



# **Salvar la Brecha**

## **en el Desplazamiento por Conflictos y Desastres:**

Normas, Instituciones y Coordinación en el Afganistán, Colombia, el Níger, Filipinas y Somalia



## **Salvar la Brecha en el Desplazamiento por Conflictos y Desastres:**

Normas, Instituciones y Coordinación en el Afganistán, Colombia, el Níger, Filipinas y Somalia

Escrita por Sanjula Weerasinghe

Noviembre 2021

Copyright © UNHCR and IOM 2021  
All rights reserved

Este documento debe citarse como sigue: Sanjula Weerasinghe. *Salvar la Brecha en el Desplazamiento por Conflictos y Desastres Normas, instituciones y coordinación en el Afganistán, Colombia, el Níger, Filipinas y Somalia*. 2021. ACNUR y OIM.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones manifestados en este trabajo no reflejan necesariamente las opiniones del ACNUR ni de la OIM. Los límites, colores, denominaciones y otra información reflejada en los mapas del presente informe no implican, por parte del ACNUR o de la OIM, posición alguna respecto al estatus jurídico de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni el respaldo o aceptación de dichos límites. El ACNUR y la OIM no dan garantías ni responden, ni explícita ni implícitamente, de que este trabajo sea exacto o completo. Bajo ninguna circunstancia serán responsables de las pérdidas, los daños, las obligaciones o los gastos presuntamente derivados de la utilización de este trabajo, incluidos, pero sin limitarse a ellos, los fallos, errores, omisiones, interrupciones o demoras relacionados con el mismo. Esta publicación fue emitida sin la aprobación de la Unidad de Publicaciones (PUB) y no ha sido traducida por el Servicio de Traducción de la OIM.

## **PREFACIO**

El presente estudio es un esfuerzo conjunto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Se ha elaborado en el marco de la Iniciativa PR20, un proceso consultivo de tres años de duración y múltiples partes interesadas para la ejecución del Plan de Acción PR20 para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de los Desplazados Internos (PDI), iniciado en 2018 para conmemorar el vigésimo aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. El PR20 se centraba en cuatro esferas prioritarias y relacionadas entre sí para lograr una acción estratégica, concertada y colaborativa, a saber: i) participación de las PDI; ii) derecho y política nacionales relativas al desplazamiento interno; iii) datos y análisis sobre desplazamiento interno; iv) desplazamiento prolongado y soluciones duraderas de apoyo. La línea de trabajo del PR20 sobre derecho y política estuvo liderada por el Equipo de Tareas sobre Derecho y Política del Grupo Temático Mundial sobre Protección, que coordina iniciativas de múltiples partes interesadas encaminadas a defender, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados para la formulación de marcos normativos nacionales y regionales relativos a la protección de, y la asistencia a, las PDI y otras poblaciones afectadas por crisis humanitarias. El PR20 concluyó a finales de diciembre de 2020, pero la red de múltiples partes interesadas sigue colaborando a través del PR2.0, que se basa en la labor del PR20 y su Plan de Acción. El PR2.0 constituye una comunidad informal de personas especializadas y brinda un foro para la organización de eventos conjuntos, investigaciones, intercambios de información y buenas prácticas sobre desplazamiento interno.

En 2019, de los 50 países con nuevos desplazamientos internos asociados al conflicto y la violencia, 45 registraron también nuevos desplazamientos internos asociados a desastres. En una época de desplazamientos, complejidad y vinculaciones sin precedentes que, a menudo, originan también situaciones prolongadas, es esencial que se redoblen los esfuerzos para abordar los riesgos, la protección y las soluciones duraderas. Unas leyes y unas políticas bien concebidas y complementarias, basadas en las realidades nacionales y subnacionales, ofrecen un contexto fiable y propicio para ello. Establecen los derechos de las PDI, identifican las funciones y responsabilidades de las partes interesadas más importantes y dictan unos indicadores para la medición de los progresos y la rendición de cuentas. Las leyes y políticas también estructuran los mecanismos institucionales e influyen en su capacidad para prevenir, responder a, y resolver distintas formas de desplazamiento con acierto y eficacia.

En este contexto, el presente estudio analiza temas que exigen un conocimiento y una participación más profundos. Busca promover el debate y la reflexión sobre los enfoques jurídico, político, institucional y de coordinación para abordar el desplazamiento asociado a los desastres

y a los conflictos, y la interacción entre ambos. Para ello, examina instrumentos y mecanismos relacionados con el desplazamiento interno, la reducción del riesgo de desastres, el cambio climático y el desarrollo en cinco países: Afganistán, Colombia, Níger, Filipinas y Somalia. En todos ellos se producen conflictos y desastres en distintas zonas, y se solapan geográficamente, por lo que las PDI, los gobiernos y los actores de apoyo tienen que hacer frente a la dinámica y los impactos cambiantes de estos dobles retos. Sobre la base de investigaciones documentales e información práctica, el estudio aporta observaciones sobre estas complejas situaciones en las que los gobiernos y los actores del ámbito humanitario, de reducción del riesgo, del cambio climático y del desarrollo deben trabajar conjuntamente para prevenir, mitigar, dar respuesta a, y resolver el desplazamiento interno. Las implicaciones y sugerencias contribuyen a los esfuerzos para “salvar la brecha” existente entre los actores nacionales y subnacionales y los marcos normativos pertinentes y esenciales para abordar el desplazamiento interno.

Esperamos que este esfuerzo conjunto de la OIM y el ACNUR resulte de utilidad para todas las partes interesadas que intervengan en las labores fundamentales de desarrollo, revisión, promoción y aplicación de instrumentos jurídicos y políticos en países afectados tanto por conflictos como por desastres. El perfeccionamiento y la complementariedad de las leyes y políticas representan un paso decisivo del proceso para lograr mejores efectos en relación con el desplazamiento interno. Los datos empíricos y las observaciones del presente estudio respaldan diversos aspectos a tener en cuenta en los países que se enfrentan a conflictos, desastres y desplazamientos conexos y esperamos que den pie a nuevos análisis sobre orientaciones concretas y específicas para cada contexto dirigidas a los Estados y los actores de apoyo.

## AGRADECIMIENTOS

Este informe fue encargado conjuntamente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) dentro de la línea de trabajo sobre derecho y política del PR20 (el 20.º aniversario de los Principios rectores de los desplazamientos internos de 1998) el Equipo de Tareas sobre Derecho y Política del Grupo Temático Mundial sobre Protección. Fue elaborado con el generoso apoyo del *Migration Resource Allocation Committee* (MIRAC).

Nathalie Goetschi (ACNUR) y Alice Sironi (OIM) facilitaron la coordinación general, apoyo y comentarios sobre la elaboración y finalización de este informe, junto con Martina Caterina (ACNUR) y Lorenzo Guadagno (OIM). La autora da las gracias a los expertos externos que examinaron y enviaron comentarios sobre el informe y brindaron apoyo durante todo el proceso: Elizabeth Ferris (Universidad de Georgetown), Walter Kälin, Sarah Koeltzow y Atle Solberg (Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres), Catherine-Lune Grayson-Courtemanche (CICR) y representantes del Observatorio de Desplazamiento Interno.

Para la preparación del presente informe se contó con la valiosa asistencia y el apoyo de numerosas personas y organizaciones, entre ellas, Madeline Garlick, Feblezi Huebi, Isabelle Michal, Valerie Svobodova, Nadine Wailicki y Michelle Yonetani (ACNUR); Johan Grundberg (OIM); Leah Zamore (Centro de Cooperación Internacional); Angela Cotroneo y Alexandra Jeannette Ortiz (CICR); Christelle Cazabat, Adrián Calvo-Valderrama, Bina Desai, Vincent Fung, Sylvain Ponserre y Chloe Sydney (IDMC); Tiziana Bonzon, Gabrielle Emery, Isabelle Granger, Kirsten Hagon, Giulio Morello y Ezekiel Simperingham (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja); Hannah Entwisle Chapuisat (consultora independiente); Nina Birkeland (NRC); Juan Carlos Méndez (Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres); Erika Pires Ramos (RESAMA); y Matthew Scott (Instituto Raoul Wallenberg).

La autora reconoce y agradece a numerosos colegas de la OIM, el ACNUR y otras organizaciones la coordinación y facilitación de entrevistas con informantes en los países estudiados, con el intercambio de documentos pertinentes y la aportación de comentarios sobre proyectos de estudios de casos. En el Afganistán figuran, entre otros, Ahmadi Gul Mohammad y Safie Mohammad Fahim (OIM), Angela Moore, Tahira Basharat y Mohammad Haroon (ACNUR) y Vanessa Di Giogi (WHH). En Colombia figuran, entre otros, Jorge Álvarez, Ingrid Battiston y Catalina Ortiz (OIM) y Laura Echeverri y Adriana Buchelli (ACNUR). En el Níger figuran, entre otros, Peter Kioy (OIM) y Henri Serge Atsomausy (ACNUR). En Filipinas figuran, entre otros, Hwahyun Kim, Kristina Carreon y Marco Chimenton (OIM) y Lindsey Atienza, Racmah Adam Abdula y Mohamed Abdel Wahab (ACNUR) y Pauline Caspellan (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja). En Somalia figuran, entre otros, Yuko Tomita, Laura Bennison y María Celeste Sánchez Bean (OIM) y Kristin Arthur y Christophe Beau (ACNUR). Asimismo, la autora desea dar las gracias a tantas otras personas de la OIM, el ACNUR, el CICR, el IDMC, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras organizaciones que compartieron datos y documentos, respondieron a las peticiones de información y comentarios, facilitaron entrevistas y ofrecieron aportaciones profesionales.

La autora agradece a todas las personas informantes de los gobiernos, instituciones independientes, la OIM, el ACNUR, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales,

la sociedad civil y especialistas que generosamente compartieron sus conocimientos, su experiencia y su tiempo.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	<b>1</b>
<b>ACRÓNIMOS</b>	<b>15</b>
<b>TERMINOLOGÍA Y CONCEPTOS</b>	<b>16</b>
<b>I INTRODUCCIÓN</b>	<b>20</b>
1.1 Antecedentes	20
1.2 Alcance y objetivos	22
1.3 Estructura del informe	24
<b>II MÉTODOS Y LIMITACIONES</b>	<b>24</b>
2.1 Selección de países, enfoque en conflictos y desastres y datos	24
2.2 Examen documental e identificación de instrumentos jurídicos y políticos	26
2.3 Entrevistas a informantes y revisión	28
<b>III CONFLICTO, DESASTRE Y DESPLAZAMIENTO EN CINCO PAÍSES DE ESTUDIO</b>	<b>29</b>
3.1 Afganistán	29
3.2 Colombia	31
3.3 Níger	34
3.4 Filipinas	36
3.5 Somalia	38
<b>IV OBSERVACIONES</b>	<b>42</b>
4.1 Dinámicas del conflicto, el desastre y el desplazamiento	42
4.2 Instrumentos específicos del desplazamiento interno	49
4.3 Reducción del riesgo de desastres y gestión del riesgo de desastres	55
4.4 Mecanismos institucionales y de coordinación	58
4.5 Cambio climático e instrumentos de desarrollo	66
<b>V IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS Y LAS PRÁCTICAS EN LOS ENTORNOS DE CONFLICTO Y DE DESASTRE</b>	<b>72</b>
<b>VI SUGERENCIAS PARA EL DERECHO Y LA POLÍTICA</b>	<b>78</b>
<b>VII CONCLUSIONES</b>	<b>86</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>78</b>
Anexo 1: Países con desplazamiento tanto por conflictos como por desastres	88
Anexo 2: Estudio de caso del Afganistán	90
Anexo 3: Estudio de caso de Colombia	116
Anexo 4: Estudio de caso del Níger	142
Anexo 5: Estudio de caso de Filipinas	161
Anexo 6: Estudio de caso de Somalia	183

## RESUMEN

### Introducción

Los conflictos y los desastres son *desencadenantes* visibles y destacados del desplazamiento interno. Obligan a las personas a abandonar sus hogares y lugares de residencia habitual para evitar daños. La recopilación de estimaciones sobre el desplazamiento interno y su desglose por conflictos y desastres ha generado importantes conocimientos sobre esta dinámica. Por ejemplo, es habitual comparar la magnitud de los nuevos desplazamientos asociados a los conflictos con los asociados a los desastres y destacar que la mayor parte de los desplazamientos están relacionados con este último desencadenante.

Sin embargo, este tipo de mensajes oculta otra dimensión crucial. Muchos países se ven afectados *tanto* por conflictos como por desastres. En estos lugares, interactúan y se superponen como desencadenantes y *causas* del desplazamiento interno. En conjunto, socavan la resiliencia, aumentan los riesgos, agravan las condiciones de vulnerabilidad y exacerban las necesidades de protección. Los efectos combinados de los conflictos y los desastres complican los esfuerzos para prevenir y mitigar el desplazamiento, proteger a las personas afectadas y desplazadas y promover soluciones sostenibles a el desplazamiento interno.

De los 50 países y territorios que, en 2019, registraron nuevos desplazamientos internos asociados al conflicto y la violencia, 45 registraron también nuevos desplazamientos internos asociados a desastres. Las estimaciones para 2018 y 2017 revelan un panorama comparable. Estos datos muestran que los países que se enfrentan a un conflicto se enfrentan también a los desastres y a las repercusiones de este doble reto en la población, las instituciones y la gobernanza.

En algunos países, los conflictos y los desastres se producen en lugares geográficamente distintos y las personas se desplazan en el contexto de un solo desencadenante. En otros, los conflictos y los desastres se entrecruzan, se superponen o se repiten, lo que significa que algunas personas se enfrentan a estos retos de forma simultánea o episódica. Por ejemplo, las poblaciones desplazadas por los conflictos también se han enfrentado a los desastres en los lugares de refugio y han experimentado un desplazamiento secundario. El cambio climático puede aumentar el número de personas que se enfrentan a este doble reto.

Como mínimo, estas observaciones indican que los países necesitan instrumentos, instituciones y mecanismos de coordinación para hacer frente a los desplazamientos asociados a cada desencadenante. Cuando confluyen conflictos y desastres y su desplazamiento asociado, las autoridades gubernamentales y los agentes de apoyo también deben participar en intervenciones políticas y programáticas en materia de prevención y preparación, respuesta humanitaria y de emergencia y soluciones sostenibles- que tengan en cuenta la interacción.

El informe construye el conocimiento sobre los *enfoques normativos, institucionales y de coordinación* para prevenir, abordar y resolver el desplazamiento interno asociado a los conflictos y los desastres y su interacción. Para ello, describe los marcos y mecanismos de cinco países estudiados: Afganistán, Colombia, Níger, Filipinas y Somalia. Cada país ha registrado



desplazamiento interno asociado tanto a conflictos como a desastres y acoge a personas desplazadas internamente. En concreto, el informe describe:

1. Cómo los instrumentos específicos para el desplazamiento interno, la reducción del riesgo de desastres (RRD), el cambio climático y el desarrollo capturan el desplazamiento asociado con cada desencadenante y causa y cualquier interacción entre ellos.
2. Mecanismos institucionales sobre desplazamiento interno, RRD, cambio climático y desarrollo.
3. Mecanismos de coordinación, especialmente entre los actores del desplazamiento interno y la RRD.

Las *observaciones e implicaciones* se dirigen a un amplio público de responsables políticos y profesionales que trabajan en entornos nacionales, subnacionales e internacionales. Entre ellos, funcionarios públicos, parlamentarios y actores de los ámbitos humanitario, de reducción del riesgo, del cambio climático y del desarrollo. Las observaciones e implicaciones pretenden fomentar la comprensión y la reflexión sobre las complejidades que surgen en situaciones de conflicto y desastre en las que dichos actores deben trabajar juntos para prevenir, abordar y resolver el desplazamiento interno. Las implicaciones también aportan información útil para los actores interesados en la reducción de la estanqueidad entre las políticas y las prácticas.

El informe fue encargado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y dentro de la línea de trabajo sobre derecho y política del PR20 (el 20.º aniversario de los Principios rectores de los desplazamientos internos de 1998) el Equipo de Tareas sobre Derecho y Política del Grupo Temático Mundial sobre Protección. Por ello, las cinco *sugerencias* finales se centran en los marcos normativos.

Se seleccionaron el Afganistán, Colombia, el Níger, Filipinas y Somalia como estudios de casos para aprender de una serie de experiencias y enfoques. Las pruebas se recopilaban entre noviembre de 2019 y noviembre de 2020 a través de: 1) investigación documental sobre las leyes y políticas nacionales aplicables y las dinámicas de conflicto, desastre y desplazamiento en cada país; y 2) entrevistas a distancia con aproximadamente 100 personas de gobiernos, organizaciones intergubernamentales, la sociedad civil y otros expertos que compartieron sus conocimientos y percepciones. Los estudios de casos se compartieron con los funcionarios entrevistados. La OIM, el ACNUR y otros expertos aportaron sus comentarios sobre los borradores de los estudios de casos y de este informe.

Esta visión general destaca en primer lugar los conflictos, los desastres y los desplazamientos en los cinco países estudiados. A esto le siguen observaciones sobre:

1. Conflicto, desastre y dinámicas de desplazamiento;
2. Instrumentos específicos del desplazamiento interno;
3. Instrumentos sobre la RRD y la gestión del riesgo de desastres (GRD);
4. Mecanismos institucionales y de coordinación sobre desplazamiento interno y RRD y GRD; y
5. Cambio climático e instrumentos de desarrollo.

Las observaciones informan de cinco implicaciones para los actores que trabajan en países afectados tanto por conflictos como por desastres. La última sección ofrece cinco sugerencias

para las leyes, las políticas y el diseño institucional en contextos en los que tanto los conflictos como los desastres impulsan y desencadenan el desplazamiento.

**Conflicto, desastre y dinámicas de desplazamiento**

En el Afganistán, Colombia, el Níger, Filipinas y Somalia, los conflictos y los desastres se han superpuesto geográficamente y se han producido en diferentes lugares. En la historia reciente, los cinco países han sufrido conflictos y desastres recurrentes y han registrado estimaciones anuales de nuevos desplazamientos asociados a cada desencadenante. Tanto los conflictos como los desastres han afectado a las mismas personas y han provocado múltiples desplazamientos. Estos temas se sintetizan en la tabla 1 que figura a continuación.

**Tabla 1: Visión general de las dinámicas del conflicto, el desastre y el desplazamiento**

País	Dinámica del conflicto	Dinámica del desastre	Interacciones
<b>Afganistán</b>	El conflicto y la violencia persisten desde hace décadas. El desplazamiento asociado ha afectado a todas las provincias.	Casi todas las provincias se han visto afectadas por desastres en los últimos 30 años. El desplazamiento se ha producido en el contexto de sequías, inundaciones, terremotos, tormentas y avalanchas.	El conflicto y la violencia han mermado la resiliencia. Tanto los conflictos como los desastres se han solapado geográficamente en algunas provincias. Cada desencadenante ha desplazado a personas, en ocasiones, más de una vez. Algunas personas se han desplazado por ambos desencadenantes (por ejemplo, en primer lugar, por un conflicto y después por un desastre).
<b>Colombia</b>	El conflicto y la violencia persisten desde hace décadas. El desplazamiento asociado ha afectado a la mayoría de los municipios.	Algunos departamentos se han visto afectados por desastres. El desplazamiento se ha producido en el contexto de inundaciones, deslizamientos de tierras, terremotos, erupciones volcánicas y tormentas.	El conflicto y la violencia han mermado la resiliencia. Tanto el conflicto como los desastres se solapan geográficamente en algunos departamentos. Muchas personas han vivido múltiples desplazamientos relacionados con el conflicto. Muchas personas han vivido un desplazamiento secundario relacionado con desastres.
<b>Níger</b>	El conflicto y la violencia han afectado a las regiones de Diffa, Tahoua, Tillabéri y Maradi. El desplazamiento asociado ha afectado a estas regiones.	Las inundaciones recurrentes han afectado a las zonas situadas en torno a los ríos. El desplazamiento se ha producido en el contexto de las inundaciones. También se han producido sequías, aunque los movimientos asociados no se conciben como desplazamientos.	Las inundaciones se producen en las regiones afectadas por el conflicto de Tillabéri y Tahoua, donde ambos desencadenantes desplazan a la población. Algunas personas han vivido múltiples desplazamientos relacionados con el conflicto, mientras que otras se han desplazado también por ambos desencadenantes (por ejemplo, en primer lugar, por el conflicto y después por el desastre).

Filipinas	El conflicto y la violencia persisten desde hace décadas en el sur de Filipinas, especialmente en Mindanao. El desplazamiento asociado ha afectado a estas regiones.	Muchas zonas de Filipinas están muy expuestas a diversas amenazas. El desplazamiento se ha producido en el contexto de tifones y tormentas tropicales, inundaciones, terremotos, deslizamientos de tierras, tsunamis y erupciones volcánicas.	El conflicto y la violencia han mermado la resiliencia, especialmente en el sur de Filipinas, donde el conflicto y el desastre se han solapado geográficamente. Cada desencadenante ha desplazado a personas, en ocasiones, más de una vez. Algunas personas se han desplazado por ambos desencadenantes (por ejemplo, en primer lugar, por un conflicto y después por un desastre).
Somalia	El conflicto y la violencia persisten desde hace décadas en Somalia. El desplazamiento asociado ha afectado a muchas regiones, en particular al sur y al centro de Somalia.	Somalia se ha enfrentado a sequías recurrentes, inundaciones en las riberas de los ríos Juba y Shabelle y tormentas. El desplazamiento se ha producido en el contexto de las sequías y las inundaciones.	El conflicto, la violencia y las sequías han mermado la resiliencia, incluso en el sur y el centro de Somalia. Tanto el conflicto como el desastre se han solapado geográficamente en algunas provincias. Cada desencadenante ha desplazado a personas, en ocasiones, más de una vez. Algunas personas se han desplazado por ambos desencadenantes (por ejemplo, las inundaciones han desplazado a personas previamente desplazadas por el conflicto y que vivían en emplazamientos).

### **Observaciones**

Los datos empíricos y las observaciones analizados en esta sección se han extraído de los estudios de casos y están organizados en cinco temas. Son específicos de los países estudiados y, por ello, no son necesariamente representativos de todos los países afectados por la incidencia o la interacción del conflicto y el desastre. Sin embargo, los datos empíricos y las observaciones *constatan diversos aspectos que deben tenerse en cuenta* en los países que se enfrenten a conflictos, desastres y desplazamientos conexos, si bien no se pretenden extraer conclusiones generalizables.

#### **1. La dinámica del conflicto, el desastre y el desplazamiento en los cinco países**

**El carácter del conflicto y el desastre, su ámbito geográfico y las interacciones entre ambos fenómenos son diversos. Esto repercute en el alcance y la dinámica del desplazamiento.** En algunos países, un conflicto duradero ha afectado a casi todos los lugares y mermado la resiliencia de la población ante nuevos choques, incluidas las amenazas. Las sequías, las inundaciones y otras amenazas han agravado las condiciones de vulnerabilidad y han creado unas necesidades multidimensionales complejas. Estas dinámicas también se producen en países en los que el conflicto está concentrado geográficamente y se solapa con amenazas y desastres. En tres de los cinco países, entre 2014 y 2019, las estimaciones medias de nuevos desplazamientos asociados a desastres rebasaron las estimaciones de nuevos desplazamientos asociados a conflictos.

**Algunas personas han vivido múltiples desplazamientos provocados, entre otros motivos, por cada desencadenante.** Algunas personas se han desplazado en numerosas ocasiones en un contexto de conflicto, y otras se han desplazado en numerosas ocasiones en un contexto de desastre. En los cinco países existen también personas que se han desplazado por ambos desencadenantes, por ejemplo, en primer lugar, en el contexto de un conflicto y, a continuación, de un desastre.

**En términos generales, los datos sobre el desplazamiento asociado al conflicto están más elaborados que los datos sobre el desplazamiento asociado al desastre.** Si bien existen estimaciones nacionales sobre el desplazamiento asociado a desastres disponibles en compilaciones mundiales, en muchos países, las autoridades gubernamentales no recopilan —o solo recopilan— datos ad hoc sobre el desplazamiento asociado a desastres. En algunos países, únicamente se recopilan datos sobre las poblaciones afectadas por desastres.

**Los datos sobre el desplazamiento de medio a largo plazo asociado a desastres, incluidas las experiencias previas de conflicto y violencia, son limitados.** La primera vez que se recopilaron estimaciones mundiales sobre las personas que seguían desplazadas en un contexto de desastre fue en 2019. Estas cifras se consideran una subestimación. Sobre el conflicto y la violencia se han recopilado estimaciones equiparables durante muchos más años.

**Las intervenciones pueden verse afectadas por las percepciones con respecto a la trascendencia de determinados desencadenantes del desplazamiento, las distintas necesidades y las opciones de retorno de las PDI asociadas a conflictos frente a las que lo están a desastres.** En algunos países, los conceptos de desplazamiento y personas desplazadas internamente pueden estar más alineados con el conflicto y la violencia que con los desastres.

**En los lugares en los que el conflicto y el desastre confluyen o se solapan geográficamente, el acceso a las poblaciones afectadas y desplazadas puede verse limitado por el conflicto, el desastre o ambos fenómenos.** Los lugares donde el conflicto y el desastre confluyen o se solapan geográficamente, presentan complejidades que puede que no surjan en lugares donde los desencadenantes actúan por separado. Por ejemplo, si se producen desastres en lugares controlados por actores armados no estatales, pueden existir obstáculos para el acceso. La inseguridad también puede impedir que las personas huyan a zonas controladas por el gobierno para acceder a ayuda.

**La programación de la RRD, la resiliencia y las soluciones es compleja en los lugares afectados por un conflicto y los servicios prestados en estas zonas no son necesariamente buenos.** Cuando se produce una situación de emergencia, más allá del imperativo humanitario, el acceso y la presencia son necesarios para realizar intervenciones sostenibles en materia de prevención, mitigación, preparación, recuperación temprana y soluciones. En los lugares donde convergen los riesgos de conflicto y desastre, puede resultar especialmente complejo abordar estas dimensiones y las intervenciones pueden verse limitadas como consecuencia de las preocupaciones asociadas a las amenazas, la seguridad y la pérdida de inversiones.

**Los enfoques centrados en las condiciones de vulnerabilidad pueden brindar un marco analítico útil para contabilizar las múltiples causas y desencadenantes del desplazamiento cuando el conflicto y el desastre afectan a una misma población o zona.** En algunos países, al menos en el pasado, las intervenciones basadas en categorías o en el estatus creaban desigualdades en cuanto

a la elegibilidad y el acceso a la ayuda, también para las personas afectadas por múltiples causas y desencadenantes del desplazamiento. Las intervenciones basadas exclusivamente en la categoría o el estatus pueden resultar insuficientes en los contextos en los que la volatilidad del conflicto y el alcance y la regularidad de los desastres generan unos patrones dinámicos de movilidad y aumentan las condiciones de vulnerabilidad.

**El desglose de los datos sobre el desplazamiento solo por desencadenante, como un conflicto o un desastre, enmascara las complejas causas que afectan a la resiliencia de las personas, sus capacidades de afrontamiento y sus decisiones de huir. Estas causas pueden incluir experiencias previas de conflicto y desastre e interacciones entre ellas.** En los lugares donde el conflicto y el desastre se solapan y se prologan, el desglose de datos sobre el desplazamiento basándose exclusivamente en el desencadenante inmediato aporta información incompleta sobre las condiciones de vulnerabilidad y las necesidades. Estos datos no reflejan exhaustivamente los niveles de complejidad relativos a las distintas causas de desplazamiento. Por ejemplo, si las personas eran más vulnerables al desplazamiento relacionado con el desastre porque su capacidad de enfrentamiento se había visto mermada por los efectos del conflicto y la violencia.

## **2. Instrumentos específicos del desplazamiento interno**

Tres de los cuatro países que han adoptado instrumentos específicos para el desplazamiento interno incluyen disposiciones relativas al desplazamiento asociado al conflicto y al desastre. Los instrumentos refuerzan la aplicabilidad de la arquitectura normativa al margen del desencadenante del desplazamiento. También incluyen disposiciones que toman en consideración la manera en que las situaciones de conflicto o desastre confluyen con aspectos concretos, como el desplazamiento arbitrario. En dos países, los instrumentos reconocen las interacciones entre los desencadenantes y las causas y sus efectos combinados sobre las personas y el desplazamiento. Algunos instrumentos hacen referencia a los conceptos de la RRD y la GRD, si bien la mayor parte de ellos analizan la viabilidad del retorno a las zonas de origen en el contexto de la exposición a las amenazas y los riesgos de desastre.

Los impedimentos generales a la aplicación de instrumentos específicos del desplazamiento interno pueden afectar a todas las PDI. Sin embargo, pueden surgir diferencias en cuanto al tratamiento si un desencadenante recibe mayor atención política, pública o mediática. En este contexto, la formulación, reforma y aplicación de derecho y política brindan oportunidades para abordar el desplazamiento asociado al conflicto y al desastre y sus interacciones. Los tribunales, las instituciones de derechos humanos, otros órganos y defensores independientes son aliados importantes para abordar el desplazamiento asociado al conflicto, al desastre y su interacción, así como para promover los derechos de todas las PDI.

## **3. Instrumentos de RRD y GRD**

Los instrumentos de RRD y GRD de los cinco países incluyen, como mínimo, una referencia al desplazamiento o las personas desplazadas (o, en caso contrario, a la reubicación o el reasentamiento de las personas). Sin embargo, el nivel de implicación es variado. Algunos instrumentos incluyen tan solo unas cuantas referencias a estos temas. Otros centran mucho la atención en aspectos concretos como la evacuación o la reubicación. Un instrumento incluye un análisis relativamente extenso sobre distintas dimensiones del desplazamiento interno.

Del mismo modo, los instrumentos de RRD y GRD incluyen diversas referencias al conflicto y las interacciones entre el conflicto, las amenazas y los desastres. Los instrumentos analizan los impactos combinados en la resiliencia o las tensiones con respecto a los recursos. En algunos países, el conflicto y otras amenazas antropogénicas se inscriben en el ámbito de los instrumentos de RRD y GRD y se indica explícitamente el carácter transversal del conflicto. Un instrumento analiza la necesidad de la transversalización de la RRD en los procesos de paz, mientras que otro identifica la necesidad de intensificar la coherencia y la integración entre la RRD, el conflicto y el desarrollo. Los documentos secundarios adoptados con arreglo a los instrumentos de RRD y GRD pueden incluir una implicación más profunda con respecto al desplazamiento interno y las interacciones con el conflicto.

#### **4. Mecanismos institucionales y de coordinación sobre desplazamiento interno y RRD y GRD**

La mayoría de los países cuentan con un mecanismo de alto nivel, interministerial o de múltiples partes interesadas, complementado por un actor principal con responsabilidades en materia de desplazamiento interno. Algunos actores principales están representados a nivel subnacional. Existen mecanismos similares relacionados con la RRD y la GRD. En algunos casos, los actores principales en materia de desplazamiento interno también tienen responsabilidades en materia de RRD y GRD.

En algunos países, los instrumentos específicos para el desplazamiento interno incluyen referencias explícitas a actores centrados en la RRD y la GRD y a los mecanismos de coordinación entre ambas. Los instrumentos de RRD y GRD también incluyen referencias explícitas a actores centrados en el desplazamiento interno y a mecanismos para la coordinación entre ambas esferas, aunque en menor medida.

#### **5. Instrumentos relacionados con el cambio climático y el desarrollo y mecanismos de coordinación**

Ninguno de los instrumentos relacionados con el cambio climático de los cinco países hace referencia, ni siquiera mínimamente, al desplazamiento o las personas desplazadas. En los instrumentos relacionados con el cambio climático, las referencias al conflicto tienden a aportar información contextual o general sobre el conflicto en el país o a hacer más hincapié en los conflictos que en los recursos. Los mecanismos de coordinación entre las instituciones responsables del cambio climático y las instituciones responsables del desplazamiento interno parecen limitados. Las instituciones responsables de abordar el cambio climático pueden tener medidas de coordinación relativamente más robustas con las instituciones relacionadas con la RRD y la GRD.

Los instrumentos para el desarrollo de los cinco países hacen referencia al desplazamiento y las personas desplazadas. El ámbito del análisis es variado. Un instrumento reconoce a las PDI como uno de los grupos más vulnerables y da prioridad a las soluciones duraderas como un aspecto transversal, y lo identifica como una métrica general para el éxito del instrumento. Algunas referencias reconocen la necesidad de garantizar un futuro mejor para las PDI y la necesidad de identificar soluciones por conducto del desarrollo inclusivo. Otros instrumentos analizan la necesidad de reducir las condiciones de vulnerabilidad y proteger los derechos y defender los intereses de las PDI. Los instrumentos para el desarrollo también analizan el conflicto y reconocen las interacciones entre el conflicto y el desastre, aunque no siempre lo hacen en profundidad. Un

instrumento analiza los conflictos y los desastres como causas clave de desplazamiento. En algunos países, las instituciones con responsabilidades en materia de desarrollo también están incluidas en los órganos interministeriales o de múltiples partes interesadas responsables de abordar el desplazamiento interno.

### **Implicaciones para las políticas y las prácticas en entornos de conflicto y desastre**

Sobre la base de las observaciones anteriores, las cinco implicaciones que se exponen a continuación están relacionadas con los entornos políticos y operativos en los que se producen el conflicto y el desastre en distintas zonas y en los que convergen e interactúan como causas y desencadenantes del desplazamiento. Estas implicaciones pueden resultar interesantes para un amplio abanico de responsables de la formulación de políticas y profesionales que trabajen en contextos nacionales y subnacionales, entre ellos, funcionarios públicos y actores de los ámbitos humanitario, de reducción del riesgo, del cambio climático y del desarrollo. Las implicaciones también aportan información útil para los actores interesados en la reducción de la estancamiento sectorial y las brechas existentes entre las políticas y las prácticas.

#### **1. Es importante tener un conocimiento holístico de las condiciones de vulnerabilidad, exposición y riesgo a nivel nacional y subnacional para orientar las políticas y las prácticas relacionadas con el desplazamiento interno.**

Los estudios de casos muestran que, en los países afectados tanto por el conflicto como por el desastre, el carácter y el alcance del conflicto y la violencia; el carácter y la prevalencia de las amenazas y los desastres; los efectos adversos observados y previstos del cambio climático; la demografía poblacional; y los factores estructurales y de gobernanza que subyacen tras el desplazamiento son diversos. El conflicto y el desastre también interactúan de distintas maneras para mermar la gobernanza y aumentar la exposición de las personas, las condiciones de vulnerabilidad y los riesgos de daños. Estas dinámicas demuestran la importancia de un conocimiento holístico y contextual específico de los “panoramas del riesgo” en distintos niveles. Estos esfuerzos pueden arrojar información sobre los factores que influyen en los procesos de toma de decisiones individuales y de los núcleos familiares para completar los enfoques sectoriales o descendentes.

#### **2. Para las políticas y las prácticas es necesario comprender las múltiples causas de desplazamiento, además de recabar y desglosar datos sobre sus desencadenantes.**

Como se constata en numerosos estudios de casos, las causas y los desencadenantes del desplazamiento están relacionados. Los motivos de la movilidad son interdependientes y polifacéticos, incluso cuando el desencadenante más visible de la huida sea un evento cercano como un enfrentamiento o una inundación. La información sobre el conjunto de factores que desencadenan el desplazamiento no siempre se entiende bien. Para algunas personas, la erosión de los medios de subsistencia asociada a una inseguridad permanente también puede influir en la decisión de huir en el contexto de una inundación. Para otras, los motivos para permanecer en entornos de desplazamiento pueden incluir la inseguridad existente en sus lugares de origen pese a que, inicialmente, decidiesen huir en el contexto de una inundación. La superposición de la inseguridad, las amenazas y la degradación ambiental puede menoscabar los medios de subsistencia y las prácticas tradicionales de las comunidades nómadas. Para la programación en el ciclo del desplazamiento es importante que se identifique la manera de conocer los numerosos

factores que provocan el desplazamiento y cómo pueden interactuar entre sí. Este tipo de información puede resultar especialmente valiosa en situaciones de desplazamiento complejo y prolongado.

**3. Evaluar y atender las vulnerabilidades, las necesidades y los derechos de las PDI “doblemente” afectados por el conflicto y el desastre es importante para la reducción del riesgo, la respuesta de emergencia y las soluciones.**

Los países afectados tanto por el conflicto como por el desastre afrontan distintas situaciones y escenarios en lo que respecta al desplazamiento. La combinación del conflicto y el desastre genera complejidades que pueden no surgir en los lugares en los que únicamente prevalezcan el conflicto o el desastre, independientemente del otro desencadenante. Por ejemplo, las personas pueden verse “doblemente” afectadas y desplazarse por cada desencadenante y su resiliencia puede verse erosionada de forma distinta a la de las personas que se desplazan reiteradamente a causa de desastres o que desplazan reiteradamente a causa de un conflicto. En los cinco países, tanto el conflicto como el desastre han afectado a la población en distinta medida. Algunas personas también han vivido múltiples desplazamientos en el contexto de cada desencadenante. Las PDI asociadas a conflictos pueden sufrir inundaciones, tormentas o deslizamientos de tierras en las zonas de asentamiento y enfrentarse a un desplazamiento posterior. Las sequías pueden agravar las condiciones de vulnerabilidad de las PDI afectadas por un conflicto, por ejemplo, obligando a un movimiento posterior. Las comunidades desplazadas por la sequía pueden sentir inseguridad en los lugares de refugio o los lugares de asentamiento de las PDI pueden verse afectados por inundaciones. La evaluación de las dificultades, condiciones de vulnerabilidad y necesidades únicas de las PDI doblemente afectados puede aportar información valiosa para adaptar las intervenciones de reducción del riesgo, respuesta de emergencia y soluciones. El conocimiento temprano de estos factores, antes de que el desplazamiento sea prolongado, puede dar margen para mitigar las condiciones de vulnerabilidad y utilizar las respuestas humanitarias y de reducción del riesgo para crear una base de referencia mejor en pos de unas soluciones sostenibles.

**4. La atención a las limitaciones relacionadas con la actuación en el ámbito la reducción del riesgo, humanitario, del cambio climático y del desarrollo en lugares de conflicto y desastre es esencial para abordar el desplazamiento interno.**

El solapamiento del conflicto y el desastre también entraña distintos retos para la prevención y la mitigación, la respuesta de emergencia y las soluciones duraderas, más allá de comprender y evaluar las vulnerabilidades y necesidades de las poblaciones afectadas y desplazadas. En el contexto del conflicto, el acceso es complicado al margen de los desastres. Sin embargo, cuando se producen desastres en emplazamientos preexistentes de PDI, ubicaciones que se han vuelto inseguras y volátiles por un conflicto o zonas controladas por actores armados no estatales, el acceso a las poblaciones afectadas y desplazadas por desastres también puede verse amenazado. Además, las condiciones de seguridad o las acciones selectivas de los actores armados no estatales pueden impedir que las poblaciones afectadas por desastres huyan a zonas controladas por el gobierno para acceder a ayuda de emergencia. Cuando los desastres destruyen la infraestructura, hacen que las carreteras sean intransitables o que los costos logísticos alcancen unos niveles prohibitivos, las PDI afectadas por un conflicto también pueden resultar inaccesibles. Sin embargo, las limitaciones relacionadas con el acceso no son solo aplicables a las respuestas humanitarias de emergencia. La reducción del riesgo, la creación de resiliencia y la programación de soluciones alcanzan posiblemente su máximo nivel de complejidad en los lugares en los que



convergen situaciones de conflicto, desastre y cambio climático. En situaciones de conflicto, las autoridades y las partes interesadas pueden estar preocupadas por otras prioridades, como las necesidades de emergencia y las amenazas a la seguridad, en particular si las limitaciones relativas al financiamiento dictan también la viabilidad y la variedad de las posibles intervenciones. Una inversión inadecuada en la reducción del riesgo y la creación de resiliencia puede repercutir en todo el ciclo del desplazamiento y dificultar la búsqueda de soluciones.

**5. La adaptación de la prevención, la mitigación, la respuesta y las soluciones al contexto, la difícil situación de las PDI y las limitaciones de los distintos entornos exigen una coordinación intersectorial.**

Como se ha explicado en el análisis anterior, los actores del ámbito humanitario, de reducción del riesgo, del cambio climático y del desarrollo deben conocer los riesgos en su totalidad, evaluar el agravamiento de las condiciones de vulnerabilidad asociadas al conflicto, el desastre y otros factores, y atender las limitaciones de su capacidad para prevenir, abordar y resolver el desplazamiento interno. Estos análisis arrojan información de referencia con la que adaptar unas intervenciones apropiadas y viables en todo el ciclo del desplazamiento. Las implicaciones antes citadas también resaltan la importancia de una acción multisectorial, coordinada y cohesiva. Esto puede pasar por que los actores con experiencia en entornos de desastre deban regirse por el principio de “no hacer daño” y garantizar que las intervenciones sean sensibles al conflicto. Estos conceptos pueden gozar de cierta familiaridad, en especial entre las personas con experiencia en situaciones de conflicto. Sin embargo, los actores que no estén familiarizados con la complejidad y las demandas que suponen estos principios para las intervenciones de reducción del riesgo, humanitarias, de resiliencia y de soluciones tendrán que adquirir experiencia y colaborar con partes interesadas apropiadas para mitigar y, en la medida de lo posible, reducir, la intensidad de las tensiones. Además, las complejidades asociadas al fomento de soluciones para las PDI de carácter prolongado afectados por diversos desencadenantes y múltiples desplazamientos subrayan la importancia de considerar la prevención como una solución y adaptar los enfoques que puedan reducir la posibilidad de múltiples choques y minimizar la duración del desplazamiento.

**Sugerencias relativas a derecho y política**

En la sección anterior se analizan las implicaciones para un amplio conjunto de actores que trabajan en el ciclo del desplazamiento en lugares afectados tanto por el conflicto como por el desastre. En esta sección se ofrecen cinco sugerencias que guardan relación con los marcos jurídico, político, institucional y de coordinación sobre desplazamiento interno y RRD.

**1. En los instrumentos específicos del desplazamiento interno se incluyen disposiciones para sensibilizar y facilitar la actuación con respecto al desplazamiento asociado al conflicto y al desastre, y sus interacciones.**

La adopción de derecho y política sobre desplazamiento interno es un medio elemental para sensibilizar sobre las PDI, sus dificultades y los derechos y obligaciones aplicables. Las leyes y políticas también establecen mecanismos de gobernanza y coordinación que facilitan la prevención, la respuesta y las soluciones para el desplazamiento. Las leyes y políticas son el pilar que sustenta los instrumentos secundarios y sobre el que se llevan a cabo el fortalecimiento de capacidades, la promoción, el monitoreo y la evaluación para fomentar una aplicación robusta. Si

bien los Estados pueden emplear enfoques distintos, es esencial garantizar que los instrumentos jurídicos o políticos sobre desplazamiento interno incluyan disposiciones que sensibilicen y faciliten la actuación con respecto al desplazamiento asociado al conflicto, el desastre y sus interacciones. Esto supone examinar cómo se ayuda a las personas afectadas tanto por el conflicto como por el desastre en los marcos jurídicos, políticos e institucionales nacionales e identificar las limitaciones que afectan al desempeño de las funciones con respecto a todas las PDI, incluidos los que estén doblemente afectados. Incluye reconocer la forma en que la RRD y la GRD pueden intensificar los esfuerzos para prevenir las condiciones que llevan al desplazamiento, y, por otra parte, reconocer que el desplazamiento es un componente del riesgo de desastre.

**2. En los instrumentos de RRD y GRD deben incluirse disposiciones que sensibilicen y faciliten la actuación con respecto al desplazamiento asociado a múltiples desencadenantes y causas, incluido el conflicto.**

Son muchos los Estados que siguen adoptando, examinando o revisando los instrumentos de RRD y GRD. Se han elaborado orientaciones para ayudar a los Estados a incorporar dimensiones sobre la movilidad humana basadas en derechos en dichos documentos. En situaciones de conflicto y desastre, la inclusión del desplazamiento y otras formas de movilidad humana debe complementarse con unas disposiciones que reconozcan los riesgos y las vulnerabilidades que se generen en el contexto del conflicto, y los incorporen. En términos generales, en los países que no estén afectados por conflictos, los actores de los ámbitos de la RRD y la GRD deben ser muy competentes en cuanto a la comprensión de las condiciones de vulnerabilidad, su vinculación con el desplazamiento y la posible función del desplazamiento como componente del riesgo. Estos actores deben comprender la relación existente entre el desplazamiento y el riesgo de desastre y cómo puede reducirse y gestionarse mejor mediante el tratamiento de las distintas causas de desplazamiento. En los lugares donde el conflicto y el desastre confluyen, los actores dedicados a la reducción del riesgo también deben comprender la función del conflicto y la violencia y la forma en que confluyen con el desplazamiento y el riesgo de desastre. En este contexto, los instrumentos de RRD y GRD pueden reconocer la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas y desplazadas por conflictos a las amenazas y los desastres y al desplazamiento conexo. La sensibilización sobre los efectos del conflicto en los riesgos de desastre (incluido el desplazamiento) en los instrumentos de RRD y GRD y los actores competentes puede, a su vez, fundamentar los documentos operativos subnacionales y propiciar que reflejen mejor estas dimensiones.

**3. Cuando se preparen instrumentos nacionales, debe convocarse y recurrirse a homólogos intersectoriales y subnacionales con el fin de desarrollar unos marcos participativos que sean pertinentes para situaciones de conflicto, de desastre y mixtas, y adaptables a los contextos subnacionales.**

La aplicación tiene lugar en el ámbito subnacional: tiene lugar sobre el terreno en ciudades, grandes y pequeñas, y pueblos donde se producen conflictos y desastres en distintos lugares o interactúan entre sí. La aplicación propiamente dicha debe tomar en consideración la dinámica, la evolución y la dependencia del contexto de los impactos sobre las poblaciones desplazadas y de acogida, y otras poblaciones afectadas. Esto convierte a las autoridades subnacionales en actores críticos para la aplicación de instrumentos nacionales y subnacionales sobre desplazamiento interno, RRD y GRD. Los actores subnacionales suelen tener el contacto más estrecho con las PDI. Tienen mejores oportunidades para recopilar datos sobre las necesidades,

vulnerabilidades, exposición y múltiples desplazamientos mediante el fomento de la participación de las PDI. Las autoridades subnacionales también pueden tener conocimientos más profundos sobre las sensibilidades relativas al conflicto y los riesgos de desastre en sus áreas de operación. Para garantizar que las leyes y políticas nacionales tomen en consideración distintos contextos subnacionales y puedan aplicarse en diversos entornos, el desarrollo debe fundamentarse en las situaciones subnacionales. Debe prestarse una atención especial y desde la base a la formulación de los instrumentos normativos, la incorporación de pruebas sobre el terreno y la mitigación de cualquier desconexión entre los niveles nacional y subnacional. Las autoridades locales responsables del desplazamiento interno, la RRD y la GRD (y la acción climática y para el desarrollo) deben participar plenamente en los procesos de formulación de las políticas nacionales. Esto resulta esencial para identificar las realidades consolidadas, generar compromiso, fomentar la legitimidad y crear los elementos básicos, las relaciones y las capacidades necesarios para facilitar la aplicación.

La participación multisectorial también resulta necesaria por motivos similares, en particular, si las autoridades responsables de abordar el desplazamiento interno no son las mismas que las responsables de la RRD y la GRD o todavía deben ser identificadas. Si se congrega a actores nacionales y subnacionales de los ámbitos del desplazamiento interno, la RRD y la GRD para que participen íntegramente en los procesos de formulación de políticas se puede reducir el desarrollo de marcos restringidos, específicos sectoriales y de carácter descendente cuya sensibilización y aplicación posteriores pueden llegar a ser más complejas entre los distintos sectores y en el ámbito subnacional. La solución de las diferencias en una etapa temprana, invitando para ello a actores intersectoriales y subnacionales a participar en la formulación de políticas sobre desplazamiento interno, RRD y GRD ofrece la posibilidad de crear marcos que incorporen un lenguaje y unas disposiciones selectivos y pertinentes desde el punto de vista sectorial que sean aplicables en contextos nacionales y subnacionales. Estas acciones pueden fomentar la coherencia, sensibilizar, forjar relaciones (también entre órganos técnicos y de coordinación) y facilitar la aplicación, creando oportunidades para salvar las brechas existentes entre la política y la práctica. Los instrumentos nacionales brindan asimismo el marco normativo general sobre el que se formulan los instrumentos subnacionales y los documentos secundarios (incluidos los planes operativos). El establecimiento de las conexiones necesarias para un marco intersectorial y de varios niveles puede brindar oportunidades para el desarrollo de instrumentos subnacionales y secundarios igualmente cohesivos y para abordar los riesgos de un modo más holístico.

#### **4. Abordar las brechas políticas y de aplicación relativas a las situaciones de desplazamiento malinterpretadas o menos conocidas con la ayuda de personas desplazadas, defensores, órganos independientes y tribunales.**

En algunos países, el desplazamiento relacionado con el conflicto o el desplazamiento relacionado con el desastre pueden comprenderse mejor y abordarse con mayor rotundidad que en otros. Las razones de estas diferencias pueden guardar relación con el alcance del desplazamiento asociado a una serie de desencadenantes concretos, sensibilidades y prioridades políticas, atención a la recogida de datos y el alcance o la aplicación de los marcos normativos. En estas situaciones es importante considerar si se presta suficiente atención a cada causa y desencadenante e identificar unos enfoques que impulsen el cambio. El reconocimiento del desplazamiento interno y la sensibilización resultan esenciales para abordarlo. Los cambios en el conocimiento del fenómeno pueden contribuir a cambiar las políticas y las prácticas. Si bien pueden existir razones de peso para diferenciar entre los desencadenantes del desplazamiento, las percepciones de los

fenómenos y los sesgos (inconscientes) también pueden afectar al establecimiento de prioridades y menoscabar la asignación de los recursos, con las consiguientes consecuencias para la aplicación de los instrumentos jurídicos y políticos y, posiblemente, con consecuencias adversas para algunas PDI. En este sentido, los tribunales y otros órganos independientes, como las comisiones de derechos humanos y las defensorías del pueblo, disponen de herramientas para apoyar los esfuerzos encaminados a salvar las brechas de los marcos jurídico y político y de la aplicación. Junto con las PDI y los defensores de la sociedad civil, deben actuar como asociados en cualquier coalición que persiga la mejora de las situaciones de las PDI que sean malinterpretadas o menos conocidas.

**5. Desarrollar mecanismos institucionales y de coordinación que faciliten una coordinación eficaz y oportuna del desplazamiento asociado al desastre y al conflicto y las interacciones entre ambos.**

Resulta difícil ofrecer orientaciones acerca del modo en que los países con historias, sistemas políticos y de gobernanza, composiciones demográficas y capacidades económicas sustancialmente distintas deben desarrollar mecanismos institucionales y de coordinación para abordar el desplazamiento, puesto que los enfoques individuales dependen en gran medida del contexto. En orientaciones anteriores se han identificado enfoques relativos a los mecanismos institucionales para abordar el desplazamiento interno. Esta investigación ha aportado información sobre los modelos aplicados por algunos Estados que se enfrentan a conflictos, desastres y el desplazamiento conexo. Los conocimientos obtenidos de los estudios de casos brindan oportunidades para la reflexión sobre el modo de diseñar las instituciones y los marcos que faciliten la coordinación del desplazamiento relacionado con el conflicto y el desastre, también cuando las causas y desencadenantes coincidan geográficamente. En este sentido, el informe ha puesto de relieve algunas cuestiones que reflejan aspectos pertinentes que deben tomarse en consideración.

**Conclusiones**

Desde la aprobación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, se han puesto en marcha iniciativas importantes para promover el desarrollo y la aplicación de marcos jurídicos, políticos e institucionales para abordar el desplazamiento interno, que han incluido la adopción de acuerdos regionales, la publicación de normas y herramientas para orientar a las autoridades, parlamentarios y otros actores, el fortalecimiento de capacidades y apoyo técnico.

Aunque algunos países han adoptado leyes o políticas sobre desplazamiento interno, también siguen existiendo importantes carencias. El desplazamiento interno es un fenómeno generalizado en todo el planeta, mucho más allá de los Estados que han manifestado voluntad política para adoptar un marco normativo. Por ejemplo, en 2019 se produjeron nuevos desplazamientos asociados al conflicto y la violencia en 50 países, y nuevos desplazamientos asociados a desastres en más de 140 países. En 45 de estos países se registraron nuevos desplazamientos asociados tanto a conflictos como a desastres. Estas estadísticas vaticinan la labor que tienen por delante los actores participantes en el fomento de marcos nacionales sobre desplazamiento interno, y reconocen que las derecho y política no son más que un paso decisivo del proceso para alcanzar mejores resultados en lo que respecta al desplazamiento interno.

En particular, este informe demuestra que la mayor parte de los países que se enfrentan a algún conflicto también tienen que hacer frente a desastres, incluidos los impactos de estos dobles desafíos en las poblaciones, el desplazamiento, las instituciones y la gobernanza. En algunos países, el conflicto y el desastre se producen en puntos geográficos distintos, mientras que, en otros, el conflicto y el desastre interactúan o se solapan y las mismas poblaciones tienen que hacer frente a estos desafíos al mismo tiempo o puntualmente. Cuando los conflictos y desastres interactúan, se solapan o se producen de manera recurrente se reduce la resiliencia y aumentan las necesidades de protección. Estos entornos presentan desafíos y limitaciones únicos. Con el fin de adquirir conocimientos sobre estos temas, y de *constatar diversos aspectos que deben tenerse en cuenta*, este informe ha analizado los marcos jurídicos, políticos, institucionales y de coordinación relacionados con el desplazamiento interno, la RRD, el cambio climático y el desarrollo en el Afganistán, Colombia, el Níger, Filipinas y Somalia. En él se ofrecen datos empíricos sobre la forma en que abordan el desplazamiento asociado al doble desafío del conflicto y el desastre los mecanismos normativos y operativos de los cinco países. También aporta observaciones, implicaciones y sugerencias para la reflexión que pueden fundamentar los esfuerzos encaminados a abordar el desplazamiento en dichos entornos. En última instancia, para crear un entorno propicio para la protección de las PDI y para resolver el desplazamiento interno es esencial contar con instrumentos armonizados y complementarios y con instituciones y procesos bien coordinados.

## ACRÓNIMOS

**ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

**ANDMA:** Autoridad Nacional de Gestión de Desastres del Afganistán

**CICR:** Comité Internacional de la Cruz Roja

**CMNUCC:** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

**GRD:** Gestión del riesgo de desastres

**IDMC:** Observatorio de Desplazamiento Interno

**iNDC:** Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional

**MoHADM:** Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres (Somalia)

**MOPIED:** Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico (Somalia)

**MoRR:** Ministerio de Refugiados y Repatriación (Afganistán)

**NDMC:** Consejo Nacional de Gestión de Desastres (Somalia)

**OCHA:** Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas

**ODI:** Instituto de Desarrollo de Ultramar

**OIM:** Organización Internacional para las Migraciones

**PDI:** Desplazados internos, personas desplazadas internamente.

**PNAA:** Programas nacionales de acción para la adaptación

**PNAD:** Planes nacionales de adaptación

**RRD:** Reducción del riesgo de desastres

## TERMINOLOGÍA Y CONCEPTOS

**Amenaza:** Es un proceso, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdidas de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, daños a la propiedad, trastornos sociales y económicos o degradación ambiental. Las amenazas pueden ser de origen natural, antropogénico o siconatural. Las amenazas pueden ser hidrometeorológicas, como los ciclones tropicales (también conocidos como tifones y huracanes), las inundaciones y la sequía, o geológicas o geofísicas, como los terremotos, la actividad volcánica y los corrimientos de tierra. Los factores hidrometeorológicos también pueden contribuir a amenazas geológicas o geofísicas, como los desprendimientos. Las amenazas pueden ser únicas, secuenciales o combinadas en su origen y efectos.<sup>1</sup> Las amenazas que a veces se califican de “naturales” pueden ser, de hecho, siconaturales, lo que significa que están asociadas a una combinación de factores naturales y antropogénicos, como la degradación ambiental y el cambio climático.<sup>2</sup>

**Cambio climático:** La actividad humana ha contribuido al calentamiento del sistema climático de la Tierra y ha provocado cambios sin precedentes. Por cambio climático se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.<sup>3</sup> En sus evaluaciones, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha explicado muchos de los efectos adversos del cambio climático, que pueden variar según las regiones, los países y los lugares subnacionales. Los científicos están muy de acuerdo en que los efectos del cambio climático, en combinación con otros factores, aumentarán el desplazamiento de personas.<sup>4</sup>

**Causa de desplazamiento:** Se refiere a los factores multicausales subyacentes, ya sean políticos, demográficos, económicos, sociales o medioambientales, que contribuyen al desplazamiento. No se utiliza para referirse al desencadenante más próximo o visible del desplazamiento. Véase también *desencadenante*.

**Causa:** Se utiliza cuando otros lo han empleado para sugerir una relación causal directa entre conflicto y desplazamiento o desastre y desplazamiento. Este informe reconoce que el desplazamiento es multicausal.

**Conflicto y violencia:** El término *conflicto* y el término *violencia* se utilizan para captar situaciones que entran en las definiciones establecidas por el derecho internacional humanitario, pero no se

---

<sup>1</sup> *Ibid.* Esta fuente también explica que la multiamenaza significa (1) la selección de múltiples amenazas importantes a las que se enfrenta el país y (2) los contextos específicos en los que los eventos peligrosos pueden ocurrir simultáneamente, en cascada o de forma acumulativa a lo largo del tiempo y teniendo en cuenta los posibles efectos interrelacionados.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, Artículo 1.2) Disponible en [unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>4</sup> Véanse los informes disponibles del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), incluido el “Quinto Informe de Evaluación del IPCC: Cambio climático (AR5)” (IPCC, 2014). Disponible en [www.ipcc.ch/report/ar5/syr/](http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/) (consultado el 15 de marzo de 2021); “AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability” (IPCC, 2014). Disponible en [www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/](http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/) (consultado el 15 de marzo de 2021).

limitan a ellas.<sup>5</sup> Por ejemplo, el término *conflicto* incluye situaciones que pueden equivaler a un conflicto armado internacional o no internacional según el derecho internacional humanitario. Los términos también abarcan los disturbios internos, las tensiones, los motines, los actos aislados y esporádicos de violencia y otros actos de naturaleza similar, así como la delincuencia, los conflictos intercomunitarios y el robo de ganado. El informe utiliza las estimaciones de desplazamiento interno recopiladas por el Observatorio de Desplazamiento Interno, lo que significa que los términos también abarcan las situaciones que ha definido como constitutivas de conflicto o violencia a efectos de recopilación y desglose de datos. Concretamente, a lo largo del informe, el término conflicto se utiliza como abreviatura para referirse al desplazamiento asociado al conflicto y la violencia. Los términos *conflicto* y *violencia* se utilizan indistintamente.

**Degradación ambiental:** Se refiere a un proceso por el cual el entorno natural se ve comprometido de alguna manera, reduciendo la diversidad biológica y la salud general del medio ambiente. El proceso puede ser de origen totalmente natural o puede acelerarse o ser causado por la actividad humana.<sup>6</sup>

**Desastre:** Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interactúan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales.<sup>7</sup> Los desastres se producen cuando las personas en condiciones de vulnerabilidad quedan expuestas a las amenazas y no tienen la capacidad de adaptación para afrontarlas. Como tal, los desastres no son naturales. Las amenazas que desencadenan los desastres son las tormentas, las inundaciones y la sequía. Algunas amenazas se producen con relativa rapidez, mientras que otros avanzan más gradualmente. Los desastres pueden estar relacionadas con amenazas repentinas o paulatinas. Los efectos adversos del cambio climático pueden aumentar la frecuencia e intensidad de las amenazas.<sup>8</sup> Los efectos adversos del cambio climático también afectan a la exposición y a las condiciones de vulnerabilidad. Como se ha indicado, el informe utiliza las estimaciones de desplazamiento interno recopiladas por el Observatorio de Desplazamiento Interno, lo que significa que el término *desastre* también abarca las situaciones que ha definido como constitutivas de desastre a efectos de recopilación y desglose de datos.

---

<sup>5</sup> Para las definiciones pertinentes en virtud del derecho internacional humanitario, véanse el artículo 2(1) común y el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949, incluido el "Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (12 de agosto de 1949, 75 UNTS 287). Disponible en [www.refworld.org/docid/3ae6b36d2.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b36d2.html) (consultado el 15 de marzo de 2021); Artículo 1(4) de el "Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I)" (8 de junio de 1977, 1125 UNTS 3). Disponible en [www.refworld.org/docid/3ae6b36b4.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b36b4.html) (consultado el 15 de marzo de 2021); Artículo 1 del "Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)" (8 de junio de 1977, 1125 UNTS 609). Disponible en [www.refworld.org/docid/3ae6b37f40.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b37f40.html) (consultado el 15 de marzo de 2021). Véase también "How is the Term 'Armed Conflict' Defined in International Humanitarian Law?" (Comité Internacional de la Cruz Roja, marzo de 2008) Disponible en [www.refworld.org/docid/47e24eda2.html](http://www.refworld.org/docid/47e24eda2.html) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>6</sup> "Environmental degradation" en el "General Multilingual Environmental Thesaurus" (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2021) [www.eionet.europa.eu/gemet/en/concept/15154](http://www.eionet.europa.eu/gemet/en/concept/15154) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>7</sup> "Hazard Definition and Classification Review", anexo 3 (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR] Consejo Internacional de Ciencias, 2020). Disponible en [www.undrr.org/publication/hazard-definition-and-classification-review](http://www.undrr.org/publication/hazard-definition-and-classification-review) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>8</sup> Véase la nota 2.



**Desencadenante:** Se refiere al acontecimiento más próximo o visible que obliga a las personas a huir o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual. Este informe se centra en los conflictos y los desastres como principales desencadenantes de los desplazamientos internos, reconociendo que los factores que los impulsan son múltiples y también incluyen los conflictos y los desastres. Véase también *causa de desplazamiento*.

**Desplazados internos:** Se refiere a personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a escapar o huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, especialmente como consecuencia o con el fin de evitar los efectos del conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, o desastres naturales o antropogénicos, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.<sup>9</sup>

**Desplazamiento prolongado:** El concepto de desplazamiento prolongado varía y también debería depender de las percepciones de las PDI que experimentan esta condición. En este informe, se utiliza para englobar situaciones “en las que el proceso hacia soluciones duraderas está estancado, ya que las PDI no pueden reducir, o no pueden reducir progresivamente, su vulnerabilidad, empobrecimiento y marginación inducidos por el desplazamiento”.<sup>10</sup>

**Desplazamiento:** Salvo que se indique lo contrario, todas las referencias al desplazamiento se refieren al desplazamiento interno. Desplazamiento y desplazamiento interno se utilizan indistintamente. Los datos sobre desplazamiento recopilados por el Observatorio de Desplazamiento Interno incluyen las evacuaciones. Véase también *Desplazados internos*

**Exposición:** Se refiere a la situación de las personas, las infraestructuras, las viviendas, las capacidades de producción y otros bienes humanos tangibles situados en zonas propensas a las amenazas.<sup>11</sup>

**Riesgo:** Se considera una función de la probabilidad de estar expuesto a un suceso o fenómeno perjudicial y de la gravedad potencial del o los impactos.<sup>12</sup>

**Violencia:** Véase *conflicto y violencia*:

**Vulnerabilidad:** Este término se entiende en líneas generales como las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas.<sup>13</sup> En este informe, los factores o procesos políticos, incluidos los que surgen en el contexto de los conflictos y la violencia, también son pertinentes para comprender la

---

<sup>9</sup> "Principios rectores de los desplazamientos internos" (Naciones Unidas, 1998). Disponible en [www.undocs.org/E/CN.4/1998/53/Add.2](http://www.undocs.org/E/CN.4/1998/53/Add.2) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>10</sup> "Breaking the Impasse: Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome" (Walter Kälin y Hannah Entwisle Chapuisat, 2017), p. 11. Disponible en [www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse\\_0.pdf](http://www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse_0.pdf) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>11</sup> Véase la nota 4.

<sup>12</sup> Por ejemplo, véase "Risk Assessment" en "Humanitarian Keywords" (Brill, s.f.). Disponible en [www.brill.com/view/book/edcoll/9789004431140/BP000084.xml](http://www.brill.com/view/book/edcoll/9789004431140/BP000084.xml) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>13</sup> Véase la nota 4.

susceptibilidad de un individuo, una comunidad, activos o sistemas al impacto de amenazas, conflicto y violencia y otros choques.

## I INTRODUCCIÓN

### 1.1 Antecedentes

Los conflictos y los desastres son *desencadenantes* visibles y destacados del desplazamiento interno. Obligan a las personas a abandonar sus hogares y lugares de residencia habitual para evitar daños. La recopilación de estimaciones sobre el desplazamiento interno y su desglose por conflictos y desastres ha generado importantes conocimientos sobre esta dinámica. Por ejemplo, es habitual comparar la magnitud de los nuevos desplazamientos asociados a los conflictos con los asociados a los desastres y destacar que la mayor parte de los desplazamientos están relacionados con este último desencadenante. Por ejemplo, cuando se habla de los 33,4 millones de nuevos desplazamientos en 2019, se tiende a destacar que dos tercios estuvieron asociados a desastres.<sup>14</sup>

Sin embargo, este tipo de mensajes oculta otra dimensión crucial. Muchos países se ven afectados *tanto* por conflictos como por desastres. En estos lugares, interactúan y se superponen como desencadenantes y *causas* del desplazamiento interno. En conjunto, socavan la resiliencia, aumentan los riesgos, agravan las condiciones de vulnerabilidad y exacerbando las necesidades de protección. Los efectos combinados de los conflictos y los desastres complican los esfuerzos para prevenir y mitigar el desplazamiento, proteger a las personas afectadas y desplazadas y promover soluciones sostenibles a el desplazamiento interno.

En 2019, de los 50 países y territorios con nuevos desplazamientos internos asociados al conflicto y la violencia, 45 registraron también nuevos desplazamientos internos asociados a desastres.<sup>15</sup> En prácticamente todos los países en los que el conflicto y la violencia obligaron a la huida interna, también lo hizo el desastre. La situación es similar para el año anterior: de los 42 países y territorios con nuevos desplazamientos internos asociados a conflictos y violencia en 2018, 37 también registraron nuevos desplazamientos internos asociados a desastres.<sup>16</sup> Una revisión de las estimaciones para 2017 presenta un panorama comparable.<sup>17</sup>

El hecho de que casi *todos* los países o territorios que experimentaron nuevos desplazamientos internos relacionados con conflictos en 2019 y 2018 *también* experimentaron nuevos desplazamientos internos relacionados con desastres es relevante. Muestra que los países que se enfrentan a un conflicto se enfrentan simultáneamente a los desastres y a las repercusiones de este doble reto en la población, las instituciones y la gobernanza.

---

<sup>14</sup> "Informe mundial sobre desplazamiento interno 2020" (Observatorio de Desplazamiento Interno [IDMC], 2020). Disponible en [www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/](http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>15</sup> El anexo 1 contiene una lista de los 45 países o territorios, junto con la escala de nuevos desplazamientos internos asociados a conflictos y violencia y la escala de nuevos desplazamientos internos asociados a desastres. Los otros cinco países con nuevos desplazamientos internos asociados *solo* al conflicto y la violencia fueron Burkina Faso, Egipto, Kirguistán, el Togo y Ucrania. Véase la "Global Internal Displacement Database" (IDMC, s.f.). Disponible en [www.internal-displacement.org/database/displacement-data](http://www.internal-displacement.org/database/displacement-data) (consultado el 28 de febrero de 2021).

<sup>16</sup> *Ibid.* De nuevo, solo cinco países o territorios registraron nuevos desplazamientos internos asociados *exclusivamente* al conflicto y la violencia: El Camerún, Libia, Palestina, Sierra Leona y Ucrania.

<sup>17</sup> *Ibid.* En 2017, 32 países y territorios registraron nuevos desplazamientos internos asociados al conflicto y la violencia, y *también* nuevos desplazamientos internos asociados a desastres. Ese mismo año, otros ocho países o territorios registraron nuevos desplazamientos internos asociados *solo* al conflicto y la violencia: El Camerún, el Chad, el Congo, Côte d'Ivoire, Egipto, el Líbano, Libia y Ucrania.

En algunos países, los conflictos y los desastres se producen en lugares geográficamente distintos y las personas se desplazan en el contexto de un solo desencadenante. En otros, los conflictos y los desastres se entrecruzan, se superponen o se repiten, lo que significa que algunas personas se enfrentan a estos retos de forma simultánea o episódica. Por ejemplo, las poblaciones desplazadas por los conflictos también se han enfrentado a los desastres en los lugares de refugio y han experimentado un desplazamiento secundario. El cambio climático puede aumentar el número de personas que se enfrentan a este doble reto.

Como mínimo, estas observaciones indican que los países necesitan instrumentos, instituciones y mecanismos de coordinación para hacer frente a los desplazamientos asociados a cada desencadenante. Cuando confluyen conflictos y desastres y su desplazamiento asociado, las autoridades gubernamentales y los agentes de apoyo también deben participar en intervenciones políticas y programáticas en materia de prevención y preparación, respuesta humanitaria y de emergencia y soluciones sostenibles- que tengan en cuenta la interacción.

Los instrumentos normativos mundiales y regionales sobre el desplazamiento interno han reconocido la importancia de abordar los desplazamientos asociados a los conflictos, la violencia y los desastres.<sup>18</sup> Asimismo, la comunidad investigadora reconoce cada vez más el solapamiento entre los conflictos, los desastres y los desplazamientos. Por ejemplo, en 2020, el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) elaboró un Índice de Desplazamiento Interno, que invita a evaluar en profundidad y en función del contexto la situación de los países y plantea la necesidad de abordar el desplazamiento mediante una inversión global en políticas y desarrollo.<sup>19</sup> La primera edición se centra en los 46 países afectados por desplazamientos tanto por conflictos como por desastres en 2018.<sup>20</sup>

También en 2020, un informe del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) sintetizó los efectos combinados de los conflictos, los riesgos climáticos y la degradación ambiental en la vida de las personas.<sup>21</sup> El informe del CICR ilustra por qué las personas afectadas por los conflictos se

---

<sup>18</sup> Véase la nota 10; "Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)" (Unión Africana, 2009). Disponible en [www.refworld.org/docid/4ae572d82.html](http://www.refworld.org/docid/4ae572d82.html) (consultado el 15 de marzo de 2021); "African Union Model Law on the Implementation of the Kampala Convention" (Unión Africana, 2018). Disponible en [www.refworld.org/docid/5afc3a494.html](http://www.refworld.org/docid/5afc3a494.html) (consultado el 15 de marzo de 2021). Véase también, "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations" (Walter Kälin, 2008). Disponible en [www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools\\_and\\_guidance/protection\\_of\\_idps/Kailin\\_Annotations-EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools_and_guidance/protection_of_idps/Kailin_Annotations-EN.pdf) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>19</sup> "Internal Displacement Index 2020 Report" (IDMC, 2020), p. 6. Disponible en [www.internal-displacement.org/publications/internal-displacement-index-2020-report](http://www.internal-displacement.org/publications/internal-displacement-index-2020-report) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 7. Se espera que se publique una actualización en 2021. A efectos de esta estimación, el IDMC incluyó a todos los países y territorios que habían experimentado nuevos desplazamientos asociados a desastres y nuevos desplazamientos asociados a conflictos, así como a los países o territorios que habían experimentado nuevos desplazamientos asociados a desastres y que también acogían a poblaciones que habían sido desplazadas en años anteriores en el contexto de conflictos. Correspondencia en los archivos de la autora.

<sup>21</sup> "When Rain Turns to Dust" (ICRC, 2020). Disponible en [www.icrc.org/en/publication/4487-when-rain-turns-dust](http://www.icrc.org/en/publication/4487-when-rain-turns-dust) (consultado el 15 de marzo de 2021). Véase también "Come Heat or High Water: Tackling the Humanitarian Impacts of the Climate Crisis Together" (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2020). Disponible en [media.ifrc.org/ifrc/world-disaster-report-2020/](http://media.ifrc.org/ifrc/world-disaster-report-2020/) (consultado el 15 de marzo de 2021); "Overlapping Vulnerabilities: The Impacts of Climate Change on Humanitarian Needs" (Cruz Roja Noruega, 2019). Disponible en [reliefweb.int/report/world/overlapping-vulnerabilities-impacts-climate-change-humanitarian-needs](http://reliefweb.int/report/world/overlapping-vulnerabilities-impacts-climate-change-humanitarian-needs) (consultado el 15 de marzo de 2021).

encuentran entre las más vulnerables a la crisis climática.<sup>22</sup> Las poblaciones que viven en situaciones de conflicto, incluidas las personas desplazadas, han experimentado altos niveles de vulnerabilidad por la inseguridad, la pérdida de medios de vida y el acceso inadecuado a los servicios esenciales. Los conflictos y la inseguridad limitan la resiliencia y la capacidad de adaptación de las personas ante nuevas perturbaciones. Los conflictos duraderos también socavan la capacidad de adaptación y respuesta de las instituciones para atender las necesidades de la población. De los 20 países considerados más vulnerables al cambio climático, 12 son también lugares de conflicto.<sup>23</sup> Sin embargo, la investigación del CICR subraya el hecho de que las personas afectadas por los conflictos se encuentran entre las más desatendidas por la acción climática. Los mensajes clave incluyen un llamamiento a la creación de capacidades para abordar adecuadamente las vulnerabilidades y necesidades derivadas de la interacción de los conflictos y los riesgos climáticos, para trabajar en equipo en todos los sectores y para anticiparse a los riesgos y reforzar la resiliencia de las poblaciones.

Además, el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) ha subrayado la importancia de dar prioridad a la reducción del riesgo de desastres (RRD) en situaciones de conflicto, afirmando la necesidad de identificar opciones viables que tengan en cuenta las manifestaciones multifacéticas de los conflictos y la violencia y su intersección con los desastres.<sup>24</sup> El llamamiento del ODI a cuestionar los supuestos y a comprender mejor la “relación entre las amenazas, la vulnerabilidad, la exposición y las tipologías de los conflictos” anima a reorientar la política y la programación sobre su compleja interacción para garantizar que no se queden atrás las personas en contextos frágiles.<sup>25</sup>

## 1.2 Alcance y objetivos

Este informe construye el conocimiento sobre los *enfoques normativos, institucionales y de coordinación* para prevenir, abordar y resolver el desplazamiento interno asociado a los conflictos y los desastres y su interacción. Para ello, describe los marcos y mecanismos de cinco países estudiados: Afganistán, Colombia, Níger, Filipinas y Somalia. En estos países, los conflictos y los desastres se han producido en lugares distintos y superpuestos geográficamente. También se han producido conflictos y violencia duraderos y desastres recurrentes. Cada país ha registrado desplazamiento interno asociado tanto a conflictos como a desastres y acoge a personas desplazadas internamente. En concreto, el informe describe:

1. Cómo las leyes y políticas nacionales específicas para el desplazamiento interno, la reducción del riesgo de desastres (RRD), el cambio climático y el desarrollo

---

<sup>22</sup> *Ibid.* “When Rain Turns to Dust” (“Cuando la lluvia se convierte en polvo”) explica la crisis climática como una vulnerabilidad intensificada de las personas debido a la creciente gravedad de los efectos del cambio climático (p. 6).

<sup>23</sup> *Ibid.* Entre ellos se encuentran Somalia, el Níger y el Afganistán. Véase “ND-Gain Country Index” (Universidad de Notre Dame, 2018). Disponible en [www.gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/](http://www.gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/) (consultado el 31 de marzo de 2021). Como se ha señalado anteriormente, el IPCC ha reconocido que el cambio climático aumenta la frecuencia e intensidad de las amenazas relacionadas con el clima. Junto con la exposición, las amenazas y la vulnerabilidad son componentes clave de los desastres.

<sup>24</sup> Consulte los informes disponibles en “When Disasters and Conflict Collide: Uncovering the Truth” (ODI, 2019). Disponible en [www.odi.org/projects/2913-when-disasters-and-conflict-collide-uncovering-truth](http://www.odi.org/projects/2913-when-disasters-and-conflict-collide-uncovering-truth) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>25</sup> *Ibid.*

capturan el desplazamiento asociado con cada desencadenante y causa y cualquier interacción entre ellos.

2. Mecanismos institucionales sobre desplazamiento interno, RRD, cambio climático y desarrollo.
3. Mecanismos de coordinación, especialmente entre los actores del desplazamiento interno y la RRD.

Las leyes y políticas son un importante reflejo de la responsabilidad nacional.<sup>26</sup> Proporcionan un marco de actuación global y creíble, establecen derechos y obligaciones e identifican normas con las que se pueden medir y evaluar los avances y la responsabilidad. Las leyes y políticas nacionales pueden sentar las bases de una cooperación y coordinación eficaces entre los agentes pertinentes. Si se complementan con instituciones dotadas de recursos suficientes y encargadas de responsabilidades bien concebidas y cohesionadas, las leyes y políticas pueden establecer un entorno propicio para promover el cambio y obtener mejores resultados. Las leyes y políticas también constituyen la base de los instrumentos subsidiarios, incluidos los planes operativos y de acción, y el marco en el que deben desarrollarse o armonizarse los instrumentos subnacionales.

En este contexto, el informe ofrece ideas para las partes interesadas que participan en el desarrollo, la revisión o la aplicación de instrumentos jurídicos y políticos en los países afectados tanto por conflictos como por desastres, y el desplazamiento asociado. La atención se centra en el desplazamiento interno y en los instrumentos y mecanismos de RRD. Como tal, el público principal incluye a los responsables políticos y a los actores humanitarios y de reducción del riesgo a nivel nacional y subnacional que participan en estas esferas. En este informe, estos actores encontrarán información sobre cómo los instrumentos de desplazamiento interno y los mecanismos institucionales y de coordinación relacionados con ellos abordan tanto el desplazamiento interno relacionado con los conflictos como con los desastres y la RRD de referencia. Además, el informe incluye un debate sobre cómo los instrumentos de RRD y de gestión del riesgo de desastres (GRD) y los mecanismos institucionales y de coordinación asociados abordan el desplazamiento interno y los conflictos. El informe también examina brevemente cómo los instrumentos de desarrollo y cambio climático consideran el desplazamiento interno asociado a los desastres y los conflictos y su interacción. Como tal, los actores involucrados en la intersección del desplazamiento interno y la resiliencia, el desarrollo o la acción del cambio climático también pueden encontrar esta investigación informativa.

En general, el informe ofrece ideas para informar sobre la prevención, la respuesta y las soluciones al desplazamiento interno en situaciones complejas, configuradas por la incidencia geográficamente distinta de los conflictos y los desastres y su superposición e interacción. Las observaciones e implicaciones también pueden ser útiles para salvar las diferencias políticas, programáticas y de coordinación entre los actores de la protección centrados en el desplazamiento interno y los actores de la reducción del riesgo implicados en la mitigación del

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, véase *“Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers”* (The Brookings Institution, 2008). Disponible en [www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools\\_and\\_guidance/Internal%20Displacement/manual-for-law-and-policymakers\\_internal\\_displacement.en.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools_and_guidance/Internal%20Displacement/manual-for-law-and-policymakers_internal_displacement.en.pdf) (consultado el 15 de marzo de 2021); *“National Instruments on Internal Displacement: A Guide to Their Development”* (IDMC, Consejo Noruego para los Refugiados, Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno, 2013). Disponible en [www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools\\_and\\_guidance/Internal%20Displacement/Brookings\\_National\\_Instruments\\_IntDisplacement\\_2013\\_EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools_and_guidance/Internal%20Displacement/Brookings_National_Instruments_IntDisplacement_2013_EN.pdf) (consultado el 15 de marzo de 2021).

riesgo de desastres y el desarrollo de la resiliencia. En términos más generales, el informe destaca una serie de temas que pueden beneficiarse de una mayor investigación, debates conceptuales y comprensión operativa. Los temas específicos tratados en este informe complementan las investigaciones anteriores, que han explorado la interacción y la convergencia de los conflictos, las amenazas, los desastres y el cambio climático, han demostrado las repercusiones en las personas, las instituciones y la gobernanza y han identificado estrategias y prioridades.<sup>27</sup>

### 1.3 Estructura del informe

Este informe sobre la superación de la brecha en el desplazamiento por conflictos y desastres contiene siete secciones. En la sección II se analizan la metodología y las limitaciones. La sección III ofrece un resumen de las dinámicas de los conflictos, los desastres y el desplazamiento en el Afganistán, Colombia, el Níger, Filipinas y Somalia. La sección IV ofrece una serie de observaciones sobre cinco temas: 1) dinámicas de conflicto, desastre y desplazamiento; 2) leyes y políticas específicas para el desplazamiento interno; 3) leyes y políticas sobre RRD y GRD; 4) mecanismos institucionales y de coordinación aplicables al desplazamiento interno, la RRD y la GRD; y 5) instrumentos y mecanismos sobre cambio climático y desarrollo. A partir de las pruebas y observaciones, la sección V destaca cinco implicaciones para una amplia gama de actores que operan en situaciones de conflicto y desastre. La sección VI ofrece cinco sugerencias centradas en Derecho y Política. La última sección contiene unas breves observaciones finales.

Las pruebas y observaciones que se analizan en las secciones III e IV sintetizan el material de los estudios de casos sobre el Afganistán, Colombia, Níger, Filipinas y Somalia, incluidos como anexos de este informe. Por lo tanto, las dos secciones reflejan una instantánea de un debate más detallado. Cada anexo contiene cinco secciones sustantivas que tratan (1) las dinámicas de los conflictos, los desastres y el desplazamiento; (2) las leyes y políticas específicas para el desplazamiento interno; (3) la RRD, la GRD, el cambio climático y los instrumentos de desarrollo; (4) los mecanismos institucionales y de coordinación; y (5) las percepciones basadas en la práctica de las entrevistas a los informantes. Los lectores interesados pueden consultar los anexos para obtener análisis más detallados y específicos de cada país sobre estos temas.<sup>28</sup>

## II MÉTODOS Y LIMITACIONES

### 2.1 Selección de países, enfoque en conflictos y desastres y datos

Afganistán, Colombia, Níger, Filipinas y Somalia fueron seleccionados para este informe a partir de una lista de países que habían registrado nuevos desplazamientos internos asociados tanto a conflictos como a desastres durante cuatro de los cinco años comprendidos entre 2014 y 2018.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Además de los estudios señalados en la sección anterior y las notas a pie de página relacionadas, véase también “*In Harm’s Way: International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change*” (Sanjula Weerasinghe, 2018). Disponible en [www.refworld.org/docid/5c2f54fe4.html](http://www.refworld.org/docid/5c2f54fe4.html) (consultado el 15 de marzo de 2021). Este informe examina la aplicación del derecho de los refugiados a las poblaciones que han huido a través de las fronteras internacionales en el contexto de conflictos y desastres.

<sup>28</sup> Los estudios de casos en sí no pretenden ser un análisis exhaustivo. De hecho, por su naturaleza, los estudios de casos son un tanto reduccionistas. La información recopilada se ha visto limitada por la disponibilidad de documentos, las barreras lingüísticas, la disponibilidad y el acceso a los informantes y el tiempo.

<sup>29</sup> Análisis basado en los datos de la base de datos mundial de desplazamientos internos, “*Global Internal Displacement Database*” (véase la nota 15).

Otros criterios de selección fueron la escala de desplazamiento asociada a cada desencadenante durante ese período, los diferentes enfoques normativos para el desplazamiento interno o la RRD y la GRD, y el equilibrio geográfico.

Este informe se centra en los conflictos y la violencia, así como en los desastres asociadas a las amenazas naturales, como principales *desencadenantes* del desplazamiento interno. El énfasis en el examen de los desplazamientos provocados por los conflictos y los desastres tiene limitaciones en un contexto en el que los riesgos podrían entenderse mejor en su totalidad.<sup>30</sup> Sin embargo, la incidencia y el solapamiento de los conflictos y los desastres podrían considerarse “normales” para muchos países, sobre todo teniendo en cuenta las pruebas presentadas anteriormente. Comprender y abordar esta conexión es un primer paso para crear enfoques que aborden los riesgos de forma más exhaustiva y holística. Además, el hecho de centrarse en los conflictos y los desastres como principales *desencadenantes* de los desplazamientos no resta importancia al hecho de que los desplazamientos son multicausales, influidos por una serie de *causas*.<sup>31</sup> Tampoco excluye la apreciación de los efectos adversos del cambio climático sobre las amenazas, la dinámica de los conflictos o la degradación ambiental.<sup>32</sup>

El hecho de centrarse en los conflictos y los desastres como principales desencadenantes de los desplazamientos también se vio influido por el hecho de que se dispone de estimaciones “comparables” a nivel de país.<sup>33</sup> El IDMC lleva muchos años recopilando estimaciones anuales, específicas para cada país y globales, del desplazamiento interno asociados a cada desencadenante. Estas estimaciones sintetizan y triangulan información procedente de diversas fuentes.<sup>34</sup> La disponibilidad de estimaciones anuales permite tener una idea general de la magnitud del desplazamiento interno asociados a los conflictos y a los desastres en cada uno de los países estudiados.<sup>35</sup> En consecuencia, y a menos que se indique lo contrario, este informe se basa exclusivamente en los datos del IDMC para las estimaciones de desplazamiento interno. El IDMC explica las limitaciones de la precisión de las estimaciones, que varía según los países, lo

---

<sup>30</sup> Como se ha señalado en el análisis anterior, este informe reconoce que el desplazamiento es *multicausal* y que una serie de *causas* asociadas a factores políticos, económicos, sociales, demográficos y medioambientales sustentan las decisiones sobre los desplazamientos. Por ejemplo, estas causas pueden estar relacionadas con las consecuencias económicas, sociales o medioambientales y los impactos adversos de los conflictos duraderos, las amenazas o desastres recurrentes y los cambios en el clima. Los conflictos y los desastres también se consideran *desencadenantes* del desplazamiento, lo que significa que a menudo pueden encarnar el “acontecimiento” más próximo o visible que obliga a las personas a huir. Otros desencadenantes notables de el desplazamiento interno pueden ser los proyectos de desarrollo, las amenazas biológicas como las pandemias, las tecnológicas como los accidentes nucleares y una gama más amplia de violaciones de los derechos humanos que pueden no estar incluidos en la descripción general de conflicto y violencia.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Véanse, por ejemplo, las notas 2 y 21.

<sup>33</sup> Véase la nota 29.

<sup>34</sup> Incluye los datos recogidos por las autoridades gubernamentales, la Matriz de Seguimiento de Desplazamientos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (<https://displacement.iom.int/>), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) y otros actores. Para más información sobre la metodología del IDMC para recopilar estimaciones, incluidas las advertencias y limitaciones relacionadas, véase “*Global Internal Displacement Database: Methodology*” (IDMC, s.f.). Disponible en [www.internal-displacement.org/database/methodology](http://www.internal-displacement.org/database/methodology) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>35</sup> El IDMC también proporciona información específica de cada país sobre las limitaciones y advertencias asociadas a sus datos.



que significa que las estimaciones de desplazamiento interno pueden ser más sólidas en algunos países que en otros. Además, la recopilación de estimaciones de nuevos desplazamientos asociados a los desastres comenzó hace poco más de una década, mientras que las cifras relativas a los conflictos se elaboran desde hace mucho más tiempo. Las estimaciones del desplazamiento asociado a los desastres también se limitan a las amenazas repentinas, como tormentas, inundaciones, incendios forestales y corrimientos de tierra. Más recientemente, las estimaciones del IDMC han recogido cifras de desplazamiento asociado a sequías en algunos países, como el Afganistán y Somalia. Sin embargo, en general, todavía no existen estimaciones exhaustivas de desplazamiento asociado a la sequía y a los fenómenos de evolución lenta. El IDMC también reconoce que en algunos países las causas y los desencadenantes del desplazamiento interno están interrelacionados y entrelazados, y señala la complejidad de desglosar las estimaciones de desplazamiento por desencadenantes.

Por último, en 2019, fue la primera vez que el IDMC publicó las estimaciones de las personas que seguían desplazadas en el contexto de los desastres a finales de año.<sup>36</sup> Aunque estas estimaciones de “stock” para 2019 incluyen cifras para los países estudiados, el IDMC explica que pueden reflejar subestimaciones importantes. Por ello, no se incluyen en este informe. En cambio, las estimaciones de existencias de personas que permanecieron desplazadas en el contexto del conflicto y la violencia se han recopilado durante muchos años y, por lo tanto, se incluyen en este informe.

## 2.2 Examen documental e identificación de instrumentos jurídicos y políticos

Las pruebas presentadas en los anexos de los estudios de casos y en este informe de síntesis se reunieron en dos fases: La primera fase consistió en una investigación documental sobre: (1) las leyes y políticas *nacionales* aplicables en los países estudiados; y (2) la literatura académica y gris que analizaba dichos marcos, así como la dinámica de los conflictos, los desastres y los desplazamientos. La identificación de las leyes y políticas de desplazamiento interno implicó una búsqueda en la base de datos del Grupo Temático Mundial sobre Protección sobre las leyes y políticas relativas a PDI durante finales de 2019 y entrevistas con expertos, incluidos aquellos centrados o con sede en los países estudiados.<sup>37</sup> La identificación de las leyes y políticas de RRD o GRD implicó una búsqueda en el conjunto de datos de estrategias de RRD e instrumentos relacionados creados como parte de un informe publicado por la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, una búsqueda en la base de datos de Leyes de Cambio Climático del Mundo y conversaciones con expertos, incluyendo aquellos centrados o basados en los países estudiados.<sup>38</sup> Por último, la identificación de los instrumentos relacionados con el cambio climático se basó en una búsqueda en la base de datos *Climate Change Laws of the World*,<sup>39</sup> conversaciones con expertos y una revisión de los repositorios de la Convención Marco de las

---

<sup>36</sup> Véase la nota 14.

<sup>37</sup> “Global Database on IDP Laws and Policies” (Grupo Temático Mundial sobre Protección, 2021). Disponible en [www.globalprotectioncluster.org/global-database-on-idp-laws-and-policies/](http://www.globalprotectioncluster.org/global-database-on-idp-laws-and-policies/) (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>38</sup> “Mapping the Baseline” (Michelle Yonetani, 2018). Disponible en [disasterdisplacement.org/portfolio-item/drrmapping](http://disasterdisplacement.org/portfolio-item/drrmapping) (consultado el 15 de marzo de 2021). Conjunto de datos asociados con fecha de julio de 2018 en el archivo de la autora. “Climate Change Laws of the World” (Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, sin fecha). Disponible en [www.climate-laws.org/](http://www.climate-laws.org/) (consultado el 15 de marzo de 2021). Sólo se revisaron los instrumentos que mencionaban específicamente la “reducción del riesgo de desastres” o la “gestión del riesgo de desastres”.

<sup>39</sup> *Ibid.* Sólo se revisaron los instrumentos que mencionaban específicamente el “cambio climático”.

Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que albergan planes nacionales de adaptación (PNAD),<sup>40</sup> programas nacionales de acción para la adaptación (PNA),<sup>41</sup> y contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (iNDC).<sup>42</sup> Los marcos de desarrollo se identificaron a través de la investigación documental y las conversaciones con expertos.

En general, se revisaron y analizaron los instrumentos legales o políticos nacionales más relevantes y aplicables sobre desplazamiento interno, RRD y GRD, cambio climático y desarrollo.<sup>43</sup> En el caso de algunos países, la revisión se vio limitada por la falta de traducciones oficiales y de acceso a los documentos.<sup>44</sup> Las leyes y políticas también se distinguen de los instrumentos subsidiarios. En cuanto a las políticas, sólo se examinaron los instrumentos que incluían el término “política” en el título y/o establecían un marco normativo general. Para este informe, se consideró que los documentos operativos y los planes de acción no entraban en la categoría de políticas.<sup>45</sup>

El análisis de las leyes y políticas específicas para el desplazamiento interno supuso una revisión de cada instrumento con el fin de identificar las disposiciones que examinan el desplazamiento relacionado con el conflicto y el relacionado con el desastre y las distinciones notables entre ellos. Sin embargo, esta revisión no implicó una evaluación sistemática de cada instrumento con respecto a las normas mundiales, los marcos modelo o las orientaciones; tal análisis estaba más allá de los objetivos y el alcance de este informe.<sup>46</sup> La revisión de los instrumentos de RRD, GRD y cambio climático y desarrollo se basó en la búsqueda de términos clave dentro de cada instrumento, entre los que se encontraban los aplicables al desplazamiento interno y al conflicto.<sup>47</sup> Los instrumentos de RRD y GRD se revisaron con mayor profundidad que los de cambio climático y desarrollo para comprender el alcance y la aplicación general y la medida en que se comprometen y consideran el desplazamiento, el conflicto y su interacción. La inclusión del

---

<sup>40</sup> “Central de los PNAD de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC], s.f.). Disponible en [www4.unfccc.int/sites/napc/Pages/Home.aspx](http://www4.unfccc.int/sites/napc/Pages/Home.aspx) (consultado el 15 de marzo de 2021). Los PNAD son instrumentos que establecen los compromisos de los Estados en materia de adaptación al cambio climático.

<sup>41</sup> Programas nacionales de acción para la adaptación (CMNUCC, 2021) Disponible en [unfccc.int/topics/resilience/workstreams/national-adaptation-programmes-of-action/introduction](http://unfccc.int/topics/resilience/workstreams/national-adaptation-programmes-of-action/introduction) (consultado el 15 de marzo de 2021). Los PNAD establecen las prioridades de los Estados en materia de adaptación, que se reflejan en la forma de los proyectos que se financian.

<sup>42</sup> “INDCs as communicated by Parties” (CMNUCC, s.f.) Disponible en [www4.unfccc.int/sites/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx](http://www4.unfccc.int/sites/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx) (consultado el 15 de marzo de 2021). Se puede considerar que las PNAD reflejan, entre otras cosas, los compromisos de los Estados en materia de mitigación del cambio climático. Tras la ratificación del Acuerdo de París por parte de un Estado, las PNAD se convierten en Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional o CDN. Para más información, véase <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/nationally-determined-contributions-ndcs> (consultado el 15 de marzo de 2021).

<sup>43</sup> Aunque este informe se ha centrado en los instrumentos nacionales, es importante reconocer que en algunos de los países estudiados también existían instrumentos jurídicos y políticos subnacionales sobre los temas pertinentes.

<sup>44</sup> Las limitaciones en el acceso a los documentos, incluidas las traducciones oficiales, se analizan en los estudios de casos y los anexos.

<sup>45</sup> Aunque esta distinción podría considerarse algo “artificial”, era necesaria para circunscribir la investigación. Algunos instrumentos operativos y planes de acción se analizan en las secciones de los anexos dedicadas a la práctica.

<sup>46</sup> Sobre las normas mundiales pertinentes, véanse, por ejemplo, las notas a pie de página 18 y 26.

<sup>47</sup> Los términos de búsqueda incluían *displacement, displace, internally displaced person, IDP, evacuation, evacuate, mobility, migrate, migration, migrant, settlement, resettle, resettlement, relocate, relocation* y *conflict*.

desplazamiento en los instrumentos de RRD y GRD tampoco se analizó en relación con las orientaciones mundiales.<sup>48</sup>

### 2.3 Entrevistas a informantes y revisión

La segunda fase de la investigación consistió en entrevistas a distancia con entre 15 y 20 personas de cada país estudiado. En total, entre marzo y noviembre de 2020, se entrevistaron a unos 100 informantes. Los informantes estaban radicados o habían estado radicados en los países estudiados o los cubrían a través de mandatos regionales. Entre los informantes se encontraban representantes de gobiernos nacionales o subnacionales, organizaciones internacionales o nacionales intergubernamentales y no gubernamentales y otros expertos. Se identificaron a través de la investigación documental y las conversaciones iniciales con los colegas del ACNUR y la OIM en cada uno de los cinco países, además de las recomendaciones de los informantes entrevistados. Las restricciones de COVID-19 impidieron que todas las personas estuvieran físicamente presentes en su país en el momento de la entrevista.<sup>49</sup>

Las entrevistas a los informantes ofrecieron ideas y *percepciones* de la práctica, incluso sobre las similitudes y diferencias en el tratamiento de las PDI relacionados con conflictos y desastres en términos de prevención, respuesta de emergencia y soluciones. Se recopiló información sobre los mecanismos jurídicos, políticos, institucionales y de coordinación aplicables en materia de desplazamiento interno, RRD y GRD, y sobre su funcionamiento en la práctica. Los informantes también respondieron a preguntas sobre los retos y las oportunidades para mejorar la situación en cada país, incluso a través de los marcos legales, políticos, institucionales y de coordinación, y proporcionaron documentos y materiales para su revisión.<sup>50</sup>

Los estudios de casos prepublicados se compartieron con los informantes gubernamentales entrevistados. Los borradores de los estudios de casos también se compartieron con los colegas de las oficinas nacionales de la OIM y del ACNUR para que los revisaran y dieran su opinión. Algunos informantes de otras organizaciones que trabajan en el Afganistán y Filipinas también aportaron comentarios sobre el proyecto de estudios de casos.

---

<sup>48</sup> Las orientaciones mundiales pertinentes incluyen "*Words into Action: Disaster Displacement: How to Reduce Risk, Address Impacts and Strengthen Resilience*" (UNDRR, 2019). Disponible en [www.preventionweb.net/files/58821\\_wiadisasterdisplacement190511webeng.pdf](http://www.preventionweb.net/files/58821_wiadisasterdisplacement190511webeng.pdf) (consultado el 15 de marzo de 2021); la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja también ha elaborado otras orientaciones pertinentes, como "*The Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response*" (IFRC, 2019). Disponible en [www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/DPR\\_Checklist\\_Final\\_EN\\_Screen.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/DPR_Checklist_Final_EN_Screen.pdf) (consultado el 15 de marzo de 2021); "*Advocating to Strengthen Disaster Laws and Policies to Protect Internally Displaced Persons in Africa: A Guide for National Societies*" (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2021). Disponible en [https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster\\_law/2021-04/IFRC-Advocating%20to%20Strengthen%20Disaster-FINAL-rev2.1%20DLP%20logo.pdf](https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-04/IFRC-Advocating%20to%20Strengthen%20Disaster-FINAL-rev2.1%20DLP%20logo.pdf) (consultado el 22 de abril de 2021).

<sup>49</sup> Este proceso de identificación de los informantes y las restricciones de la COVID-19 hicieron que sólo se entrevistara a un número limitado de actores de base. Las barreras lingüísticas y las escasas posibilidades de traducción también influyeron en la selección.

<sup>50</sup> Se preparó una serie de preguntas semiestructuradas en las entrevistas para obtener información sobre los temas clave de este informe. El enfoque y la dirección de cada entrevista variaron en función de la experiencia y los conocimientos de cada informante.

### III CONFLICTO, DESASTRE Y DESPLAZAMIENTO EN CINCO PAÍSES DE ESTUDIO

Esta sección ofrece un resumen de las dinámicas de los conflictos, los desastres y los desplazamientos en el Afganistán, Colombia, el Níger, Filipinas y Somalia. Los datos sobre los países han sido extraídos de los estudios de casos detallados que se incluyen como anexos a este informe. El resumen destaca manifestaciones históricas y contemporáneas de conflictos y violencia, las principales amenazas naturales desencadenantes de desastres y el alcance y la dinámica asociados a los nuevos desplazamientos. Explica si los desastres y los conflictos se producen en lugares distintos o coinciden geográficamente, y aporta información sobre sus interacciones, como los desplazamientos múltiples. La atención se centra en datos y dinámicas de 2018 y 2019. Esta sección aporta el contexto para las observaciones posteriores.

#### 3.1 Afganistán<sup>51</sup>

Año	Nuevo desplazamiento por desastre	Nuevo desplazamiento por conflicto	Stock de desplazamientos por conflicto <sup>52</sup>
2014	13.000	156.000	805.000
2015	71.000	335.000	1.174.000
2016	7.400	653.000	1.553.000
2017	27.000	474.000	1.286.000
2018	435.000	372.000	2.598.000
2019	117.000	461.000	2.993.000

Los desplazamientos asociados al conflicto y la violencia son frecuentes en el Afganistán desde finales de la década de 1970.<sup>53</sup> Son muchos los actores que han contribuido a los ciclos de violencia que han mermado la resiliencia de la población, entre ellos, los talibanes, el Estado Islámico, el Gobierno, actores internacionales, países extranjeros y las milicias étnicas, comunales e islamistas. En los últimos años se ha registrado un aumento relativo de nuevos desplazamientos internos relacionados con el conflicto y la violencia. En 2018, se produjeron desplazamientos en el contexto del conflicto y la violencia en 33 de las 34 provincias, y se calcula que los nuevos

<sup>51</sup> Puede consultarse un análisis más detallado sobre el estudio de caso del Afganistán en el anexo[2].

<sup>52</sup> Al igual que todos los datos sobre personas desplazadas internamente (PDI) que figuran en este informe, estas cifras se han extraído de la base de datos mundial de desplazamientos internos ("*Global Internal Displacement Database*") del IDMC (véase la nota 15). Para más información sobre los cálculos y la metodología del IDMC en "*What's behind our data*" (IDMC, sin fecha). Disponible en [www.internal-displacement.org/countries/afghanistan](http://www.internal-displacement.org/countries/afghanistan) (consultado en julio de 2020). El IDMC explica los complejos retos que entraña la recopilación de datos en el Afganistán debido a que sus condiciones de seguridad son muy cambiantes, faltan campamentos oficiales, la movilidad es fluida y el espacio humanitario cada vez es más reducido. La organización destaca también las distintas fuentes utilizadas para compilar las estimaciones, como la información recopilada por la OCHA y la OIM, y hace algunas advertencias. Por ejemplo, es posible que las estimaciones sobre el conflicto no incluyan los desplazamientos secundarios y que no se contabilice a las PDI "temporales". No se ofrece ningún análisis de las estimaciones sobre desplazamientos relacionados con desastres, que parecen estar basadas en entrevistas con informantes. A diferencia del caso de los nuevos desplazamientos asociados al conflicto y la violencia, la OCHA no ha compilado estimaciones sobre los desplazamientos asociados a los desastres.

<sup>53</sup> Para información general sobre el Afganistán y el desplazamiento, véase "*Country information: Afghanistan*" (IDMC, sin fecha). Disponible en [www.internal-displacement.org/countries/afghanistan](http://www.internal-displacement.org/countries/afghanistan) (consultado en julio de 2020). Puede consultarse más información en los informes disponibles en este sitio web.

desplazamientos ascendieron a 372.000.<sup>54</sup> Las cifras aumentaron en 2019, con unos 461.000 nuevos desplazamientos en 32 de las 34 provincias.<sup>55</sup> A finales de 2019 seguían desplazadas en el contexto del conflicto y la violencia casi 3 millones de personas.<sup>56</sup>

Aunque el conflicto y la violencia son los principales desencadenantes del desplazamiento interno, las amenazas naturales, como las sequías, inundaciones, terremotos, tormentas y avalanchas, también provocan desplazamientos. Casi todas las provincias del Afganistán se han visto afectadas al menos por un desastre en los últimos 30 años,<sup>57</sup> y aproximadamente 250.000 personas se ven afectadas por desastres cada año.<sup>58</sup> En 2018 se produjeron 435.000 nuevos desplazamientos asociados a desastres. Estas cifras representan un importante aumento con respecto a los años anteriores.<sup>59</sup> La sequía provocada por años de precipitaciones inferiores a la media afectó al menos a 20 provincias<sup>60</sup> y se calcula que supuso 371.000 desplazamientos del total anual; muchas de las personas desplazadas procedían de las provincias occidentales de Badghis, Ghor y Herat.<sup>61</sup> En 2019, los desastres provocaron aproximadamente 117.000 nuevos desplazamientos. La gran mayoría de las personas huían de las inundaciones en las provincias occidentales, y también se registraron 4.200 desplazamientos relacionados con la sequía.<sup>62</sup>

Estas causas y desencadenantes se solapan en muchas provincias, pero los cambios en los ciclos y los patrones del conflicto y la violencia hacen que las interacciones con las amenazas, los desastres y los desplazamientos internos sean dinámicas y varíen geográficamente.<sup>63</sup> La Oficina

---

<sup>54</sup> "Afghanistan: Figure analysis – displacement related to conflict and violence" (IDMC, 2019). Disponible en [www.internal-displacement.org/sites/default/files/2019-05/GRID%202019%20-%20Conflict%20Figure%20Analysis%20-%20AFGHANISTAN.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2019-05/GRID%202019%20-%20Conflict%20Figure%20Analysis%20-%20AFGHANISTAN.pdf) (consultado en julio de 2020).

<sup>55</sup> "Afghanistan: Displacement associated with conflict and violence: Figure analysis – GRID 2020" (IDMC, 2020). Disponible en [www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20-%20Conflict%20Figure%20Analysis%20-%20AFGHANISTAN.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20-%20Conflict%20Figure%20Analysis%20-%20AFGHANISTAN.pdf) (consultado en julio de 2020).

<sup>56</sup> *Ibid.*, nota 14, p. 49.

<sup>57</sup> "Disaster Risk Reduction and Protracted Violent Conflict: The Case of Afghanistan" (Rodrigo Mena, Dorothea Hilhorst y Katie Peters, 2019), p. 9. Disponible en [www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12883.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12883.pdf) (consultado en julio de 2020).

<sup>58</sup> "Afghanistan – complex emergency" (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], 2019), p. 5. Disponible en [www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/afghanistan\\_ce\\_fs01\\_01-10-2020.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/afghanistan_ce_fs01_01-10-2020.pdf) (consultado en julio de 2020).

<sup>59</sup> Este se considera el mayor desplazamiento relacionado con un desastre en al menos una década en el Afganistán: Véase el Informe mundial sobre desplazamiento interno de 2019: "Global Report on Internal Displacement 2019" (IDMC, 2019), p. 36. Disponible en [www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/](http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/) (consultado en julio de 2020).

<sup>60</sup> "Drought grips large parts of Afghanistan" (OCHA, 2018). Disponible en [www.unocha.org/story/drought-grips-large-parts-afghanistan](http://www.unocha.org/story/drought-grips-large-parts-afghanistan) (consultado en julio de 2020); "Afghanistan humanitarian needs overview" (OCHA, 2019), p. 14. Disponible en [reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-humanitarian-needs-overview-2020-december-2019](http://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-humanitarian-needs-overview-2020-december-2019) (consultado en julio de 2020).

<sup>61</sup> Véase la nota 59, p. 36.

<sup>62</sup> Véase la nota 14 (IDMC, 2020), pp. 12, 49 y 50.

<sup>63</sup> Véase, por ejemplo, la nota 59: "En realidad, las causas de desplazamiento en el Afganistán están entrelazadas. El impacto de la sequía fue el golpe decisivo para muchas familias que habían estado viviendo en zonas rurales carentes de servicios después de años de conflicto armado. Sus recursos y mecanismos para hacer frente a los problemas han ido disminuyendo con el tiempo, y 2018 marcó un punto crítico cuando las condiciones se tornaron intolerables, lo que ocasionó el desplazamiento relacionado a desastres más grande del país en al menos una década (p. 36). Véase también, "National Policy on Internally Displaced Persons" (Afganistán, 2013), p. 14. Disponible en [www.refworld.org/docid/52f0b5964.html](http://www.refworld.org/docid/52f0b5964.html) (consultado en julio de 2020); nota 60 (OCHA, 2019).

de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) subraya que los desencadenantes del desplazamiento suelen ser complejos y acumulativos.<sup>64</sup> En una evaluación de 2019 que abarcaba todo el Afganistán, el 56 % de los núcleos familiares de PDI indicaron que su desplazamiento se debía a una combinación de conflicto activo, conflicto anticipado y desastre natural (de ocurrencia lenta o repentino).<sup>65</sup> Además, muchos afganos se enfrentan a desplazamientos secundarios o múltiples:<sup>66</sup> los desastres afectan a personas que también han sufrido el conflicto y la violencia;<sup>67</sup> se producen inundaciones reiteradamente en las mismas zonas;<sup>68</sup> y las poblaciones desplazadas también se enfrentan a la amenaza de los desalojos.<sup>69</sup>

Las PDI huyen a las zonas urbanas en busca de seguridad y de ayuda.<sup>70</sup> Buscan refugio en múltiples entornos: enclaves similares a campamentos; asentamientos informales, espontáneos y no planificados; entre comunidades de acogida o familiares y amigos; y en alojamientos de alquiler. Aunque algunas PDI retornan a sus lugares de origen después de períodos relativamente cortos, otros muchos, sobre todo los que han huido en un contexto de conflicto, siguen siendo PDI durante años.<sup>71</sup> El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia siguen representando un reto fundamental en el Afganistán y afectan a las posibilidades de alcanzar soluciones duraderas. Entre 2012 y 2019, retornaron al país más de 3,3 millones de afganos, procedentes, principalmente, del Pakistán y el Irán.<sup>72</sup> Algunos viven dificultades similares a las que afrontan las PDI a su retorno.<sup>73</sup>

### 3.2 Colombia<sup>74</sup>

---

<sup>64</sup> Véase la nota 60 (OCHA, 2019), p. 28.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*; nota 63 (Afganistán, 2013), pp. 14 y 15.

<sup>67</sup> "Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acerca de su misión al Afganistán", A/HRC/35/27/Add.3 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2017), párrafo 13. IU(((Disponible en <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/091/19/PDF/G1709119.pdf?OpenElement> (consultado en julio de 2020); nota 63 (Afganistán, 2013).b

<sup>68</sup> Entrevistas a informantes clave a distancia realizadas entre mayo y junio de 2020 en los archivos de la autora.

<sup>69</sup> "Afghanistan: Humanitarian Response Plan 2018–2021" (OCHA, 2020). Disponible en [www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistaNo\\_\\_\\_\\_\\_aplicabledocument/afghanistan-humanitarian-response-plan-2018-2021-june-2020-revision](http://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistaNo_____aplicabledocument/afghanistan-humanitarian-response-plan-2018-2021-june-2020-revision) (consultado en agosto de 2020). Véase, más genérico, "Stuck in the mud: urban displacement and tenure security in Kabul's informal settlements" (Mohammad Abdoh y Anna Hirsch-Holland, 2019). Disponible en [reliefweb.int/report/afghanistan/grid-2019-global-report-internal-displacement-stuck-mud-urban-displacement-and](http://reliefweb.int/report/afghanistan/grid-2019-global-report-internal-displacement-stuck-mud-urban-displacement-and) (consultado en agosto de 2020).

<sup>70</sup> Véase la nota 67 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2017), párrafo 6; nota 63 (Afganistán, 2013), p. 14.

<sup>71</sup> Véase la nota 63 (Afganistán, 2013), pp. 14 y 15; "Policy Framework for Returnees and IDPs" (Afganistán, 2017). Disponible en [www.refworld.org/docid/5b27b0504.html](http://www.refworld.org/docid/5b27b0504.html) (consultado en julio de 2020), párrafo 4; nota 67 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2017), párrafos 6 y 78.

<sup>72</sup> Véase la nota 56 (IDMC, 2020), p. 49.

<sup>73</sup> Véase *ibid.*; nota 69; véase también "Socio-economic survey and post-distribution monitoring: UNHCR's assistance programmes for returnees, IDPs and persons with specific needs" (ACNUR, 2019). Disponible en [data2.unhcr.org/eNo\\_aplicabledocuments/details/70157](http://data2.unhcr.org/eNo_aplicabledocuments/details/70157) (consultado en diciembre de 2020). Véase, más genérico, "A different kind of pressure: the cumulative effects of displacement and return in Afghanistan" (IDMC, 2020). Disponible en [www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/202001-afghanistan-cross-border-report.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/202001-afghanistan-cross-border-report.pdf) (consultado en julio de 2020).

<sup>74</sup> Puede consultarse un análisis más detallado del estudio de caso de Colombia en el anexo [3].

Año	Nuevo desplazamiento por desastre	Nuevo desplazamiento por conflicto	Stock de desplazamiento por conflictos (IDMC) <sup>75</sup>	Stock de desplazamientos por conflicto (registro nacional) <sup>76</sup>
2014	20.000	137.000	6 044 000	7 236 090
2015	4.600	224.000	6 270 000	7 447 928
2016	31.000	171.000	7 246 000	7 569 016
2017	25.000	139.000	6 509 000	7 678 728
2018	67.000	145.000	5 761 000	7 822 017
2019	35.000	139.000	5 576 000	7 904 093

Durante más de cinco décadas, el conflicto armado y la violencia en la que participan las fuerzas de seguridad del Gobierno y los actores armados no estatales, incluidos los grupos paramilitares y guerrilleros, han provocado desplazamientos internos a gran escala en Colombia.<sup>77</sup> Nacido de la marginación política y socioeconómica, de los conflictos y de la violencia generalizada entre otros factores, el desplazamiento interno afectó inicialmente a las comunidades rurales y se intensificó con el tiempo hasta afectar también a los habitantes de pueblos y ciudades. Entre las causas se encuentran la competencia y el control sobre la tierra y el territorio y el despojo de los mismos, incluso para el tráfico ilícito de drogas, la persecución, las amenazas, la extorsión y el temor al reclutamiento, entre otras violaciones de los derechos humanos. A pesar de firmar, en 2016, un histórico acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, las zonas desmovilizadas han tardado en pasar a estar bajo el control del Gobierno. Mientras tanto, otros grupos armados no estatales han ganado poder y el aumento de los combates, la violencia y los enfrentamientos han provocado más desplazamientos internos. Entre 2017 y 2019, cada año se registraron cerca de 140 000 nuevos desplazamientos asociados con el conflicto y la violencia. El llamado “confinamiento” también ha creado situaciones humanitarias complejas, con comunidades civiles incapaces de huir a un lugar seguro o restringidas por la fuerza.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Al igual que todos los datos sobre PDI utilizados en este informe, las estimaciones de las tres primeras columnas de esta tabla, incluidas las estimaciones relativas al stock, se han extraído de la base de datos mundial de desplazamientos internos (“*Global Internal Displacement Database*”) del IDMC (véase la nota 15). Más información sobre los cálculos y la metodología en “*What’s behind our data*” (IDMC, sin fecha). Disponible en [www.internal-displacement.org/countries/colombia](http://www.internal-displacement.org/countries/colombia) (consultado en junio de 2020). Véase también “Atrapados: buscando soluciones duraderas tras el acuerdo de paz en Colombia” (IDMC, 2019), p. 7. Disponible en [www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201903-colombia-cross-border-report.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201903-colombia-cross-border-report.pdf) (consultado en junio de 2020). En este informe, la IDMC señala que “Desde 2017, la cifra del IDMC descuenta a las personas desplazadas internamente que han superado su vulnerabilidad relacionada con el desplazamiento, basándose en las evaluaciones realizadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que considera factores como la vivienda, la educación, la documentación y el empleo. Las personas que sólo han superado la vulnerabilidad relacionada con la vivienda, pero siguen enfrentándose a problemas en otras áreas se contabilizan por separado, reconociendo que su progreso hacia soluciones duraderas no constituye todavía el fin definitivo del desplazamiento. Como resultado del planteamiento adoptado, las estimaciones del IDMC son inferiores a las cifras oficiales del Gobierno”. En cambio, las estimaciones del registro de víctimas del Gobierno colombiano (última columna) incluyen a todas las personas desplazadas desde 1985.

<sup>76</sup> Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas facilitada durante 2020, en los archivos de la autora.

<sup>77</sup> Para información general sobre Colombia y el desplazamiento, véase “*Country information: Colombia*” (IDMC, s.f.). Disponible en [www.internal-displacement.org/countries/colombia](http://www.internal-displacement.org/countries/colombia) (consultado en junio de 2020). Puede consultarse más información en los informes disponibles en este sitio web.

<sup>78</sup> Las personas pueden estar confinadas de formas muy diversas. Por ejemplo, puede producirse un confinamiento cuando los actores armados imponen restricciones a la libre de circulación de los civiles como estrategia, instrumento

Colombia también es vulnerable ante amenazas naturales como inundaciones, deslizamientos de tierra, tormentas, terremotos y erupciones volcánicas y registra desplazamientos internos asociados a los desastres. Los riesgos se derivan de la pobreza, de unos densos asentamientos informales en lugares propensos a las amenazas y la construcción insegura de edificios en un contexto de urbanización no planificada. Se estima que, en 2018, se produjeron 67 000 nuevos desplazamientos en Colombia, en su mayoría debidos a las inundaciones.<sup>79</sup> En 2019, se estima que se produjeron 35 000 nuevos desplazamientos provocados por inundaciones, deslizamientos, incendios forestales y tormentas, incluso en los departamentos de Putumayo, Antioquia, Magdalena y Nariño.<sup>80</sup>

Colombia se ha visto muy afectada por el desplazamiento interno, principalmente debido a conflictos y Violencia.<sup>81</sup> La mayoría de las personas desplazadas internamente en Colombia han huido de las zonas rurales y se encuentran en centros urbanos, incluidas las principales ciudades, a menudo en barrios marginales y asentamientos informales.<sup>82</sup> Muchas personas desplazadas internamente han sufrido múltiples desplazamientos. Aunque el conflicto es el principal desencadenante, los desastres también han provocado los desplazamientos secundarios.<sup>83</sup> Las condiciones de crisis en Venezuela han llevado al retorno de refugiados colombianos, que se encuentran sin poder regresar a sus lugares de origen y enfrentando las causas y los desencadenantes que conducen al desplazamiento en toda Colombia.<sup>84</sup>

---

de control o como táctica de guerra; cuando las zonas donde habita población civil quedan rodeadas por actores armados, enfrentamientos entre actores armados o minas terrestres o bien cuando los actores armados utilizan a las comunidades como escudos protectores. El confinamiento puede ser un primer paso para el posterior desplazamiento. El confinamiento puede impedir a las poblaciones el acceso a los medios de subsistencia, la atención sanitaria, la educación y otros servicios y recursos esenciales, incluidos los alimentos, durante períodos prolongados. Entrevista a un informante en los archivos de la autora. Véase la nota 14, p. 56; "Panorama de las necesidades humanitarias" (OCHA, 2020). Disponible en [www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hno\\_2020\\_colombia\\_esp.pdf](http://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hno_2020_colombia_esp.pdf) (consultado en agosto de 2020).

<sup>79</sup> Véase la nota 59, p. 39.

<sup>80</sup> Véase la nota 77 (IDMC, sin fecha); y la nota 14, p. 56. El IDMC observa que existe un vacío de información sobre el número de personas desplazadas por los desastres en Colombia, ya que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres sólo publica datos sobre el número de personas afectadas y de viviendas dañadas y destruidas. Por ejemplo, el IDMC señala que las fuertes lluvias en el departamento del Chocó en febrero de 2019, que provocaron el desbordamiento de seis cauces de ríos, afectaron a cerca de 31 000 personas, pero no fue posible determinar el número de personas desplazadas.

<sup>81</sup> *Ibid.* Véase de forma más general: "Exile within borders: a study of compliance with the international regime to protect internally displaced persons" (Gabriel Cardona-Fox, 2015). Disponible en [repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/46559/CARDONA-FOX-DISSERTATION-2015.pdf?sequence=1](http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/46559/CARDONA-FOX-DISSERTATION-2015.pdf?sequence=1) (consultado en junio de 2020), p. 130.

<sup>82</sup> Véase la nota 11, pp. 92 a 96; la nota 81 (Cardona-Fox, 2015), p. 129.

<sup>83</sup> Véase la nota 77, inclusive "Atrapados : Buscando soluciones duraderas tras el acuerdo de paz en Colombia" (IDMC, 2019). Disponible en [www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201903-colombia-cross-border-report.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201903-colombia-cross-border-report.pdf) (consultado en junio de 2020); nota 11, pp. 92-96; "Colombia: A case study in the role of the affected State in humanitarian action" (ODI, 2008), p. 11. Disponible en [www.odi.org/en/publications/colombia-a-case-study-in-the-role-of-the-affected-state-in-humanitarian-action/](http://www.odi.org/en/publications/colombia-a-case-study-in-the-role-of-the-affected-state-in-humanitarian-action/) (consultado en junio de 2020); entrevista a un informante en los archivos de la autora.

<sup>84</sup> Véase, por ejemplo, la nota 75 (IDMC, 2019).



Según el registro nacional de víctimas, a finales de 2019 había 7.904.093 personas desplazadas víctimas del conflicto armado, mientras que los datos del IDMC estimaban que seguían existiendo 5.576.000 personas desplazadas internamente a causa del conflicto y la violencia.<sup>85</sup> Muchas PDI viven en condiciones de desplazamiento interno desde hace años, incluso décadas.<sup>86</sup> Las razones por las que las personas desplazadas internamente se encuentran en el limbo y no pueden conseguir soluciones incluyen la violencia, los conflictos, la inseguridad, la delincuencia, la falta de cualificación adaptada a los mercados urbanos (especialmente para las personas desplazadas internamente de las zonas rurales), la tenencia de la tierra, la restitución de la misma, la situación ilegal de los asentamientos, la insuficiente capacidad de los gobiernos locales, la todavía limitada integración en la acción del Estado de las personas desplazadas internamente, y la limitada asignación de recursos para soluciones duraderas.<sup>87</sup> Las investigaciones sugieren que el desplazamiento prolongado ha dejado en la pobreza o en la pobreza extrema a la gran mayoría de población colombiana desplazada internamente, principalmente en las zonas urbanas, con niveles de pobreza entre dos y tres veces superiores a los de la población general.<sup>88</sup>

### 3.3 Níger<sup>89</sup>

Año	Nuevo desplazamiento por desastre	Nuevo desplazamiento por conflicto	Stock de desplazamientos por conflicto <sup>90</sup>
2014	47.000	Sin datos	11.000
2015	38.000	47.000	153.000
2016	46.000	166.000	136.000
2017	189.000	40.000	144.000
2018	40.000	52.000	156.000
2019	121.000	57.000	195.000

En el Níger se han producido oleadas persistentes e imprevisibles de desplazamientos internos desde que Boko Haram inició los primeros ataques en el país a principios de 2015.<sup>91</sup> Hay nigerianos desplazados en múltiples zonas del país como consecuencia del conflicto y la violencia. La mayor parte de las PDI afectadas por el conflicto, algunos de los cuales han vivido múltiples

<sup>85</sup> Véase la nota 75.

<sup>86</sup> Véase, por ejemplo, la nota 11.

<sup>87</sup> *Ibid.*, pp. 92 a 96.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 93. Véase también la nota 81 (Cardona-Fox, 2015), p. 129, citando al IDMC.

<sup>89</sup> Puede consultarse un análisis más detallado del estudio de caso nigerino en el anexo [4].

<sup>90</sup> Al igual que todos los datos sobre PDI que figuran en este informe, estas cifras se han extraído de la base de datos mundial de desplazamientos internos del IDMC, la “*Global Internal Displacement Database*” (véase la nota 15). Para más información sobre los cálculos y la metodología del IDMC, véase “*What's behind our data*” (IDMC, s.f.). Disponible en [www.internal-displacement.org/countries/niger](http://www.internal-displacement.org/countries/niger) (consultado en junio de 2020). El IDMC explica que para la compilación de las estimaciones sobre el Níger se utilizan distintas fuentes, entre ellas, la información recabada por la Dirección Regional del Estado Civil del Gobierno del Níger. Los datos sobre los desplazamientos asociados a inundaciones se han extraído de una combinación de fuentes de los medios de comunicación locales, informes gubernamentales y evaluaciones de organizaciones internacionales. Para la estimación de 2019, el IDMC utilizó las estimaciones de la OCHA sobre destrucción de viviendas, trianguladas con otras fuentes.

<sup>91</sup> Para información general sobre el Níger y el desplazamiento, véase “*Country information: Niger*” (IDMC, sin fecha). Disponible en [www.internal-displacement.org/countries/niger](http://www.internal-displacement.org/countries/niger) (consultado en junio de 2020). Puede consultarse más información en los informes disponibles en este sitio web.

desplazamientos, son acogidos por las comunidades locales y viven en la región de Diffa, en el sureste, cerca de la frontera con Nigeria. Los nigerianos del suroeste, de las regiones de Tahoua y Tillabéri, también han acabado siendo desplazados internamente como consecuencia del recrudecimiento de la violencia comunitaria y de los ataques de grupos armados no estatales situados en las regiones fronterizas con Burkina Faso y Malí. En 2019, se produjeron nuevos desplazamientos asociados con el conflicto y la violencia en la región de Maradi, donde la llegada de miles de nigerianos generó tensiones. A finales de 2019, casi 200.000 personas seguían desplazadas internamente debido a la violencia y el conflicto.

Las zonas rurales y urbanas del Níger, en especial las situadas en torno a los ríos, son propensas a inundaciones recurrentes que provocan desplazamientos internos. Desde mediados de la década de 1980, se ha producido un aumento de pluviosidad media, con el consiguiente aumento de la frecuencia de las inundaciones durante la estación de las lluvias.<sup>92</sup> Se producen inundaciones recurrentes tanto en las zonas afectadas por el conflicto como en las que no lo están, por ejemplo, en la capital, Niamey, a lo largo de los ríos Níger y Komadougou, y en las ciudades de Dosso, Maradi y Zinder, entre otras. Las inundaciones en Niamey y las regiones afectadas por el conflicto de Tillabéri y Diffa, por ejemplo, han desencadenado desplazamientos. En términos más generales, al igual que sucede en otras partes del Sahel, el Níger ha experimentado —y sigue enfrentando— un aumento de las temperaturas, sequías, desertificación, aridez y escasez de agua, que merman la productividad agrícola, el pastoreo y otros medios de subsistencia, y, por ende, repercuten en la seguridad alimentaria.<sup>93</sup>

Existen estimaciones disponibles sobre nuevos desplazamientos asociados a las inundaciones correspondientes al Níger;<sup>94</sup> pero, no estimaciones sobre desplazamientos asociados a la sequía.<sup>95</sup> Esto significa que las estimaciones anuales del IDMC sobre los desplazamientos asociados a los desastres no recogen este último fenómeno. Los aspectos más importantes para comprender el desplazamiento asociado a la sequía son el modo en que se manifiesta y dónde están los puntos de inflexión para las distintas personas, incluidos los pastores y los agricultores.<sup>96</sup> Ya hay iniciativas en marcha para elaborar estimaciones y comprender mejor estos desplazamientos en el Níger.<sup>97</sup> Una investigación realizada recientemente por el IDMC ha constatado que, en las épocas de

---

<sup>92</sup> “Plan de Contingence Inondation 2020” (Níger, 2020), p. 5, en los archivos de la autora.

<sup>93</sup> Véase, por ejemplo, “Niger” (Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación, sin fecha). Disponible en [www.gfdrr.org/en/niger](http://www.gfdrr.org/en/niger) (consultado en junio de 2020).

<sup>94</sup> “What’s behind our data” (IDMC, sin fecha). Disponible en [www.internal-displacement.org/countries/niger](http://www.internal-displacement.org/countries/niger) (consultado en junio de 2020).

<sup>95</sup> *Ibid.* El IDMC explica que no hay ningún organismo que recopile o consolide datos sobre los desplazamientos asociados a la sequía, si bien existen iniciativas en curso encaminadas a medir y recopilar datos sobre este fenómeno, incluyendo la identificación de indicadores relevantes, como la inseguridad alimentaria y las oportunidades de subsistencia. Véase también “They call it exodus: breaking the cycle of distress migration in Niger” (IDMC, 2019), p. 8. Disponible en [www.internal-displacement.org/publications/they-call-it-exodus-breaking-the-cycle-of-distress-migration-in-niger](http://www.internal-displacement.org/publications/they-call-it-exodus-breaking-the-cycle-of-distress-migration-in-niger) (consultado en junio de 2020).

<sup>96</sup> Véase, por ejemplo, “Beyond drought: adding life to the numbers” (IDMC, 2020). Disponible en [www.internal-displacement.org/features/beyond-drought-niger-ethiopia-somalia-iraq-displacement](http://www.internal-displacement.org/features/beyond-drought-niger-ethiopia-somalia-iraq-displacement) (consultado en junio de 2020). Sobre las dimensiones conceptuales, véase, más genérico, “On the margin: Kenya’s pastoralists - from displacement to solutions, a conceptual study on the internal displacement of pastoralists” (Nina Schrepfer y Martina Caterina, 2014). Disponible en [www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201403-af-kenya-on-the-margin-en.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201403-af-kenya-on-the-margin-en.pdf) (consultado en junio de 2020).

<sup>97</sup> “Informe mundial sobre desplazamiento interno 2020” (IDMC, 2019). Disponible en [www.internal-displacement.org/africa-report](http://www.internal-displacement.org/africa-report) (consultado en junio de 2020), pp. 47-48.

sequía e inseguridad alimentaria, el Níger registra unos patrones comunes de migración estacional y por situaciones de dificultad (un “éxodo” anual), así como movimientos pastoriles “inusuales”, lo que sugiere que algunos de estos movimientos deberían considerarse desplazamientos.<sup>98</sup> En este contexto, el IDMC observa también los nexos de unión existentes entre el conflicto y los desastres en muchas regiones del país,<sup>99</sup> e indica que la información sobre la forma en que se producen los desplazamientos en el contexto de los fenómenos de ocurrencia más lenta, como las sequías, podría apoyar los esfuerzos encaminados a comprender mejor las interacciones con el conflicto y la violencia.<sup>100</sup>

### 3.4 Filipinas<sup>101</sup>

Año	Nuevo desplazamiento por desastre	Nuevo desplazamiento por conflicto	Stock de desplazamientos por conflicto <sup>102</sup>
2014	5.787.000	124.000	78.000
2015	2.221.000	288.000	62.000
2016	5.930.000	280.000	87.000
2017	2.529.000	645.000	445.000
2018	3.802.000	188.000	301.000
2019	4.094.000	183.000	182.000

Filipinas es un Estado archipelágico situado en el Cinturón de Fuego y el Cinturón de Tifones del Océano Pacífico.<sup>103</sup> Está muy expuesta a diversas amenazas naturales, como tifones, tormentas tropicales, inundaciones, terremotos, deslizamientos de tierras, tsunamis y erupciones volcánicas. Los desastres provocan desplazamientos a gran escala que afectan a millones de personas y han dado lugar a desplazamientos frecuentes, múltiples o de larga duración. Entre 2014 y 2019, se registró una media de más de 4 millones de nuevos desplazamientos asociados a desastres cada año. Filipinas figura normalmente entre los primeros países del mundo en cuanto a nuevos

<sup>98</sup> Véase la nota 95 (IDMC, 2019).

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>100</sup> Véase la nota 97 (IDMC, 2019), pp. 47 y 48.

<sup>101</sup> Puede consultarse un análisis más detallado del estudio de caso de Filipinas en el anexo [5].

<sup>102</sup> Al igual que todos los datos sobre PDI utilizados en este informe, estas cifras se han extraído de la base de datos mundial de desplazamientos internos (*Global Internal Displacement Database*) del IDMC, (véase la nota 15). Más información sobre los cálculos y la metodología del IDMC en “*What’s behind our data*” (IDMC, sin fecha). Disponible en [www.internal-displacement.org/countries/philippines](http://www.internal-displacement.org/countries/philippines) (consultado en septiembre de 2020). El IDMC señala que Filipinas es uno de los países más fiables de Asia en lo referente a datos sobre desplazamientos por conflicto y por desastres, y que las principales fuentes de datos son el Centro de Información y Supervisión de Operaciones de Respuesta ante Desastres (DROMIC), perteneciente al Gobierno, que forma parte del Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, y el ACNUR, que trabaja con socios en la región de Mindanao. El DROMIC ofrece cobertura nacional y publica informes periódicos sobre la situación, que incluyen cifras globales de desplazamientos por conflictos y desastres. Los casos en los que el DROMIC no ha informado sobre los desplazamientos relacionados con el conflicto y con desastres guardan relación con eventos de menor escala. Los datos del ACNUR han servido para aportar información más detallada sobre las diversas formas de desplazamientos asociados al conflicto. Véase “Philippines: Disaster displacement data from preparedness to recovery” (PR20, 2020). Disponible en [www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/philippines\\_DDDPR.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/philippines_DDDPR.pdf) (consultado en enero de 2021).

<sup>103</sup> Para información general sobre Filipinas y el desplazamiento, véase “*Country information: Philippines*” (IDMC, sin fecha). Disponible en [www.internal-displacement.org/countries/philippines](http://www.internal-displacement.org/countries/philippines) (consultado en junio de 2020). Puede consultarse más información en los informes disponibles en este sitio web.

desplazamientos asociados a desastres.

Aunque con menor escala, los nuevos desplazamientos asociados al conflicto y la violencia también han empezado a ser habituales en el sur de Filipinas. En Mindanao, sobre todo en la Región Autónoma de Bangsamoro, en el Mindanao Musulmán, los conflictos internos que afectan a diversos actores (entre ellos, separatistas musulmanes, milicias de clanes, grupos delictivos, clanes políticos y fuerzas gubernamentales y determinados grupos armados, incluidos los inspirados por el Estado Islámico) han desencadenado el desplazamiento de personas durante décadas. El conflicto y la violencia prosiguen en algunas zonas del país, con enfrentamientos entre distintos grupos y las fuerzas militares filipinas. En 2017, por ejemplo, se intensificó la violencia y esto dio lugar a importantes desplazamientos, sobre todo en Marawi.<sup>104</sup> Las disputas familiares o de clanes, denominadas “*rido*”, en las que los civiles se enzarzan en violencia armada, sobre todo por la tierra, también han provocado desplazamientos.<sup>105</sup> A finales de 2019, más de 180.000 personas seguían desplazadas internamente debido a los conflictos. En Mindanao también hubo desplazamientos de personas por desastres provocados por amenazas naturales como tifones, terremotos e inundaciones.<sup>106</sup> Asimismo, se producen múltiples desplazamientos asociados tanto a conflictos como a desastres.<sup>107</sup>

Muchas de las personas desplazadas internamente que se refugian de los desastres en centros de evacuación, con comunidades de acogida o en entornos urbanos regresan a sus lugares de origen con relativa rapidez, incluso aunque lo hagan a viviendas dañadas o destruidas, medios de subsistencia agotados y lugares en riesgo de desastre.<sup>108</sup> Sin embargo, esto no implica necesariamente que las personas que regresan hayan cubierto las necesidades de protección y asistencia asociadas a su desplazamiento.<sup>109</sup> Otras pueden encontrar obstáculos a su retorno, como restricciones militares en determinadas zonas o porque sus zonas de origen se hayan considerado inseguras. A algunas se las reubica en nuevos lugares o siguen viviendo en albergues temporales.

La confluencia de diversos factores y la experiencia de múltiples desplazamientos pueden agravar las precarias condiciones de vida, agotar la resiliencia y aumentar la vulnerabilidad. Los grupos

---

<sup>104</sup> *Ibid.*; “*Philippines: Mindanao conflict*” (ACAPS, sin fecha). Disponible en [www.acaps.org/country/philippines/crisis/mindanao-conflict](http://www.acaps.org/country/philippines/crisis/mindanao-conflict) (consultado en septiembre de 2020).

<sup>105</sup> Entrevistas a informantes en los archivos de la autora.

<sup>106</sup> Véase “Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acerca de su misión a Filipinas”, A/HRC/32/35/Add.3 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2016). Disponible en [reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1606860.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1606860.pdf) (consultado en septiembre de 2020); “*Cycle of conflict and neglect: Mindanao’s displacement and protection crisis. Summary and recommendations*” (IDMC, 2009). Disponible en [www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/200910-ap-philippines-cycle-of-conflict-and-neglect-sumrec-country-en.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/200910-ap-philippines-cycle-of-conflict-and-neglect-sumrec-country-en.pdf) (consultado en septiembre de 2020); nota 102 (IDMC, s.f.).

<sup>107</sup> Véase, por ejemplo, *Ibid.*, (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2016). Los informantes también señalaron que en algunas zonas de la provincia de Maguindanao se producen desplazamientos reiterados de personas por los conflictos y la violencia, y por los desastres. Véase también, “*Philippines: Amid floods and armed conflict, a safer space for students in Pagatin*” (CICR, 2020). Disponible en [https://www.icrc.org/eNo\\_aplicableocument/amid-floods-and-armed-conflict-safer-space-students-pagatin](https://www.icrc.org/eNo_aplicableocument/amid-floods-and-armed-conflict-safer-space-students-pagatin) (consultado en febrero de 2021).

<sup>108</sup> *Ibid.*, (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 2016), apartado 6; nota 11.

<sup>109</sup> *Ibid.*, (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 2016).

marginados, como las poblaciones indígenas, se ven especialmente afectados.<sup>110</sup> Los desplazamientos también se producen en contextos de inseguridad en la tenencia de la tierra o de derechos informales.<sup>111</sup> Entre las razones por las que el desplazamiento puede llegar a ser prolongado o limitar las soluciones duraderas figuran el conflicto y la violencia (también por la tierra); un suelo insuficiente o inadecuado para los lugares de reubicación; la falta de sistemas de justicia eficaces, incluso para abordar los conflictos por la tenencia de la tierra; insuficiencia en cuanto a la inversión en, y la atención a, unos medios de subsistencia sostenibles y activos productivos; y consultas y condiciones inadecuadas en los lugares de reubicación.<sup>112</sup>

### 3.5 Somalia<sup>113</sup>

Año	Nuevo desplazamiento por desastre	Nuevo desplazamiento por conflicto	Stock de desplazamientos por conflicto <sup>114</sup>
2014	36.000	89.000	1.107.000
2015	59.000	90.000	1,223,000
2016	70.000	113.000	1.107.000
2017	899.000	388.000	825.000
2018	547.000	578.000	2.648.000
2019	479.000	188.000	2.648.000

<sup>110</sup> Puede consultarse un análisis de las vulnerabilidades concretas que afectan a los pueblos indígenas en *"Inclusive data on disaster displacement must include indigenous people"* (Álvaro Sardiza Miranda y otros, 2020). Disponible en [www.internal-displacement.org/expert-opinion/inclusive-data-on-disaster-displacement-must-include-indigenous-people](http://www.internal-displacement.org/expert-opinion/inclusive-data-on-disaster-displacement-must-include-indigenous-people) (consultado en enero de 2021).

<sup>111</sup> Correspondencia en los archivos de la autora. Por ejemplo, el riesgo de desastres puede considerarse un motivo razonable para el desalojo de los colonos informales. Se puede consultar más información en la Ley de la República n.º 7279, también conocida como Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1992.

<sup>112</sup> Véase la nota 11.

<sup>113</sup> Puede consultarse un análisis más detallado de Somalia en el anexo [6].

<sup>114</sup> Al igual que todos los datos sobre PDI utilizados en este informe, estas cifras se han extraído de la base de datos mundial de desplazamientos internos (*"Global Internal Displacement Database"*) del IDMC (véase la nota 15). Más información sobre los datos y la metodología del IDMC en *What's behind our data* (IDMC, sin fechas). Disponible en [www.internal-displacement.org/countries/somalia](http://www.internal-displacement.org/countries/somalia) (consultado en noviembre de 2020). El IDMC explica que tanto el ACNUR, como REACH y la OIM recaban datos sobre el desplazamiento interno en Somalia. Concretamente, la Red de Vigilancia y Protección de Repatriados, dirigida por el ACNUR recopila datos sobre el desplazamiento forzado y voluntario, así como sobre el retorno, una labor que goza del respaldo del Consejo Noruego para Refugiados, que trabaja con 39 colaboradores locales sobre el terreno. Sin embargo, el IDMC también señala que el conjunto de datos se ve afectado por retos metodológicos y conceptuales y que se está trabajando para resolverlos. Puede obtenerse más información sobre los datos de la Red de Vigilancia y Protección de Repatriados en *"Somalia internal displacement"* (ACNUR, sin fecha). Disponible en [unhcr.github.io/dataviz-somalia-prmn/index.html#reason=&month=&need=&pregion=&pdistrictmap=&cregion=&cdistrictmap=&year=2020](https://unhcr.github.io/dataviz-somalia-prmn/index.html#reason=&month=&need=&pregion=&pdistrictmap=&cregion=&cdistrictmap=&year=2020) (consultado en noviembre de 2020). Más información sobre la metodología del ACNUR en *"Methodology"* (ACNUR, sin fecha). Disponible en [data2.unhcr.org/eNo\\_aplicableocuments/details/53888](https://data2.unhcr.org/eNo_aplicableocuments/details/53888) (consultado el 16 de marzo de 2021). La OIM evalúa a las poblaciones desplazadas aproximadamente en la mitad de Somalia, donde inició su actividad de monitoreo en 2016, y REACH centra sus evaluaciones en las zonas urbanas. Véase *"Somalia: displacement associated with conflict and violence: Figure analysis – GRID 2020"* (IDMC, 2020). Disponible en [www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20%E2%80%93%20Conflict%20Figure%20Analysis%20%E2%80%93%20SOMALIA.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20%E2%80%93%20Conflict%20Figure%20Analysis%20%E2%80%93%20SOMALIA.pdf) (consultado en noviembre de 2020).

Los somalíes han vivido conflictos armados, violencia y violaciones de los derechos humanos desde hace décadas.<sup>115</sup> Los conflictos entre clanes y los combates en los que participan Al-Shabaab, otros grupos armados, actores internacionales, gobiernos extranjeros y las Fuerzas Armadas somalíes han agravado la fragilidad del Estado, debilitando la gobernanza y los mecanismos institucionales. En este contexto, el desplazamiento interno a gran escala se ha convertido en una característica común. En 2018, se notificaron más de 578.000 nuevos desplazamientos asociados con el conflicto y la violencia. Según el IDMC, se trata de la cifra más elevada en una década.<sup>116</sup> En 2019, se calcularon nuevos desplazamientos asociados con el conflicto y la violencia de 188.000 personas, la mayoría de ellos en el Bajo Shabelle, un bastión de Al-Shabaab.<sup>117</sup>

También son muchos los somalíes que tienen que hacer frente a sequías recurrentes, a inundaciones repentinas y desbordamientos de los ríos, incluso en las riberas de los ríos Shabelle y Juba,<sup>118</sup> así como a fuertes tormentas y otras amenazas naturales. Las inundaciones también afectan a zonas previamente afectadas por la sequía.<sup>119</sup> En 2018, el IDMC estimó 547.000 nuevos desplazamientos asociados a desastres: las inundaciones desencadenaron 289.000 del total.<sup>120</sup> En el contexto de la sequía en las regiones meridionales de Somalia, en el que la gente se desplazó en busca de agua y oportunidades de subsistencia, se registraron desplazamientos de otras 249.000 personas.<sup>121</sup> Asimismo, en 2019, se determinó que los desastres fueron el desencadenante principal de los nuevos desplazamientos, de cerca de medio millón de personas. Las inundaciones derivadas de una estación de lluvias especialmente húmeda fueron las

---

<sup>115</sup> Para información general sobre Somalia y el desplazamiento, véase "Country information: Somalia" (IDMC, sin fecha). Disponible en [www.internal-displacement.org/countries/somalia](http://www.internal-displacement.org/countries/somalia) (consultado en junio de 2020). Puede consultarse más información en los informes disponibles en este sitio web.

<sup>116</sup> Las estimaciones del IDMC de 2018 sobre nuevos desplazamientos internos asociados al conflicto y la violencia parecen incluir a personas desalojadas. Por ejemplo, el IDMC informa de que el 44 % de estos nuevos desplazamientos internos correspondían a desalojos de centros urbanos (principalmente de PDI). Véase la nota 59, p. 9. Otras razones incluyen las tensiones entre Somalilandia y Puntlandia y los enfrentamientos entre fuerzas del Gobierno y Al-Shabaab.

<sup>117</sup> Los desalojos siguieron siendo uno de los desencadenantes más importantes de los desplazamientos en 2019 pero, a diferencia de la estimación total de nuevos desplazamientos asociados al conflicto y la violencia de 2018, en la estimación de 2019 no se contabilizaron los desalojos forzados, que afectaron a más de 264.999 personas (en su mayoría, PDI). Véase "Somalia: displacement associated with conflict and violence: Figure analysis – GRID 2020" (IDMC, 2020). Disponible en [www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20E2%80%93%20Conflict%20Figure%20Analysis%20E2%80%93%20SOMALIA.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20E2%80%93%20Conflict%20Figure%20Analysis%20E2%80%93%20SOMALIA.pdf) (consultado en noviembre de 2020). Véase también la nota 114.

<sup>118</sup> "Somalia: 2019 Floods Impact and Needs Assessment" (Somalia, Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, 2020). Disponible en <http://documents1.worldbank.org/curated/en/764681585029507635/pdf/Somalia-2019-Floods-Impact-and-Needs-Assessment.pdf> (consultado en enero de 2021); "Flood response plan Somalia" (OCHA, 2020). Disponible en [reliefweb.int/report/somalia/somalia-flood-response-plan-june-2020](http://reliefweb.int/report/somalia/somalia-flood-response-plan-june-2020) (consultado en enero de 2021); Para más detalles sobre los impactos y las sequías anteriores, véase también "Somalia Drought Impact & Needs Assessment: Volume I Synthesis Report" (Somalia, Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico, sin fecha). Disponible en [www.gfdr.org/sites/default/files/publication/GSURR\\_Somalia%20DINA%20Report\\_Volume%20I\\_180116\\_Lowres\\_0.pdf](http://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/GSURR_Somalia%20DINA%20Report_Volume%20I_180116_Lowres_0.pdf) (consultado en enero de 2021).

<sup>119</sup> Véase, por ejemplo, la nota 97, pp. 20 y 32.

<sup>120</sup> Véase la nota 59, p. 10.

<sup>121</sup> *Ibid.*

causantes de buena parte de dichos desplazamientos.<sup>122</sup> Las sequías han sido uno de los principales desencadenantes de nuevos desplazamientos asociados a desastres en años anteriores. Por ejemplo, en 2017, casi 900.000 nuevos desplazamientos estuvieron asociados a la sequía.<sup>123</sup>

En algunas zonas de Somalia, incluidas las regiones meridional y central, se han producido desplazamientos por causas y desencadenantes interrelacionados y superpuestos, como el conflicto y la violencia, y los desastres asociados a sequías o inundaciones.<sup>124</sup> Las sequías se han sumado al conflicto, las ofensivas militares y las intervenciones de Al-Shabaab (entre otros factores) para crear inseguridad alimentaria o hambruna y obligar a los desplazamientos.<sup>125</sup> Si bien el IDMC proporciona estimaciones diferenciadas sobre el desplazamiento por conflicto y por violencia y por desastres, reconoce que la realidad es más compleja, ya que los desencadenantes (y otros factores) se conjugan y convergen para impulsar el desplazamiento, agravando los impactos e intensificando las condiciones de vulnerabilidad.<sup>126</sup> Por ejemplo, después de recopilar sus primeras estimaciones sobre nuevos desplazamientos asociados a la sequía en Somalia en 2017, el IDMC señala que fue difícil diferenciar entre los desplazamientos desencadenados por la sequía y otros factores, así como diferenciar entre los movimientos forzados y la migración estacional.<sup>127</sup>

A la luz de esta complejidad y de la dinámica histórica y cambiante entre el conflicto, la violencia y el desastre, las PDI en Somalia pueden inscribirse en varias categorías distintas. Puede que algunos se hayan desplazado únicamente en el contexto del conflicto y la violencia, como es el caso de algunas zonas controladas por Al-Shabaab en las zonas meridional y central de Somalia. Otros pueden haberse desplazado únicamente en el contexto de desastres, como inundaciones o sequías en zonas de Puntlandia o Somalilandia, que no están afectadas por el conflicto. Sin embargo, es posible que otros se hayan desplazado en el contexto del conflicto, la violencia y los

---

<sup>122</sup> “Rainy season Horn of Africa: figure analysis – displacement related to disasters” (IDMC, 2019). Disponible en [www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID-2019-Disasters-Figure-Analysis-HoA-Rainy-Season.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID-2019-Disasters-Figure-Analysis-HoA-Rainy-Season.pdf) (consultado en noviembre de 2020).

<sup>123</sup> “Global report on internal displacement 2018” (IDMC, 2018), p. 52. Disponible en [www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/downloads/2018-GRID.pdf](http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/downloads/2018-GRID.pdf) (consultado en enero de 2021). También puede consultarse información más detallada sobre los impactos y las sequías anteriores, en la nota 118 (Somalia, Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico, sin fecha).

<sup>124</sup> Véase, por ejemplo, la nota 97 p. 32; “City of flight: new and secondary displacements in Mogadishu, Somalia” (IDMC, 2018). Disponible en [www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/201811-urban-displacement-mogadishu.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/201811-urban-displacement-mogadishu.pdf) (consultado en noviembre de 2020).

<sup>125</sup> Véase, por ejemplo, la nota 27, pp. 36 a 38.

<sup>126</sup> Véase la nota 97, pp. 20, 32 y 33. El IDMC también señala que las amenazas de ocurrencia lenta y repentina han aumentado la competencia por los recursos en las zonas rurales, algunos ya escasos como la tierra agrícola y los pastos para el ganado, y esto, a su vez, ha agravado los conflictos entre clanes y ha obligado al desplazamiento urbano (véase la nota 124 [IDMC, 2018], p. 2).

<sup>127</sup> Nota 97, p. 47. El IDMC también explica que la convergencia de los desastres y el conflicto y el papel que desempeña en la generación de desplazamientos se vuelve aún más compleja si se tienen en cuenta fenómenos de ocurrencia lenta como la sequía, los efectos del cambio climático y la degradación ambiental. Estas amenazas no hacen más que aumentar los innumerables factores que causan el conflicto y la violencia, el declive de los medios de subsistencia y, en última instancia, el desplazamiento. También tiende a ser más difícil diferenciar entre los movimientos forzados y los voluntarios e identificar las causas y los factores de atracción en las situaciones de ocurrencia lenta, porque la migración cíclica de las zonas rurales a las zonas urbanas es a menudo una estrategia de reducción de la pobreza que no guarda necesariamente relación con los efectos del conflicto y los fenómenos de ocurrencia lenta (p. 32). Véase, por ejemplo, la nota 123 (IDMC, 2018).

desastres, como las poblaciones afectadas por la sequía que huyen de las zonas controladas por Al-Shabaab o las personas desplazadas por las inundaciones después de años soportando las repercusiones del conflicto y la violencia.

Algunas PDI internos también experimentan múltiples desplazamientos internos, que no son inusuales, ya que, a lo largo del tiempo pueden registrarse desplazamientos de personas motivados por diversos desencadenantes.<sup>128</sup> Por ejemplo, las inundaciones pueden afectar a lugares en los que se refugian PDI, sobre todo, cuando se establecen en franjas menos deseables y propensas a amenazas o en zonas que ya se han visto afectadas por la sequía o el conflicto.<sup>129</sup> De igual modo, el mismo tipo de factores desencadenantes, como las inundaciones recurrentes, las sequías o los enfrentamientos, pueden ser el origen de desplazamientos secundarios. Los desalojos forzados también han desencadenado el desplazamiento secundario de un importante número de PDI, independientemente del factor o factores que les obligaron a huir inicialmente”.<sup>130</sup>

Los desplazamientos internos han contribuido a la rápida urbanización de Somalia, ya que muchas poblaciones rurales han huido a las ciudades y zonas periurbanas.<sup>131</sup> Mogadiscio, Baidoa y Kismayo albergan grandes concentraciones de PDI. Las personas retornadas somalíes (personas que cruzaron a países como Etiopía y Kenya) también pueden retornar a situaciones de desplazamiento interno en zonas urbanas.<sup>132</sup> La escasez de datos sobre la trayectoria y la situación de las personas retornadas hace que resulte complicado comprender estas dinámicas.<sup>133</sup>

A finales de 2018, más de 2,6 millones de personas vivían en situación de desplazamiento interno en Somalia debido al conflicto y la violencia.<sup>134</sup> El IDMC notifica la misma cifra para 2019, y parece que no se actualizó la estimación.<sup>135</sup> El IDMC también señala que los datos “no se encontraban claramente desglosados por causa de desplazamiento [y por tanto], la cifra incluye a personas desplazadas por causas tanto de conflictos como de desastres”.<sup>136</sup> Las PDI vivían en 2.000 lugares,

---

<sup>128</sup> Véase, por ejemplo “*Humanitarian needs overview: Somalia*” (OCHA, 2019). Disponible en [reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020%20Somalia%20Humanitarian%20Needs%20Overview.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020%20Somalia%20Humanitarian%20Needs%20Overview.pdf) (consultado en noviembre de 2020); “*Humanitarian response plan: Somalia*” (OCHA, 2020). Disponible en [www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/somalia\\_2019\\_hrp\\_final.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/somalia_2019_hrp_final.pdf) (consultado en noviembre de 2020): “Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin” A/HRC/13/21/Add.2 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2009). Disponible en [www.refworld.org/docid/49a55b102.html](https://www.refworld.org/docid/49a55b102.html) (consultado en noviembre de 2020). Véase también “*Durable Solutions Initiative Mission Reports*” (Walter Kälin, en los archivos de la autora).

<sup>129</sup> Véase, por ejemplo, la nota 118 (Somalia, Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, 2020) y (OCHA, 2020); nota 97, pp. 32 y 51. El IDMC también señala que independientemente del desencadenante, las repercusiones del desplazamiento suelen dar lugar a nuevos desplazamientos, y las personas afectadas quedan atrapadas en un círculo vicioso de vulnerabilidad y riesgo. (p. 32). Véase también la nota 124 (IDMC, 2018), p. 4.

<sup>130</sup> Véanse, por ejemplo, las notas 97, 116 y 117.

<sup>131</sup> Véase, por ejemplo, la nota 128 (OCHA, 2020) y la nota 124 (IDMC, 2018).

<sup>132</sup> Véanse, por ejemplo, la nota 97, p. 37 y la nota 128 (OCHA, 2020) y (Walter Kälin, en los archivos de la autora).

<sup>133</sup> Véase la nota 97, pp. 8 y 18.

<sup>134</sup> Véase la nota 59, p. 48.

<sup>135</sup> Nota 14, p. 11. Correspondencia en los archivos de la autora.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 118.



la mayoría de ellos, asentamientos informales en terrenos privados en zonas urbanas.<sup>137</sup> El conflicto y la violencia de larga duración han llevado a que muchos somalíes permanezcan en situaciones prolongadas. Los impactos de las sequías recurrentes también afectan a las oportunidades de los pastores, agropastores y otras poblaciones para retomar sus medios de subsistencia anteriores.<sup>138</sup> El conflicto en curso, la inseguridad y la escasa inversión en infraestructuras y servicios en las zonas rurales dificultan el retorno sostenible, mientras que los desalojos, la insuficiencia de tierras para el asentamiento permanente, las reclamaciones concurrentes de bienes raíces y la falta de claridad en cuanto a la propiedad de la tierra debilitan la integración local y el asentamiento en las nuevas ubicaciones.<sup>139</sup>

## IV OBSERVACIONES

A partir del material que figura en la sección anterior y en los detallados anexos, este apartado presenta una serie de observaciones organizadas en torno a cinco temas: 1) dinámicas del conflicto, el desastre y el desplazamiento; 2) enfoques jurídicos y políticos con respecto al desplazamiento interno; 3) enfoques jurídicos y políticos con respecto a la RRD y la GRD; 4) mecanismos institucionales y de coordinación sobre desplazamiento interno, RRD y GRD; 5) instrumentos y mecanismos relacionados con el cambio climático y el desarrollo.<sup>140</sup> Los datos empíricos y las observaciones analizados son específicos de los países estudiados y, por ello, no son necesariamente representativos de todos los países afectados por la incidencia y la interacción del conflicto y el desastre. Sin embargo, *constatan diversos aspectos que deben tenerse en cuenta* en los países que se enfrenten a estos dobles desafíos y desplazamientos conexos, si bien no se pretende extraer conclusiones generalizables. Estas observaciones constituyen un trasfondo de las secciones finales sobre las implicaciones y las sugerencias.

### 4.1 Dinámicas del conflicto, el desastre y el desplazamiento

Esta primera serie de observaciones se refiere a la incidencia y la interacción entre el conflicto, el desastre y los desplazamientos asociados.

#### 4.1.1. El carácter del conflicto y el desastre, su ámbito geográfico y las interacciones entre ambos fenómenos son diversos. Esto repercute en el alcance y la dinámica del desplazamiento.

En el Afganistán, Colombia y Somalia, décadas de conflicto y violencia han afectado a muchas partes del país y han mermado la resiliencia ante nuevos choques, incluidas las amenazas. En estos países, las sequías, las inundaciones y otras amenazas han agravado las condiciones de vulnerabilidad y han creado unas necesidades multidimensionales complejas. Estas dinámicas también se producen en algunas zonas del Níger y Filipinas en las que se concentra el conflicto y se solapa con amenazas y desastres. La tabla 1 ofrece una visión general de las dinámicas del conflicto, el desastre y el desplazamiento en los cinco países.

---

<sup>137</sup> Véase la nota 128 (OCHA, 2020), p. 15. La correspondencia indica que a finales de 2020 pueden existir cerca de 2.400 emplazamientos de PDI.

<sup>138</sup> Nota 118 (Somalia, Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico, sin fecha).

<sup>139</sup> Véase la nota 11.

<sup>140</sup> Los estudios de casos detallados pueden consultarse en las secciones 2 a 6.

**Tabla 1: Visión general de las dinámicas del conflicto, el desastre y el desplazamiento**

País	Dinámica del conflicto	Dinámica del desastre	Interacciones
<b>Afganistán</b>	El conflicto y la violencia persisten desde hace décadas. El desplazamiento asociado ha afectado a todas las provincias.	Casi todas las provincias se han visto afectadas por desastres en los últimos 30 años. El desplazamiento se ha producido en el contexto de sequías, inundaciones, terremotos, tormentas y avalanchas.	El conflicto y la violencia han mermado la resiliencia. Tanto los conflictos como los desastres se han solapado geográficamente en algunas provincias. Cada desencadenante ha desplazado a personas, en ocasiones, más de una vez. Algunas personas se han desplazado por ambos desencadenantes (por ejemplo, en primer lugar, por un conflicto y después por un desastre).
<b>Colombia</b>	El conflicto y la violencia persisten desde hace décadas. El desplazamiento asociado ha afectado a la mayoría de los municipios.	Algunos departamentos se han visto afectados por desastres. El desplazamiento se ha producido en el contexto de inundaciones, deslizamientos de tierras, terremotos, erupciones volcánicas y tormentas.	El conflicto y la violencia han mermado la resiliencia. Tanto el conflicto como los desastres se solapan geográficamente en algunos departamentos. Muchas personas han vivido múltiples desplazamientos relacionados con el conflicto. Muchas personas han vivido un desplazamiento secundario relacionado con desastres.
<b>Níger</b>	El conflicto y la violencia han afectado a las regiones de Diffa, Tahoua, Tillabéri y Maradi. El desplazamiento asociado ha afectado a estas regiones.	Las inundaciones recurrentes han afectado a las zonas situadas en torno a los ríos. El desplazamiento se ha producido en el contexto de las inundaciones. También se han producido sequías, aunque los movimientos asociados no se conciben como desplazamientos.	Las inundaciones se producen en las regiones afectadas por el conflicto de Tillabéri y Tahoua, donde ambos desencadenantes desplazan a la población. Algunas personas han vivido múltiples desplazamientos relacionados con el conflicto, mientras que otras se han desplazado también por ambos desencadenantes (por ejemplo, en primer lugar, por el conflicto y después por el desastre).
<b>Filipinas</b>	El conflicto y la violencia persisten desde hace décadas en el sur de Filipinas, especialmente en Mindanao. El desplazamiento asociado ha afectado a estas regiones.	Muchas zonas de Filipinas están muy expuestas a diversas amenazas. El desplazamiento se ha producido en el contexto de tifones y tormentas tropicales, inundaciones, terremotos, deslizamientos de tierras, tsunamis y erupciones volcánicas.	El conflicto y la violencia han mermado la resiliencia, especialmente en el sur de Filipinas, donde el conflicto y el desastre se han solapado geográficamente. Cada desencadenante ha desplazado a personas, en ocasiones, más de una vez. Algunas personas se han desplazado por ambos desencadenantes (por ejemplo, en primer lugar, por un conflicto y después por un desastre).

<b>Somalia</b>	El conflicto y la violencia persisten desde hace décadas en Somalia. El desplazamiento asociado ha afectado a muchas regiones, en particular al sur y al centro de Somalia.	Somalia se ha enfrentado a sequías recurrentes, inundaciones en las riberas de los ríos Juba y Shabelle y tormentas. El desplazamiento se ha producido en el contexto de las sequías y las inundaciones.	El conflicto, la violencia y las sequías han mermado la resiliencia, incluso en el sur y el centro de Somalia. Tanto el conflicto como el desastre se han solapado geográficamente en algunas provincias. Cada desencadenante ha desplazado a personas, en ocasiones, más de una vez. Algunas personas se han desplazado por ambos desencadenantes (por ejemplo, las inundaciones han desplazado a personas previamente desplazadas por el conflicto y que vivían en emplazamientos).
----------------	---	--	---

4.1.2. Las personas han vivido múltiples desplazamientos. Algunas personas se han desplazado en múltiples ocasiones en un contexto de conflicto. Otras se han desplazado muchas veces en un contexto de desastre. Los datos empíricos de los cinco países muestran que las personas también se desplazan por ambos desencadenantes, por ejemplo, en primer lugar, en el contexto del conflicto y, a continuación, de un desastre.

Como se refleja en la tabla 1, hay personas que se han desplazado en varias ocasiones en todos los países. En muchos casos, desencadenantes similares han sido la base de múltiples desplazamientos. Por ejemplo, en muchas partes de Colombia hay personas que se han desplazado por el conflicto y la violencia en más de una ocasión, mientras que, en Niamey, en el Níger, las inundaciones recurrentes han desencadenado múltiples desplazamientos. En Somalia, las sequías seguidas de inundaciones han desencadenado múltiples desplazamientos. En particular, en todos los países, la población también se ha visto afectada por conflictos y desastres, y ha vivido múltiples desplazamientos asociados a cada desencadenante. Por ejemplo, al desplazamiento asociado al conflicto y la violencia le ha seguido el desplazamiento asociado a los desastres. En el Afganistán, por ejemplo, la sequía ha desplazado a personas previamente desplazadas por el conflicto y la violencia. Del mismo modo, las inundaciones, los deslizamientos de tierras o las tormentas han desplazado a personas que han huido del conflicto o la violencia en Colombia, el Níger y Somalia. Los desastres también han golpeado a los lugares de desplazamiento o a los asentamientos informales en los que se refugian las PDI del conflicto.<sup>141</sup>

4.1.3. En tres de los cinco países, entre 2014 y 2019, las estimaciones medias de nuevos desplazamientos asociados a desastres rebasaron las estimaciones medias de nuevos desplazamientos asociados al conflicto.

En el Afganistán y Colombia, entre 2014 y 2019, las estimaciones medias de nuevos desplazamientos asociados al conflicto y la violencia rebasaron las estimaciones medias de nuevos desplazamientos asociados a desastres. En el Níger, Filipinas y Somalia sucede lo contrario. A partir de las estimaciones recopiladas por el IDMC, la tabla 2 muestra el alcance de los nuevos

<sup>141</sup> Los informantes no trataron situaciones en las que el movimiento de personas en el contexto de la degradación ambiental, las amenazas, los desastres o los efectos adversos del cambio climático hayan influido en las tensiones o los conflictos motivados por la escasez de recursos como el agua o las tierras de pastoreo, pero estos aspectos se trataron en algunos de los instrumentos examinados en cada estudio de caso.

desplazamientos asociados al conflicto y la violencia y de los nuevos desplazamientos asociados a desastres en 2014 y 2019.

**Tabla 2: Nuevos desplazamientos asociados al conflicto y a desastres por país (2014 - 2019)**

Año	Nuevos desplazamientos asociados a desastres				
País	Afganistán	Colombia	Níger	Filipinas	Somalia
2014	13.000	20.000	47.000	5.787.000	36.000
2015	71.000	4.600	38.000	2.221.000	59.000
2016	7.400	31.000	46.000	5.930.000	70.000
2017	27.000	25.000	189.000	2.529.000	899.000
2018	435.000	67.000	40.000	3.802.000	547.000
2019	117.000	35.000	121.000	4.094.000	479.000
Total de seis años	670.400	182.600	481.000	24.363.000	2.090.000
Media	111.733	30.433	80.166	4.060.500	348.334
Año	Nuevos desplazamientos asociados al conflicto y la violencia				
2014	156.000	137.000	Sin datos	124.000	89.000
2015	335.000	224.000	47.000	288.000	90.000
2016	653.000	171.000	166.000	280.000	113.000
2017	474.000	139.000	40.000	645.000	388.000
2018	372.000	145.000	52.000	188.000	578.000
2019	461.000	139.000	57.000	183.000	188.000
Total de seis años	2.451.000	955.000	362.000	1.708.000	1.446.000
Media	408.500	159.167	60.333	284.667	241.000

**4.1.4. En términos generales, los datos sobre el desplazamiento asociado al conflicto están más elaborados que los datos sobre el desplazamiento asociado a desastres.**

Si bien existen estimaciones nacionales disponibles sobre el desplazamiento asociado a desastres, cabe admitir que las autoridades gubernamentales del Afganistán, Colombia, el Níger y Somalia no recopilan o *solo* recopilan datos ad hoc sobre el desplazamiento asociado a desastres. En Colombia, las autoridades gubernamentales recopilan datos sobre las poblaciones *afectadas* por los desastres. Solamente es posible recabar estimaciones sobre el desplazamiento en determinadas situaciones, por ejemplo, cuando se producen evacuaciones a gran escala. En el Afganistán, el Níger y Somalia, los actores humanitarios ayudan con la recopilación y triangulación de los datos para las estimaciones. Además, es posible que las estimaciones no siempre reflejen

los desplazamientos derivados de algunas amenazas, como la sequía. En el Níger, por ejemplo, los esfuerzos encaminados a la compilación de estimaciones del desplazamiento asociado a la sequía son un trabajo permanente, mientras que en el Afganistán y en Somalia, las estimaciones del desplazamiento asociado a la sequía se comunican desde hace algunos años. Comprender cuándo se desplazan los pastores y las poblaciones tradicionalmente nómadas en el contexto de los desastres también presenta retos complejos y es posible que las estimaciones correspondientes al Afganistán, el Níger y Somalia no capturen suficientemente su desplazamiento. En Filipinas, en cambio, tal vez se haga más hincapié en los datos sobre el desplazamiento asociado a desastres. Es posible que el desplazamiento preventivo en previsión de conflictos y violencia se haya subestimado, al menos en el pasado. En términos más generales, los problemas de acceso y seguridad en los lugares afectados por el conflicto limitan la recopilación de datos sobre personas afectadas y desplazadas por el conflicto y el desastre.

4.1.5. Los datos sobre el desplazamiento de medio a largo plazo asociado a desastres, incluidas las experiencias previas de conflicto y violencia, son limitados.

Según las estimaciones del IDMC, a finales de 2019, las cifras del Afganistán, Colombia y Somalia de personas que seguían desplazadas internamente en el contexto del conflicto y la violencia figuraban entre las más elevadas a escala mundial. El IDMC ha recopilado estas estimaciones de “stock” durante muchos años basándose en varias fuentes, como las estimaciones de los gobiernos. La tabla 3 muestra las cifras correspondientes al stock por conflicto y violencia de cada año entre 2014 y 2019. Por el contrario, 2019 fue el primer año en el que el IDMC comunicó estimaciones de stock a nivel mundial y nacional correspondientes a personas que seguían desplazadas en el contexto de desastres. Estas cifras se consideran subestimaciones, debido también a la limitación de los datos longitudinales.<sup>142</sup> Las personas desplazadas durante 2019 representaron aproximadamente el 90 % del total mundial de 5,1 millones de personas, y el resto se desplazaron en el contexto de desastres en años anteriores.<sup>143</sup> Pese a estas relevantes salvedades, las cifras de stock de desplazamientos por desastres del Afganistán y Filipinas se situaron entre las más elevadas a escala mundial.<sup>144</sup>

**Tabla 3: Stock de desplazamientos por conflicto por país (2014–2019)**

Año	Stock de desplazamientos por conflictos				
País	Afganistán	Colombia	Níger	Filipinas	Somalia
2014	805.000	6.044.000 (7.236.090) <sup>145</sup>	11.000	78.000	1.107.000
2015	1.174.000	6,270,000 (7.447.929)	153.000	62.000	1,223,000
2016	1.553.000	7,246,000 (7,569,016)	136.000	87.000	1.107.000
2017	1.286.000	6.509.000 (7.678.728)	144.000	445.000	825.000

<sup>142</sup> Véase la nota 14.

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> Como se señala detalladamente en la nota 75, esta columna incluye datos del IDMC. La cifra entre paréntesis procede del registro nacional de víctimas.

2018	2.598.000	5.761.000 (7,822,017)	156.000	301.000	2.648.000
2019	2.993.000	5.576.000 (7.904.093)	195.000	182.000	2.648.000

4.1.6. Las intervenciones pueden verse afectadas por las percepciones con respecto a la trascendencia de determinados desencadenantes del desplazamiento, las distintas necesidades y las opciones de retorno de las PDI asociadas a conflictos frente a las que lo están a desastres.

Las intervenciones pueden verse afectadas por las perspectivas y percepciones con respecto a la trascendencia del desplazamiento asociado al conflicto y la violencia y por las distintas necesidades y las opciones de las PDI asociadas a conflictos frente a las que lo están a desastres. En el Níger, por ejemplo, el concepto de personas desplazadas internamente es relativamente nuevo; ha cobrado importancia a raíz de la insurgencia de Boko Haram, que provocó un desplazamiento a gran escala. Por consiguiente, el término está estrechamente relacionado con el conflicto. En cambio, las inundaciones recurrentes son un fenómeno conocido desde hace mucho tiempo, y los datos sobre estos desplazamientos no se recopilan sistemáticamente. En este contexto, los informantes indicaron que las personas desplazadas por las inundaciones no se consideran necesariamente PDI, a menos que también se hayan desplazado por el conflicto. En Colombia, el lenguaje del desplazamiento también está más orientado hacia las personas que han huido en el contexto del conflicto y la violencia persistentes. Los datos sobre los desplazamientos asociados a los desastres no se recopilan sistemática ni exhaustivamente, a pesar de que existen marcos suficientes para dar apoyo a las poblaciones afectadas por desastres. En el Afganistán, tal vez debido al alcance del desplazamiento asociado al conflicto y las diversas necesidades tanto de las poblaciones desplazadas como de las no desplazadas, es posible que las personas desplazadas a hogares de familiares o amigos durante breves períodos de tiempo en el contexto de las inundaciones no sean consideradas, necesariamente, PDI. En unos cuantos países estudiados, algunos informantes consideraban que las PDI asociadas con el conflicto presentaban necesidades más apremiantes que aquellas desplazadas por desastres. Algunos informantes señalaron que el retorno después de un desastre era una opción viable, lo que podría implicar que no se precisaran más intervenciones, mientras que la inseguridad derivada del conflicto se señaló como un impedimento a la hora de ver el retorno como una solución viable.

4.1.7. En los lugares en los que el conflicto y el desastre confluyen o se solapan geográficamente, el acceso a las poblaciones afectadas y desplazadas puede verse limitado por el conflicto, el desastre o ambos fenómenos.

En los lugares en los que el conflicto y el desastre se solapan geográficamente, los obstáculos para el acceso pueden derivarse de ambos desencadenantes. Estas situaciones presentan complejidades que puede que no surjan en lugares donde los desencadenantes actúan por separado. Por ejemplo, si los desastres se producen en lugares controlados por actores armados no estatales, los trabajadores humanitarios pueden tener dificultades para asistir a las poblaciones afectadas o desplazadas por los desastres que permanecen en zonas inaccesibles tanto para los trabajadores humanitarios como para las autoridades gubernamentales. La inseguridad también puede impedir que las personas huyan a zonas controladas por el gobierno para acceder a ayuda. Del mismo modo, las personas afectadas por desastres pueden desplazarse a zonas controladas por actores armados no estatales o a zonas con amenazas a la seguridad, lo que hace peligrar la prestación de asistencia y cuestionarse los protocolos y principios

humanitarios reconocidos. Además, las PDI asociadas a desastres que huyen de zonas controladas por actores armados no estatales pueden ser vistos con desconfianza y pueden tener que hacer frente a situaciones de injusticia y de discriminación a la hora de acceder a los servicios y a la asistencia. Las declaraciones de estado de emergencia, las operaciones y planteamientos militares, las prohibiciones impuestas por los gobiernos, las restricciones a la movilidad y los requisitos y procesos de verificación relacionados con la seguridad dificultan el acceso y afectan a la puntualidad y a la entrega de la ayuda humanitaria, incluso para las poblaciones desplazadas por desastres. En cambio, los desastres pueden destruir la infraestructura, dañar las carreteras y hacer que los costos logísticos alcancen unos niveles prohibitivos, creando problemas de acceso a las PDI en el contexto del conflicto. En los cinco países, los informantes destacaron variaciones en esta dinámica.

#### 4.1.8. La programación de la RRD, la resiliencia y las soluciones es compleja en los lugares afectados por un conflicto y los servicios prestados en estas zonas no son necesariamente buenos.

Cuando se produce una situación de emergencia, más allá del imperativo humanitario, el acceso y la presencia son necesarios para realizar intervenciones sostenibles en materia de prevención, mitigación, preparación, recuperación temprana y soluciones. En los lugares en los que confluyen el conflicto y el riesgo de desastres, resulta especialmente difícil abordar la programación de la RRD, la GRD, la resiliencia y las soluciones. El conflicto en curso y el escaso control territorial limitan estas actividades. Concretamente, los informantes del Níger y el Afganistán señalaron que la programación de la RRD, la GRD y la resiliencia es limitada en las zonas afectadas por el conflicto debido a las preocupaciones asociadas a las amenazas, la seguridad y la pérdida de inversiones. Si bien los actores humanitarios pueden mantener su presencia y actuar en lugares afectados por el conflicto, es posible que los que se centran en la RRD, la GRD, la resiliencia y otros avances estructurales no puedan hacerlo. Determinados tipos de intervenciones, incluidas las centradas en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la gobernanza local, pueden complicarse por la necesidad de cooperación y coordinación con actores armados no estatales. Por otra parte, los informantes señalaron que son pocos los actores que trabajan en todo el ciclo del desplazamiento, desarrollando programas de RRD y estabilización para prevenir y mitigar el desplazamiento, así como intervenciones de respuesta de emergencia para apoyar a las poblaciones desplazadas y acciones para poner fin al desplazamiento. Esto significa que son pocos los actores que tienen una visión holística de todo el ciclo del desplazamiento.

#### 4.1.9. Los enfoques centrados en las “condiciones de vulnerabilidad” pueden brindar un marco analítico útil para contabilizar las múltiples causas y desencadenantes del desplazamiento cuando el conflicto y el desastre afectan a una misma población o zona.

En algunos países, al menos en el pasado, existían diferencias en la asistencia humanitaria y la protección prestadas basadas en el estatus o la categoría de una persona determinada (por ejemplo, si se trata de un desplazado interno nuevo o de un desplazado interno en situación prolongada). Los informadores de algunos países han notado que las intervenciones basadas en categorías o en el estatus creaban desigualdades en cuanto a la elegibilidad y el acceso a la ayuda, también para las poblaciones afectadas por múltiples causas y desencadenantes del desplazamiento. Los informantes también señalaron los cambios más recientes hacia enfoques que tienen en cuenta las necesidades, la vulnerabilidad y las intervenciones específicas de cada zona. Las intervenciones basadas exclusivamente en la categoría o el estatus pueden resultar

insuficientes en los contextos en los que la volatilidad del conflicto y el alcance y la regularidad de los desastres generan unos patrones dinámicos de movilidad y aumentan las condiciones de vulnerabilidad.

4.1.10. El desglose de los datos sobre el desplazamiento solo por desencadenante, como un conflicto o un desastre, enmascara las complejas causas que afectan a la resiliencia de las personas, sus capacidades de afrontamiento y sus decisiones de huir. Estas causas pueden incluir experiencias previas de conflicto y desastre e interacciones entre ellas.

En los lugares donde el conflicto y el desastre se solapan y se prologan, el desglose de datos sobre el desplazamiento basándose exclusivamente en el desencadenante más inmediato aporta información incompleta sobre las condiciones de vulnerabilidad y las necesidades. Por ejemplo, estos datos no ofrecen información sobre si las personas eran más vulnerables al desplazamiento relacionado con el desastre porque su capacidad de enfrentamiento se había visto mermada por los efectos del conflicto y la violencia. En Somalia, por ejemplo, los informantes destacaron la “interdependencia existente entre las motivaciones de los movimientos”, y alegaban que “la sequía, el conflicto y la inseguridad están unidos indisolublemente”. Los informantes sugirieron que puede resultar “problemático aislar las motivaciones individuales de los movimientos”, señalando que los niveles de complejidad no quedan suficientemente reflejados. Aunque se aludió a este enfoque como una limitación, los informantes también lo identificaron como un compromiso. Del mismo modo, en el Afganistán se consideraba que el conflicto era “el estado natural de las cosas” y que “todo lo demás” venía “por añadidura”. Los informantes insistieron en la necesidad de comprender la importancia de los distintos desencadenantes del desplazamiento para las condiciones de vulnerabilidad y exposición, además del desencadenante inmediato, y destacaron la importancia de informar de la complejidad y de dejar de utilizar el desglose “en blanco y negro”. Los informantes del Níger también explicaron el valor de comprender los contextos históricos y de gobernanza de los recursos, y criticaron la tendencia a ver el desplazamiento con estrechez de miras.

## 4.2 Instrumentos específicos del desplazamiento interno

Esta segunda serie de observaciones se refiere a las leyes y políticas específicas del desplazamiento interno en los cinco países estudiados, como se presenta en la tabla 4. Se puede consultar un análisis más detallado de cada instrumento en los anexos al presente informe.

4.2.1. Cuatro países han adoptado instrumentos específicos del desplazamiento interno y tres incluyen disposiciones pertinentes para el desplazamiento asociado al conflicto y al desastre.

El Afganistán, Colombia, el Níger y Somalia tienen, como mínimo, una ley o política nacional sobre desplazamiento interno: Colombia y el Níger han adoptado leyes, y el Afganistán y Somalia han adoptado políticas. El Afganistán, el Níger y Somalia definen a las personas desplazadas internamente como personas que huyen en un contexto de conflicto, violencia y desastre, entre otros factores. Como se observa en la tabla 4, la amplitud de la implicación con cada desencadenante, en la medida en que se refieren a la prevención, la respuesta de emergencia y las soluciones, varía. Los instrumentos refuerzan la aplicabilidad de la arquitectura normativa al margen del desencadenante del desplazamiento. También incluyen disposiciones que toman en consideración la manera en que las situaciones de conflicto o desastre confluyen con aspectos



concretos, como el desplazamiento arbitrario. Los instrumentos del Afganistán, el Níger y Somalia remiten a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998. Los instrumentos de estos dos últimos países también remiten a la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África de 2009 (Convención de Kampala). Así, los instrumentos del Afganistán, el Níger y Somalia estructuran los estándares normativos nacionales a la luz de las normas globales o regionales aplicables.<sup>146</sup>

Los instrumentos de Colombia se centran en el conflicto y la violencia, mientras que los esfuerzos por adoptar una ley específica sobre las PDI en Filipinas se quedaron estancados en 2013 después de un veto presidencial. Más recientemente, se ha renovado el impulso en Filipinas, con la presentación de proyectos de ley al poder legislativo. Los informantes de Filipinas destacaron la importancia de una arquitectura jurídica basada en derechos y sensible a la protección para orientar la claridad conceptual, la comprensión de los deberes y los derechos, la participación y el empoderamiento de las PDI, la búsqueda de soluciones y la rendición de cuentas, así como la previsibilidad operativa y la eficacia. A falta de una ley específica, las respuestas operativas sobre el desplazamiento interno y las PDI se apoyan en una arquitectura de RRD y GRD (que se analiza en la siguiente sección) complementada por instrumentos sobre los niños y niñas, las mujeres y los pueblos indígenas.

**Tabla 4: Instrumentos específicos del desplazamiento interno en los países de los estudios de casos**

País	Ley o política	Definición de las PDI: ¿conflicto y desastre?  ¿Otras disposiciones que se refieran a ambos fenómenos?  ¿Referencia a los instrumentos internacionales y regionales?	¿Referencia a las interacciones entre el conflicto y el desastre?	Referencia a conceptos de RRD / GRD  ¿Referencia al marco de RRD / GRD?
Afganistán	Política nacional sobre PDI de 2013	Sí. La definición se aplica a ambos. Las personas retornadas se incluyen en la definición de PDI.  Otras disposiciones refuerzan la aplicación con independencia de la causa. Disposiciones específicas sobre cada desencadenante.  La sequía no se menciona explícitamente en la definición de desastre o emergencia.  Sí. Referencia a los Principios Rectores.	Sí.  Analiza los impactos acumulativos y las dificultades para desentrañar los desencadenantes.  La vulnerabilidad se define ampliamente. Aunque menciona las amenazas y los fenómenos extremos, no hace referencia explícita al conflicto o la violencia.	Referencias a la RRD / GRD, incluidas la alerta temprana, la contingencia, etc.  Si no es posible regresar al hogar a causa de los desastres es necesario tomar medidas para reubicar a las personas a una zona segura.  Se remite a la ley nacional de RRD y GRD.
	Marco de políticas para las personas retornadas y	No se define a las PDI. Se aplica a las PDI afganas.	No.	No.

<sup>146</sup> De los 46 países y territorios incluidos en el informe sobre el índice de desplazamiento interno de 2020 del IDMC (nota 19), solo 21 tenían políticas nacionales que se referían tanto al desplazamiento relacionado con desastres como al relacionado con conflictos. Correspondencia en los archivos de la autora.

	desplazadas internamente de 2017	Se centra en el conflicto y la violencia.  Remite a la política nacional sobre PDI de 2013 citada anteriormente. No se hace ninguna referencia explícita a los Principios Rectores.	No se hace referencia a las amenazas o los desastres.	
	Decreto presidencial 305 de 2018 (identificación y asignación de tierras a las personas desplazadas internamente, retornadas y mártires)	No se define a las PDI.  Las PDI asociadas al conflicto y el desastre no se diferencian explícitamente.	No.	Se hace referencia a conceptos de RRD / GRD y su relación con la identificación y adecuación de la tierra.
<b>Colombia</b>	Ley 387 de 1997 (Ley de PDI)	No. Se limita al conflicto y la violencia.  No. Adoptada antes de los Principios Rectores.	No.	No.
	Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas)	No. La definición de las víctimas del desplazamiento forzado se limita al conflicto y la violencia. Las víctimas del desplazamiento forzado que también se ven afectadas por desastres antes o después de convertirse en víctimas no están excluidas de las prestaciones.  No. No se hace referencia a los Principios Rectores.	No. Salvo lo indicado en la columna anterior.	Ofrece indemnizaciones en especie y reubicación si la restitución material de la propiedad (la tierra) no es posible por estar ubicada en zonas de alto riesgo de amenazas o desastres.
<b>Níger</b>	Ley de protección y asistencia a las PDI de 2018	Sí. La definición se aplica a ambos.  Otras disposiciones refuerzan la aplicación con independencia de la causa. Las disposiciones son, en su mayoría, genéricas, pero existen algunas disposiciones específicas sobre cada desencadenante.  Sí. Referencia a los Principios Rectores. Referencia en el preámbulo a la Convención de Kampala.	No.	Se prohíbe el retorno a los lugares de origen o de residencia habitual cuando se encuentren en zonas con riesgo de peligro o desastres.
<b>Filipinas</b>	NO APLICABLE	NO APLICABLE.	NO APLICABLE.	NO APLICABLE.
<b>Somalia</b>	Política nacional sobre las personas refugiadas-	Sí. La definición se aplica a ambos. Se incluye una definición de las PDI para incluir a los pastores. También	Sí.	Sí.

retornadas y las desplazadas internamente de 2019	<p>cubre los desalojos forzados y los desplazamientos secundarios.</p> <p>Otras disposiciones refuerzan la aplicación con independencia de la causa. Disposiciones específicas sobre cada desencadenante.</p> <p>Sí. Referencia a los Principios Rectores y a la Convención de Kampala como instrumentos que sustentan la política.</p>	<p>Analiza la complejidad de la dinámica del desplazamiento, su carácter polifacético y los efectos combinados de múltiples desencadenantes.</p> <p>No se define la vulnerabilidad. Las disposiciones sobre la vulnerabilidad se centran en grupos específicos, como las mujeres, los niños y las niñas, las personas mayores y las personas con discapacidad.</p>	<p>Referencias a los conceptos de RRD y GRD, incluidas la evaluación del riesgo y la reducción del riesgo. También incluye referencias a la alerta temprana y a la planificación de contingencia aplicables a múltiples contextos, no solo a los desastres.</p> <p>Los patrones del desplazamiento requieren una serie de soluciones. La lista de factores pertinentes para la seguridad a largo plazo incluye las dimensiones del conflicto y el desastre.</p>
Protocolo provisional de 2019 sobre la distribución de tierras para la vivienda de los refugiados repatriados y las PDI que reúnan las condiciones necesarias	<p>No incluye una definición de las PDI, pero se remite a la política nacional sobre personas refugiadas-retornadas y desplazadas internamente de 2019.</p> <p>Sí. Referencia a los Principios Rectores y a la Convención de Kampala como instrumentos que sustentan la política.</p>	No.	No.
Directrices nacionales sobre desalojos de 2019	Se define a las PDI. Parece reflejar la definición en los Principios Rectores.	No.	No.

#### 4.2.2. En dos países, los instrumentos específicos del desplazamiento interno reconocen las interacciones entre el conflicto y el desastre y sus efectos combinados sobre las personas y el desplazamiento

Los instrumentos políticos del Afganistán y Somalia reconocen las interacciones existentes entre el conflicto y la violencia y las amenazas y los desastres, así como sus implicaciones combinadas para las poblaciones y el desplazamiento. Por ejemplo, desde el principio, la política nacional sobre PDI del Afganistán de 2013 reconoce los impactos acumulativos del conflicto y las amenazas sobre la población afgana, identifica el conflicto y el desastre entre los desencadenantes del desplazamiento y señala la complejidad de sus interacciones y las dificultades para desentrañarlas. Reconoce que los impactos del conflicto y las violaciones de los derechos humanos persistentes pueden verse agravados por los desastres o, por el contrario, que las personas afectadas por las consecuencias adversas de los desastres pueden sufrir impactos adicionales en los ingresos y los medios de vida cuando la destrucción relacionada con el conflicto debilita los recursos y las infraestructuras esenciales. En particular, la política reconoce que los efectos combinados del conflicto y los desastres pueden figurar entre los factores que obligan a las personas a huir. La política nacional sobre personas refugiadas-retornadas y desplazadas internamente de Somalia de 2019 también reconoce que las dinámicas del conflicto, la violencia,

las amenazas y los desastres han afectado históricamente al país y siguen aumentando el alcance y la dificultad del desplazamiento. Reconoce la complejidad del desplazamiento en Somalia y que los diversos patrones de desplazamiento interno requieren soluciones distintas. La cuarta columna de la tabla 4 ofrece un breve resumen de la forma en que los instrumentos específicos del desplazamiento interno hacen referencia a las interacciones entre el conflicto y el desastre.

#### 4.2.3. Algunos instrumentos del desplazamiento hacen referencia a conceptos de la RRD y la GRD. La mayor parte de ellos analizan la viabilidad del retorno a las zonas de origen en el contexto de la exposición a las amenazas y los riesgos de desastre.

Los instrumentos específicos del desplazamiento interno en el Afganistán, Colombia, el Níger y Somalia contienen referencias a conceptos de la RRD y la GRD, como la evaluación de riesgos, las actividades de planificación de contingencia y los mecanismos de alerta temprana. Las políticas del Afganistán y de Somalia contienen análisis más detallados. Por ejemplo, la política nacional sobre PDI de 2013 del Afganistán hace referencia explícita a su ley nacional sobre RRD y GRD. Pero, más concretamente, como se refleja en la quinta columna de la tabla 4, la mayoría de los instrumentos consideran los efectos de la exposición a las amenazas y los riesgos de desastre en relación con la viabilidad del retorno a las zonas de origen y analizan las alternativas cuando las condiciones hacen que el retorno resulte inviable o desaconsejable.

#### 4.2.4. El desarrollo, la reforma y la aplicación de instrumentos específicos para el desplazamiento interno brindan oportunidades para abordar el desplazamiento asociado al conflicto y los desastres, y su interacción.

En los países estudiados, hay iniciativas para desarrollar o mejorar la estructura normativa aplicable a las PDI o para mejorar la aplicación de los instrumentos existentes. Esto brinda oportunidades para abordar el desplazamiento asociado al conflicto y los desastres y su interacción. Por ejemplo, en Filipinas se está trabajando en un proceso para adoptar una nueva ley de PDI que recoja múltiples desencadenantes. Del mismo modo, en Somalia, además de la adopción en 2019 de una política nacional sobre las personas refugiadas-retornadas y desplazadas internamente y de las actividades de sensibilización en curso, existe un proyecto de ley en fase de consulta. El país también cuenta con marcos políticos subnacionales sobre desplazamiento interno a nivel de los estados miembros federales y se sigue trabajando para armonizarlos con el marco nacional. También han comenzado las deliberaciones para examinar la política nacional afgana sobre las PDI de 2013 con el fin de tomar en consideración los cambios producidos en el alcance y la dinámica del desplazamiento interno. Se está elaborando un plan de acción nacional para promover la aplicación; se centra en las soluciones duraderas e incorpora ideas y datos de las autoridades nacionales y provinciales, las PDI y las comunidades afectadas por el desplazamiento, incluidas las personas afectadas por el conflicto, la violencia y los desastres. Después de la aprobación de su ley de protección y asistencia a las PDI de 2018, el Níger ha adoptado una serie de instrumentos subsidiarios, algunos de ellos sobre las modalidades de aplicación de la ley y el funcionamiento y las responsabilidades de los órganos encargados de la coordinación o de la recopilación de datos. Estos avances, reformas e iniciativas de aplicación ofrecen oportunidades para capturar las dimensiones de la asistencia a, y la protección de, las PDI relacionadas con el conflicto y también las relacionadas con el desastre, en todo el ciclo del desplazamiento. De hecho, todas las iniciativas de fortalecimiento de capacidades y de aplicación también ofrecen oportunidades similares.

4.2.5. Los impedimentos generales a la aplicación de instrumentos específicos del desplazamiento interno pueden afectar a todas las PDI. Sin embargo, pueden surgir diferencias en cuanto al tratamiento si un desencadenante recibe mayor atención política, pública o mediática.

En los cinco países, los informantes destacaron los obstáculos generales para la aplicación de los instrumentos específicos del desplazamiento interno, entre ellos, la limitación de los recursos técnicos, financieros y humanos; el desconocimiento de los marcos aplicables; la insuficiencia de las asignaciones presupuestarias; una voluntad y un compromiso políticos escasos; los cambios constantes de la dinámica política; el desgaste y la rotación del personal; y los limitados mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. En el Afganistán, la aplicación de la política nacional sobre PDI de 2013 ha planteado dificultades por diversas razones y la política ha seguido siendo un recurso al que no se presta atención.<sup>147</sup> Los informantes señalaron que, aunque se reconoce que es un instrumento sólido y fiable, “ha sufrido una lenta aplicación, desigualdades en cuanto al compromiso gubernamental y el entendimiento institucional y una capacidad de funcionamiento limitada”. Las investigaciones sugieren que el conocimiento del instrumento es limitado, especialmente entre las autoridades provinciales y las PDI, que tienen un conocimiento limitado de sus derechos. En cambio, en el Níger y Somalia, los instrumentos no se han adoptado hasta 2018 y 2019, y los informantes destacaron los esfuerzos para el fortalecimiento de capacidades y para crear un entorno propicio para la aplicación. También en Colombia, los informantes señalaron los esfuerzos para avanzar en la aplicación, promover el cumplimiento y proteger los derechos de las personas desplazadas en el contexto del conflicto y la violencia a través de la defensa, la actuación del defensor del pueblo y las decisiones judiciales.

Los impedimentos generales que afectan a la aplicación que se han comentado anteriormente — como la voluntad, el compromiso y la capacidad política— surgieron en las entrevistas con informantes de todos los países. Estos aspectos pueden afectar de distintas formas a las respuestas a las PDI que huyen en el contexto de los desastres o en el contexto del conflicto. En la mayoría de los países estudiados, los informantes destacaron las posibles relaciones entre la atención mediática, del público o popular a una crisis concreta y las intervenciones operativas y de movilización de recursos. En otras palabras, la “visibilidad” de un fenómeno o crisis en función del alcance del desplazamiento —pero también en función de la cobertura mediática, la atención pública y las manifestaciones de solidaridad— puede moderar las intervenciones y generar mayor presión política, sobre todo en lo que respecta a las respuestas de emergencia. Así pues, aun en el caso de que las respuestas humanitarias se basen en evaluaciones de la vulnerabilidad y las necesidades —y, por lo tanto, no dependan, en principio, de los desencadenantes—, determinadas poblaciones de PDI pueden recibir un apoyo más firme. Por ejemplo, los informantes explicaron que el desplazamiento relacionado con las inundaciones en Somalia en 2018 y 2019 fue de mayor escala que el desplazamiento relacionado con la sequía y el conflicto, que tendió a ser más gradual y a atraer menos atención. Asimismo, la atención hacia el desplazamiento a gran escala relacionado con la sequía fue tal vez más notable en años anteriores. En Colombia y Filipinas también se aludió a la visibilidad como un aspecto pertinente para la movilización de las respuestas, especialmente durante la fase de emergencia.

---

<sup>147</sup> Véase el estudio de caso del Afganistán en el anexo [2], incluido el estudio relativo a la política nacional sobre las PDI, “*Study on the National Policy on Internally Displaced Persons*” (Monica Sandri, 2018). Disponible en <http://www.acbar.org/upload/1568887246591.pdf> (consultado el 16 de marzo de 2021).

4.2.6. Los tribunales, las instituciones de derechos humanos, otros órganos y defensores independientes son aliados importantes para abordar el desplazamiento asociado al conflicto, al desastre y su interacción, así como para promover los derechos de todas las PDI.

La evolución de las respuestas hacia las víctimas del conflicto y la violencia en Colombia y la adopción de instrumentos específicos para los niños y las niñas en Filipinas implican que los tribunales, los órganos y los defensores independientes desempeñan una función destacada en el fomento de unas intervenciones firmes con respecto a las PDI. En Colombia, la Corte Constitucional ha hecho al Gobierno responsable de sus obligaciones en virtud de las leyes sobre personas desplazadas. Los tribunales, los defensores del pueblo, las instituciones nacionales de derechos humanos y otros defensores han desempeñado funciones destacadas en el fomento y la exigencia del cumplimiento con las leyes y normas de desplazamiento interno aplicables. Son importantes aliados para abordar el desplazamiento interno y los derechos de las PDI.

### 4.3 Reducción del riesgo de desastres y gestión del riesgo de desastres

Esta tercera serie de observaciones se refiere a los instrumentos de RRD y GRD en los cinco países. Los instrumentos se presentan brevemente en el cuadro 5 y se analizan con más detalle en los anexos.

4.3.1. Los instrumentos para RRD y GRD de los cinco países hacen referencia al desplazamiento y las personas desplazadas. Los temas y el alcance del compromiso varían.

Como se refleja en la tercera columna de la tabla 5, los cinco países cuentan con instrumentos de RRD o GRD. Los instrumentos del Afganistán, el Níger, Filipinas y Somalia incluyen al menos una referencia explícita al desplazamiento o a las personas desplazadas. La Política Nacional de Gestión de Desastres de Somalia de 2017 contiene un amplio debate sobre los desplazamientos y las poblaciones desplazadas, incluyendo referencias a las evacuaciones. La Ley de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de Filipinas incluye una referencia explícita a las “madres desplazadas internamente”. También trata de las disposiciones relacionadas con la evacuación. Un marco estratégico adoptado en virtud de la Ley hace referencia a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 y recoge las medidas relacionadas con la evacuación como áreas de resultados clave para la preparación y la respuesta. Como se observa en el cuadro 5, las referencias al desplazamiento y a las poblaciones desplazadas en los instrumentos adoptados por el Afganistán y el Níger son limitadas. La ley en Colombia hace referencia a la reubicación y al reasentamiento de poblaciones, señalando la necesidad de evitar los reasentamientos de alto riesgo y de promover la reubicación de las poblaciones de alto riesgo.

**Tabla 5: Instrumentos de RRD y GRD en los países estudiados**

País	Ley o política	¿Referencia explícita a los desplazamientos o a las personas desplazadas?	¿Referencia al conflicto o a las interacciones entre el conflicto y el desastre?	¿Referencia a los instrumentos de PDI?
Afganistán	Ley de 2012 sobre respuesta, gestión y	No.	No.	No. Precede a las políticas de 2013 y 2017.

	preparación ante desastres <sup>148</sup>			
	Estrategia Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2030	Sí. Una referencia al desplazamiento en una acción prioritaria sobre la inversión en la resiliencia de la RRD. No hay referencias a personas desplazadas.	Sí, múltiples. Por ejemplo, un objetivo para reforzar la coherencia y la integración entre la RRD, la adaptación al cambio climático, los conflictos y la fragilidad, y el desarrollo.	No.
<b>Colombia</b>	Ley 1523 de 2012	Sin referencias explícitas al desplazamiento o a las personas desplazadas. Referencias a la reubicación y al reasentamiento, incluyendo evitar el reasentamiento de alto riesgo y promover la reubicación de las poblaciones de alto riesgo.	No. Una referencia periférica a la resolución de conflictos.  La definición de vulnerabilidad tiene en cuenta la “fragilidad” de la comunidad con respecto a los efectos adversos si se produce un peligro.	No.
<b>Níger</b>	Estrategia Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres de 2019	Sí. Por ejemplo, en el marco de un tema estratégico sobre la promoción de la inversión en RRD para la resiliencia, se menciona la promoción para fomentar la adopción de políticas y programas relativos al desplazamiento posterior a un desastre en un punto de acción sobre la integración de la reducción del riesgo en la planificación de la respuesta de emergencia.	Sí. Múltiples. Referencia a los conflictos por los recursos naturales, como los pastos y el agua, incluida la sequía como desencadenante del conflicto.	No.
<b>Filipinas</b>	Ley de reducción y gestión del riesgo de desastres de 2010	Sí. Las disposiciones relacionadas con la evacuación se mencionan en múltiples disposiciones. Las autoridades locales también deben esforzarse por crear disposiciones especiales para las madres desplazadas internamente.	Sí. La definición de “estado de calamidad” recoge implícitamente el conflicto, al igual que la de “emergencia compleja”, ya que hablan de amenazas o emergencias antropogénicas. Otra referencia articula una política para transversalizar la RRD en los procesos de paz.  La definición de vulnerabilidad incluye las características o circunstancias de una comunidad que la hacen susceptible a los efectos dañinos de una amenaza. Aunque la explicación de las dimensiones relacionadas con el conflicto esté ausente.	NO APLICABLE.
	Marco de reducción y gestión del riesgo de desastres de 2011	Sí. Referencia a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Las medidas relacionadas con la evacuación son áreas de	Sí. Reconoce que los conflictos son transversales y reconoce el solapamiento y las interacciones entre los conflictos, los desastres y los riesgos climáticos. Destaca el objetivo	NO APLICABLE.

<sup>148</sup> No fue posible obtener una versión oficial y autorizada de esta ley. La versión revisada puede contener errores. Para más información, véase el estudio de caso del Afganistán en el anexo [2].

		resultados clave para la preparación y la respuesta.	de integrar la RRD en los procesos de paz y los enfoques de resolución de conflictos.	
<b>Somalia</b>	Política nacional de gestión de desastres de 2017	Sí. Amplia, incluyendo referencias a la evacuación.	Sí. Múltiples referencias y reconocimiento de las interacciones entre los conflictos y las amenazas y sus impactos individuales y combinados en la resiliencia de las personas. El ámbito de aplicación del instrumento abarca tanto las amenazas naturales como las provocadas por el hombre y los desastres desencadenados por dichos factores.	No. Precede a la política nacional de PDI de 2019.

#### 4.3.2. Del mismo modo, los instrumentos de RRD y GRD incluyen diversas referencias al conflicto y las interacciones entre el conflicto, las amenazas y los desastres.

La columna cuatro de la tabla 5 ofrece un breve resumen de las diferentes referencias al conflicto y las interacciones entre el conflicto, las amenazas y los desastres en los instrumentos de RRD y GRD. La Política Nacional de Gestión de Desastres de Somalia de 2017 contiene un debate sobre estos temas. Las amenazas naturales y de origen humano y los desastres provocados por estos factores entran en su ámbito de aplicación. Varias disposiciones examinan las interacciones entre los conflictos y las amenazas y sus impactos independientes y combinados en la resiliencia y el movimiento de las personas. La Ley de gestión del riesgo de desastres de Filipinas de 2010 también incluye en su ámbito de aplicación el “estado de calamidad” y la “emergencia compleja”, con una referencia explícita a una política de transversalización de la RRD en los procesos de paz. Esto se destaca aún más como un objetivo en el marco estratégico adoptado en virtud de la Ley. El documento también reconoce que los conflictos son una cuestión transversal y admite los solapamientos entre los conflictos y los desastres, y los riesgos climáticos. La Estrategia Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2030 del Afganistán contiene múltiples referencias a estos temas, incluido el objetivo de reforzar la coherencia y la integración entre la RRD, la adaptación al cambio climático, los conflictos y la fragilidad, y el desarrollo. En el Níger, la Estrategia Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres de 2019 aborda estos temas, centrándose especialmente en las interacciones relacionadas con las tensiones o los conflictos por los recursos. El tratamiento de los temas relacionados con el conflicto es limitado en la ley colombiana, aunque su definición de vulnerabilidad quizá permita considerar a las poblaciones previamente afectadas por el conflicto o la violencia.

#### 4.3.3. Los instrumentos subsidiarios de RRD y GRD pueden incluir un compromiso más profundo sobre el desplazamiento, las PDI y los conflictos, incluyendo sus interacciones con los desastres.

Algunos países han adoptado instrumentos subsidiarios en virtud de leyes o políticas nacionales sobre RRD y GRD. Esta investigación no ha examinado dichos documentos, que incluyen reglamentos, decretos, planes de acción y procedimientos operativos. Sin embargo, una revisión *ad hoc* y preliminar de algunos documentos, especialmente en Filipinas, sugiere que los instrumentos subsidiarios pueden incluir análisis más detallados sobre el desplazamiento, las PDI,



el conflicto y la violencia y las interacciones entre el desplazamiento asociado al conflicto, las amenazas, los desastres y el cambio climático.

#### 4.4 Mecanismos institucionales y de coordinación

Esta cuarta serie de observaciones se refiere a los mecanismos institucionales y de coordinación del desplazamiento interno, la RRD y la GRD en los cinco países estudiados, como se resume en la tabla 6. Las observaciones proceden de los organismos, agentes y disposiciones mencionados en los instrumentos jurídicos y políticos. Durante las entrevistas, los informantes aludieron a cambios en los acuerdos institucionales y de coordinación y explicaron que algunos mecanismos ya no eran operativos o habían sido sustituidos. Aunque se ha hecho un esfuerzo por garantizar que el contenido de esta sección siga siendo actual, la rapidez con la que se suceden los cambios hace que las observaciones puedan no reflejar totalmente la realidad sobre el terreno. En los anexos se puede encontrar un análisis más detallado de la arquitectura institucional y de coordinación en los cinco países.

##### 4.4.1. La mayoría de los países cuentan con un mecanismo de alto nivel, interministerial o de múltiples partes interesadas, complementado por un actor principal con responsabilidades en materia de desplazamiento interno. Algunos actores principales también están representados a nivel subnacional.

En general, los instrumentos específicos para el desplazamiento interno en Afganistán, Colombia, Níger y Somalia establecen organismos de alto nivel, interministeriales y/o de múltiples partes interesadas, con responsabilidades de dirección política, supervisión y coordinación en materia de desplazamiento interno. En la tabla 6 se identifican dichos organismos. En los anexos de los estudios de casos se ofrece más información sobre la composición de los órganos interministeriales o formados por múltiples partes interesadas.<sup>149</sup>

Los instrumentos también establecen actores ministeriales o institucionales con una amplia variedad de responsabilidades en materia de coordinación y abordan el desplazamiento interno.<sup>150</sup> En algunos países, se identifica un actor principal. Por ejemplo, en Colombia, donde las respuestas al desplazamiento interno se centran en el conflicto y la violencia, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (también conocida como Unidad para las Víctimas) es el actor operativo principal. Actúa como Secretaría técnica del Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas (órgano de alto nivel de las múltiples partes interesadas). La unidad, que también está presente en los niveles subnacionales, desempeña sus funciones en todo el país.

---

<sup>149</sup> Por ejemplo, los estudios de casos proporcionan cierta información sobre la presencia de actores que se ocupan del desarrollo, el cambio climático y la seguridad entre los miembros de estos organismos. Véase también el análisis en la sección 4.5.

<sup>150</sup> Para más información sobre las orientaciones aplicables relacionadas con los agentes institucionales, véase, por ejemplo, *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility* (The Brookings Institution and the University of Bern, 2005). Disponible en [www.refworld.org/docid/4d357f4f2.html](http://www.refworld.org/docid/4d357f4f2.html) (consultado el 16 de marzo de 2021); nota a pie de página 26. Véanse también las orientaciones indicadas en la nota a pie 18, incluido el artículo 3.2.b) de la Convención de Kampala.

En Níger, el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, creado en 2016, es el principal responsable de muchos aspectos del desplazamiento interno. Sin embargo, y a pesar de tener la responsabilidad general de su desarrollo, no se menciona en la Ley nacional de Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internamente de 2018. Existe un Comité nacional de Coordinación interministerial y de múltiples partes interesadas, que se creó en virtud de dicha ley para facilitar la coordinación y la toma de decisiones con el Gobierno y entre otras partes interesadas, que está presidido por el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres y depende de él. Níger aún no reconoce los desplazamientos relacionados con la sequía como desplazamiento, por lo que son otros actores los encargados de apoyar a esas poblaciones, aunque el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres también puede participar.

La Política Nacional de Afganistán de 2013 sobre las PDI señala que el Ministerio de Refugiados y Repatriación (MoRR) es el ministerio principal en materia de desplazamiento interno, además de ser el centro de coordinación institucional y el proveedor de última instancia. La política nacional también establece un Comité de coordinación interministerial de alto nivel sobre personas refugiadas-retornadas y desplazadas internamente, presidido por el MoRR, aunque no está claro si el Comité sigue siendo operativo. El MoRR lleva a cabo actividades subnacionales a través de sus direcciones de refugiados y repatriación. En particular, la política nacional de Afganistán hace referencia explícita a la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres del Afganistán (ANDMA), que se describe como el organismo principal designado con el mandato de atender las necesidades de emergencia inmediatas y a corto plazo de las personas afectadas y desplazadas por los desastres. En la política nacional también se hace referencia a la Alta Comisión Nacional de Gestión de Desastres (también conocida como Comisión Nacional de Gestión de Desastres), que analizaremos más adelante. También se mencionan organismos y actores clave en otros instrumentos específicos del desplazamiento interno, aunque ha sido difícil determinar si siguen siendo operativos, el alcance de sus mandatos y cómo se entrecruzan las responsabilidades con el MoRR, las direcciones subnacionales y la ANDMA.

Reconociendo la necesidad de colaboración entre ministerios y niveles gubernamentales, la Política nacional de Somalia de 2019 sobre personas refugiadas-retornadas y desplazadas internamente establece un grupo de trabajo interministerial para las personas refugiadas-retornadas y desplazadas internamente que incluye a los ministerios federales, los Estados miembros federales y otras contrapartes. En virtud de esta política, la Comisión Nacional para los Refugiados y los Desplazados Internos, creada en 2016, se encarga de facilitar las reuniones y prestar apoyo técnico. Este grupo de trabajo interministerial está formado por el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres (MoHADM), el Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico (MOPIED), el Ministerio del Interior, Asuntos Federales y Reconciliación y los Estados miembros federales y sus homólogos subnacionales (como la Administración Regional de Benadir). Cada uno de estos actores -la Comisión Nacional para los Refugiados y los Desplazados Internos, el MoHADM, el MOPIED y el Ministerio del Interior, de Asuntos Federales y Reconciliación- parece tener varios mandatos y responsabilidades en relación con el desplazamiento interno y las PDI.<sup>151</sup> En Somalia, los esfuerzos también se han centrado en los

---

<sup>151</sup> Sin embargo, parece que, a finales de 2020, no se había creado el grupo de trabajo interministerial. Los principales órganos a través de los cuales se abordan las cuestiones relativas a las PDI pueden ser el Comité del Gabinete para el Desarrollo Social (presidido por el Primer Ministro) y la Secretaría de Soluciones Duraderas. Además, un subgrupo de trabajo sobre migración, desplazamiento y soluciones duraderas en el contexto del pilar de resiliencia del Servicio para el Desarrollo y la Reconstrucción de Somalia ha servido de foro para coordinar la ayuda a nivel operativo, aunque este podría ser sustituido por nuevos mecanismos. Correspondencia en los archivos de la autora.

mecanismos institucionales para las soluciones duraderas, creándose una unidad de soluciones duraderas y una Secretaría de soluciones duraderas bajo la MOPIED. Debido a la estructura federal de Somalia en algunos Estados miembros federales existen instrumentos para el desplazamiento interno en los que se definen las responsabilidades y los mandatos de los actores subnacionales pertinentes.

Por último, en Filipinas, el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo es el principal responsable de las PDI en el marco de la GRD (que se analiza más adelante).

**Tabla 6: Actores institucionales y de coordinación clave en materia de PDI, RRD y GRD**

País	Desplazados internos y desplazamientos internos		RRD y GRD	
	Autoridad principal (coordinación) (nacional, subnacional)	Mecanismos de políticas y coordinación de múltiples partes interesadas (nacional, subnacional)	Autoridad principal (coordinación) (nacional, subnacional)	Mecanismos de políticas y coordinación de múltiples partes interesadas (nacional, subnacional)
Afganistán <sup>152</sup>	<p>Ministerio de Refugiados y Repatriación (MoRR), en el marco de la Política Nacional de Desplazados Internos de 2013.</p> <p>Direcciones provinciales de refugiados y repatriación.</p> <p>Las autoridades provinciales son responsables de los planes de acción a nivel provincial, incluyendo las soluciones duraderas.</p> <p>Los actores de la RRD y la GRD, a los que se hace referencia en las columnas correspondientes, también tienen responsabilidades en materia de desplazamiento asociado a desastres.</p>	<p>Comité de Coordinación interministerial para los Refugiados, Retornados y Desplazados Internos.<sup>153</sup></p> <p>El MoRR preside el Comité de Coordinación Interministerial.</p>	<p>La Autoridad Nacional de Gestión de Desastres del Afganistán (ANDMA) debe coordinarse con el MoRR y las direcciones provinciales de refugiados y repatriación.</p> <p>Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres.</p>	<p>Comisión Nacional de Gestión de Desastres (también conocida como Alto Comisionado Nacional para la Gestión de Desastres), integrada por más de 20 ministerios, incluido el de Refugiados y Repatriación. La ANDMA actúa como Secretaría y órgano de ejecución.</p> <p>Los Comités provinciales de gestión de desastres junto con los directores provinciales de la ANDMA actúan como Secretaría y brazo operativo. Las direcciones de refugiados y repatriación son miembros.</p> <p>Comités de distrito de gestión de desastres.</p>
	<p>Comité Ejecutivo de Desplazamiento y Retorno, presidido conjuntamente por la Oficina del jefe ejecutivo, el MoRR y otros, en el marco normativo de 2017 sobre las personas retornadas y desplazadas internamente.<sup>154</sup></p>	<p>Consejo Superior de Migración (presidido por el presidente) y el Subcomité de Asuntos Migratorios del Consejo de Ministros</p>		

<sup>152</sup> Esta tabla incluye secciones compartimentadas para reflejar las tres políticas específicas de desplazamiento interno señaladas en la tabla 4, ya que en cada una de ellas se señalan diferentes actores institucionales.

<sup>153</sup> No está claro si este organismo está operativo.

<sup>154</sup> *Ibid.*

	<p>El MoRR está representado en tres grupos de trabajo. Aunque la ANDMA no está representada, se la menciona en relación con la preparación para el invierno.</p>			
	<p>El MoRR dirige el Comité Ejecutivo (señalado en la siguiente columna) junto con otros actores, en virtud del Decreto Presidencial 305).</p>	<p>Alto Comisionado para las Migraciones y Comité Ejecutivo Interministerial para los Retornados, Desplazados Internos y Familias de Mártires.</p>		
<b>Colombia</b>	<p>Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas).</p>	<p>Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas.</p> <p>La Unidad para las Víctimas actúa como Secretaría técnica del Comité Ejecutivo.</p>	<p>Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres).</p> <p>Consejos de Gestión del riesgo de desastres.</p>	<p>Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, formado por el presidente, varios ministros y el Departamento Nacional de Planeación, pero no la Unidad para las Víctimas.</p> <p>La Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres actúa como Secretaría.</p> <p>Tres Comités nacionales interinstitucionales de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y gestión de desastres.</p>
<b>Níger</b>	<p>Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres.</p> <p>Dirección de Protección Civil.</p>	<p>Comité Nacional de Coordinación para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos, dependiente del Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres.<sup>155</sup></p> <p>Observatorio Nacional de Prevención y Coordinación.<sup>156</sup></p>	<p>Secretaría Permanente de Seguimiento y Evaluación</p> <p>Participan en la ejecución el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres y el Ministerio del Interior y su Dirección de Protección Civil.</p>	<p>Plataforma Nacional para la RRD.</p> <p>Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias.</p> <p>Comité Directivo Nacional.</p>
<b>Filipinas</b>	<p>Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, según lo autorizado por la Ley de GRD y otros instrumentos.</p>	<p>NO APLICABLE</p>	<p>El Departamento de Defensa Nacional, el Departamento de Interior y Gobierno Local, el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, el Departamento de Ciencia y Tecnología y la Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo.</p>	<p>Consejo Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres.</p> <p>La Oficina de Defensa Civil actúa como Secretaría.</p> <p>Consejos regionales y locales de gestión y RRD.</p>

<sup>155</sup> Es posible que este organismo esté entrando en funcionamiento.

<sup>156</sup> *Ibid.*

			<p>La Oficina de Defensa Civil.</p> <p>Unidades de administraciones locales.</p> <p>Oficina local de gestión y RRD.</p>	<p>Comité de gestión y RRD del barangay.</p>
<b>Somalia</b>	<p>Comisión Nacional para los Refugiados y los Desplazados Internos.</p> <p>Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres (MoHADM)</p> <p>Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico (MOPIED), incluyendo la Unidad de Soluciones Duraderas y la Secretaría de Soluciones Duraderas.</p> <p>Ministerio del Interior, Asuntos Federales y Reconciliación.</p> <p>Las instituciones pertinentes de los Estados miembros federales y la Administración Regional de Benadir.</p>	<p>Grupo de trabajo interministerial para las personas refugiadas-retornadas y desplazadas internamente.<sup>157</sup> La Comisión Nacional para los Refugiados y los Desplazados Internos facilita las reuniones y presta apoyo técnico. Entre los miembros se encuentran el MoHADM, el MOPIED, el Ministerio del Interior, Asuntos Federales y Reconciliación, los Estados miembros federales y los homólogos de la Administración Regional de Benadir.</p>	<p>MoHADM.</p> <p>Las instituciones pertinentes de los Estados miembros federales y la Administración Regional de Benadir.</p> <p>Grupo de coordinación de la gestión de desastres de Somalia, convocado por el MoHADM.</p>	<p>Consejo Nacional de Gestión de Desastres (NDMC) (varios ministerios, entre ellos el MoHADM, el MOPIED, el Ministerio del Interior, Asuntos Federales y Reconciliación).</p> <p>El MoHADM actúa como Secretaría de oficio.</p> <p>Autoridades de gestión de desastres de los Estados miembros federales (si se han establecido).</p>

4.4.2. La mayoría de los países cuentan con un mecanismo de alto nivel, interministerial o de múltiples partes interesadas, sobre la RRD y la GRD. Un actor coordinador principal con responsabilidades en materia de RRD y GRD complementa algunos de estos organismos. Algunos actores principales también están representados a nivel subnacional.

En general, los instrumentos de RRD y GRD de los cinco países estudiados instauran organismos de alto nivel, interministeriales y/o de múltiples partes interesadas con responsabilidades de supervisión y coordinación de políticas. En la tabla 6 se identifican dichos organismos. Los instrumentos también establecen actores ministeriales o institucionales con una amplia variedad de responsabilidades en materia de coordinación y gestión de la RRD y la GRD. En algunos países, se identifica un actor principal.

Como se ha señalado anteriormente, los actores de la RRD y la GRD en el Afganistán (ANDMA y la Comisión Nacional de Gestión de Desastres (también conocida como Alto Comisionado Nacional para la Gestión de Desastres)) están referenciados en la Política Nacional sobre Desplazados Internos de 2013, ya que tienen responsabilidades en los desplazamientos relacionados con los

<sup>157</sup> No está claro si este organismo se ha establecido.

desastres. Las funciones y responsabilidades de estos actores se reiteran en la Estrategia Nacional del Afganistán para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2030. Como agencia central, la ANDMA tiene el mandato de coordinar y gestionar todos los aspectos relacionados con la mitigación de desastres y la preparación y la respuesta ante los desastres, incluso a través de sus oficinas nacionales y provinciales. En 2015, se nombró a un ministro de Estado para la gestión de desastres y asuntos humanitarios, que también preside la ANDMA. La Comisión Nacional de Gestión de Desastres, de alto nivel e interministerial, es responsable de la gestión de todos los asuntos relacionados con los desastres y es el principal órgano de dirección de la política nacional de RRD a través de la reducción de la vulnerabilidad y la respuesta de emergencia. La ANDMA es su Secretaría. También existen Comités de GRD provinciales y de distrito, dirigidos por los gobernadores correspondientes. Los representantes provinciales de la ANDMA actúan como Secretaría y brazo operativo de los Comités provinciales.

En Colombia, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres) es el actor principal en materia de GRD. Se encarga de coordinar y aplicar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incluyendo el desarrollo legal, político y estratégico, la asistencia técnica y el apoyo y seguimiento de las poblaciones afectadas por los desastres. Las responsabilidades del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, un órgano de alto nivel y con múltiples partes interesadas, incluyen la orientación y aprobación de las políticas de gestión de riesgos y otros instrumentos, así como el asesoramiento al presidente. La Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres (o su representante) ejerce las funciones de Secretaría del Consejo. Otros órganos de gobierno relevantes en el sistema son los gobernadores y los alcaldes de distrito o municipales, que tienen responsabilidades en sus respectivas jurisdicciones territoriales. La Ley 1523 de 2012 también insta a consejos de gestión del riesgo de desastres formados por múltiples partes interesadas como organismos de coordinación, asesoría y planificación territorial a nivel departamental, de distrito y municipal, en los que participa un representante de la Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres. La unidad se encarga de preparar los documentos de planeación nacional en colaboración con estos y otros organismos.

Desde 2012 existe una Plataforma Nacional para la RRD de alto nivel y con múltiples partes interesadas, que depende del Gabinete del Primer Ministro, tiene la responsabilidad general de la RRD en Níger. La plataforma reúne a las partes interesadas estatales y no estatales para aplicar la Estrategia nacional de RRD de 2019 de acuerdo con las políticas, leyes y reglamentos nacionales a nivel local, regional y nacional. El Gabinete del Primer Ministro preside tanto la plataforma como otro órgano clave, el Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias.<sup>158</sup> En la aplicación de la estrategia de RRD participan el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, que es el principal responsable de las PDI, y otros ministerios pertinentes, como el Ministerio del Interior, Seguridad Pública, Descentralización y Asuntos Consuetudinarios y Religiosos y su Dirección General de Protección Civil. Este último ministerio y su dirección también pueden participar en la respuesta a las PDI. La estrategia de RRD señala que el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres y el Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias han sido creados para coordinar las intervenciones de RRD, que Níger ha

---

<sup>158</sup> El Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias se encargó de coordinar las respuestas a las crisis alimentarias y de seguridad y a los desastres relacionados con las inundaciones. Desde 2016, el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres supervisa las respuestas al desplazamiento interno asociado a los conflictos y a los desastres relacionados con las inundaciones, entre otros fenómenos, mientras que el Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias se centra principalmente en las crisis relacionadas con la seguridad alimentaria. Véase el estudio de caso de Níger en el anexo [4] para más información.

optado por descentralizar. Un Comité Directivo Nacional de alto nivel, compuesto por los responsables de los organismos, incluidos los representantes del Primer Ministro, el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres y el Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias, es el órgano de dirección estratégica que supervisa la aplicación. La Secretaría permanente de seguimiento y evaluación, asumida por la Secretaría de la plataforma, se encarga de la aplicación técnica de la estrategia.

La Ley de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de Filipinas de 2010 estableció (o desplegó un órgano preexistente) el Consejo Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres, de alto nivel, interinstitucional y con múltiples partes interesadas, en el que participan responsables de departamentos gubernamentales y representantes de la sociedad civil y el sector privado. Tiene una autoridad amplia y general en materia de elaboración de políticas, coordinación y supervisión, así como de asesoramiento al presidente. El Secretario del Departamento de Defensa Nacional preside el consejo y está facultado para convocar a las Fuerzas de reserva filipinas para que ayuden en las tareas de socorro y rescate en caso de desastres y calamidades. El consejo tiene cuatro vicepresidentes, cada uno con un área de responsabilidad diferente: 1) el Secretario del Departamento de Interior y Administración Local es responsable de la preparación para desastres; 2) el Secretario del Departamento de Bienestar Social y Desarrollo es responsable de la respuesta ante los desastres; 3) el Secretario del Departamento de Ciencia y Tecnología es responsable de la prevención y mitigación de los desastres; y 4) el Director General de la Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo se ocupa de la rehabilitación y recuperación de los desastres. La Oficina de Defensa Civil es la Secretaría del consejo y tiene amplias y diversas funciones y responsabilidades, entre las que se incluyen el asesoramiento al consejo nacional, el desarrollo y la aplicación de normas nacionales, el asesoramiento, la revisión, la evaluación y la prestación de asistencia técnica local, y el fortalecimiento de capacidades.

La ley descentraliza y asigna la autoridad, la responsabilidad y los recursos a las autoridades subnacionales y locales. En este sentido, establece consejos de reducción y gestión del riesgo de desastres a nivel regional, provincial, local y de barangay. Los representantes de la Oficina de Defensa Civil y de los cuatro departamentos del Gobierno desempeñan funciones de liderazgo en algunos de estos organismos subnacionales. La ley también establece una oficina local de reducción y gestión del riesgo de desastres en cada provincia, dependiente de la oficina del gobernador, del alcalde de la ciudad o del alcalde municipal, según corresponda. La coordinación y el liderazgo en el contexto de las emergencias, incluida la preparación, la respuesta y la recuperación de los efectos de los desastres, se determinan con arreglo a criterios específicos, y la responsabilidad viene determinada por el alcance de los efectos geográficos. Las unidades de administración local tienen la responsabilidad principal como primeros intervinientes.

La Política Nacional de Gestión de Desastres de Somalia de 2017 otorga al Gabinete del Primer Ministro la responsabilidad general de proporcionar liderazgo y espacio político como parte del enfoque general del gobierno de la gestión integral de desastres. El MoHADM, que se estableció en 2016 como ministerio central y tiene responsabilidades en las respuestas humanitarias en el contexto del desplazamiento interno, tiene la responsabilidad general de facilitar todos los aspectos de la gestión de desastres y garantizar su integración en los sectores público y privado. Algunas de sus responsabilidades deben llevarse a cabo en conjunto o en consulta con los Estados miembros federales, y el MoHADM debe establecer mecanismos de coordinación a nivel nacional y facilitar la formación de mecanismos similares en los Estados miembros federales. A nivel nacional, estos mecanismos de coordinación incluyen un Consejo Nacional de Gestión de

Desastres como órgano interministerial de alto nivel que gobierna y supervisa la estrategia de gestión de desastres y proporciona dirección y orientación general. El NDMC está presidido por el Primer Ministro y depende de él, y en él participan el MoHADM, el MOPIED y el Ministerio del Interior y Asuntos Federales. Como se ha señalado anteriormente, todos estos actores también tienen responsabilidades en relación con el desplazamiento interno. El MoHADM actúa como Secretaría de oficio del NDMC.

4.4.3. En algunos países, los instrumentos específicos para el desplazamiento interno incluyen referencias explícitas a actores centrados en la RRD y la GRD y a los mecanismos de coordinación entre ambas. En algunos países, los instrumentos específicos para el desplazamiento interno incluyen referencias explícitas a actores centrados en la RRD y la GRD y a los mecanismos de coordinación entre ambas. En algunos casos, los actores principales en materia de desplazamiento interno también tienen responsabilidades en materia de RRD y GRD.

Como se refleja en el análisis anterior y en la tabla 6, algunos instrumentos específicos para el desplazamiento interno hacen referencia a los marcos y actores institucionales de la RRD y la GRD. Del mismo modo, algunos de los instrumentos de RRD y GRD también hacen referencia a los marcos y actores responsables del desplazamiento interno, aunque quizás en menor medida. En algunos casos, los actores principales en materia de desplazamiento interno también tienen responsabilidades en materia de RRD y GRD.

En el Afganistán, la ANDMA y la Comisión Nacional de Gestión de Desastres se mencionan en la Política Nacional sobre Desplazados Internos de 2013. Como se ha señalado anteriormente, la ANDMA es el actor principal designado con el mandato de atender las necesidades inmediatas de emergencia de las personas afectadas y desplazadas por los desastres, mientras que el MoRR es el actor principal en materia de desplazamiento interno y el punto focal institucional. La política nacional señala que la ANDMA debe coordinarse con el MoRR a nivel nacional y con las direcciones de refugiados y repatriación a nivel provincial en todas sus actividades y programas relacionados con el desplazamiento. Como se señala en la Estrategia Nacional de Afganistán para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2030, la Comisión Nacional de Gestión de Desastres comprende más de 20 ministerios y organismos que representan a sectores clave con funciones críticas en la gestión de desastres. El Ministro de Refugiados y Repatriación es miembro de la Comisión Nacional de Gestión de Desastres. Además, las direcciones de refugiados y repatriación son miembros de los Comités provinciales de gestión de desastres. La política nacional también requiere que los actores provinciales, en consulta y coordinación con otras partes interesadas, desarrollen una estrategia para abordar las situaciones de desplazamiento provincial, con un plan de acción centrado en la búsqueda de soluciones duraderas para las personas desplazadas en su jurisdicción. Las directrices sobre el desarrollo de dichos planes analizan la relevancia de ANDMA. Otras políticas específicas para las PDI también mencionan a la ANDMA, como el Decreto presidencial 305 de 2018, relativo a la atribución e identificación de tierras adecuadas para las PDI, que señala que el MoRR y ANDMA están representados en los Comités de identificación de tierras. Los procedimientos operativos estándar sobre la coordinación de las respuestas de emergencia a las PDI adoptados en 2019 entre el MoRR y el Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas se desarrollaron con el apoyo de ANDMA y analizan sus responsabilidades. Los procedimientos se desarrollaron para aclarar aún más las funciones y responsabilidades establecidas en los instrumentos políticos y para apoyar mejor la práctica operativa. Los



informantes señalaron que un memorando de entendimiento más reciente entre el MoRR y la ANDMA podría aclarar mejor las responsabilidades.

En Colombia, los mecanismos de coordinación cruzada no son tan evidentes. Los informantes señalaron que, en la práctica, en las situaciones de “doble afectación” (cuando las personas desplazadas en un contexto de conflicto y violencia también se ven afectadas o desplazadas en un contexto de desastre o viceversa) se aplican ambos marcos jurídicos y tanto la Unidad para las Víctimas como la Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres tienen responsabilidades y obligaciones, debiendo cada una de ellas prestar el apoyo establecido en las respectivas leyes y políticas. Así, una persona puede ser beneficiaria de ambos sistemas y las respuestas de ambas unidades suelen estar separadas y no necesariamente coordinadas. Los mecanismos para abordar la llamada “doble afectación” no se han articulado necesariamente en las leyes. Sin embargo, la asistencia pertinente suele prestarse a través de organismos locales, lo que significa que la coordinación y las respuestas locales pueden implicar a las mismas autoridades, actores y Comités gubernamentales, incluidos los alcaldes y gobernadores. No obstante, las respuestas en cada municipio o departamento de Colombia pueden ser distintas de las descritas, ya que los recursos y las capacidades influyen en la forma en que cada sistema responde a las emergencias. Los informantes también observaron una mayor disposición de cada unidad para coordinar las respuestas e indicaron un creciente reconocimiento de la necesidad de articular protocolos de coordinación para la doble afectación, en particular con respecto a la asistencia humanitaria.

En Níger, el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres es el agente clave para el desplazamiento interno. También participa en la aplicación de marcos de RRD y GRD, en particular para las inundaciones. En este sentido, tiene la capacidad de hacer aportaciones a ambos marcos.

En Somalia, el MoHADM tiene la responsabilidad de la respuesta humanitaria en el contexto del desplazamiento interno y la responsabilidad general de facilitar todos los aspectos de la gestión de desastres. En cuanto a este ámbito, el ministerio se encarga de establecer mecanismos de coordinación a nivel federal y de facilitar la creación de mecanismos similares a nivel de los estados miembros federales. Otros actores implicados en el desplazamiento interno, como el MOPIED y el Ministerio del Interior y Asuntos Federales, son también miembros del NDMC, el órgano interministerial de alto nivel que gobierna y supervisa la gestión de desastres a nivel estratégico y proporciona dirección y orientación general. Sin embargo, esto no significa necesariamente que exista una coordinación entre los responsables políticos o técnicos del desplazamiento interno o de la RRD y la GRD dentro de estos organismos.

Por último, en Filipinas, en virtud de la Ley de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de 2010, el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo es responsable de la respuesta a los desastres, incluidos el desplazamiento interno y las PDI. Es uno de los cuatro vicepresidentes del Consejo Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres, junto con el Secretario del Departamento de Interior y de la Administración local, responsable de la preparación para desastres, el Secretario del Departamento de Ciencia y Tecnología, responsable de la prevención y mitigación de desastres, y el Director General de la Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo, encargado de la rehabilitación y recuperación de desastres.

#### **4.5 Cambio climático e instrumentos de desarrollo**

Esta quinta y última serie de observaciones se refiere al cambio climático y los instrumentos de desarrollo en los cinco países estudiados. Los instrumentos se resumen en el cuadro 7. Las observaciones hacen referencia al desplazamiento, a las PDI, al conflicto y a los actores institucionales relevantes. La investigación hizo hincapié en el cambio climático y los instrumentos de desarrollo durante la fase de estudio. Además, en las entrevistas a los informantes no se dio prioridad a las preguntas sobre estos temas. En los anexos de este informe se puede encontrar un debate más detallado sobre el cambio climático y los instrumentos de desarrollo.

#### 4.5.1. Ninguno de los instrumentos relacionados con el cambio climático de los cinco países hace referencia, ni siquiera mínimamente, al desplazamiento o las personas desplazadas.

Cuatro países han adoptado un instrumento específico sobre el cambio climático. Colombia ha adoptado una ley y una política, Filipinas ha adoptado una ley y un marco estratégico de conformidad con la ley y el Afganistán y el Níger tienen políticas en vigor.<sup>159</sup> En Somalia, se estaba ultimando un proyecto de política nacional de cambio climático en el momento de la investigación. Como se muestra en la columna tres de la tabla 7, la Política Nacional de Cambio Climático de Colombia de 2017 incluye tres referencias generales al desplazamiento, mientras que los demás instrumentos no hacen referencia explícita al desplazamiento o a las PDI.<sup>160</sup> Los informantes señalaron que el borrador de la política de Somalia analiza el desplazamiento y las PDI e incluye un examen contextual sobre los efectos del cambio climático en los desencadenantes y las causas del desplazamiento. Sin embargo, el desplazamiento o las PDI no pueden figurar de forma destacada en las secciones de recomendaciones y puntos de acción.<sup>161</sup>

#### 4.5.2. Los programas nacionales de acción para la adaptación, los planes nacionales de adaptación y las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional en los cinco países no hacen referencia, o lo hacen mínimamente, al desplazamiento o a las personas desplazadas.

Los Estados han presentado PNAD, PNAA o iNDC en el marco de la CMNUCC. Como muestra la primera columna de la tabla 7, los cinco países han presentado una iNDC. El Afganistán, el Níger y Somalia han presentado sus PNAA. Colombia es el único país que ha presentado un PNAD. En general, estos instrumentos incluyen mínimas referencias explícitas al desplazamiento o a las poblaciones desplazadas. La iNDC de Somalia contiene una referencia contextual al desplazamiento en un debate sobre un proyecto de adaptación para reducir los riesgos entre las poblaciones vulnerables. Ninguna de las otras cuatro iNDC habla del desplazamiento interno. El PNAA de Somalia contiene múltiples referencias al desplazamiento, las PDI y la reubicación. Los PNAA del Afganistán y del Níger no abordan estos temas. El PNAD de Colombia menciona brevemente el desplazamiento. También se debate la necesidad de incluir soluciones de reubicación en los planes de desarrollo regionales y locales.

---

<sup>159</sup> Ha sido difícil determinar de forma concluyente si la Política Nacional de Cambio Climático del Níger ha sido adoptada oficialmente. El instrumento disponible de 2012 indica que se trata de un borrador, al tiempo que señala que es un informe final. Véase el estudio de caso de Níger en el anexo [4] para más información.

<sup>160</sup> La política del Afganistán no pudo ser revisada por no estar disponible o ser inaccesible en inglés.

<sup>161</sup> Aunque las PDI y el desplazamiento se mencionan mínimamente en estos instrumentos, esto no significa que no se mencionen las referencias dispersas a otras formas de movilidad humana, incluido el movimiento de trashumancia. Además, los instrumentos subsidiarios adoptados en virtud de los marcos nacionales, los instrumentos subnacionales y los documentos operativos y de aplicación no han sido revisados para determinar si tienen en cuenta a las PDI, o a otras formas de movilidad.

4.5.3. En los instrumentos relacionados con el cambio climático, las referencias al conflicto tienden a aportar información general sobre el conflicto en el país o a hacer más hincapié en los conflictos que en los recursos.

Las leyes y políticas sobre el cambio climático y los PNAD, los PNAA y las iNDC parecen incluir más debates sobre los conflictos en comparación con el desplazamiento y las PDI. Las referencias tienden a proporcionar información contextual sobre la situación de conflicto en el país o hacen hincapié en los conflictos en términos de acceso o uso de los recursos, incluyendo el agua y la tierra. En dos casos, también se establece una conexión con los movimientos nómadas. Tanto la iNDC como el PNAA del Afganistán hacen referencia al conflicto. La Política Nacional de Cambio Climático, el PNAD y la iNDC de Colombia mencionan el conflicto. La Política Nacional de Cambio Climático del Níger también menciona el conflicto, al igual que la iNDC y el PNAA de Somalia. El PNAA de Somalia incluye la prevención de conflictos y la consolidación de la paz como principios rectores. En general, más allá de las referencias al acceso y al uso de los recursos, estos instrumentos contienen poco debate sobre los efectos combinados de los conflictos y el cambio climático o de los conflictos y las amenazas sobre la vulnerabilidad o la capacidad de afrontamiento y el potencial de huida.

4.5.4. Los mecanismos de coordinación entre las instituciones responsables del cambio climático y del desplazamiento interno parecen limitados. No obstante, las instituciones responsables de abordar el cambio climático pueden tener medidas de coordinación relativamente más robustas con las instituciones relacionadas con la RRD y la GRD.

Los instrumentos revisados sugieren que algunas instituciones nacionales responsables de abordar el cambio climático pueden coordinarse con las instituciones responsables de la RRD y la GRD. Sin embargo, en general, las instituciones responsables de abordar el desplazamiento interno no se mencionan necesariamente en los acuerdos de coordinación para abordar el cambio climático.

4.5.5. Los instrumentos de desarrollo hacen referencia al desplazamiento y a las personas desplazadas en distintos grados. Algunas referencias también se refieren a las soluciones para las personas desplazadas.

Las personas desplazadas y el desplazamiento se tratan en los planes de desarrollo de los países estudiados, aunque los temas y la amplitud de los debates varían. Algunas referencias establecen una conexión con el tratamiento de las soluciones para las PDI. El Marco de Paz y Desarrollo 2017-2021 del Afganistán reconoce la necesidad de garantizar un futuro mejor para las PDI y la necesidad de encontrar soluciones. Se habla del desarrollo inclusivo y se subraya la necesidad de garantizar la inclusión de las PDI en el proceso de desarrollo. No ha sido posible realizar una revisión detallada del extenso Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 de Colombia: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Sin embargo, los informantes han señalado que contiene un fuerte enfoque en las víctimas, que incluye a los desplazados en el contexto del conflicto y la violencia. El Plan Nacional de Desarrollo de Filipinas para 2017-2022 habla del desplazamiento, especialmente en relación con la reducción de la vulnerabilidad. También contiene una referencia explícita a la protección de los derechos y la promoción de los intereses de las PDI afectadas por el conflicto. El documento aborda la evacuación en relación con los conflictos y los desastres y la reubicación y el reasentamiento en el contexto de los desastres. Las PDI y el desplazamiento

interno figuran ampliamente en el Plan Nacional de Desarrollo de Somalia 2020-2024: El camino hacia una Somalia justa, estable y próspera. Las PDI son reconocidas como uno de los grupos más vulnerables del país y las soluciones duraderas al desplazamiento de larga duración son prioritarias como un imperativo transversal. Una medida general para el éxito del plan nacional de desarrollo es el retorno, el reasentamiento y la integración de las PDI. También aparecen en el documento otras métricas específicas de las PDI.

#### 4.5.6. Algunos instrumentos de desarrollo de los cinco países hablan del conflicto y reconocen las interacciones entre el conflicto y el desastre.

Todos los instrumentos de desarrollo contienen referencias a los conflictos y muchos de ellos también hablan de las interacciones entre los conflictos y los desastres, sobre todo en los debates de fondo. El Marco para la Paz y el Desarrollo 2017-2021 del Afganistán analiza los impactos de la guerra en los desastres, mientras que el Níger 2035: *Strategy for Sustainable Development and Inclusive Growth Strategy: A Prosperous Country and a Prosperous People* (dos tomos) destaca los conflictos entre pastores y agricultores. El plan de Filipinas hace referencia al conflicto y a la vulnerabilidad asociada, mientras que el plan de Somalia señala tanto el conflicto como el desastre como causas clave de desplazamiento, reconociendo que han provocado desplazamientos importantes. Aunque es necesario seguir investigando para obtener información más detallada, en general, los actores con responsabilidades en materia de desarrollo también están incluidos en los organismos interministeriales o de múltiples partes interesadas responsables de abordar el desplazamiento interno en algunos países.

**Tabla 7: Cambio climático e instrumentos e instituciones de desarrollo**

País	Cambio climático o instrumento de desarrollo	Referencias a ¿desplazamiento, PDI, conflicto e interacciones?	Actores institucionales señalados en los instrumentos con la aportación de los informantes
Afganistán	Estrategia Nacional de Cambio Climático y Plan de Acción 2019.	No está disponible en inglés (no se ha podido obtener una traducción).	NO APLICABLE
	iNDC 2015.	No hay referencias al desplazamiento ni a las PDI. Referencia de antecedentes de la guerra.	Autoridad Nacional de Protección del Medio Ambiente.
	PNA de 2009 (con autoevaluación de las necesidades de capacidad nacional para la gestión ambiental global) (PNAD no presentado).	No hay referencias al desplazamiento ni a las PDI. Referencias contextuales conflictos y conflictos por recursos.	Autoridad Nacional de Protección del Medio Ambiente.
	Marco Nacional de Paz y Desarrollo 2017-2021.	Señala la necesidad de garantizar un futuro mejor para las PDI, que se consideran un reto y una oportunidad, y la necesidad de encontrar soluciones. Toma nota de la carta de los ciudadanos para promover el desarrollo inclusivo y subraya la necesidad de garantizar la inclusión de las PDI en el proceso de desarrollo.  Referencias contextuales a los conflictos y los desastres, incluido el impacto de la guerra en los desastres.	Consejo Económico Superior y Consejos de Desarrollo.

<b>Colombia</b>	Ley 1931 de 2018.	No hay referencias al desplazamiento ni a las PDI.  No se hace referencia al conflicto ni a las interacciones.  Reconoce los vínculos con la RRD y señala la Ley 1523 de 2012.	Comisión Intersectorial de Cambio Climático.  Consejo Nacional de Cambio Climático. La Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres forma parte de este organismo.
	Política Nacional de Cambio Climático de 2017.	Incluye tres referencias generales al desplazamiento.  Las referencias al conflicto se refieren al acceso y uso de los recursos o al marco posconflicto.	Comisión Intersectorial de Cambio Climático.
	PNAD de 2016 (presentado en 2018) (PNAА no presentado).	Referencia explícita al desplazamiento, aunque el instrumento no lo detalla. También señala la necesidad de incluir soluciones de reubicación en los planes de desarrollo.  Toma nota de los conflictos por los recursos.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.  Departamento Nacional de Planeación.  La Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres se dedica al desarrollo.
	iNDC 2015.	No hay referencias al desplazamiento ni a las PDI.  Dos referencias a escenarios conflictivos.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.	Referencias a las víctimas desplazadas y al desplazamiento.  Conflicto de referencias.	El Departamento Nacional de Planeación.
<b>Níger</b>	Política Nacional de Cambio Climático de 2012 (Borrador).	No hay referencias al desplazamiento ni a las PDI.  Observa que los movimientos de trashumancia pueden exacerbar los conflictos por los recursos.	Consejo Nacional del Medio Ambiente para el Desarrollo Sostenible.  Comisión Técnica Nacional sobre Cambio y Variabilidad Climática.
	iNDC 2015.	No hay referencias al desplazamiento ni a las PDI.  No se hace referencia al conflicto ni a las interacciones.	Ministerio de Medio Ambiente, Higiene Urbana y Desarrollo Sostenible.  Consejo Nacional del Medio Ambiente para el Desarrollo Sostenible.
	PNAА 2006.	No hay referencias al desplazamiento ni a las PDI.  No se hace referencia al conflicto ni a las interacciones.	Consejo Nacional del Medio Ambiente para el Desarrollo Sostenible.
	<i>Niger 2035 – Strategy for Sustainable Development and Inclusive Growth: A Prosperous Country and a Prosperous People</i> (dos tomos)	No hay referencias al desplazamiento ni a las PDI.  Sí hay referencia al conflicto, incluso entre pastores y agricultores.	Ministerio de Planificación.
<b>Filipinas</b>	Ley de Cambio Climático de 2009.	No hay referencias al desplazamiento ni a las PDI.  No se hace referencia al conflicto ni a las interacciones.	Comisión de Cambio Climático, que incluye al Departamento de Interior y Gobierno Local, al Secretario del Departamento de Defensa Nacional

			(como presidente del Consejo Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres) y al menos a un representante sectorial de la comunidad de RRD.  Oficina del Cambio Climático.
	Estrategia Marco Nacional sobre el Cambio Climático 2010-2022 (de acuerdo con la ley anterior).	No hay referencias al desplazamiento ni a las PDI.  No se hace referencia al conflicto ni a las interacciones.	Comisión del Cambio Climático.
	iNDC 2015.	No hay referencias al desplazamiento ni a las PDI.  No se hace referencia al conflicto ni a las interacciones.	Comisión del Cambio Climático y Clúster del Gabinete sobre Cambio Climático, Adaptación y Mitigación.
	Plan de Desarrollo de Filipinas 2017-2022.	Algunas referencias al desplazamiento y una referencia a las PDI con un enfoque en la protección de los derechos y la promoción de los intereses de las PDI afectadas por el conflicto. Las referencias al desplazamiento se producen en el contexto de la reducción de la vulnerabilidad. El documento también menciona la evacuación, la reubicación y el reasentamiento en el contexto de los desastres y la evacuación en el contexto de los conflictos.  Referencias al conflicto y a la vulnerabilidad relacionada.	Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo (también una de las cuatro vicepresidencias del Consejo Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres y responsable de la rehabilitación y recuperación).
<b>Somalia</b>	iNDC 2015.	Una referencia al desplazamiento: la justificación del proyecto de adaptación para reducir los riesgos entre las poblaciones vulnerables reconoce el desplazamiento derivado de la sequía y el aumento de la incidencia de los conflictos por los recursos naturales.  Otras referencias a conflictos, muchas de ellas relativas a conflictos por recursos.	No comenta los acuerdos institucionales.  (Posiblemente) el Departamento de Medio Ambiente, dependiente de la Oficina del Primer Ministro.
	PNA 2013. (PNAD no presentado)	Múltiples referencias a las PDI y a la reubicación.  Debates sobre el contexto de los conflictos, las sequías, las inundaciones y el desplazamiento debido a amenazas y conflictos. También se hace referencia a los conflictos por recursos, como el agua y los pastos, incluyendo menciones a los agricultores, los pastores y los grupos nómadas. La prevención de conflictos y la consolidación de la paz figuran entre los principios rectores del PNA.	El Ministerio de Recursos Naturales, en consulta con los gobiernos de Puntlandia y Somalilandia. Además, se realizó un taller final con el entonces Ministerio del Medio Ambiente.  (Posiblemente) el Departamento de Medio Ambiente, dependiente de la Oficina del Primer Ministro
	Plan Nacional de Desarrollo de Somalia 2020-2024: El camino hacia una Somalia justa, estable y próspera (PND 9).	El desplazamiento interno y las PDI ocupan un lugar destacado, siendo reconocidos como uno de los grupos más vulnerables de Somalia. Las soluciones duraderas al desplazamiento de larga	Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico.

		<p>duración se priorizan como un imperativo transversal y las soluciones se incluyen en las métricas para medir el éxito del PND 9, que es también el mecanismo de aplicación de la Política Nacional sobre Refugiados-Retornados y Desplazados Internos.</p> <p>Señala los conflictos y los desastres como causas clave y reconoce que los conflictos y los desastres, incluidos las amenazas relacionadas con el clima, han provocado importantes desplazamientos.</p>	
--	--	--	--

## V IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS Y LAS PRÁCTICAS EN LOS ENTORNOS DE CONFLICTO Y DE DESASTRE

Esta sección extrae una serie de implicaciones de las observaciones destacadas en la sección anterior. Las implicaciones se refieren a entornos en los que el conflicto y el desastre se producen en zonas distintas dentro de un país o convergen e interactúan. Pueden resultar interesantes para un amplio abanico de responsables de la formulación de políticas y profesionales que trabajen en contextos nacionales y subnacionales, entre ellos, funcionarios públicos y actores de los ámbitos humanitario, de reducción del riesgo, del cambio climático y del desarrollo. Aunque las implicaciones pueden no ser relevantes en todos los contextos o aplicables a todos los actores por igual, se ofrecen para alentar a la reflexión sobre las posibles complejidades de los entornos en los que deben trabajar conjuntamente dichos actores para prevenir, abordar y resolver el desplazamiento. Las implicaciones también aportan información para los actores interesados en la reducción de las brechas existentes entre las políticas y las prácticas.

### 1. Es importante tener un conocimiento holístico de las condiciones de vulnerabilidad, exposición y riesgo a nivel nacional y subnacional para orientar las políticas y las prácticas relacionadas con el desplazamiento interno.

Como demuestran los estudios de casos, en los países afectados tanto por el conflicto como por el desastre, existe gran diversidad en cuanto al carácter y el alcance del conflicto y la violencia; el carácter de las amenazas y los desastres; los efectos adversos persistentes y previstos del cambio climático; la composición demográfica de las poblaciones; y los factores estructurales y de gobernanza sobre los que se sustenta el desplazamiento. Estas dinámicas demuestran la importancia de un conocimiento detallado y específico de cada contexto sobre las condiciones de vulnerabilidad, la exposición y los riesgos. Un conocimiento holístico de los “panoramas del riesgo” en múltiples niveles puede arrojar información sobre los factores que influyen en los procesos de toma de decisiones individuales y de los núcleos familiares para completar los enfoques sectoriales o descendentes.

Esto incluye la consideración de la heterogeneidad del conflicto y la violencia a nivel nacional y subnacional. El conflicto y la violencia pueden derivarse de conflictos familiares y de clanes; violencia étnica, comunal, criminal y de bandas; y del terrorismo y los conflictos armados entre actores armados estatales y no estatales, como insurgentes y grupos paramilitares. En algunos casos, se pueden vivir enfrentamientos cíclicos, volatilidad e inseguridad en todo un país, mientras

que otras manifestaciones pueden limitarse a zonas geográficas concretas, aunque las repercusiones ambientales y sociales tengan una amplia resonancia y perduren.

También es importante comprender la diversidad de los contextos prevalentes de amenazas, cambio climático y degradación ambiental en los espacios nacionales y subnacionales, y prever con precisión los ciclos y los cambios. Las inundaciones y las tormentas fuertes son comunes en la mayor parte de los países estudiados, y algunos también tienen que hacer frente a amenazas geofísicas. Del mismo modo, la sequía y la escasez de recursos merman la resiliencia y los medios de subsistencia, también en las comunidades nómadas. La magnitud anual de los nuevos desplazamientos asociados a desastres vaticina el desafío que entrañan para determinados países. En otros, la persistencia del desplazamiento asociado al conflicto reduce las oportunidades de hallar soluciones sostenibles y duraderas.

Un conocimiento holístico del riesgo supone también la consideración de las interacciones entre el conflicto y el desastre —y otros factores, como las líneas de fricción históricas y la marginación— que aumentan la exposición y las condiciones de vulnerabilidad de maneras que no pueden condensarse en simples ecuaciones. Por ejemplo, ¿cómo y en qué lugares están expuestas a desastres las personas desplazadas por un conflicto? ¿Cómo y en qué lugares se desarrolla el escenario inverso? ¿En qué lugares se han generado tensiones y desplazamientos posteriores como consecuencia de la degradación ambiental?

## **2. Para las políticas y las prácticas es necesario comprender las múltiples causas de desplazamiento, además de recabar y desglosar datos sobre sus desencadenantes.**

Como se constata en muchos de los estudios de casos, las causas y los desencadenantes del desplazamiento están relacionados. Los motivos de la movilidad son interdependientes y polifacéticos, incluso cuando el desencadenante más visible de la huida sea un evento cercano como un enfrentamiento o una inundación. Por lo general, los datos sobre el desplazamiento identifican el desencadenante más inmediato de este, como el conflicto y la violencia, o los desastres asociados a inundaciones, tormentas, terremotos o sequías. Los datos sobre el conjunto de factores que desencadenan el desplazamiento no siempre se entienden bien. Para algunas personas, la erosión de los medios de subsistencia asociada a una inseguridad permanente también puede influir en la decisión de huir en el contexto de una inundación. Para otras, los motivos para permanecer en entornos de desplazamiento pueden incluir la inseguridad existente en sus lugares de origen pese a que, inicialmente, decidiesen huir en el contexto de una inundación. La superposición de la inseguridad, las amenazas y la degradación ambiental puede menoscabar los medios de subsistencia y las prácticas tradicionales de las comunidades nómadas.

Es importante identificar la manera de conocer los numerosos factores que provocan el desplazamiento, especialmente en lugares donde el conflicto, el desastre y otros factores, como el cambio climático y la degradación ambiental, choquen entre sí. Si no se adquiere un conocimiento exhaustivo, las diversas razones que impulsan y motivan a las personas a huir o permanecer en los lugares de desplazamiento pueden quedar enmascaradas. Las innovaciones para la captura de datos sobre el modo en las causas y los desencadenantes interactúan e influyen en el desplazamiento pueden resultar de utilidad. La obtención de información detallada podría proporcionar un “mosaico” matizado de conocimientos sobre las condiciones de vulnerabilidad y las necesidades más destacadas para las intervenciones de prevención y mitigación, respuesta de



emergencia y soluciones sostenibles. Este tipo de información puede resultar especialmente valiosa en situaciones de desplazamiento complejo y prolongado.

Esto no quiere decir que los datos sobre el desplazamiento desglosados por desencadenante no sean esenciales. La recopilación de datos aporta información sobre las prioridades políticas y operativas y permite identificar situaciones o desencadenantes del desplazamiento que requieran una atención más selectiva. En algunos países, se hace hincapié en la recopilación de datos sobre el desplazamiento relacionado con el conflicto, mientras que no se da la misma prioridad a la consistencia y a una solidez similar de los datos sobre el desplazamiento asociado a los desastres, a pesar de que estos últimos pueden ser relativamente más fáciles de recopilar. Las compilaciones mundiales de estimaciones sobre el desplazamiento asociado a los desastres constituyen un avance relativamente reciente y, por ello, son posiblemente menos exhaustivas que los datos sobre el desplazamiento asociado al conflicto y la violencia. Por ejemplo, aunque la duración del desplazamiento es un factor determinante relevante de la vulnerabilidad y tiene implicaciones para la programación de soluciones, los datos longitudinales sobre el desplazamiento asociado a los desastres se encuentran todavía en una fase muy inicial. No existe suficiente información sobre el número de personas que se encuentran en situaciones prolongadas en el contexto del desplazamiento asociado a los desastres.

En varios países, los actores intergubernamentales y no gubernamentales recopilan y triangulan información para compilar estimaciones sobre los desplazamientos asociados al conflicto y al desastre. Esto quiere decir que las autoridades gubernamentales no intervienen necesariamente en la recopilación de datos o su recopilación no es sistemática ni exhaustiva. Puede ser difícil comprender en qué medida intervienen los actores gubernamentales en la recopilación de datos sobre el desplazamiento relacionado con el conflicto y el desastre. La disponibilidad de esta información podría proporcionar una indicación más acertada de la voluntad política de abordar los distintos desencadenantes del desplazamiento. En este sentido, es esencial apoyar los esfuerzos encaminados a la recopilación de datos de alta calidad y de propiedad nacional sobre todas las causas y desencadenantes del desplazamiento interno, y el desplazamiento prolongado relacionado, para fundamentar el desarrollo normativo y las acciones basadas en datos empíricos en el ciclo del desplazamiento.

El reconocimiento explícito del desplazamiento interno, como se demuestra, por ejemplo, con la recopilación de datos, es un paso decisivo para abordar esta cuestión, ya que los cambios en la forma de entender el fenómeno contribuyen a los cambios en la política y la práctica. Esto supone la promoción de un conocimiento más completo de la complejidad de los desencadenantes y las causas de desplazamiento. También supone dirigir la atención a determinados desencadenantes y desplazamientos asociados que no estén bien reflejados. Aunque las brechas existentes suelen estar relacionadas con el desplazamiento asociado a los desastres, también pueden estarlo con el desplazamiento asociado al conflicto, como en las situaciones en las que no siempre se contabilizan los movimientos preventivos antes de que se produzcan los daños o cuando la inseguridad impida la recopilación de datos.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> Para obtener información sobre orientaciones aplicables acerca de la relevancia de los datos y la recopilación de datos para la formulación de leyes y políticas, véase, por ejemplo, la nota 26 (IDMC, Consejo Noruego para Refugiados, Brookings-LSE *Project on Internal Displacement*, 2013). Véase también "*International Recommendations on IDP Statistics (IRIS)*" (Grupo de Expertos en Estadísticas sobre Refugiados y Desplazados Internos, 2020). Disponible en [www.iips.org/tools-and-guidance/idp-refugee-statistics/](http://www.iips.org/tools-and-guidance/idp-refugee-statistics/) (16 marzo 2021).

La visibilidad de los desencadenantes —medida a través de la atención mediática, la sensibilización pública y las intervenciones solidarias, por ejemplo— también crea incentivos que pueden chocar con los esfuerzos por comprender y abordar exhaustivamente el desplazamiento en los países afectados tanto por el conflicto como por el desastre. La movilización de recursos, las limitaciones financieras y las dinámicas institucionales y de los donantes pueden dirigir la atención hacia intervenciones específicas de los desencadenantes en lugar de abordar las causas multidimensionales del desplazamiento, lo que reduce las motivaciones y la urgencia para comprender mejor la complejidad. En este contexto, puede ser útil adquirir conocimientos sobre las correlaciones existentes entre los datos sobre desplazamiento desglosados por desencadenantes concretos y el establecimiento de las intervenciones a corto plazo.

### **3. Evaluar y atender las vulnerabilidades, las necesidades y los derechos de las PDI “doblemente” afectados por el conflicto y el desastre es importante para la reducción del riesgo, la respuesta de emergencia y las soluciones.**

Los países afectados tanto por el conflicto como por el desastre afrontan distintas situaciones y escenarios en lo que respecta al desplazamiento. La combinación genera complejidades que pueden no surgir en los lugares en los que únicamente prevalezcan el conflicto o el desastre, independientemente del otro desencadenante. Por ejemplo, las personas pueden verse “doblemente” afectadas y desplazarse por cada desencadenante y su resiliencia puede verse erosionada de forma distinta a la de las personas que se desplazan reiteradamente a causa de desastres o que desplazan reiteradamente a causa de un conflicto. Las PDI asociadas a conflictos pueden sufrir inundaciones, tormentas o deslizamientos de tierras en las zonas de asentamiento y enfrentarse a un desplazamiento posterior. Las sequías pueden agravar las condiciones de vulnerabilidad de las PDI afectadas por un conflicto, por ejemplo, obligando a un movimiento posterior. Las comunidades desplazadas por la sequía pueden sentir inseguridad en los lugares de refugio o los asentamientos de personas refugiadas-retornadas y desplazadas internamente pueden verse afectados por inundaciones.

En los cinco países, tanto el conflicto como el desastre han afectado a la población en distinta medida. Algunas personas también han vivido múltiples desplazamientos en el contexto de cada desencadenante. La evaluación de las situaciones, condiciones de vulnerabilidad y necesidades únicas de las PDI en situaciones mixtas puede aportar información para adaptar las intervenciones de reducción del riesgo, respuesta de emergencia y soluciones. Por ejemplo, ¿tienen las personas afectadas o desplazadas tanto por un conflicto como por un desastre vulnerabilidades y necesidades específicas que requieran intervenciones distintas que en situaciones en las que se producen múltiples desplazamientos debido al mismo tipo de desencadenante? ¿Cómo podrían las evaluaciones de riesgos integradas ofrecer mejor información para prevenir, preparar, mitigar y hallar soluciones en el contexto tanto del conflicto como del desastre, así como de otras causas y desencadenantes de los desplazamientos? ¿Ofrecen los criterios y las evaluaciones basados en la vulnerabilidad un marco analítico útil para tener en cuenta las múltiples causas y desencadenantes del desplazamiento y para considerar las repercusiones en la resiliencia y la capacidad de afrontamiento? ¿Es necesario introducir innovaciones en los criterios de evaluación para reflejar mejor estas dimensiones?

El conocimiento de las experiencias que subyacen en las dificultades de las PDI que se ven doblemente afectadas es especialmente relevante para las soluciones. La identificación de las

causas, los desencadenantes, las necesidades, las vulnerabilidades y los derechos de las personas que han sufrido choques complejos y múltiples puede aportar información valiosa para la programación de la recuperación y las soluciones. El conocimiento temprano de estos factores, antes de que el desplazamiento sea prolongado, puede dar mayor margen para mitigar las condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, ¿hay alguna manera de que las respuestas humanitarias y de reducción del riesgo puedan tener en cuenta los choques solapados para construir una base de referencia mejorada en pos de unas soluciones sostenibles?

#### **4. La atención a las limitaciones relacionadas con la actuación en el ámbito la reducción del riesgo, humanitario, del cambio climático y del desarrollo en lugares de conflicto y desastre es esencial para abordar el desplazamiento interno.**

El solapamiento del conflicto y el desastre también entraña distintos retos para la prevención y la mitigación, la respuesta de emergencia y las soluciones duraderas, más allá de evaluar las vulnerabilidades y necesidades de las poblaciones afectadas y desplazadas. En el contexto del conflicto, el acceso es complicado al margen de los desastres. Sin embargo, cuando se producen desastres en emplazamientos preexistentes de PDI, ubicaciones que se han vuelto inseguras y volátiles por un conflicto o zonas controladas por actores armados no estatales, el acceso a las poblaciones afectadas y desplazadas por desastres también puede verse amenazado. Además, las condiciones de seguridad o las acciones selectivas de los actores armados no estatales pueden impedir que las personas afectadas por desastres huyan a zonas controladas por el gobierno para acceder a ayuda de emergencia. Por otro lado, las personas afectadas por el desastre pueden huir a zonas controladas por grupos armados no estatales o a lugares con amenazas a la seguridad, lo que pone en peligro su capacidad para recibir ayuda. Las declaraciones de estado de emergencia, las operaciones militares, las prohibiciones gubernamentales, las restricciones a la movilidad y los requisitos y procesos de verificación relacionados con la seguridad —más comunes en contextos de conflicto— también dificultan el acceso y afectan a la puntualidad y la entrega de la ayuda. Cuando los desastres destruyen la infraestructura, hacen que las carreteras sean intransitables o que los costos logísticos alcancen unos niveles prohibitivos, las PDI afectadas por un conflicto también pueden resultar inaccesibles. En situaciones mixtas, las PDI afectadas por desastres y que huyen de zonas controladas por actores armados no estatales también pueden tener que hacer frente a la desconfianza y a la discriminación a la hora de acceder a los servicios y a la asistencia.

Las limitaciones relacionadas con el acceso no son solo aplicables a las respuestas humanitarias de emergencia. La convergencia del conflicto, las amenazas, los desastres y los efectos adversos del cambio climático crean riesgos y condiciones que perjudican a la promoción constante de la seguridad humana. La reducción del riesgo, la creación de resiliencia y la programación de soluciones alcanzan posiblemente su máximo nivel de complejidad en estos lugares. Los estudios de casos sugieren que, en los lugares afectados por el conflicto, las actividades sostenidas de RRD y GRD son limitadas o dejan de ser prioritarias debido a consideraciones de seguridad, a una limitación de las capacidades técnicas y a preocupaciones por la pérdida de inversiones.

En situaciones de conflicto, las autoridades y las partes interesadas pueden estar preocupadas por otras prioridades, como las necesidades de emergencia y las amenazas a la seguridad, en particular si las limitaciones relativas al financiamiento dictan también la viabilidad y la variedad de las posibles intervenciones. Además, como ha explicado el CICR, las poblaciones afectadas por conflictos se encuentran entre las más olvidadas por la acción climática, a pesar de figurar entre

las más vulnerables a la crisis climática.<sup>163</sup> Si bien la ubicación geográfica influye en su vulnerabilidad, los conflictos debilitan a las instituciones, las infraestructuras y la gobernanza esenciales para reforzar la resiliencia y la capacidad de adaptación de las personas para resistir múltiples choques y superarlos.<sup>164</sup> Además, el entorno natural es a menudo una “víctima silenciosa” del conflicto: los ataques directos o los daños accidentales que se producen durante las hostilidades pueden agravar la degradación ambiental y reducir aún más las oportunidades de mantener la seguridad humana.<sup>165</sup>

Una inversión inadecuada en la reducción del riesgo, la gestión del riesgo y la creación de resiliencia en entornos de conflicto puede repercutir en todo el ciclo del desplazamiento. Puede afectar a la magnitud de las necesidades de emergencia y a la complejidad y el carácter polifacético de las situaciones de desplazamiento, debilitando la búsqueda de soluciones. Mientras que, por lo general, el retorno a las zonas de origen puede no ser viable debido a la inseguridad derivada del conflicto o a los riesgos asociados a las amenazas y los desastres, en situaciones mixtas, deben tenerse en cuenta ambos factores en las estrategias y en la formulación de posibles soluciones. Pueden existir desafíos y obstáculos similares en lugares distintos a los lugares de origen, lo que limita las opciones de reubicación y reasentamiento, y la integración local.

##### **5. La adaptación de la prevención, la mitigación, la respuesta y las soluciones al contexto, la difícil situación de las PDI y las limitaciones de los distintos entornos exige una coordinación intersectorial.**

Como se ha explicado en el análisis anterior, los actores del ámbito humanitario, de reducción del riesgo, del cambio climático y del desarrollo deben conocer los riesgos en su totalidad, evaluar las condiciones de vulnerabilidad asociadas al conflicto, al desastre y otros factores, y atender las limitaciones de su capacidad para prevenir, abordar y resolver el desplazamiento. Estos análisis arrojan información de referencia con la que adaptar unas intervenciones apropiadas y viables en todo el ciclo del desplazamiento.

Las implicaciones antes citadas también resaltan la importancia de una acción multisectorial, coordinada y cohesiva. En los países que se enfrentan tanto a un conflicto como a un desastre, especialmente cuando estos convergen e interactúan, la prevención, la respuesta y las soluciones requieren la experiencia polifacética de los actores del ámbito de la reducción del riesgo, la ayuda humanitaria, el cambio climático y el desarrollo. Por ejemplo, la programación de la reducción del riesgo, humanitaria, de resiliencia y de soluciones exige el acceso y la presencia continuada, incluso si las acciones se llevan a cabo por conducto de asociados locales. En las zonas afectadas por el conflicto o en las zonas controladas por actores armados no estatales, es posible que los asociados con la experiencia requerida tengan que facilitar el acceso y una presencia continuada. Los actores de los ámbitos de la reducción del riesgo, humanitario y del desarrollo con experiencia en situaciones de desastre deben regirse por el principio de “no hacer daño” y garantizar que las intervenciones sean sensibles al conflicto. Estos conceptos pueden gozar de cierta familiaridad,

---

<sup>163</sup> Véase la nota 21 (CICR, 2020).

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> “Guidelines on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict” (CICR, 2020). Disponible en <https://www.icrc.org/en/publication/4382-guidelines-protection-natural-environment-armed-conflict> (consultado el 22 de abril de 2021); *Ibid.*, p. 17.

en especial entre las personas con experiencia en situaciones de conflicto. Sin embargo, los actores que no estén familiarizados con la complejidad y las demandas que suponen estos principios para las intervenciones de reducción del riesgo, humanitarias, de resiliencia y de soluciones tendrán que adquirir experiencia y colaborar con partes interesadas apropiadas para mitigar y, en la medida de lo posible, reducir, la intensidad de las tensiones.

Además, las complejidades asociadas al fomento de soluciones para las PDI de carácter prolongado afectados por diversos desencadenantes y múltiples desplazamientos subrayan la importancia de considerar la prevención como una solución y adaptar los enfoques que puedan reducir la posibilidad de múltiples choques y minimizar la duración del desplazamiento. Esto puede suponer la dedicación de recursos multisectoriales a la RRD, la GRD y a la creación de resiliencia en las zonas de origen (incluidos los entornos de conflicto) y la “protección frente a desastres” de los lugares de asentamiento de las PDI para mitigar los choques secundarios.

Por último, como muestran los estudios de casos, el conflicto y la violencia no son homogéneos. Las distintas manifestaciones crean desafíos y oportunidades para la reducción del riesgo, la adaptación y la resiliencia que, a su vez, pueden facilitar otros objetivos como la reducción de las tensiones y la consolidación de la paz.<sup>166</sup> Las estrategias e intervenciones colaborativas, concertadas y con múltiples partes interesadas pueden resultar especialmente importantes en entornos en los que se perciba un estado de emergencia prolongado sin visos de resolverse. En este contexto, también debe considerarse la aplicación del derecho internacional humanitario y cómo puede apoyar estos esfuerzos.<sup>167</sup>

## VI SUGERENCIAS PARA EL DERECHO Y LA POLÍTICA

En la sección anterior se analizan las implicaciones para un amplio conjunto de actores que trabajan en el ciclo del desplazamiento en lugares afectados tanto por el conflicto como por el desastre. Esta sección se basa en las implicaciones y ofrece cinco sugerencias que guardan relación con los marcos jurídico, político, institucional y de coordinación sobre desplazamiento interno y RRD.<sup>168</sup> Las sugerencias pretenden iniciar una reflexión sobre la incorporación del desplazamiento asociado al conflicto, al desastre y su interacción.

### **1. En los instrumentos específicos del desplazamiento interno se incluyen disposiciones para sensibilizar y facilitar la actuación con respecto al desplazamiento asociado al conflicto y al desastre, y sus interacciones.**

---

<sup>166</sup> En general, véanse las investigaciones del ODI en este ámbito, incluidos los estudios señalados en la nota 24.

<sup>167</sup> Véase, por ejemplo, "El desplazamiento en los conflictos armados. Cómo protege el derecho internacional humanitario en la guerra y por qué es importante." (CICR, 2019). Disponible en [www.refworld.org/docid/5d14746e4.html](https://www.refworld.org/docid/5d14746e4.html) (consultado el 31 de marzo de 2021).

<sup>168</sup> Como se ha señalado anteriormente, desde la adopción de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas se han desarrollado orientaciones y herramientas para la legislación y la formulación de políticas sobre desplazamiento interno. Entre ellos, los documentos destacados en las notas 18 y 26. Véanse también los documentos disponibles en la página de marcos y normas esenciales (<https://www.globalprotectioncluster.org/2020/12/30/essential-frameworks-and-standards/>) y la página de documentos y herramientas de orientación (<https://www.globalprotectioncluster.org/2020/12/30/guidance-documents-and-tools/>) del sitio web del Grupo Temático Mundial sobre Protección ([www.globalprotectioncluster.org](http://www.globalprotectioncluster.org)).

La adopción de derecho y política sobre desplazamiento interno es un medio elemental para sensibilizar sobre las PDI, sus dificultades y los derechos y obligaciones aplicables. Las leyes y políticas también establecen mecanismos de gobernanza y coordinación que facilitan la prevención, la respuesta y las soluciones para el desplazamiento. Siempre que los esfuerzos de aplicación sean sólidos, las leyes y políticas ofrecen perspectivas de cambios en la práctica y, en última instancia, oportunidades para mejorar las experiencias vividas por las PDI. Esto puede lograrse mediante la mitigación y la prevención para limitar la incidencia del desplazamiento, la asistencia y la protección, así como los esfuerzos para fomentar soluciones duraderas. En otras palabras, las leyes y políticas son el pilar que sustenta los instrumentos secundarios y sobre el que se llevan a cabo el fortalecimiento de capacidades, la promoción, el monitoreo y la evaluación para fomentar una aplicación robusta. Las leyes ofrecen la posibilidad de resistir la transitoriedad política. Junto a la recopilación de unos datos adecuados, el establecimiento de un marco normativo podría considerarse “el comienzo de la conversación”.<sup>169</sup>

Como se refleja en los estudios de casos, algunos instrumentos específicos para el desplazamiento interno pueden capturar múltiples desencadenantes, incluidos el conflicto, la violencia y el desastre, basándose en la forma en que definen a las PDI o el desplazamiento interno, o los plantean. Cuando las PDI y el desplazamiento interno se definen de forma amplia para capturar múltiples desencadenantes, los derechos y obligaciones del instrumento correspondiente se aplicarán a una cohorte más amplia de personas, incluidas las que están sometidas a choques múltiples y solapados, como el conflicto y el desastre. En estos contextos existen, en principio, oportunidades para garantizar una aplicación no discriminatoria en la práctica, entre otras cosas, teniendo en cuenta las necesidades y vulnerabilidades específicas del desencadenante.

Por ejemplo, los instrumentos relacionados con el desplazamiento interno con definiciones de las PDI que captan la huida como consecuencia de múltiples desencadenantes también incluyen disposiciones que abordan la forma en que los entornos de conflicto o desastre confluyen con cuestiones específicas, como la prevención de las condiciones que pueden conducir al desplazamiento o al retorno. Algunos instrumentos específicos para el desplazamiento interno analizan conceptos de RRD y GRD como las evaluaciones de riesgos, los planes de contingencia y los mecanismos de alerta temprana y remiten a los instrumentos y autoridades aplicables que abordan la RRD y la GRD. Muchos instrumentos específicos para el desplazamiento interno también tienen en cuenta el efecto de las amenazas y los riesgos de desastres sobre la viabilidad del retorno a las zonas de origen y analizan las alternativas cuando el retorno es inviable o desaconsejable.

Sin embargo, no todos los instrumentos específicos para el desplazamiento interno que capturan múltiples desencadenantes incluyen el reconocimiento de los choques que confluyen (incluidos los conflictos y los desastres) y la forma en que su interacción puede mermar la resiliencia y agravar las condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, si los instrumentos específicos para el desplazamiento interno se enmarcan en un preámbulo que capture las causas y los desencadenantes confluyentes del desplazamiento se podría aumentar la sensibilización sobre estas dinámicas. Del mismo modo, términos como “vulnerabilidad” y “riesgo” deben ser lo suficientemente amplios como para capturar las situaciones en las que las personas sean vean afectadas por múltiples causas y desencadenantes, incluidos el conflicto y el desastre. Esto podría incluir referencias no exhaustivas a las principales causas y desencadenantes del desplazamiento

---

<sup>169</sup> Entrevista a un informante del estudio de caso de Somalia, en los archivos de la autora.

y a los efectos de sus interacciones en las personas, las instituciones y la gobernanza. Las disposiciones sobre la participación de las PDI son otro mecanismo de vital importancia para garantizar la comprensión de, y una mayor atención a, las vulnerabilidades y los riesgos asociados tanto al conflicto como al desastre. Unas referencias explícitas a los instrumentos e instituciones de RRD y GRD aplicables, así como la inclusión de las autoridades apropiadas en los marcos de coordinación, pueden ser importantes para sensibilizar, facilitar la cooperación y profundizar en el conocimiento de la pertinencia de las dimensiones de la RRD y la GRD a la hora de abordar el desplazamiento. Los ejemplos mencionados, así como otras disposiciones legales apropiadas, pueden crear conciencia sobre las causas y desencadenantes confluente del desplazamiento. Estas disposiciones también pueden informar y permitir a los actores subnacionales capturar mejor estas dimensiones en los instrumentos aplicables y aplicarlas en la práctica.

En algunos países, el desastre y el conflicto pueden interactuar y confluír en la vida cotidiana de las personas en distinta medida. Sin embargo, es posible que los instrumentos específicos para el desplazamiento interno no capturen los desencadenantes relacionados tanto con el conflicto como con el desastre. En otras palabras, los marcos jurídicos, políticos e institucionales para abordar cada dimensión pueden estar compartimentados o puede que no exista un marco para abordar una de las dos dimensiones (o ambas). Puede haber razones válidas para adoptar instrumentos que se centren en un desencadenante concreto del desplazamiento, como la urgencia y el alcance del desplazamiento asociado a un desencadenante concreto, las oportunidades políticas o los recursos y la capacidad. En estos contextos, es especialmente importante evaluar e identificar las brechas existentes en los desencadenantes del desplazamiento que no se hayan abordado o no se hayan abordado suficientemente, así como los casos en que no se haya considerado adecuadamente la forma en que el solapamiento de los choques agrava las vulnerabilidades y los riesgos.

Por ejemplo, si un instrumento específico para el desplazamiento interno solo aborda el desplazamiento relacionado con el conflicto, o el desplazamiento es abordado por un instrumento de RRD y GRD, es necesario evaluar cómo se ajustan estos marcos nacionales a las normas internacionales y regionales. Esto también puede pasar por un examen de la forma en que se apoya y se da cabida a las personas afectadas tanto por el conflicto como por el desastre en los marcos jurídicos, políticos e institucionales nacionales. Dichas evaluaciones deben identificar las limitaciones en el desempeño de las funciones con respecto a las PDI y el cumplimiento de sus derechos, incluidos las PDI afectadas tanto por el conflicto como por el desastre.<sup>170</sup>

## **2. En los instrumentos de RRD y GRD deben incorporarse disposiciones que sensibilicen y faciliten la actuación con respecto al desplazamiento asociado a múltiples desencadenantes y causas, incluido el conflicto.**

---

<sup>170</sup> De manera más general, las orientaciones y herramientas existentes también ofrecen orientación relativa al proceso de desarrollo de marcos normativos sobre el desplazamiento interno en los países donde no existen. Las orientaciones capturan la manera de incorporar las normas internacionales a la legislación nacional. Un paso fundamental incluye la realización de una auditoría, análisis o evaluación legal para examinar la legislación existente relativa a la protección de las PDI con el fin de determinar hasta qué punto el marco existente aborda adecuadamente el desplazamiento interno, crea obstáculos para las PDI y para quienes los protegen y asisten, y presenta deficiencias en lo que respecta a la asistencia a, y la protección de, las PDI, junto con otros factores. Véase la nota 26 (IDMC, Consejo Noruego para los Refugiados, *Brookings-LSE Project on Internal Displacement*, 2013), pp. 31 a 37. Véanse también los análisis regionales y específicos nacionales del Grupo Temático Mundial sobre Protección disponibles en: [www.globalprotectioncluster.org/2020/12/30/regional-and-country-specific-analysis/](http://www.globalprotectioncluster.org/2020/12/30/regional-and-country-specific-analysis/).

Muchos Estados siguen adoptando, examinando o revisando los marcos de RRD o GRD, incluso en el contexto de los esfuerzos mundiales para fomentar su adopción en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.<sup>171</sup> Este instrumento busca la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres mediante la prevención de nuevos riesgos de desastres y la reducción de los existentes. En el preámbulo reconoce que el desplazamiento es uno de los efectos devastadores de los desastres y las múltiples referencias a las diferentes formas de desplazamiento humano incluidas a lo largo del instrumento reflejan que las personas desplazadas están incluidas en sus metas mundiales.<sup>172</sup> La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres también ha publicado la guía “De las palabras a la acción” sobre desplazamiento por desastres, que ofrece orientaciones prácticas sobre la integración del desplazamiento y otras formas de movimiento humano en las estrategias de RRD y GRD.<sup>173</sup> Todos los países estudiados tienen un instrumento sobre RRD o GRD y casi todos incluyen referencias al desplazamiento o a las PDI. Esta investigación no ha evaluado cómo se ajustan los instrumentos de los cinco países a la guía “De las palabras a la acción”, ya que la mayoría se adoptaron antes de su publicación. Sin embargo, una evaluación de este tipo podría proporcionar información sobre las modificaciones y mejoras necesarias.

Sin embargo, la incorporación del desplazamiento y otras formas de movilidad en los marcos de RRD y GRD es tan solo una parte de la ecuación; la incorporación de las dimensiones del conflicto también es importante en los países donde el conflicto y el desastre interactúan. Los instrumentos de RRD y GRD de los países estudiados hacen referencia y consideran el conflicto y las interacciones entre el conflicto, las amenazas y el desastre, en distinta medida. En términos generales, en los países que no estén afectados por conflictos, los actores de los ámbitos de la RRD deben tener un conocimiento elevado de las condiciones de vulnerabilidad, su vinculación con el desplazamiento y la posible función del desplazamiento como componente del riesgo. Estos actores deben comprender la relación existente entre el desplazamiento y el riesgo de desastre y cómo puede reducirse y gestionarse mejor mediante el tratamiento de las distintas causas de desplazamiento. En los lugares donde el conflicto y el desastre confluyen, los actores dedicados a la reducción del riesgo también deben comprender la función del conflicto y la violencia y la forma en que confluyen con el desplazamiento y el riesgo de desastre.

En este contexto, podría ser importante garantizar que los instrumentos de RRD y GRD reconozcan la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas y desplazadas por conflictos a las amenazas y los desastres y al desplazamiento conexo. Las disposiciones que fomentan el

---

<sup>171</sup> “Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”, Resolución 69/283 de 3 de junio de 2015, A/RES/69/283, 23 de junio de 2015 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015). Disponible en [www.un.org/eNoaplicabledevelopment/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_69\\_283.pdf](http://www.un.org/eNoaplicabledevelopment/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_69_283.pdf) (consultado el 16 de marzo de 2021).

<sup>172</sup> *Ibid.* Por ejemplo, la meta B pretende reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030. Entre las personas directamente afectadas figuran las que han sido evacuadas, desplazadas o reubicadas. Por su parte, la meta E pretendía incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020. Para más información, véase “Guía de orientación técnica para el monitoreo y la presentación de informes sobre los avances para alcanzar las metas globales del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres: recopilación de notas técnicas sobre datos y metodologías” (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2017). Disponible en [www.unisdr.org/files/54970\\_techguidancefdigitalhr.pdf](http://www.unisdr.org/files/54970_techguidancefdigitalhr.pdf) (consultado en noviembre de 2020).

<sup>173</sup> Véase la nota 48, incluidas las demás referencias comentadas.



conocimiento y apoyan la participación operativa podrían incluir un texto introductorio que ofrezca una visión general las diversas causas que crean los riesgos de desastres, incluidos los conflictos y la violencia subyacentes. Del mismo modo, puede ser necesario que las definiciones de vulnerabilidad y riesgo sean lo suficientemente amplias como para capturar las condiciones relacionadas con el conflicto que merman la resiliencia y la capacidad de afrontamiento. Si es necesario llevar a cabo actividades de RRD y GRD en contextos de conflicto para mitigar la disminución de la resiliencia a largo plazo, prevenir y minimizar el desplazamiento y promover soluciones, puede resultar útil determinar cómo pueden facilitar estas acciones las leyes y políticas. Las disposiciones también podrían reforzar la coherencia con los actores que se ocupan del desplazamiento, especialmente en los lugares donde el conflicto y el desastre interactúan. La elaboración de orientaciones sobre la manera de incorporar los riesgos relacionados con el conflicto, incluidos los relacionados con el desplazamiento, puede ayudar a los Estados a reflejar estas dinámicas en los instrumentos de RRD y GRD.

La sensibilización sobre los efectos del conflicto en los riesgos de desastres, incluido el desplazamiento, entre los actores del ámbito de la RRD y la GRD y en los instrumentos nacionales, puede facilitar la inclusión de estos aspectos en los marcos subnacionales. Los instrumentos de RRD y GRD también podrían remitir a los instrumentos de desplazamiento interno y a las instituciones responsables. Este ajuste puede crear vías y oportunidades de colaboración y actuación cohesiva. En términos más generales, otras investigaciones han aportado también información sobre la programación de la RRD y la GRD en situaciones de conflicto y han demostrado cómo podrían aprovecharse para obtener beneficios en la reducción de las tensiones y la consolidación de la paz.<sup>174</sup>

**3. Cuando se preparen instrumentos nacionales, debe convocarse y recurrirse a homólogos intersectoriales y subnacionales con el fin de desarrollar unos marcos participativos que sean pertinentes para situaciones de conflicto, de desastre y mixtas, y adaptables a los contextos subnacionales.**

La aplicación tiene lugar en el ámbito subnacional: tiene lugar sobre el terreno en ciudades, grandes y pequeñas, y pueblos donde se producen conflictos y desastres en distintos lugares o interactúan entre sí. La aplicación propiamente dicha debe tomar en consideración la dinámica, la evolución y la dependencia del contexto de los impactos sobre las poblaciones desplazadas y de acogida, y otras poblaciones afectadas. Esto convierte a las autoridades subnacionales en actores críticos para la aplicación de instrumentos nacionales y subnacionales sobre desplazamiento interno, RRD y GRD. Los actores subnacionales suelen tener el contacto más estrecho con las PDI. Tienen mejores oportunidades para recopilar datos sobre las necesidades, vulnerabilidades, exposición y múltiples desplazamientos mediante el fomento de la participación de las PDI. Las autoridades subnacionales también pueden tener conocimientos más profundos sobre las sensibilidades relativas al conflicto y los riesgos de desastre en sus áreas de operación.

Para garantizar que las leyes y políticas nacionales tomen en consideración distintos contextos subnacionales y puedan aplicarse en diversos entornos, el desarrollo debe fundamentarse en las situaciones subnacionales. Debe prestarse una atención especial y desde la base a la formulación de los instrumentos normativos, la incorporación de pruebas sobre el terreno y la mitigación de cualquier desconexión entre los niveles nacional y subnacional. Las autoridades locales

---

<sup>174</sup> Véase, por ejemplo, la nota 24.

responsables del desplazamiento interno, la RRD y la GRD (y la acción climática y para el desarrollo) deben participar plenamente en los procesos de formulación de las políticas nacionales. Esto resulta esencial para identificar las realidades consolidadas, generar compromiso, fomentar la legitimidad y crear los elementos básicos, las relaciones y las capacidades necesarios para facilitar la aplicación.

La participación multisectorial también resulta necesaria por motivos similares, en particular, si las autoridades responsables de abordar el desplazamiento interno no son las mismas que las responsables de la RRD y la GRD o todavía deben ser identificadas. Es posible que en la formulación de instrumentos de desplazamiento interno no siempre intervengan actores de los ámbitos de la RRD y la GRD, y que en el desarrollo de instrumentos de las demás esferas puede no intervengan las autoridades responsables de abordar el desplazamiento interno, o al menos el desplazamiento interno asociado al conflicto, cuando existen estos actores.

Si se congrega a actores nacionales y subnacionales de los ámbitos del desplazamiento interno, la RRD y la GRD para que participen íntegramente en los procesos de formulación de políticas se puede reducir el desarrollo de marcos restringidos, específicos sectoriales y de carácter descendente cuya sensibilización y aplicación posteriores pueden llegar a ser más complejas entre los distintos sectores y en el ámbito subnacional. La solución de las diferencias en una etapa temprana, invitando para ello a actores intersectoriales y subnacionales a participar en la formulación de políticas sobre desplazamiento interno, RRD y GRD ofrece la posibilidad de crear marcos que incorporen un lenguaje y unas disposiciones selectivos y pertinentes desde el punto de vista sectorial que sean aplicables en contextos nacionales y subnacionales. Estas acciones pueden fomentar la coherencia, sensibilizar, forjar relaciones (también entre órganos técnicos y de coordinación) y facilitar la aplicación, creando oportunidades para salvar las brechas existentes entre la política y la práctica.

Los instrumentos nacionales brindan asimismo el marco normativo general sobre el que se formulan los instrumentos subnacionales y los documentos operativos secundarios. El establecimiento de las conexiones necesarias para un marco cohesivo, de varios niveles e intersectorial puede brindar oportunidades para el desarrollo de instrumentos subnacionales y secundarios igualmente cohesivos y para abordar los riesgos de un modo más holístico. Los estudios de casos muestran que se están desarrollando o examinando numerosos instrumentos sobre desplazamiento interno, RRD, GRD, acción climática y desarrollo y que brindan oportunidades para incorporar estas conexiones. En este contexto, las orientaciones existentes también incluyen recomendaciones importantes sobre procesos inclusivos, consultivos y transparentes.<sup>175</sup>

#### **4. Abordar las brechas políticas y de aplicación relativas a las situaciones de desplazamiento malinterpretadas o menos conocidas con la ayuda de personas desplazadas, defensores, órganos independientes y tribunales.**

---

<sup>175</sup> Véase, por ejemplo, la nota 26. Véase también el material para capacitación y talleres disponible en el sitio web del Grupo Temático Mundial sobre Protección, disponible en [www.globalprotectioncluster.org/2020/12/30/training-and-workshop-materials/](http://www.globalprotectioncluster.org/2020/12/30/training-and-workshop-materials/), incluido el "Paquete de capacitación del GPC: desarrollo de capacidades para la formulación de leyes y políticas públicas sobre desplazamiento interno, 2016".

En algunos países, el desplazamiento relacionado con el conflicto o el desplazamiento relacionado con el desastre pueden comprenderse mejor y abordarse con mayor rotundidad que en otros. Las razones de estas diferencias pueden guardar relación con el alcance del desplazamiento asociado a una serie de desencadenantes, sensibilidades y prioridades políticas, atención a la recogida de datos y el alcance o la aplicación de los marcos normativos. En estas situaciones es importante considerar si se presta suficiente atención a cada causa y desencadenante e identificar unos enfoques que impulsen el cambio.

El reconocimiento del desplazamiento interno y la sensibilización resultan esenciales para abordarlo. Los cambios en el conocimiento del fenómeno pueden contribuir a cambiar las políticas y las prácticas. Los datos sobre el desplazamiento interno son esenciales para crear conocimiento, facilitar la comprensión y generar voluntad política. La disponibilidad de datos sobre desplazamiento interno tiene consecuencias para la aplicación de leyes y políticas. Por ejemplo, la información extraída de los datos puede influir en las intervenciones relacionadas con la prevención, la respuesta humanitaria y las soluciones. En los lugares con datos más robustos sobre el desplazamiento asociado al conflicto, las intervenciones programáticas pueden dar prioridad a la acción dirigida a las poblaciones desplazadas en el contexto del conflicto, a pesar de las leyes neutras aplicables tanto a la huida relacionada con el conflicto como a la relacionada con el desastre. En algunos contextos, los criterios neutros de selección de beneficiarios pueden resultar discriminatorios en la práctica, y crear dificultades y barreras para determinadas poblaciones de PDI, incluidas las afectadas por determinados desencadenantes. Por ejemplo, unos sistemas de registro o unos procesos de selección que exijan una documentación que solo se expida a las PDI asociadas al conflicto pueden impedir que las PDI asociadas a desastres accedan a las prestaciones.

Si bien pueden existir razones de peso para diferenciar entre determinados desencadenantes del desplazamiento, las percepciones de los fenómenos y los sesgos (inconscientes) también pueden afectar al establecimiento de prioridades y menoscabar la asignación de los recursos, con las consiguientes consecuencias para la aplicación de los instrumentos jurídicos y políticos y, posiblemente, con consecuencias adversas para algunas PDI. Por ejemplo, puede ser necesario contrarrestar las percepciones de las inundaciones recurrentes como fenómenos históricos y el desplazamiento asociado como algo natural u ordinario y una consecuencia a corto plazo con el fin de sensibilizar sobre el desplazamiento interno asociado a los desastres. Estas percepciones implican la necesidad de sensibilizar a las autoridades y a las principales partes interesadas sobre los derechos de las PDI y sobre las obligaciones hacia ellos, incluso en lo que respecta a la prevención, la mitigación, la respuesta y las soluciones. En este sentido, los tribunales y otros órganos independientes, como las comisiones de derechos humanos y las defensorías del pueblo, disponen de herramientas para apoyar los esfuerzos encaminados a salvar las brechas de los marcos jurídico y político y de su aplicación. Junto con las PDI y los defensores de la sociedad civil, deben actuar como asociados en cualquier coalición que persiga la mejora de las situaciones de las PDI que sean malinterpretadas o menos conocidas.

##### **5. Desarrollar mecanismos institucionales y de coordinación que faciliten una coordinación eficaz y oportuna del desplazamiento asociado al desastre y al conflicto y las interacciones entre ambos.**

Resulta difícil ofrecer orientaciones acerca del modo en que los países con historias, sistemas políticos y de gobernanza, composiciones demográficas y capacidades económicas

sustancialmente distintas deben desarrollar mecanismos institucionales y de coordinación para abordar el desplazamiento, puesto que los enfoques individuales dependen en gran medida del contexto. Las prescripciones sistemáticas son insostenibles. En orientaciones anteriores se han identificado enfoques relativos a los mecanismos institucionales para abordar el desplazamiento interno. Esta investigación ha aportado información sobre los modelos aplicados por algunos Estados que se enfrentan a conflictos, desastres y el desplazamiento conexo. Los conocimientos obtenidos de los estudios de casos brindan oportunidades para la reflexión sobre el modo de diseñar las instituciones y los marcos que faciliten la coordinación del desplazamiento relacionado con el conflicto y el desastre, también cuando las causas y desencadenantes coincidan geográficamente. En este sentido, la serie de preguntas que se plantean a continuación identifican los aspectos a tener en cuenta. Si bien se hace hincapié en los marcos y mecanismos aplicables al desplazamiento interno, la RRD y la GRD, las consideraciones también pueden aplicarse a otros temas, como la creación de resiliencia, el desarrollo y la acción sobre el cambio climático.

- ¿Deben las autoridades responsables de abordar el desplazamiento interno tener también responsabilidades en materia de RRD y GRD? Alternativamente, ¿qué mecanismos deben aplicarse para garantizar que las autoridades encargadas de abordar el desplazamiento interno se coordinen con las autoridades encargadas de la RRD y la GRD a nivel nacional y subnacional?
- ¿Deben las autoridades responsables de la RRD y la GRD tener también responsabilidades para abordar el desplazamiento interno? Alternativamente, ¿qué mecanismos deben implementarse para garantizar que las autoridades encargadas de abordar la RRD y la GRD se coordinen con las autoridades encargadas del desplazamiento interno a nivel nacional y subnacional?
- ¿Deben los órganos de supervisión interministeriales y de múltiples partes interesadas responsables del desplazamiento interno incluir a representantes de la RRD y la GRD? Del mismo modo, ¿deben los órganos de supervisión interministeriales y de múltiples partes interesadas que son responsables de abordar la RRD y la GRD incluir a representantes responsables de abordar el desplazamiento interno? ¿Merece la pena desarrollar plataformas nacionales para estas cuestiones? ¿Qué porcentaje de estos órganos debe entrar en funcionamiento?
- ¿Qué oportunidades existen para que los mecanismos mencionados incluyan a representantes de las PDI, incluidos los afectados por el conflicto, el desastre y ambos fenómenos? ¿Cómo se pueden crear obligaciones para que las PDI intervengan en los procesos de toma de decisiones en los mecanismos institucionales y de coordinación pertinentes, de modo que sus experiencias y opiniones se incorporen a los análisis y a las acciones? ¿Cómo podrían las leyes, las políticas, las instituciones clave y los mecanismos de coordinación empoderar a las PDI de esta manera?
- ¿Cómo deben trasladarse los mecanismos mencionados al nivel subnacional? ¿Qué ajustes deben hacerse para tener en cuenta a las distintas partes interesadas y los distintos intereses y estructuras de incentivos que funcionan a nivel subnacional?
- ¿Afectan los desequilibrios de poder entre los actores responsables del desplazamiento interno y los responsables de la RRD y la GRD a la coordinación, la colaboración y la aplicación?

¿Afectan a la coherencia y eficacia de las intervenciones relacionadas con el desplazamiento interno?

- ¿Afectan los desequilibrios de poder y la limitación de las facultades de ejecución entre las autoridades nacionales y subnacionales al modo en que pueden llevarse a cabo la coordinación, la colaboración y la aplicación? ¿Afectan a la coherencia y eficacia de las intervenciones relacionadas con el desplazamiento interno? ¿Se ve debilitada la aplicación por las deficiencias de las estructuras de incentivos?
- ¿Qué aspectos de la gobernanza y la coordinación subnacionales deben mejorarse? ¿Qué oportunidades existen (también a través de marcos normativos) para asignar mayores recursos a la prevención y mitigación del desplazamiento, incluso a nivel subnacional? ¿Qué otras medidas de apoyo deben ofrecerse a los actores subnacionales para que lideren las respuestas a nivel local en calidad de equipos de respuesta inicial?
- ¿Cómo deben conectarse los mecanismos de alerta temprana para la prevención y mitigación de desastres y desplazamientos asociados y los mecanismos para la prevención y mitigación de conflictos y desplazamientos asociados con el fin de facilitar la coordinación y las coherencias de las respuestas? ¿Cómo deben identificarse y comunicarse a las partes interesadas relevantes los riesgos (incluidos los relacionados con el desplazamiento) derivados de la confluencia de los conflictos, las amenazas, los desastres y el cambio climático?
- ¿Necesitan los actores del ámbito de la RRD y la GRD fortalecer sus capacidades en materia de desplazamiento interno, incluyendo la sensibilidad con respecto a la protección? ¿Necesitan los actores responsables del desplazamiento interno (incluidas la prevención y la mitigación) fortalecer sus capacidades en materia de RRD y GRD? ¿Necesitan fortalecer sus capacidades en materia de sensibilidad con respecto a los conflictos y el principio de no hacer daño?
- ¿Apoyarían los repositorios digitales de información accesible y armonizada (por ejemplo, sobre las poblaciones afectadas, las PDI y los riesgos) una mejor coordinación y una mejor alineación de las intervenciones en todos los sectores, incluidos los que abordan el desplazamiento, la RRD y la GRD?
- ¿Sería útil desarrollar orientaciones o protocolos para apoyar una mejor coordinación y armonización entre los sectores clave, incluyendo el desplazamiento, la RRD y la GRD? ¿Se necesitan estas orientaciones en contextos en los que se aplican distintos marcos jurídicos, políticos y operativos al desplazamiento asociado al conflicto y al desplazamiento asociado a los desastres?

## VII CONCLUSIONES

Desde la aprobación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, se han puesto en marcha iniciativas importantes para promover el desarrollo y la aplicación de marcos jurídicos, políticos e institucionales para abordar el desplazamiento interno, que han incluido la adopción de acuerdos regionales, la publicación de normas y herramientas para orientar a las

autoridades, parlamentarios y otros actores, el fortalecimiento de capacidades y apoyo técnico. Durante las dos últimas décadas, las partes interesadas han colaborado para orientar a los Estados en la adopción y aplicación de marcos para prevenir, proteger y encontrar soluciones al desplazamiento. Más recientemente, estos esfuerzos han implicado a la corriente de trabajo del PR20 sobre derecho y política, que concluyó su labor en 2020, así como al Equipo de Tareas sobre Derecho y Política del Grupo Temático Mundial sobre Protección, que sigue trabajando en este ámbito.

Aunque algunos países han adoptado leyes y políticas sobre desplazamiento interno, también siguen existiendo importantes carencias. El desplazamiento interno es un fenómeno generalizado en todo el planeta, y se extiende mucho más allá de los Estados que han manifestado voluntad política para adoptar un marco normativo. En 2019 se produjeron nuevos desplazamientos asociados al conflicto y la violencia en 50 países, y nuevos desplazamientos asociados a desastres en más de 140 países. Estas estadísticas vaticinan la labor que tienen por delante los actores participantes en el fomento de marcos nacionales sobre desplazamiento interno, y reconocen que las derecho y política no son más que un paso decisivo del proceso para alcanzar mejores resultados en lo que respecta al desplazamiento interno.

En particular, este informe demuestra que la mayor parte de los países que se enfrentan a algún conflicto también tienen que hacer frente a desastres, incluidos los impactos de estos dobles desafíos en las poblaciones, el desplazamiento, las instituciones y la gobernanza. En algunos países, el conflicto y el desastre se producen en puntos geográficos distintos, mientras que, en otros, el conflicto y el desastre interactúan o se solapan y las mismas poblaciones tienen que hacer frente a estos desafíos al mismo tiempo o puntualmente. Cuando los conflictos y desastres interactúan, se solapan o se producen de manera recurrente se reduce la resiliencia y aumentan las necesidades de protección. Estos entornos presentan desafíos y limitaciones únicos. Como mínimo, estas ideas indican que los países afectados tanto por conflictos como por desastres necesitan instrumentos, instituciones y mecanismos de coordinación para abordar los desplazamientos asociados a *cada uno* de los factores desencadenantes. Cuando el conflicto y el desastre también interactúan y se superponen, los marcos normativos y operativos también deben tener en cuenta esta interacción.

Para aumentar el conocimiento sobre estos temas, este informe sobre la superación de la brecha en el desplazamiento por conflictos y desastres ha examinado los marcos legales, políticos, institucionales y de coordinación sobre el desplazamiento interno, la RRD, el cambio climático y el desarrollo en el Afganistán, Colombia, el Níger, Filipinas y Somalia. Ofrece datos empíricos sobre la forma en que abordan el desplazamiento asociado al doble desafío del conflicto y el desastre los mecanismos normativos y operativos de los cinco países. Incluye ideas, implicaciones y sugerencias sobre los enfoques de las normas, las instituciones y la coordinación específicos para el desplazamiento interno, la RRD y la GRD y, en menor medida, sobre el cambio climático y el desarrollo. Es necesario seguir reflexionando para identificar orientaciones concretas y específicas para cada contexto para los Estados y los actores de apoyo que se enfrentan a los desplazamientos asociados tanto a los conflictos como a los desastres. Para crear un entorno propicio para la protección de las PDI y para resolver el desplazamiento interno es esencial contar con instrumentos armonizados y complementarios y con instituciones y procesos bien coordinados.

## ANEXOS

### Anexo 1: Países con desplazamiento tanto por conflictos como por desastres

La siguiente tabla muestra los países y territorios con estimaciones de nuevos desplazamientos asociados a conflictos y a desastres según los datos del IDMC.

	País o territorio	2019		2018		2017	
		Nuevo conflicto	Nuevo desastre	Nuevo conflicto	Nuevo desastre	Nuevo conflicto	Nuevo desastre
1.	Abyei			150	2		
2.	Afganistán	461.000	117.000	372.000	435.000	474.000	27.000
3.	Bangladesh	520	4.086.000	300	78.000	6.000	946.000
4.	Benin	190	5.000	3.500	23.000		
5.	Bolivia	31	77.000				
6.	Burkina Faso			42.000	5.100	4.900	8.200
7.	Burundi	530	27.000	5.100	35.000	14.000	11.000
8.	Camerún	67.000	24.000				
9.	República Centroafricana	96.000	102.000	510.000	9,300	539.000	2,900
10.	Chad	58.000	30.000				
11.	Colombia	139.000	35.000	145.000	67.000	139.000	25.000
12.	Congo	2	166.000				
13.	Côte d'Ivoire	330	720	700	3.200		
14.	República Democrática del Congo	1.672.000	233.000	1.840.000	81.000	2.166.000	27.000
15.	El Ecuador			420	4.200		
16.	Egipto			15.000	8		
17.	El Salvador	454.000	1,900	246.000	4.700	296.000	390
18.	Etiopía	1.052.000	504.000	2.895.000	296.000	725.000	434.000
19.	Gambia					162.000	880
20.	Ghana	2.300	16.000	5.000	61.000		
21.	Guatemala					1.200	45.000
22.	Haití	2.100	1.200				
23.	Honduras			950	17.000		
24.	India	19.000	5.018.000	169.000	2.675.000	78.000	1.346.000
25.	Indonesia	23.000	463.000	4.500	853.000	2.800	365.000

26.	Iraq	104.000	37.000	150.000	65.000	1.379.000	3.900
27.	Kenia	1.800	74.000	10.000	336.000	24.000	35.000
28.	Libia	215.000	4.600				
29.	Madagascar	1.000	5.700	1.700	75.000		
30.	Malawi	150	117.000				
31.	Mali	284.000	6,600	126.000	19.000	35.000	6.800
32.	México	7.100	16.000	11.000	20.000	20.000	195.000
33.	Mozambique	5.300	506.000	3.800	31.000	120	170.000
34.	Myanmar	80.000	270.000	42.000	298.000	57.000	351.000
35.	Nepal					2	384.000
36.	Níger	57.000	121.000	52.000	40.000	40.000	189.000
37.	Nigeria	248.000	157.000	541.000	613.000	279.000	122.000
38.	Pakistán	16.000	100.000	1.800	2.100	75.000	1.800
39.	Palestina	1.500	2			700	77
40.	Papua Nueva Guinea	1.300	31.000	360	61.000		
41.	Perú	35	10.000				
42.	Filipinas	183.000	4.094.000	188.000	3.802.000	645.000	2.529.000
43.	Sierra Leona	2.500	5.300				
44.	Somalia	188.000	479.000	578.000	547.000	388.000	899.000
45.	Sudáfrica	2.300	1.700				
46.	Sudán del Sur	259.000	294.000	321.000	6,600	857.000	75.000
47.	Sri Lanka	1.700	87.000	1.100	100.000		
48.	Sudán	84.000	272.000	41.000	121.000	17.000	54.000
49.	República Árabe Siria	1.847.000	17.000	1.649.000	27.000	2.911.000	2.300
50.	Togo					2.700	50
51.	Túnez	4	32				
52.	Turquía	2.000	540				
53.	Uganda	2.300	130.000	9.000	164.000	1.300	95.000
54.	Yemen	398.000	31.000	252.000	18.000	160.000	13
<b>Número total de países</b>		<b>45</b>		<b>37</b>		<b>32</b>	



## Anexo 2: Estudio de caso del Afganistán

1. Conflict, disaster and displacement dynamics	91
2. IDP-specific laws and policies	93
3. Non-IDP-specific laws and policies	98
3.1. Disaster risk reduction and disaster risk management	98
3.2. Climate change adaptation	100
3.3. Development	100
4. Institutional structures and coordination architecture	101
4.1. IDP-specific laws and policies	101
4.2. Non-IDP-specific laws and policies	103
5. Insights on practice	104
5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics	104
5.2. Practice insights on law and policy	108
5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture	111
6. Interviews and acknowledgements	114

## 1. Conflict, disaster and displacement dynamics

Year	New disaster displacement	New conflict displacement	Conflict displacement stock <sup>1</sup>
2014	13,000	156,000	805,000
2015	71,000	335,000	1,174,000
2016	7,400	653,000	1,553,000
2017	27,000	474,000	1,286,000
2018	435,000	372,000	2,598,000
2019	117,000	461,000	2,993,000

Since the late 1970s, displacement associated with conflict and violence has been prevalent in Afghanistan.<sup>2</sup> A host of actors, including the Taliban, the Islamic State, the government, international actors, foreign countries, and ethnic, communal and Islamist militias have all contributed to cycles of violence that have undermined people’s resilience. There has been a relative upsurge in new internal displacement linked to conflict and violence in recent years.<sup>3</sup> In 2018, 33 of the country’s 34 provinces witnessed conflict- and violence-induced displacement, and there were an estimated 372,000 new displacements within the country.<sup>4</sup> At the end of 2018, close to 2.6 million people remained internally displaced. These figures increased in 2019, with an estimated 461,000 new displacements in 32 out of 34 provinces.<sup>5</sup> Almost 3 million people remained displaced due to conflict and violence at the end of 2019.<sup>6</sup>

Although conflict and violence are the main triggers of internal displacement, natural hazards, including droughts, floods, earthquakes, storms and avalanches also prompt displacements throughout the country. Nearly all provinces in Afghanistan have been affected by at least one disaster in the past 30 years<sup>7</sup> and approximately 250,000 people are affected by disasters each

<sup>1</sup> As with all the internally displaced person (IDP) data in this study, these figures are taken from the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) Global Internal Displacement Database, available from [www.internal-displacement.org/database](http://www.internal-displacement.org/database) (accessed July 2020). Information on the IDMC calculations and methodology is available from What’s behind our data (IDMC, n.d.). Available from [www.internal-displacement.org/countries/afghanistan](http://www.internal-displacement.org/countries/afghanistan) (accessed July 2020). IDMC explains the complex challenges of collecting information in Afghanistan due to the volatility of the security situation, the lack of formal camps, the fluidity of mobility and the shrinking of humanitarian space. IDMC also highlights the different sources used to compile estimates, including information collected by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and the International Organization for Migration (IOM) and explains caveats. For example, conflict estimates may not include secondary displacement and IDPs who are “temporarily” displaced may not be counted. An analysis of the disaster-related displacement estimates is not provided, and these appear to be based on informant interviews. Unlike for new displacement associated with conflict and violence, OCHA does not compile estimates for displacement associated with disasters.

<sup>2</sup> For general background on Afghanistan and displacement see “Country information: Afghanistan” (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/afghanistan> (accessed June 2020). See also the range of reports available from this web page for further information.

<sup>3</sup> Global Internal Displacement Database (IDMC, n.d.).

<sup>4</sup> “Afghanistan: Figure analysis – displacement related to conflict and violence” (IDMC, 2019). Available from [www.internal-displacement.org/sites/default/files/2019-05/GRID%202019%20-%20Conflict%20Figure%20Analysis%20-%20AFGHANISTAN.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2019-05/GRID%202019%20-%20Conflict%20Figure%20Analysis%20-%20AFGHANISTAN.pdf) (accessed July 2020).

<sup>5</sup> “Afghanistan: Displacement associated with conflict and violence: Figure analysis – GRID 2020” (IDMC, 2020). Available from [www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20-%20Conflict%20Figure%20Analysis%20-%20AFGHANISTAN.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20-%20Conflict%20Figure%20Analysis%20-%20AFGHANISTAN.pdf) (accessed July 2020).

<sup>6</sup> Ibid.; “Global Report on Internal Displacement 2020” (IDMC, 2020). Available from [www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/](http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/) (accessed July 2020), p. 49.

<sup>7</sup> *Disaster Risk Reduction and Protracted Violent Conflict: The Case of Afghanistan* (Rodrigo Mena, Dorothea Hilhorst and Katie Peters, 2019). Available from [www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12883.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12883.pdf) (accessed July 2020), p. 9.

year.<sup>8</sup> In 2018, there were 435,000 new displacement associated with disasters which was significantly higher than preceding years and surpassed new displacement associated with conflict during the same year.<sup>9</sup> Drought from years of below-average rainfall affected at least 20 provinces,<sup>10</sup> and accounted for an estimated 371,000 of the 435,000 new displacements, with many people displaced from the western provinces of Badghis, Ghor and Herat.<sup>11</sup> In 2019, the estimated new displacement triggered by disasters fell to approximately 117,000. The vast majority of people fled floods in the western provinces, although 4,200 drought-related displacements were also recorded.<sup>12</sup>

In many provinces, drivers and triggers overlap, although changing cycles and patterns of conflict and violence mean interactions with disaster and internal displacement are dynamic and geographically varied.<sup>13</sup> The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) emphasizes that “[t]riggers for displacement are usually complex and cumulative”.<sup>14</sup> Based on an assessment from 2019 covering the whole of Afghanistan, “56 per cent of IDP [Internally Displaced Persons] households reported a combination of active conflict, anticipated conflict, and natural disaster (slow or sudden onset) caused their displacement.”<sup>15</sup> Moreover, many Afghans face secondary or multiple displacements:<sup>16</sup> disasters affect people who have also endured conflict and violence;<sup>17</sup> recurrent flooding affects the same areas,<sup>18</sup> and displaced populations also face the threat of evictions.<sup>19</sup>

---

<sup>8</sup> “Afghanistan – complex emergency” (United States Agency for International Development [USAID], 2019). Available from [www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/afghanistan\\_ce\\_fs01\\_01-10-2020.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/afghanistan_ce_fs01_01-10-2020.pdf) (accessed July 2020), p. 5.

<sup>9</sup> This is regarded as the largest disaster-related displacement in at least a decade: See “Global Report on Internal Displacement 2019” (IDMC, 2019). Available from [www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/](http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/) (accessed July 2020), p. 36.

<sup>10</sup> “Drought grips large parts of Afghanistan” (OCHA, 2018). Available from [www.unocha.org/story/drought-grips-large-parts-afghanistan](http://www.unocha.org/story/drought-grips-large-parts-afghanistan) (accessed July 2020); “Afghanistan humanitarian needs overview” (OCHA, 2019). Available from <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-humanitarian-needs-overview-2020-december-2019> (accessed July 2020), p. 14.

<sup>11</sup> Footnote 9, p. 36.

<sup>12</sup> Footnote 6 (IDMC, 2020) pp. 12, 49–50.

<sup>13</sup> For example, see footnote 9: “In reality, the drivers of displacement in Afghanistan are intertwined. The impact of the drought was the final straw for many families who had been living in rural areas underserved after years of armed conflict. Their resources and coping mechanisms had been eroded over time, and 2018 marked a tipping point when conditions became unbearable, leading to the country’s largest disaster-related displacement in at least a decade” (p. 36). See also, “National Policy on Internally Displaced Persons” (Afghanistan, 2013). Available from [www.refworld.org/docid/52f0b5964.html](http://www.refworld.org/docid/52f0b5964.html) (accessed July 2020), p. 14; footnote 10 (OCHA, 2019).

<sup>14</sup> Footnote 10 (OCHA, 2019), p. 28.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> See footnote 10 (OCHA, 2019); footnote 13 (Afghanistan, 2013), pp. 14–15.

<sup>17</sup> “Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons on his mission to Afghanistan”, A/HRC/35/27/Add.3 (United Nations Human Rights Council, 2017). Available from <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/091/19/PDF/G1709119.pdf?OpenElement> (accessed July 2020), paragraph 13; footnote 13 (Afghanistan, 2013).

<sup>18</sup> Remote key informant interviews conducted between March and August 2020 on file with the author.

<sup>19</sup> “Afghanistan: Humanitarian Response Plan 2018–2021” (OCHA, 2020). Available from [www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-humanitarian-response-plan-2018-2021-june-2020-revision](http://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-humanitarian-response-plan-2018-2021-june-2020-revision) (accessed August 2020). See, more generally, “Stuck in the mud: urban displacement and tenure security in Kabul’s informal settlements” (Mohammad Abdoh and Anna Hirsch-Holland, 2019). Available from <https://reliefweb.int/report/afghanistan/grid-2019-global-report-internal-displacement-stuck-mud-urban-displacement-and> (accessed August 2020).

IDPs flee to urban areas in search of security and support.<sup>20</sup> They seek refuge in multiple settings: camp-like settings; local host communities; informal, spontaneous and unplanned settlements; families and friends; and in rental accommodation. While some IDPs return to their areas of origin after relatively short periods, many – particularly people who have fled in the context of conflict – remain internally displaced for years.<sup>21</sup> Access to land and security of tenure remains a key challenge in Afghanistan and affects opportunities for durable solutions. As noted above, at the end of 2019, an estimated 1.2 million people remained displaced due to disasters, although the proportion of people who may be in a protracted situation is unknown. Between 2012 and 2019, more than 3.3 million Afghans returned to the country, primarily from Pakistan and Iran.<sup>22</sup> Some share similar predicaments to IDPs upon their return.<sup>23</sup>

## 2. IDP-specific laws and policies

### National Policy on Internally Displaced Persons (2013)

At the end of 2013, Afghanistan adopted its first national policy on internally displaced people (IDP Policy)<sup>24</sup> after earlier strategies had become defunct.<sup>25</sup> With support from international actors, the Afghanistan Ministry of Refugees and Repatriation (MoRR) led the development of the IDP Policy.<sup>26</sup> The policy makes multiple references to international human rights law and the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement and uses rights-based language. Ten chapters cover the definition of displacement and its end; institutional roles and responsibilities; the prevention of arbitrary displacement; assistance and access during the emergency phase; protection and assistance during displacement; durable solutions; funding; and monitoring and reporting. The following discussion identifies notable references to conflict- and disaster-related internal displacement or distinctions between them.

At the outset, the IDP Policy acknowledges the cumulative impacts of conflict and natural hazards on people in Afghanistan. It recognizes conflict and disaster as two of the triggers of displacement and notes the complexity of interactions and difficulties of disentangling them:

There are a variety of causes of displacement notably armed conflict, generalized violence and serious violations of human rights, natural disasters, development projects and human-made disasters.

---

<sup>20</sup> Footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017), paragraph 6; footnote 13 (Afghanistan, 2013), p. 14.

<sup>21</sup> Footnote 13 (Afghanistan, 2013), pp. 14–15; “Policy Framework for Returnees and IDPs” (Afghanistan, 2017). Available from [www.refworld.org/docid/5b27b0504.html](http://www.refworld.org/docid/5b27b0504.html) (accessed July 2020), paragraph 4; footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017), paragraphs 6 and 78.

<sup>22</sup> Footnote 6 (IDMC, 2020), p. 49.

<sup>23</sup> Footnote 19 (OCHA, 2020), *ibid*; footnote 6 (IDMC, 2020), p. 49; See also “Socio-economic survey and post-distribution monitoring: UNHCR’s assistance programmes for returnees, IDPs and persons with specific needs” (UNHCR, 2019). Available from <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/70157> (accessed December 2020). See, more generally, “A different kind of pressure: the cumulative effects of displacement and return in Afghanistan” (IDMC, 2020). Available from [www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/202001-afghanistan-cross-border-report.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/202001-afghanistan-cross-border-report.pdf) (accessed July 2020); footnote 19 (Mohammad Abdoh and Anna Hirsch-Holland, 2019).

<sup>24</sup> See footnote 13 (Afghanistan, 2013).

<sup>25</sup> *Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality* (Phil Orchard, 2019), pp. 193–196.

<sup>26</sup> *Ibid*.

It is not always easy to clearly identify the factors that force individuals or groups to flee, as the causes of the displacement in Afghanistan are often multi-causal and multi-faceted. The impact of the on-going conflict and human rights violations may be compounded by a natural disaster, while the lack of critical services in an area may reduce the resilience of populations, making them unable to sustain their families in their places of habitual residence. If the irrigation system in a village is destroyed as a result of aerial bombing in an area experiencing drought, and families can no longer productively farm their land, it is a combination of both conflict and natural disaster that forces them to leave their villages. If there is no effective follow-up in the wake of a natural disaster, i.e., no implementation of early recovery projects, people will be unable to return to their places of habitual residence and end up in displacement – a situation which cannot be attributed solely to “natural” disaster.<sup>27</sup>

A contextual overview acknowledges that conflict-affected populations living in emergency conditions may also face disasters and underlines the need for a unified approach at all levels of governments, with support from humanitarian actors.<sup>28</sup>

#### *Objective, policy framework and principles*

The IDP Policy intends to set out a “comprehensive, effective and realistic framework” to “provide guidance for addressing current and future situations of internal displacement in Afghanistan” and to ensure “approaches to internal displacement are based upon, and respect, protect and fulfill the rights of IDPs throughout the displacement process”.<sup>29</sup> The objectives explicitly reference disaster risk reduction (DRR) measures to mitigate the impact of disasters, as well as “early warning on military operations”, as efforts to “prevent or reduce and manage new internal displacement”.<sup>30</sup> The policy recognizes “the primary responsibility of the Government to provide emergency assistance, longer term support and effective protection to IDPs in Afghanistan, irrespective of the cause”.<sup>31</sup>

#### *Definition of internally displaced people and internal displacement*

In the definition of IDPs, the policy cites “armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters” among triggers of flight.<sup>32</sup> The definition of “internal displacement” captures “the involuntary or forced movement, evacuation or relocation of persons or groups of persons within internationally recognized state borders”<sup>33</sup> and does not mention triggers of flight.

The definition of IDPs includes returnees, defined as people “who are unable to settle in their homes and/or places of origin because of insecurity resulting from armed conflict, generalized

---

<sup>27</sup> Footnote 13 (Afghanistan, 2013), section 1.4 (internal citations omitted).

<sup>28</sup> Ibid., section 1.4.

<sup>29</sup> Ibid., section 2.1(a) and 2.1(b).

<sup>30</sup> Ibid., section 2.1(e) and 2.1(f).

<sup>31</sup> Ibid., section 2.2.(a).

<sup>32</sup> Ibid., section 3.1.

<sup>33</sup> Ibid., section 1.3.

violence or violations of human rights, landmines or [explosive remnants of war] contamination on their land, land disputes or tribal disputes.”<sup>34</sup> This definition does not identify risks of natural hazards or disasters as reasons for returnees not being able to settle in their homes or places of origin.

### *Other definitions*

The definitions of “disaster” and “emergency” include non-exhaustive lists of natural hazards and references to war and violent conflict as events or forces that may create destruction, distress and crises. However, the two definitions do not explicitly mention drought,<sup>35</sup> despite the term featuring in the IDP Policy, including in the chapter on the prevention of arbitrary displacement.<sup>36</sup>

Vulnerability is defined broadly with a focus on people, communities, livelihoods, food supplies, community assets and property. In the context of people and communities, the term refers to “those at high risk of being severely impacted, people with special needs, or highly disadvantaged people” and is also “used more generally to describe factors that affect the ability of the community or individuals to respond to natural hazards or extreme events.”<sup>37</sup> Conflict and violence dimensions are not explicitly mentioned in this definition.

### *Identification and registration*

The provisions on IDP identification and registration emphasize that the IDP Policy applies to all “causes” of internal displacement, explaining that persons defined as IDPs “shall be regarded as IDPs regardless of where they stay [...] and irrespective of the *cause* and duration of their displacement”.<sup>38</sup>

### *Prevention of arbitrary displacement*

Chapter 5 (“Actions Required for the Prevention of Arbitrary Displacement”) of the IDP Policy contains sections on conflict- and disaster-related themes.<sup>39</sup> Section 5.1 covers conflict, military operations, generalized violence and human rights violations, discusses accountability for criminal acts and human rights violations, legislative review, ethnic and tribal conflict, and explosive remnants of war. A reference disaster appears in a provision on ensuring safe passage for people leaving areas due to conflict, insecurity or “natural disaster”,<sup>40</sup> with the government requested to provide compensation to “communities displaced and affected as a result of the military operations.”<sup>41</sup>

---

<sup>34</sup> Ibid., section 3.1(a). See also the definition of “returnee” in section 1.3, which is not fully aligned with the definition provided in section 3.1(a).

<sup>35</sup> Ibid., section 1.3.

<sup>36</sup> Ibid., section 5.2.

<sup>37</sup> Ibid., section 1.3.

<sup>38</sup> Ibid., section 3.3(e) (emphasis added).

<sup>39</sup> Ibid., section 7.1.2(b) discusses freedom of movement and the prohibition on forcible relocation of IDPs.

<sup>40</sup> Ibid., section 5.1.1(h). This provision is intended to reflect obligations under international humanitarian law.

<sup>41</sup> Ibid., section 5.1.1(k). This provision is intended to reflect obligations under international humanitarian law.

Section 5.2, which is dedicated to “natural disasters”, is briefer. It does not contain specific provisions on criminal acts and human rights violations, legislative review, compensation or accountability, for example. It discusses issues such as DRR, mitigation, preparedness, response, (early) recovery, and relocation and notes the responsibilities of specific actors. Displacement is explicitly mentioned in a number of provisions, including as it relates to reducing hazard risk, emergency preparedness and early recovery. The chapter also cross-references the Law on Disaster Response, Management and Preparedness (discussed further below).<sup>42</sup>

### *Durable solutions*

The IDP Policy recognizes that while there are common challenges to finding durable solutions throughout Afghanistan, the circumstances of each province are unique, including the scale, causes and geography of internal displacement, and the availability of resources.<sup>43</sup> In this context, the policy delegates responsibility to actors at the provincial level, in consultation and coordination with other relevant stakeholders, to allow each to develop “a strategy to address its own unique displacement situation, with an action plan focused on finding durable solutions for its displaced population.”<sup>44</sup>

### *Other chapters and references*

There are other references to conflict or disaster in the IDP Policy. For example, chapter 6 (“Displacement in the Emergency Phase – Assistance and Access”) sets out responsibilities to ensure that if it is not possible for people to return to their homes as a result of “natural” or man-made disasters or conflict, measures are taken to relocate them to an area that is safe and secure.<sup>45</sup> Chapter 7 (“Protection and Assistance During Displacement”) discusses the right to the protection of the family and tasks a ministry with ensuring procedures for identifying the mortal remains of those who have died in disasters or conflict.<sup>46</sup> The chapter also contains provisions on criteria for land allocated to IDPs, discussing conflict, hazard and disaster-related risks.<sup>47</sup>

## **Policy Framework for Returnees and IDPs (2017)**

The objective of the Afghanistan Policy Framework for Returnees and IDPs (the 2017 Policy Framework) “is to ensure their safe and successful re-integration into the social and economic fabric of Afghanistan.”<sup>48</sup> It aims to “minimize the time returnees and IDPs spend in transitional arrangements, and to encourage their active participation in the identification of long term, sustainable solutions that promote their self-reliance and development.”<sup>49</sup> The 2017 Policy Framework applies to “all returnees who are determined to be citizens of Afghanistan and to

---

<sup>42</sup> Ibid., section 5.2(b).

<sup>43</sup> Ibid., section 8.2.1(a).

<sup>44</sup> Ibid., section 8.2.1(b) but also section 8.2.1 more generally. The principles of the policy also recognize that durable solutions for IDPs need to be incorporated into the national development goals, priorities, strategies and policies of Afghanistan (section 2.2(q)).

<sup>45</sup> Ibid., section 6.1.2(h) (emphasis added).

<sup>46</sup> Ibid., section 7.1.7(d).

<sup>47</sup> Ibid., section 7.1.3.2.

<sup>48</sup> Footnote 21 (Afghanistan, 2017), paragraph 12.

<sup>49</sup> Ibid., paragraph 12; see also paragraphs 13–15 setting out other general policy objectives.

internally displaced *Afghans*.”<sup>50</sup> Paragraph 18 sets out the overarching “Basic Principles of the Policy Framework”, with an emphasis on the reintegration of returnees.<sup>51</sup>

IDPs are not defined in the 2017 Policy Framework.<sup>52</sup> The first three paragraphs of the introductory overview discuss Afghans returning from Pakistan, the Islamic Republic of Iran and Europe, while the fourth discusses internal displacement due to conflict, including protracted situations. Disaster-related internal displacement is not mentioned at all. In this sense, a stronger emphasis appears to be placed on aspects related to the reintegration of returnees from outside the country.

Nonetheless, in a paragraph from the “Basis for the Policy Framework”, the policy cross-references the 2013 IDP Policy (discussed above) and the Comprehensive Voluntary Repatriation and Reintegration Strategy of 2015.<sup>53</sup> The 2017 Policy Framework was produced to “cover the specific needs and interventions in Afghanistan on issues of refugees and IDPs, including those who continue to remain displaced within the country.”<sup>54</sup> It takes into account the 2013 IDP Policy, which provides “a basis for achieving durable solutions for IDP populations in Afghanistan”,<sup>55</sup> as well as the Comprehensive Voluntary Repatriation and Reintegration Strategy,<sup>56</sup> citing both as “key guides for Government action.”<sup>57</sup> The 2017 Policy Framework applies to all government ministries and agencies, as well as all actors operating within the country.<sup>58</sup> It is intended to be compatible with the government’s obligations and commitments under “applicable international agreements and conventions with regard to Afghan returnees and IDPs”.<sup>59</sup> The 1998 Guiding Principles on Internal Displacement are not explicitly referenced.

### **Presidential Decree 305 (2018)**

In August 2018, Presidential Decree 305 (“Presidential Decree of the Islamic Republic of Afghanistan on the Identification and Allocation of Suitable Land for the Re-integration and Construction of Affordable Housing for Returnees, Internally Displaced Persons and Families of Martyrs of the Country’s Security and Defense Forces”) was adopted.<sup>60</sup> The decree seeks to improve access to state land and adequate housing to support durable solutions for returnees

---

<sup>50</sup> Ibid., paragraph 16 (emphasis added).

<sup>51</sup> Ibid., paragraph 18.

<sup>52</sup> Ibid. Returnees are also not defined, although the policy discusses returnees from the region (Islamic Republic of Iran and Pakistan), returnees from Europe, and IDPs (e.g. paragraph 7) and, separately, the return of refugees and migrants (e.g. paragraph 5).

<sup>53</sup> Ibid., paragraph 9.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid. See also “Comprehensive Voluntary Repatriation and Reintegration Strategy” [draft] (Afghanistan, 2015). Available from [www.refworld.org/docid/5b7299cb4.html](http://www.refworld.org/docid/5b7299cb4.html) (accessed January 2021).

<sup>57</sup> Ibid., paragraph 20.

<sup>58</sup> Ibid., paragraphs 10 and 17.

<sup>59</sup> Ibid., paragraph 10.

<sup>60</sup> “Decree 305: Presidential Decree of the Islamic Republic of Afghanistan on the Identification and Allocation of Suitable Land for the Re-integration and Construction of Affordable Housing for Returnees, Internally Displaced Persons and Families of Martyrs of the Country’s Security and Defence Forces” (Afghanistan, 2018) [unofficial English translation on file with the author]. See also “Ministerial Statement for reference to document and its adoption”. Available from [www.unhcr.org/en-ie/5bb3624e4.pdf](http://www.unhcr.org/en-ie/5bb3624e4.pdf) (accessed July 2020).



and IDPs.<sup>61</sup> It explains governance structures and identifies criteria for land suitability and the selection of beneficiaries. Conflict and disaster IDPs are not explicitly mentioned.

Presidential Decree 305 lists six core and seven recommended criteria for identifying suitable land, in which reference is made to conflict and disaster dimensions.<sup>62</sup> All six core criteria must be satisfied for land to be deemed suitable. This means land must be “clear of landmines, explosives, and high level contamination”<sup>63</sup> and should not present a “foreseeable risk of severe hazards such as heavy floods, avalanches, and landslides”.<sup>64</sup> Based on the recommended criteria land cannot be “contaminated by chemical, biological, or any other kind of pollutants”.<sup>65</sup>

Criteria for selecting beneficiaries involves two steps: an eligibility assessment and a subsequent vulnerability assessment.<sup>66</sup> To be eligible, IDPs must show at least five years of continuous displacement, evidenced by the specific documentation listed in the decree.<sup>67</sup> The vulnerability criteria are to be set out in an implementation procedure.<sup>68</sup> If the eligibility and vulnerability requirements are met, applicants are entered on a beneficiary database.<sup>69</sup> There is also a method for prioritization if eligible families exceed the number of available land parcels.<sup>70</sup>

### 3. Non-IDP-specific laws and policies

#### 3.1. Disaster risk reduction and disaster risk management

#### **Law on Disaster Response, Management and Preparedness (2012)**

Afghanistan’s Law on Disaster Response, Management and Preparedness (DRM Law) covers the management, prevention and mitigation of the causes of “natural” and unnatural (human generated) disasters, as well as post-disaster responses and impacts.<sup>71</sup> It does not explicitly reference displacement or IDPs (or other forms of human mobility). An “emergency situation” is defined as “a sudden on-set crisis or life threatening situation beyond the capacity of people to cope, such as flood, earthquake, land slides, fires, cholera or other epidemics and etc, in which situation the [National Disaster Management Commission (NDMC) (discussed further below)] shall declare a national emergency situation in the country.”<sup>72</sup> While the non-exhaustive examples

---

<sup>61</sup> Ibid., article 2.

<sup>62</sup> Ibid., articles 9 and 10.

<sup>63</sup> Ibid., article 9(3).

<sup>64</sup> Ibid., article 9(6).

<sup>65</sup> Ibid., article 10(1)(i).

<sup>66</sup> Ibid., articles 17 and 19.

<sup>67</sup> Ibid., article 17.

<sup>68</sup> Ibid., article 19.

<sup>69</sup> Ibid., article 21.

<sup>70</sup> Ibid., articles 20 and 23.

<sup>71</sup> “The Law on Disaster Response, Management and Preparedness in the Islamic State of Afghanistan” (Afghanistan, 2012). Available from [climate-laws.org/cclow/geographies/afghanistan/laws/law-on-disaster-response-management-and-preparedness](http://climate-laws.org/cclow/geographies/afghanistan/laws/law-on-disaster-response-management-and-preparedness) (accessed July 2012), articles 1 and 5. This is an unofficial translation of the law. Efforts to obtain an official translation have been unsuccessful. This document may be a summary and draft version of the actual law that was ultimately adopted based on discussions with ANDMA. As such it is likely to contain errors, which is why it has only been summarised briefly here. Efforts to obtain a translated version of the adopted law have also been unsuccessful.

<sup>72</sup> Ibid., article 2(1). Errors in original.

do not include drought or storms, the definition of “natural disasters” covers these phenomena<sup>73</sup> and the NDMC, which is discussed further below in this report, has a duty to “declare an emergency situation due to devastating disaster and to declare end of it [sic].”<sup>74</sup> Unnatural disasters are also defined and include explosions, burns, major accidents and “other human generated disasters”.<sup>75</sup> Conflict is not mentioned.

### **Afghanistan National Strategy for Disaster Risk Reduction 2018–2030**

The State Ministry of Disaster Management and Humanitarian Affairs and the Afghanistan Nationale Disaster Management Authority (ANDMA) led the development of the Afghanistan National Strategy for Disaster Risk Reduction 2018–2030 (ASDRR), which is intended to align with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.<sup>76</sup> It covers five strategic focus areas, including integrating risk reduction into development policies and plans and promoting knowledge and innovation for empowering at-risk communities. Human rights are noted in a section highlighting key guiding principles for implementation: “[m]anaging the risk of disaster is aimed at protecting persons and their property, health, livelihoods and productive assets, as well as culture and environmental assets, while promoting and protecting all human rights, including the right to development.”<sup>77</sup>

The ASDRR does not mention IDPs and there is only one reference to displacement, which is relates to a priority measure on investing in DRR for resilience.<sup>78</sup> There are, however, notable references to the intersection between disasters, climate change and conflict. For example, one objective relates to strengthening coherence and integration between aspects including DRR, climate change adaptation, conflict and fragility, and development imperatives.<sup>79</sup> Another relates to:

Strengthening mechanisms, frameworks and capacities at national and provincial/local levels for mainstreaming, implementing and coordinating disaster risk reduction strategies and programmes that also address risk drivers, such as poverty, public health, climate change and variability, poorly managed urbanization, *conflict and migration*, environmental degradation.<sup>80</sup>

---

<sup>73</sup> Ibid., article 3.

<sup>74</sup> Ibid., article 8.

<sup>75</sup> Ibid., article 4.

<sup>76</sup> “Afghanistan Strategy for Disaster Risk Reduction in Line with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction” (Afghanistan, 2018) [on file with the author].

<sup>77</sup> Ibid., p. 45 (section 3.4.3).

<sup>78</sup> Ibid., p. 54 (section 4.1.2, priority 3). The priority area simply states “Non-structural measures, e.g. standards, health and Social Safety net and displacement” and the result to be achieved by 2030 states “Developed a national strategy to ensure effective non-structural measures in developing standards, SOPs, health and safety for the protection of people and their properties. Mechanisms in place and standards and health and safety measures are improved.”

<sup>79</sup> Ibid., pp. 43–44 (section 3.3.1).

<sup>80</sup> Earlier documents on this theme (which may be superseded or no longer applicable) include: “Disaster Management Strategy, 2014–2017” (Afghanistan, 2014). Available from [www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC168612/](http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC168612/) (accessed July 2020); “Strategic National Action Plan (SNAP) for Disaster Risk Reduction: Towards Peace and Stable Development (2011)” (Afghanistan, 2011). Available from [www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=60012](http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=60012) (accessed July 2020); and “National Disaster Management Plan (2010)” (Afghanistan, 2010). Available from [www.refworld.org/docid/5b28e69f4.html](http://www.refworld.org/docid/5b28e69f4.html) (accessed July 2020). Some literature also notes a strategic framework for 2018–2028; however, while a draft of this document was produced, informant interviews between March and July 2020 suggest it is no longer applicable. “Disaster risk reduction and protracted violent

### 3.2. Climate change adaptation

#### **National Action Plan, National Adaptation Programme of Action (2009) and Intended Nationally Determined Contribution (2015)**

Afghanistan has not submitted a national action plan<sup>81</sup> and the country's National Adaptation Programme of Action (NAPA), which was submitted in 2009, together with the National Capacity Needs Self-Assessment for Global Environmental Management, does not mention IDPs or the displacement of people.<sup>82</sup> The programme of action includes two references to forced migration, recognizing that drought can lead to such a predicament.<sup>83</sup> There are also contextual references to conflict in general, including specific conflicts over water resources. The Afghan Intended Nationally Determined Contribution was submitted in 2015 and does not mention displacement or human mobility, although it does contain one background reference to the effects of war.<sup>84</sup>

#### **National Climate Change Strategy and Action Plan (2019)**

Afghanistan also has a National Climate Change Strategy and Action Plan. However, this document is not available in English.<sup>85</sup>

### 3.3. Development

#### **Afghanistan National Peace and Development Framework 2017–2021**

Afghanistan's National Peace and Development Framework (ANPDF) for 2017–2021 is a strategic plan to achieve self-reliance and improve the welfare of the country's people.<sup>86</sup> The ANPDF notes the need to ensure a better future for refugees, returning migrants and IDPs, groups that are seen as presenting both a challenge and an opportunity. It discusses the need to find solutions for displaced people and returning citizens as a vital and central part of the country's development strategy.<sup>87</sup> A proposed intervention in the context of a discussion on increasing labour productivity and investing in capital involves identifying "opportunities to absorb returning migrants and displaced populations into training programs and labor markets".<sup>88</sup> More generally, the ANPDF discusses the country's Citizens' Charter, a whole-of-government initiative to link rural communities, districts, provinces and the central level to promote inclusive development. The

---

conflict" (Rodrigo Mena, Dorothea Hilhorst and Katie Peters, 2019). Available from [www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12883.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12883.pdf) (accessed July 2020).

<sup>81</sup> "National Adaptation Plans" (United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC], n.d.). Available from [www4.unfccc.int/sites/NAPC/Pages/national-adaptation-plans.aspx](http://www4.unfccc.int/sites/NAPC/Pages/national-adaptation-plans.aspx) (accessed July 2020).

<sup>82</sup> "National Capacity Needs Self-Assessment for Global Environmental Management (NCSA) and National Adaptation Programme of Action for Climate Change (NAPA): Final Joint Report, February 2009" (Afghanistan, 2009). Available from <https://unfccc.int/resource/docs/napa/afg01.pdf> (accessed July 2020).

<sup>83</sup> *Ibid.*, pp. 70 and 80 (table 8 and section 10.2).

<sup>84</sup> "INDCs as communicated by Parties" (UNFCCC, n.d.). Available from [www4.unfccc.int/sites/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx](http://www4.unfccc.int/sites/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx) (accessed July 2020), p. 2.

<sup>85</sup> "Afghanistan's Climate Change Strategy and Action Plan" (Afghanistan, 2019). Available from <https://neis.nepa.gov.af/public/AjIP69ZzLq> (accessed July 2020).

<sup>86</sup> "Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF) 2017 to 2021" (Afghanistan, n.d.) [www.refworld.org/pdfid/5b28f4294.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/5b28f4294.pdf) (accessed July 2020).

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 25.

charter seeks to build the capacity of community development councils and put in place accountability measures to ensure vulnerable groups like IDPs are included in the development process.<sup>89</sup> The ANPDF also contains a few contextual references to conflict and disaster, including an acknowledgement of the impacts of war on disaster.<sup>90</sup>

#### 4. Institutional structures and coordination architecture

##### 4.1. IDP-specific laws and policies

##### **National Policy on Internally Displaced Persons (2013)**

The 2013 IDP Policy contains an extensive chapter on institutional roles and responsibilities.<sup>91</sup> It recognizes that national, provincial and municipal governments are primarily responsible for protecting and assisting all IDPs and communities affected by displacement. MoRR is the lead ministry for internal displacement, the institutional focal point and provider of last resort.<sup>92</sup> The Ministry has broad authority and its areas of responsibility include developing an implementation plan; coordinating with other ministries and other actors; developing information management systems; consulting with affected persons; identifying policy and legislative gaps; and mobilizing resources. The IDP Policy acknowledges the need to strengthen the Ministry's capacity to discharge its responsibilities and functions.

The 2013 IDP Policy establishes an inter-ministerial coordination committee on refugees, returnees and IDPs to build a common understanding on IDPs, including the drivers of displacement and obstacles to return and reintegration. It is responsible for providing advice on the development and implementation of the IDP Policy, ensuring clear division of roles and responsibilities among government bodies, and budgetary action.<sup>93</sup> MoRR chairs the committee, participates in relevant coordination meetings with the international community, and provides guidance to local authorities on IDP issues and the implementation of IDP Policy through its Directorates for Refugees and Repatriation (DoRRs) at the provincial level.<sup>94</sup>

ANDMA is another key actor.<sup>95</sup> It is the designated lead agency, with a mandate to address the immediate short-term emergency needs of persons affected and displaced by disasters. The authority's responsibilities (discussed in more detail below) include prevention and mitigation, emergency response and post-disaster recovery in emergencies. For all its activities and programmes concerning displacement, ANDMA is required to coordinate with MoRR at the national level and the DoRRs at the provincial level, as well as other relevant actors.<sup>96</sup>

---

<sup>89</sup> Ibid., p. 26; the ANPDF also contains references to other forms of human mobility.

<sup>90</sup> Ibid., p. 6.

<sup>91</sup> Footnote 13 (Afghanistan, 2013), section 4.1.

<sup>92</sup> Ibid., section 4.2.

<sup>93</sup> Ibid., section 4.3.1.

<sup>94</sup> Ibid., section 4.2.

<sup>95</sup> Ibid., section 4.3.2. For more on ANDMA, see also <https://dmac.gov.af/andma/> (accessed July 2020). A Presidential Decree empowers ANDMA as a nodal agency responsible for coordinating all disaster-related interventions in Afghanistan.

<sup>96</sup> Ibid., section 4.3.2(c); ANDMA is also responsible for mine action.

The National High Commission for Disaster Management (NDMC) is the main body responsible for setting national policy direction on reducing the risk of disasters through vulnerability reduction and responding to emergency situations.<sup>97</sup> ANDMA serves as its secretariat and principal executing body at the national level. The NDMC has a membership of over 20 ministries and agencies that represent key sectors that play critical roles in managing disasters and is led by the Second Vice-President. As noted in the IDP Policy, the responsibilities of the NDMC include preventing displacement and mitigating the effects of disasters. The IDP Policy also discusses the roles and responsibilities of a range of other actors. These include line ministries and government bodies with sectoral responsibilities for IDPs,<sup>98</sup> provincial and local authorities, and the country's Independent Human Rights Commission, as implementing partners, as well as the international community, civil society, and IDPs and communities affected by displacement.<sup>99</sup>

As previously noted, the IDP Policy requires provincial actors, in consultation and coordination with other relevant stakeholders, to develop a strategy to address provincial displacement situations, with an action plan focused on finding durable solutions.<sup>100</sup> In this respect, the IDP Policy includes an annex of guidelines for developing a strategy and action plan.<sup>101</sup>

### **Policy Framework for Returnees and IDPs (2017)**

Under the 2017 Policy Framework, the High Migration Council (chaired by the President) is the body ultimately responsible for defining and updating national policy and resolving matters of interpretation.<sup>102</sup> The Subcommittee on Migration Affairs of the Council of Ministers is the main decision-making body for operational issues relating to returnees and IDPs, with MoRR serving as its secretariat. The Displacement and Return Executive Committee (DiREC) (chaired jointly by the Office of the Chief Executive, MoRR and the United Nations Assistance Mission to Afghanistan, and including a number of other actors) is responsible for the implementation of the Policy Framework. DiREC is supported by three working groups (policy, technical and financial). MoRR is represented in each group but ANDMA is not, although it is mentioned in a discussion on winterization coordination.<sup>103</sup>

### **Presidential Decree 305 (2018)**

Under Presidential Decree 305, the High Commission for Migration, chaired by the President, is responsible for all policy decisions relating to returnees and IDPs.<sup>104</sup> The decree establishes an inter-ministerial executive committee for returnees, IDPs and martyrs' families, which is

---

<sup>97</sup> Footnote 13 (Afghanistan, 2013), section 4.3.3. Some instruments may have abbreviated this body differently, including as NCDM and NDMC. Correspondence has confirmed that each acronym refers to the same body.

<sup>98</sup> *Ibid.*, section 4.4; see also annex 2, which discusses the roles and responsibilities of a range of ministries, including the Ministry of Interior Affairs, the Ministry of Rural Rehabilitation and the Ministry of Defence, as well as other actors discussed such as ANDMA and the NDMC.

<sup>99</sup> *Ibid.*, section 4.4.

<sup>100</sup> *Ibid.*, section 8.2.1.

<sup>101</sup> *Ibid.*, see annex 3. The Guidelines discuss the relevance of ANDMA.

<sup>102</sup> *Ibid.*, paragraph 19.

<sup>103</sup> *Ibid.*, paragraph 20. Informants and correspondence suggest that some of the bodies noted as responsible for implementing and coordinating this framework, such as DiREC, may not necessarily be operational.

<sup>104</sup> Footnote 60, article 3(1).

responsible for coordination among governmental and non-governmental institutions. MoRR, the Independent Directorate of Local Governance, a representative of the Chief Executive Office and the “Office of the United Nations” jointly lead the Executive Committee.<sup>105</sup>

Other governance structures include a land identification and selection committee, a beneficiary selection coordinating commission, provincial beneficiary selection consortia and reporting and oversight mechanisms. MoRR and ANDMA are represented in the land identification and selection committee.<sup>106</sup> Provincial beneficiary selection consortia are established and operationalized in “provinces of high return where suitable land is available for allocation”,<sup>107</sup> and are composed of international organizations, MoRR and municipal and other actors.<sup>108</sup> A beneficiary selection coordinating commission is established to coordinate activity at the provincial level and includes the provincial beneficiary selection consortia.<sup>109</sup>

#### 4.2. Non-IDP-specific laws and policies

##### **Law on Disaster Response, Management and Preparedness (2012)**

While the 2012 DRM Law discusses a number of institutional structures and arrangements, some aspects are outdated or superseded.<sup>110</sup> As such, the bodies, roles and responsibilities in the DRM Law are not covered here. Key actors with mandates on disaster preparedness, response and management, including the NDMC and ANDMA have been highlighted above and are also discussed below.

##### **Afghanistan National Strategy for Disaster Risk Reduction 2018–2030**

The ASDRR confirms that the NDMC is the main body responsible for national policy on disaster management and that ANDMA leads the implementation.<sup>111</sup> The members of the NDMC include the Minister for Refugees and Repatriation. The ASDRR reiterates many aspects of the roles and responsibilities of ANDMA (as previously noted). ANDMA is the main national institution tasked with coordinating and managing all aspects related to disaster mitigation, preparedness and response. ANDMA has provincial directorates in all 34 provinces in Afghanistan and also delivers its mandate through these bodies.<sup>112</sup> The ASDRR explains that:

ANDMA lacks in capacities to lead disaster risk identification, prevention, response and post-disaster recovery. ANDMA’s provincial offices are also lack in both material infrastructure and staff numbers. The human resources of ANDMA at national and provincial level are limited in knowledge and skills to operationalize and undertake

---

<sup>105</sup> Ibid., article 3(2). Informants and correspondence indicate that the coordinating and decision-making bodies noted in this paragraph are the same the bodies (DiREC and the High Migration Council) discussed in the 2017 Policy Framework, notwithstanding slight variations in the names.

<sup>106</sup> Ibid., article 4.

<sup>107</sup> Ibid., article 5(1).

<sup>108</sup> Ibid., article 5(2).

<sup>109</sup> Ibid., article 5(6).

<sup>110</sup> Informant interviews conducted between March and July 2020.

<sup>111</sup> Footnote 76, p. 31 (chapter 2, Executive Summary).

<sup>112</sup> Ibid., pp. 34–35 (section 2.4); “ANDMA, National Disaster Management Information System” (Afghanistan, n.d.). Available from <http://ndmis.andma.gov.af/en/reports> (accessed July 2020).

Disaster Risk Management (DRM), which threatens to undermine the credibility of the Government when disasters occur.<sup>113</sup>

The ASDRR covers the establishment of the provincial disaster management committees and district disaster management committees.<sup>114</sup> Provincial governors head the provincial committees, while the district committees are headed by district governors.<sup>115</sup> Representatives of relevant government departments and, where applicable, municipal and community representatives support each body. The DoRRs are members of the provincial committees. At the community level, the community development councils (discussed above) also play a key role. The ANDMA provincial directors serve as the secretariat and operational arm of the provincial committees.<sup>116</sup> In 2015, a State Minister for Disaster Management and Humanitarian Affairs was appointed, with a dual role as Chair of ANDMA.<sup>117</sup>

### **National Adaptation Programme of Action (2009) and Intended Nationally Determined Contribution (2015)**

The National Environmental Protection Authority is the lead institution for the implementation of the NAPA process.<sup>118</sup> The Intended Nationally Determined Contribution (INDC) states that the authority is tasked with addressing environmental concerns and continues to work with all parts of the government to mainstream environmental and climate considerations into the country's development plan. It does not mention MoRR or ANDMA.<sup>119</sup>

### **Afghanistan National Peace and Development Framework 2017–2021**

The ANPDF explains how a high economic council serves as an umbrella forum for making final decisions on economic policy and budgets. Development councils are responsible for setting development priorities, overseeing policymaking and national priority programmes, addressing the fragmentation of mandates, and monitoring progress.<sup>120</sup>

## **5. Insights on practice**

The following discussion reflects insights and *perceptions* based on practice. They were gathered through remote interviews with 21 informants. Where specific documents are discussed, they are referenced in footnotes.

### **5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics**

#### *Multi-causal vulnerability and displacement*

---

<sup>113</sup> Footnote 76, p. 32 (section 2.3).

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Informant correspondence suggests that the district committees are not necessarily functional in practice.

<sup>116</sup> Informant interviews carried out between March and July 2020.

<sup>117</sup> Footnote 112 (Afghanistan, n.d.).

<sup>118</sup> Footnote 82, pp. 29–31.

<sup>119</sup> Footnote 84, pp. 2–3.

<sup>120</sup> Footnote 86, p. 14.

The situation in Afghanistan is fluid and volatile. There are multiple drivers of insecurity, including conflict, disasters, poverty, inequality, lack of or inability to access basic livelihoods and services, and chronic underdevelopment. These factors interact and increase vulnerability. For example, droughts and floods perpetuate poverty. The significance of a given driver may vary for individuals and households at different points in time and it is hard to say that any one driver works in isolation to compel movements. Internal displacement is not *caused* by one particular or single factor and drivers cannot be separated easily. Insecurity created by multiple drivers underpins internal displacement, even if the most proximate, visible or dominant trigger may be conflict or a disaster. The drivers of internal displacement in Afghanistan are multi-causal and cumulative.

Even specific shocks such as droughts can perpetuate or compound underlying vulnerabilities. For example, generalized insecurity increased people's susceptibility to adverse consequences from the 2018 drought, highlighting the extent of conditions of vulnerability in the affected regions. The drought may have been the immediate trigger but years of conflict and insecurity amplified the need to move. When disaster occurs, it is difficult and imprecise to isolate it as the only trigger. This is also true of districts where there may be conflict and violence but not necessarily disasters.

Contemporary dynamics are underpinned by decades of largely unabated conflict and cyclical and recurring disasters. People's resilience and coping capacity, including traditional mechanisms, have eroded over time. In this context, high levels of debt and negative coping strategies are common. Some people have given up and continue to live side-by-side with insecurity.<sup>121</sup>

Afghanistan also provides important insights into the forced–voluntary dichotomy: while the immediate trigger of displacement may be conflict or disaster, people may remain displaced not only due to safer conditions but also because of better access to services such as education or quality of life considerations, including future aspirations.

#### *Data, disaggregation and implications for programming*

The immediate trigger of displacement (conflict or disaster) is generally identified when information is disaggregated. When people are asked to explain reasons in data-collection surveys, livelihoods, insecurity (conflict and violence) and disaster are all mentioned, including in the western provinces of Afghanistan. The drivers of secondary displacement may be different or similar to the original reasons. Multiple factors also influence intentions to return, which do not necessarily mirror the factors that compelled flight. As displacement becomes protracted, the reasons for staying in places of refuge or the factors inhibiting return may also change.

Rather than – or in addition to – disaggregating data by the most immediate trigger, it may be valuable to better understand how a given driver has influenced displacement and to appreciate vulnerability through a historical lens. Similarly, it may be helpful to understand and track factors that inhibit or motivate intentions to return. Understanding the significance of different drivers can be an important part of the analysis and response. For instance, more granular information may provide a more comprehensive picture of the multiple drivers of displacement and refined insights for prevention, early recovery and solutions programming, including development interventions related to education, health and basic services. It is important to accommodate and report on complexity, abandoning clear-cut disaggregation between conflict and violence, on the

---

<sup>121</sup> Informant interview on file with the author.



one hand, and disaster, on the other.<sup>122</sup> In Afghanistan, the multiplicity of drivers is not as well understood or analysed, since there is limited focus on early recovery and efforts to minimize displacement (see the discussion of these themes in section 5.3)

### *Characteristics of displacement associated with conflict and with disaster*

Internal displacement associated with conflict and violence permeates Afghanistan. Conflict has touched and displaced countless people: “[c]onflict is the natural state of things, and then everything else comes on top of it.”<sup>123</sup> When conflict triggers internal displacement, there are movements into government-controlled areas from areas controlled or contested by armed groups. IDPs fleeing areas controlled by non-State actors can sometimes be viewed with mistrust. Some people also displace into areas inaccessible to government authorities and humanitarian actors. Access to IDP populations in provinces and districts that are not under government control is a challenge. This is also true when a disaster occurs in such locations or in the middle of a conflict situation. Security impediments, costs, donor requirements and logistical challenges may all affect the breadth and adequacy of responses.

In general, informants reported that people displaced by sudden-onset disasters do not move far. Take flooding, for example, which occurs seasonally every year: some people stay inside partially damaged homes and dwellings and are not displaced, while many people stay with family or friends in their communities. Informants also indicated that displacement associated with floods generally lasts for a short period. People go back to their homes, unless they have been completely or irreparably destroyed. Sometimes serious disasters, such as landslides and avalanches, have completely destroyed homes and communities and people have been permanently displaced.

Under the standard emergency response mechanism, people who are displaced in the context of conflict or disasters generally receive just one assistance package, usually within 0–6 months. Aside from the unique case of the drought in 2018, which is discussed below, and with the exception of winterization-related assistance packages, IDPs do not receive additional or continuous packages of aid.

For multiple reasons, IDPs who fled in the context of the 2018 drought received multiple packages of emergency assistance. Most drought-affected IDPs were located in open, identifiable informal settlements, including on private land. Assessment and response mechanisms faced challenges due to the scale and nature of displacement and the complexity of drivers. Political dynamics related to issues such as land allocation, “pull factors” and social discord also presented complications.<sup>124</sup> While there were expectations that these “disaster” IDPs would return home eventually and once the drought had passed, the complexity of drivers including insecurity in areas of origin meant that many did not return. Indeed, few pathways to sustainable assistance to support durable solutions were available.<sup>125</sup>

### *Protracted displacement*

---

<sup>122</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>123</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>124</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>125</sup> See footnote 19 (OCHA, 2020).

Many IDPs end up in protracted displacement and are extremely vulnerable. Informants noted that the duration of displacement is an important determinant of the level of vulnerability. IDPs in protracted situations are more likely to have fled in the context of conflict and to experience chronic vulnerability. They are perceived as “deserving” support, since they are unable to return to their places of origin due to insecurity, whereas people displaced by disasters are perceived as being able to return home.<sup>126</sup> In some respects, there is less resistance towards accepting the predicament and need for long-term solutions and land allocation towards IDPs affected by conflict. Ethnic compositions and cultural dynamics are some of the factors that affect social cohesion and the extent to which host communities support the integration of IDPs.

### *Tracking IDPs and long-term needs*

There is no nationwide consolidated information system providing data on the scale and characteristics of displacement in Afghanistan, although there are efforts to improve data collection and sharing. In this context, intergovernmental actors support the collection and consolidation of data. Nonetheless, the full scale of internal displacement associated with conflict and disaster is not known. Capturing displacement figures in inaccessible provinces is challenging. Secondary displacement is not captured. Data on displacement associated with disaster is not collected. IDPs who settle with family and friends and who do not seek assistance and support from government authorities and intergovernmental actors may not be included in estimates. In addition, mechanisms to systematically track the circumstances and needs of protracted IDPs are insufficient.<sup>127</sup>

### *Shift from status-based humanitarian responses to needs and vulnerability*

Status-based approaches to certain humanitarian responses have been subject to ongoing criticisms, partly due to inequities created for different populations. Refugees and returnees can become IDPs, while IDPs may also become refugees and returnees, and there are challenges to categorization as people are constantly on the move in Afghanistan.<sup>128</sup> Advocacy to shift to approaches based on vulnerability and needs have led to recent changes. The desire to move away from a status-based approach is reflected in the 2020 midyear review of the Afghanistan Humanitarian Response Plan, which “prioritises action to assist the most vulnerable in the community, irrespective of shocks.”<sup>129</sup> The revised parameters for humanitarian action, which are intended to align with international approaches and better address the nature and extent of needs in 2020 and beyond focus on three groups of people in need: (1) shock-affected people in need of emergency assistance (including new IDPs, cross-border returnees and people affected by “natural disaster”); (2) vulnerable people with ongoing support requirements (including protracted IDPs, refugees in Afghanistan and people with specific needs, such as people with disabilities, the elderly and female-headed households); and (3) people who require resilience and recovery assistance to prevent them slipping into worse humanitarian need.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>127</sup> Footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017), paragraph 12; footnote 1; “Humanitarian Response: Afghanistan” (OCHA, n.d.). Available from [www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan](http://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan) (accessed August 2020).

<sup>128</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>129</sup> Footnote 19 (OCHA, 2019), p. 9.

<sup>130</sup> Footnote 19 (OCHA, 2019), p. 13.

### *Access to identity documents*

Obtaining a civil national identity card (the *tazkera*) is a widely documented challenge for IDPs.<sup>131</sup> The card is the primary document for demonstrating proof of identity, obtaining other civil documents (e.g. marriage and death certificates) and accessing services and rights like education. In practice the card must be obtained in the province of origin, Kabul or other central provinces. Returning to origin presents challenges that are unrelated to the trigger for displacement, such as costs and gender-related dimensions. IDPs who have fled districts affected by conflict may also face additional impediments. There are advocacy efforts and pilot programmes to support IDPs in obtaining identification documents.

#### 5.2. Practice insights on law and policy

##### *Implementation of the 2013 IDP Policy*

The implementation of the 2013 IDP Policy has faced a range of challenges, meaning it has remained a neglected resource.<sup>132</sup> While the IDP Policy is recognized as a robust, authoritative instrument able to support advocacy on behalf of IDPs, it has “suffered from slow implementation, uneven government commitment and institutional understanding, and limited capacity to operationalize.”<sup>133</sup> Political changes and priorities have also shifted attention away from the IDP Policy and its implementation towards the 2017 Policy Framework, which is focused on return and reintegration and does not mention disaster-related displacement.<sup>134</sup>

Whereas high-level authorities and MoRR representatives in Kabul are aware of the 2013 IDP Policy, informants reported that awareness is extremely limited at the provincial levels. Implementation of the IDP Policy has not been subject to ongoing monitoring and evaluation and has limited influence on responses.<sup>135</sup> In general, informants also indicated that IDPs and host communities also have limited awareness of the IDP Policy and the accompanying rights framework, although this does not necessarily mean IDPs are unaware of their rights under the Afghanistan Constitution.<sup>136</sup>

In 2018, a study “to take stock of the implementation of the IDPs Policy and to formulate recommendations for improving implementation”<sup>137</sup> confirmed that:

---

<sup>131</sup> See footnote 19 (OCHA, 2019). See, more generally, “Escaping war: where to next? A research study on the challenges of IDP protection in Afghanistan” (Norwegian Refugee Council, Internal Displacement Monitoring Centre and Samuel Hall, 2018). Available from [www.nrc.no/resources/reports/escaping-war-where-to-next-the-challenges-of-idp-protection-in-Afghanistan/](http://www.nrc.no/resources/reports/escaping-war-where-to-next-the-challenges-of-idp-protection-in-Afghanistan/) (accessed August 2020).

<sup>132</sup> “Study on the National Policy on Internally Displaced Persons” (Monica Sandri, 2018). Available from <http://www.acbar.org/upload/1568887246591.pdf> (accessed August 2020); footnote 25; footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017); “Domesticating the Guiding Principles in Afghanistan” (Nassim Majidi and Dan Tyler, 2018). Available from [www.fmreview.org/GuidingPrinciples20/majidi-tyler](http://www.fmreview.org/GuidingPrinciples20/majidi-tyler) (accessed August 2020).

<sup>133</sup> Footnote 132 (Monica Sandri, 2018), p. 5.

<sup>134</sup> See also footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017), paragraph 18.

<sup>135</sup> See footnote 132 (Monica Sandri, 2018).

<sup>136</sup> “IDPs perspectives on the National IDP Policy” (Agency Coordinating Body for Afghan Relief and Development, forthcoming).

<sup>137</sup> Footnote 132 (Monica Sandri, 2018), p. 10.

[A]lthough there is a general awareness of the Policy among most stakeholders, especially those directly involved in its implementation, government officials do not always know the Policy in detail or understand their role in implementing it. This is particularly true for government actors at the provincial level, who are reportedly unable to abide by the principles set out in the Policy, as in many cases they are not aware of the procedures or their exact responsibilities. Communities complain of the limited outreach of the government not only in informing displaced people about their rights, but also in delivering services. Services delivered are considered of poor quality and insufficient to cover the needs of both host and displaced communities. Competing political priorities, and the turnover of government officials are identified by informants as being among the main hindrance to disseminating and implementing the Policy, particularly at the provincial level.<sup>138</sup>

Under the IDP Policy, a national implementation plan was to be produced within six months of its adoption and subsequently reviewed on an annual basis.<sup>139</sup> While this has not occurred,<sup>140</sup> following the study mentioned above, technical support has now begun to help MoRR develop its first national action plan. MoRR signed a memorandum of understanding with Welthungerhilfe Afghanistan for this purpose. The development of the draft national action plan has primarily drawn on insights, suggestions and data from relevant governmental authorities at the national and provincial levels, IDPs and communities affected by displacement, and representatives from the humanitarian and development community. They were collected through consultations and workshops held across 14 provinces over the course of 2019. The action plan seeks to operationalize and facilitate the implementation of the IDP Policy by identifying concrete and tangible measures applicable to addressing the rights of IDPs, emphasizing durable solutions. To ensure it can be implemented, the plan will include clear actions and indicators for monitoring and evaluation, including for tracking progress. The draft national action plan is under consultation with relevant ministries and other key actors.

Provincial governors were also required to lead the development of provincial action plans, given the range of the drivers, scale and nature of displacement, available resources and options for solutions. Action plans were drafted in some provinces, including Herat, Kabul, Balkh and Nangarhar, with mixed results.<sup>141</sup> The Herat action plan is perhaps the exception:<sup>142</sup> it has been revised a number of times and some of its activities, including construction and development projects to improve services and conditions within an IDP settlement were implemented.<sup>143</sup> Provincial action plans are subject to endorsement at the national level, which has also presented bureaucratic hurdles.<sup>144</sup>

---

<sup>138</sup> Ibid., p. 5.

<sup>139</sup> Footnote 13 (Afghanistan, 2013), section 8.2.2.

<sup>140</sup> See footnote 132 (Monica Sandri, 2018).

<sup>141</sup> See also footnote 132 (Monica Sandri, 2018), p. 15; footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017), paragraph 17.

<sup>142</sup> See footnote 132 (Monica Sandri, 2018); footnote 136 (Agency Coordinating Body for Afghan Relief and Development, forthcoming); "Action Plan for Integration: Herat" (Asia Displacement Solutions Platform, 2019). Available from <https://adsp.ngo/publications/action-plan-for-integration-herat/> (accessed August 2020).

<sup>143</sup> See also footnote 132 (Monica Sandri, 2018); footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017); footnote 142 (Asia Displacement Solutions Platform, 2019).

<sup>144</sup> Footnote 142 (Asia Displacement Solutions Platform, 2019).

Discussions on the need to review the IDP Policy to account for changes in the scale and dynamics of internal displacement in Afghanistan are also under way.<sup>145</sup> The review may summarize the current policy, which is regarded as too detailed, and will also account for normative changes, including Presidential Decree 305.<sup>146</sup>

### *Impediments to implementing the IDP Policy*

In addition to the challenges stemming from the petition system and identity documents, as noted in other research,<sup>147</sup> impediments to the implementation of the IDP Policy have included insufficient budget and insufficient government commitment. Technical and overall human resource capacity at different levels of governance is limited, particularly given the low levels of awareness of the IDP Policy. Attrition and turnover stemming from the shifting political dynamics in Afghanistan, as well as bureaucracy, mistrust, a lack of accountability also undermine the progress and sustainability of implementation. The failure to adopt robust monitoring and evaluation mechanisms have contributed to this dynamic.<sup>148</sup> Informants also noted that government actors and coordinating bodies come into and go out of existence and understanding the roles and responsibilities of different actors has proved problematic.

### *Presidential Decree 305, eligibility criteria and disaster IDPs*

At first sight, Presidential Decree 305 is applicable to conflict and disaster IDPs, as well as returnees. However, IDPs have faced challenges registering under the scheme. Of the more than 10,000 households registered as eligible for land during the first half of 2020 in Kabul and Herat, which have served as pilot sites, the vast majority are returnees. In general, IDPs struggle to prove five years of continuous displacement, leaving them unable to satisfy the eligibility criteria. Humanitarian registration documents are often required to prove their status. The few hundred IDP households that had been registered during the first half of 2020 had fled in a context of conflict. In comparison, IDPs displaced in the context of disasters struggle to provide documented evidence of their displacement history. Indeed, IDPs who flee in the context of disasters (including the 2018 drought) may not be displaced for five years, although this data does not appear to be tracked. Operational guidelines being prepared to implement Presidential Decree 305 seek to consider proof of eligibility and other impediments to access for IDPs.

In this context, the land allocation scheme appears to be geared towards returnees and IDPs who have been displaced in contexts of conflict and violence for extended periods of time. In contrast, IDPs displaced in the context of disasters are expected to return to their places of origin. Other

---

<sup>145</sup> See also “IDP data and evidence to prevent and address internal displacement, including to ensure durable solutions” (Global Protection Cluster, 2020). Available from [www.globalprotectioncluster.org/2020/07/17/gp20-webinar-idp-data-and-evidence-to-prevent-and-address-internal-displacement-including-to-ensure-durable-solutions/](http://www.globalprotectioncluster.org/2020/07/17/gp20-webinar-idp-data-and-evidence-to-prevent-and-address-internal-displacement-including-to-ensure-durable-solutions/) (accessed August 2020).

<sup>146</sup> The 2013 IDP Policy refers to “Presidential Decree 104 on Land Distribution for Housing to Eligible Returnees and IDPs from 2005” (Afghanistan, 2005). Available from [www.refworld.org/docid/5b28e4334.html](http://www.refworld.org/docid/5b28e4334.html) (accessed August 2020). This has been superseded by Presidential Decree 305.

<sup>147</sup> See footnote 131 (Norwegian Refugee Council, Internal Displacement Monitoring Centre and Samuel Hall, 2018).

<sup>148</sup> See also footnote 132 (Monica Sandri, 2018); footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017); footnote 142 (Asia Displacement Solutions Platform, 2019).

laws and regulations on land may need to be examined to consider options for IDPs displaced in the context of disasters.<sup>149</sup>

### *Review of the Disaster Response, Management and Preparedness Law*

There are plans to revise the 2012 DRM Law, which has become outdated as a result of developments such as the adoption of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 at the global level and the ASDRR in Afghanistan. In this respect, stronger monitoring mechanisms are recognized as being important to support implementation.

#### 5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture

##### *Standard operating procedures for the coordination of emergency responses to IDPs*

In May 2019, MoRR and the United Nations Humanitarian Coordinator adopted standard operating procedures for the coordination of emergency responses to IDPs.<sup>150</sup> The procedures are based on the 2013 IDP Policy and set out how activities (assessment, survey and provision of assistance to IDP households) are to be “coordinated and carried out between MoRR, local authorities and humanitarian organizations who are responding to the needs of people displaced by conflict and natural disaster events throughout the country.”<sup>151</sup> MoRR developed the procedures with support from ANDMA, the Ministry for Rural Rehabilitation and Development and the humanitarian community. They state that:

ANDMA is the institutional lead for addressing the urgent and short-term needs of people affected and displaced by natural disasters. ANDMA is responsible for responding and organizing the emergency affairs for the first 72 hours and for the declaration of the end of the emergency situation. If needed, ANDMA, in consultation with MoRR, can extend the emergency response period. Following the initial 72 hours, the primary responsibility shifts to MoRR.

MoRR together with national institutions and humanitarian organizations aim to coordinate alert, verification and assessment procedures to ensure appropriate responses to new IDPs.

The United Nations Humanitarian Coordinator, supported by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) and, where appropriate, delegated humanitarian partners, coordinates the response of non-governmental humanitarian organizations to the needs of the displaced, in collaboration with MoRR and other organizations.<sup>152</sup>

The procedures establish an alert-based system that draws on a variety of sources (including communities and local authorities) to identify and respond to the emergency assistance needs of new IDPs. Information such as the date, location and humanitarian consequences of an incident

---

<sup>149</sup> In this respect, the Afghanistan Land Management Law of 2017 and a Housing Land and Property Guide that under development may be valuable resources.

<sup>150</sup> “Standard Operating Procedures for Coordination of Emergency Response to Internally Displaced Persons” (Ministry of Refugees and Repatriation [MoRR] and United Nations, 2019) [on file with the author].

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 2 (pages are unnumbered).

<sup>152</sup> *Ibid.*

is collected and verified by DoRRs, OCHA and humanitarian partners. Operational coordination teams are responsible for facilitating assessments of the needs of affected populations. Assessment teams can include available partners from DoRR, humanitarian organizations and ANDMA. These actors are also involved in response planning, which may engage clusters where a more coordinated response by multiple actors is required. Finally, the procedures note that, “[e]xcept for the first 72 hours when ANDMA is responsible [...] assistance should always be provided to newly displaced persons after their needs are assessed and confirmed by a reputed [operational coordination team] partner in coordination with DoRRs and OCHA.”<sup>153</sup>

Under the new procedures, the pre-existing system of receiving petitions is “no longer the sole and primary basis for the provision of emergency humanitarian assistance.”<sup>154</sup> However, the petition mechanism remains in place for DoRRs to register long-term displaced populations to support sustainable solutions.

#### *Memorandum of understanding between MoRR and ANDMA and coordination by provincial disaster management committees*

In general, ANDMA coordinates responses to disaster-related emergencies, while MoRR is responsible for conflict-related displacement, including IDPs. Confusion regarding the roles and responsibilities of MoRR and ANDMA in the context of different emergency situations was clarified in 2019.<sup>155</sup> A memorandum of understanding signed between MoRR and ANDMA confirms the latter is responsible for responses within the first 72 hours of an emergency situation, regardless of the trigger for internal displacement. Responsibility then shifts to MoRR.<sup>156</sup>

At the provincial level, provincial disaster management committees, headed by the provincial governor, lead the coordination of responses through ANDMA, which serves as the secretariat. The DoRR and provincial-level actors of other line ministries (including water, agriculture, and rural rehabilitation and development) also serve on the provincial committees. Humanitarian coordination actors are also invited to attend provincial committee meetings. At the district level, lead responsibility rests with the district disaster management committees. Rapid assessment and verification processes provide the insights needed to develop response plans and determine overall needs and the engagement of other actors. During the initial 72 hours, ANDMA provides emergency assistance, including cooked food and non-food items. In practice, based on the capacities and resources of provincial actors (including the relevant DoRR and humanitarian actors), ANDMA may continue to provide support beyond the initial 72 hours. This is particularly true in the context of disaster-related emergencies and displacement.

#### *Humanitarian cluster support*

The cluster system has been present in Afghanistan since 2008.<sup>157</sup> The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) coordinated humanitarian responses for IDPs until 2016,

---

<sup>153</sup> Ibid., p. 4 (pages are unnumbered).

<sup>154</sup> Ibid., p. 2 (pages are unnumbered).

<sup>155</sup> At the time of writing, this document was not available to the author in English.

<sup>156</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>157</sup> “Humanitarian Response: Afghanistan: Inter Cluster Coordination” (OCHA, n.d.). Available from [www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/inter-cluster-coordination](http://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/inter-cluster-coordination) (accessed August 2020).

when coordination was handed to OCHA. UNHCR continues to co-lead the protection cluster with the Norwegian Refugee Council. The coordination architecture in Afghanistan is divided into eight zones, with responses coordinated at the national, regional and subregional levels. Cluster actors at the regional and subregional levels are focused on coordinating and supporting the emergency response (as discussed above). In this context, UNHCR is generally regarded as having lead responsibility for IDPs associated with conflict, while the International Organization for Migration (IOM) is regarded as having lead responsibility for IDPs associated with disasters. OCHA collects estimates of the number of people *displaced* in the context of conflict, whereas, in general, OCHA only appears to collect estimates of people *affected* by disasters.<sup>158</sup> In some contexts, displacement associated with hazards such as floods was noted as being quite brief, making it hard for assessment teams to verify displacement. In contrast, when displacement associated with disasters becomes protracted, estimates are reported.

### *Disaster risk reduction and early warning mechanisms*

While Afghanistan has had policies and a law on DRM for many years, informants noted that investment in DRR and preparedness has been minimal, partly due to the prevalence of conflict.<sup>159</sup> Emergency responses are prioritized and dominate ANDMA interventions, while budgets for prevention and risk reduction activities are limited.<sup>160</sup> Nonetheless, working groups focused on DRR do appear to exist, although the extent to which displacement is considered is unclear. Coordinated and facilitated by other actors (including NGOs) and including representation of ANDMA, they provide mechanisms to support information exchange, technical capacity-building and DRR projects.<sup>161</sup> DRR activities that have been undertaken include community-based DRR education, awareness and training, school safety campaigns and curriculums, pre-positioning items in locations that are inaccessible during winters, support to promote natural resource and ecosystem management and construction of retaining walls and culverts.

Early warning mechanisms are a key priority, including for IDPs, however, Afghanistan does not have a nation-wide early warning system.<sup>162</sup> Various donors support the country's efforts to develop its early warning architecture. For instance, recognizing the human and financial costs of weather-related hazards, some donors have committed to enhancing the capacity of the Afghanistan meteorological department to provide early and accurate forecasts and warnings ahead of severe weather, including flash floods.<sup>163</sup> In 2020, the government developed a multi-year project on early warning, early action and early finance to address water scarcity, food security and community resilience in the context of drought, with support from intergovernmental actors. The project is envisaged as an opportunity to identify early warning

---

<sup>158</sup> See footnote 127 (OCHA, n.d.).

<sup>159</sup> See also footnote 7 (Rodrigo Mena, Dorothea Hilhorst and Katie Peters, 2019); footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017), paragraph 13.

<sup>160</sup> See also footnote 7 (Rodrigo Mena, Dorothea Hilhorst and Katie Peters, 2019), p. 22.

<sup>161</sup> See also *ibid*; "Factsheet" (Afghanistan Resilience Consortium, n.d.). Available from [wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22972/ARC\\_SRACAD\\_FS\\_English.pdf?sequence=2](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22972/ARC_SRACAD_FS_English.pdf?sequence=2) (accessed August 2020); "Coordination of Afghan Relief (CoAR)" (PreventionWeb, n.d.). Available from [www.preventionweb.net/organizations/10029/profile](http://www.preventionweb.net/organizations/10029/profile) (accessed August 2020); and [www.coar.org.af](http://www.coar.org.af).

<sup>162</sup> Intergovernmental actors developed a National Disaster Management Information System in 2016, to support the collection of disaster impact data in the aftermath of a disaster. Correspondence indicates that this system is used at ANDMA provincial offices.

<sup>163</sup> See, for example, "Afghanistan Early Warning System Project" (World Meteorological Organization, n.d.). Available from <https://public.wmo.int/en/projects/Afghanistan-EWS> (accessed January 2021).



indicators for prediction and analysis, to create better early warning mechanisms and tools, and to enhance the communication and dissemination of early warning information and alerts, helping mitigate disasters and the associated risks. Activities may also be implemented in the context of the Citizens’ Charter and in collaboration with community development councils.<sup>164</sup>

*Emphasis on emergency humanitarian response and the shift to resilience programming*

Informants also noted the predominance of emergency humanitarian responses and life-saving assistance in Afghanistan,<sup>165</sup> especially compared to a more limited emphasis on solutions programming.<sup>166</sup> To a certain extent, this situation is also reflected by the fact that “newly” displaced people receive one tranche of emergency assistance and people who end up in protracted situations are regarded as highly vulnerable with multi-sectoral needs. Diverse challenges related to the availability and ownership of land also influence the emphasis on temporary programming by making it harder to identify longer-term options.

Some informants also noted social cohesion and protection impacts stemming from dependence on humanitarian assistance. Resilience building activities and resource allocation for early recovery and solutions programming have received less attention.

As a tentative sign of a shift in emphasis (at least regarding humanitarian assistance), the 2018–2021 Humanitarian Response Plan for Afghanistan notes that “[a]s resilience and recovery programming is new to the [plan] this year, activities remain modest and will be further developed over time.”<sup>167</sup> Supporting vulnerable people to build their resilience is one of three strategic objectives:

This new objective prioritises action to assist the most vulnerable in the community, irrespective of shocks. It also recognises the struggle faced by people in Afghanistan to pull themselves out of trouble due to repeated displacement and their depleted psychological and financial reserves. This strategic objective is concerned with addressing critical problems related to living standards and critical problems related to resilience and recovery.<sup>168</sup>

**6. Interviews and acknowledgements**

Nineteen remote interviews were conducted with a total of 21 key informants between March 2020 and August 2020 to gain insights on recent developments and practice. The majority of informants were based in Afghanistan, one informant worked in a regional capacity and others were formerly based in Afghanistan.

Organization	Number of Interviewees
--------------	------------------------

<sup>164</sup> For more on the Citizen’s Charter, see [www.cnpp.org](http://www.cnpp.org).

<sup>165</sup> See footnote 142 (Asia Displacement Solutions Platform, 2019).

<sup>166</sup> See also “A long way home: obstacles and opportunities for IDP return in Afghanistan” (Asia Displacement Solutions Platform, 2019). Available from <https://adsp.ngo/publications/a-long-way-home-obstacles-and-opportunities-for-idp-return/> (accessed August 2020).

<sup>167</sup> Footnote 19 (OCHA, 2020), p. 9.

<sup>168</sup> Ibid.

Asia Displacement Solutions Platform (ADSP)	1
Afghanistan Red Cross (ARC)	2
Afghanistan National Disaster Management Authority (ANDMA)	2
Directorates of Refugees and Returnees (DoRR) (Herat)	1
Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)	1
International Organization for Migration (IOM)	3
Ministry of Refugees and Returnees (MoRR)	1
Norwegian Refugee Council (NRC)	3
United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	1
United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat)	1
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	4
Welthungerhilfe (WHH)	1

The author would like to thank all the informants who agreed to be interviewed for this research, despite the challenges presented by the COVID-19 pandemic. The author is grateful for the opportunity to learn from their knowledge, insights and perceptions, for their commitment in sharing literature and other documents, and for their advice and support in identifying informants and facilitating interviews. The author thanks colleagues at IOM Afghanistan and UNHCR Afghanistan who, in addition to the above, generously supported and guided the case study research, provided translations of interviews and reviewed and provided feedback on a draft of this case study. The author is also grateful to WHH for the helpful feedback on a draft of the case study. All errors are the author's own.

### Anexo 3: Estudio de caso de Colombia

1.	Conflict, disaster and displacement dynamics	117
2.	IDP-specific laws and policies	119
3.	Non-IDP-specific laws and policies	125
3.1.	Disaster risk reduction and disaster risk management	125
3.2.	Climate change adaptation	127
3.3.	Development	128
4.	Institutional structures and coordination architecture	128
4.1.	IDP-specific laws and policies	128
4.2.	Non-IDP-specific laws and policies	129
5.	Insights on practice	131
5.1.	Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics	131
5.2.	Practice insights on law and policy	134
5.3.	Practice insights on institutional structures and coordination architecture	137
6.	Interviews and acknowledgements	141

## 1. Conflict, disaster and displacement dynamics

Year	New disaster displacement	New conflict displacement	Conflict displacement stock (IDMC) <sup>1</sup>	Conflict displacement stock (Single Registry of Victims) <sup>2</sup>
2014	20,000	137,000	6,044,000	7,236,090
2015	4,600	224,000	6,270,000	7,447,928
2016	31,000	171,000	7,246,000	7,569,016
2017	25,000	139,000	6,509,000	7,678,728
2018	67,000	145,000	5,761,000	7,822,017
2019	35,000	139,000	5,576,000	7,904,093

For over five decades, armed conflict and violence involving government security forces and non-State armed actors, including paramilitary and guerrilla groups, have resulted in large-scale internal displacement in Colombia.<sup>3</sup> Borne out of political and socioeconomic marginalization, conflict and generalized violence among other factors, internal displacement initially affected rural communities, escalating over time to also affect people living in towns and cities. Drivers for internal displacement include competition and control over and dispossession of land and territory, including for illicit drug trafficking, persecution, threats, extortion and fears of recruitment, among other human rights violations. Despite signing a historic peace agreement with the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC – the country’s largest non-State actor) in 2016, demobilized areas have been slow to come under Government control. Meanwhile, other non-State armed groups have gained power and increased fighting, violence and confrontations have prompted further internal displacement. Each year between 2017 and 2019, around 140,000 new displacements associated with conflict and violence was recorded. So-called “confinement” has also created complex humanitarian situations, with civilian communities unable to or forcibly restricted from fleeing to safety.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> As with all the internally displaced person (IDP) data used in this study, the figures in the first three columns of this table, including the stock figures, are taken from the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Internal Displacement Database, which is available from <https://www.internal-displacement.org/database> (accessed June 2020). For more information on IDMC’s calculations and methodology, see What’s behind our data (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/colombia> (accessed June 2020). “Since 2017, IDMC’s figure discounts IDPs who have overcome their displacement-related vulnerability, drawing upon assessments carried out by the Colombian Government’s Victims Unit (UARIV) which considers factors such as housing, education, documentation, and employment. Those who have only overcome housing-related vulnerability but continue to face challenges in other areas are accounted for separately, recognizing that their progress towards durable solutions does not yet constitute a complete end to displacement. As a result of this adopted approach, IDMC’s estimates are lower than official government figures.” “Stuck in the middle: seeking durable solutions in post-peace agreement Colombia” (IDMC, 2019). Available from <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201903-colombia-cross-border-report.pdf> (accessed June 2020), p. 7. In contrast, the figures from the Colombian Government’s Single Registry of Victims (*Registro Único de Víctimas*) (noted in the last column) include all people displaced since 1985.

<sup>2</sup> Information provided by the country’s Victims Unit. On file with the author.

<sup>3</sup> For general background on Colombia and displacement see “Country information: Colombia” (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/colombia> (accessed June 2020). See also the range of reports available from this web page for further information.

<sup>4</sup> There are multiple ways in which people may be confined. For example, confinement may arise when armed actors impose restrictions on the freedom of movement of civilians as a strategy, a tool for control or a tactic of war, when armed actors, confrontations between armed actors, or landmines surround the locations where civilians live, or when armed actors use communities as shields for protection. Confinement can be a first step to subsequent displacement. Confinement may prevent populations from accessing livelihoods, health care, education and other essential services and resources, including food, for extended periods of time. Informant interview on file with the author. “Global Report on Internal Displacement 2020” (IDMC, 2020). Available from <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/> (accessed July 2020), p. 56; “*Panorama de las necesidades humanitarias*” (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA], 2020). Available from

Colombia is also vulnerable to natural hazards such as floods, landslides, storms, earthquakes and volcanic eruptions and records internal displacement associated with disasters. Risks stem from poverty, dense informal settlements in hazard-prone locations, and unsafe building construction in a context of unplanned urbanization. In 2018, an estimated 67,000 new displacements occurred in Colombia, mostly due to flooding.<sup>5</sup> In 2019, an estimated 35,000 new displaced occurred triggered by floods, landslides, wildfires and storms, including in the departments of Putumayo, Antioquia, Magdalena and Nariño.<sup>6</sup>

Colombia has been affected significantly by internal displacement, primarily due to conflict.<sup>7</sup> Most of Colombia's internally displaced persons (IDPs) have fled rural areas and are located in urban centres, including major cities, often in slums and informal settlements.<sup>8</sup> Intra-urban displacement also occurs. Many IDPs have experienced multiple displacements; while conflict is the main trigger of secondary displacements, disasters have also prompted secondary displacements.<sup>9</sup> Crisis conditions in the Bolivarian Republic of Venezuela have prompted the return of Colombian refugees, who find themselves unable to return to their places of origin and facing the drivers and triggers that lead to displacement throughout Colombia.<sup>10</sup>

At the end of 2019, according to the Colombia's Single Registry of Victims (*Registro Único de Víctimas*) there were 7,904,093 displaced victims of the armed conflict, whereas IDMC's data shows an estimated 5,576,000 people remained in internal displacement due to conflict or violence.<sup>11</sup> Many IDPs have lived in situations of internal displacement for years, even decades.<sup>12</sup> Among the reasons IDPs are in situations of limbo and unable to secure durable solutions include violence, conflict, insecurity, and crime, a lack of skills suited to urban markets (particularly for IDPs from rural areas), land tenure, land restitution, illegal status of settlements insufficient local government capacity; as yet limited integration of IDPs within State action, and limited resource

---

[https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hno\\_2020\\_colombia\\_esp.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hno_2020_colombia_esp.pdf) (accessed August 2020).

<sup>5</sup> "Global Report on Internal Displacement 2019" (IDMC, 2019). Available from <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/> (accessed June 2020), p. 39.

<sup>6</sup> Footnote 4 (IDMC, 2020), p. 56. IDMC notes that there is a gap in information on the number of people displaced by disasters in Colombia, as the National Disaster Management Agency only publishes data on the number of people affected and houses damaged and destroyed. For example, IDMC notes that heavy rains in Chocó department in February 2019, which caused six riverbanks to burst affected nearly 31,000 people, but it was not possible to determine the number of people who were displaced.

<sup>7</sup> Ibid. See more generally, "Exile within borders: a study of compliance with the international regime to protect internally displaced persons" (Gabriel Cardona-Fox, 2015). Available from <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/46559/CARDONA-FOX-DISSERTATION-2015.pdf?sequence=1> (accessed June 2020), p. 130.

<sup>8</sup> "Breaking the impasse: reducing protracted internal displacement as a collective outcome" (Walter Kälin and Hannah Entwisle Chapuisat, 2017). Available from <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse.pdf> (accessed June 2020), pp. 92–96; footnote 7 (Gabriel Cardona-Fox, 2015), p. 129.

<sup>9</sup> See notes and publications available from "Country information: Colombia" (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/colombia> (accessed June 2020), including "Stuck in the middle: seeking durable solutions in post-peace agreement Colombia" (IDMC, 2019). Available from <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201903-colombia-cross-border-report.pdf> (accessed June 2020). See also footnote 8 (Walter Kälin and Hannah Entwisle Chapuisat, 2017), pp. 92–96. Informant interview on file with the author. See also, "Colombia: A case study in the role of the affected State in humanitarian action" (Overseas Development Institute [ODI], 2008). Available from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3419.pdf> (accessed June 2020), p. 11.

<sup>10</sup> See, for example, footnote 1 (IDMC, 2019).

<sup>11</sup> See footnote 1.

<sup>12</sup> See for example, footnote 8 (Walter Kälin and Hannah Entwisle Chapuisat, 2017).

allocation for durable solutions.<sup>13</sup> Research suggests “protracted displacement has left the vast majority of Colombian IDPs in poverty or extreme poverty, primarily in urban areas, with poverty levels two to three times higher than that of the general population.”<sup>14</sup>

## 2. IDP-specific laws and policies

Colombia was one of the first countries in the world to acknowledge the phenomenon of internal displacement and to adopt a specific IDP law, which predates the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement.<sup>15</sup> Since then, Colombia’s legal and institutional framework has been enriched, including by judgments and orders from its Constitutional Court.<sup>16</sup> This section highlights several key developments, acknowledging that other pertinent laws, decrees and policies have been adopted, superseded or repealed.<sup>17</sup>

### Law 387 on Internal Displacement of 1997

Given its adoption prior to the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement, Colombia’s Law 387 of 1997 (IDP Law) does not necessarily follow the same structure or cover the same breadth of content.<sup>18</sup> Nonetheless, it includes provisions on the prevention of forced displacement and on assistance, protection, return and socioeconomic consolidation and stabilization of IDPs in Colombia. The IDP Law articulates the rights of IDPs (including through a cross reference to other internationally recognized civil rights), sets out the obligations of the State, and establishes an institutional, operational and funding architecture to address internal displacement.

#### *Definition of IDP*

Notably, however, the law’s provisions do not extend to cover persons internally displaced due to disasters.

A displaced person is any person who has been forced to migrate within the national territory, abandoning his place of residence or customary economic activities, because his life, physical integrity, personal freedom or safety have been violated or are directly threatened as a result of any of the following situations: internal armed conflict, civil tension and disturbances, general violence, massive Human Rights violations, infringement of International Humanitarian Law, or other circumstances arising from the foregoing situations that drastically disturb or could drastically disturb the public order.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Ibid., pp. 92–96.

<sup>14</sup> Ibid., p. 93. See also footnote 7 (Gabriel Cardona-Fox, 2015), p.129, citing IDMC.

<sup>15</sup> Footnote 7 (Gabriel Cardona-Fox, 2015), pp. 113–114.

<sup>16</sup> *Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality* (Phil Orchard, 2019); footnote 7 (Gabriel Cardona-Fox), pp. 113–114; “Changing times: the international response to internal displacement in Colombia” (Elizabeth Ferris, 2014). Available from <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Changing-Timesthe-Intl-Response-to-Internal-Displacement-in-Colombia-December-2014.pdf> (accessed June 2020).

<sup>17</sup> How the extant legal and policy architecture operates in practice and interacts (including with the mechanisms discussed in the following sections) requires in-depth research that is beyond the scope of this case study.

<sup>18</sup> *Law 387 on Internal Displacement of 1997* (Diario Oficial [Official Gazette], 1997). Available from <https://www.refworld.org/docid/5a255b374.html> (accessed June 2020).

<sup>19</sup> Ibid., Article 1.

Other provisions reinforce the focus on displacement due to conflict and violence.

### **Constitutional Court Decision T-025 of December 2004**

Seven years after the adoption of the 1997 IDP Law, Colombia's Constitutional Court issued Decision T-025/04, with far-reaching consequences for implementation.<sup>20</sup> The judgment was in response to over 100 *acciones de tutelas* ("a petition procedure which allows individuals to seek protection of fundamental human rights in the courts"),<sup>21</sup> in which IDPs claimed they were not receiving services or protection as guaranteed under the 1997 IDP Law.<sup>22</sup> The Court "noted that 'due to action or omission by the authorities in providing displaced population with optimum and effective protection, thousands of people suffer multiple and continuous violations of their human rights.'"<sup>23</sup>

It came to this conclusion after noting the extreme vulnerability faced by IDPs, protracted and daily violations of their constitutional rights and the repeated failure of the authorities to protect their rights. The Court took into account that the displaced population included a high number of persons to whom the constitution affords special protection – elderly persons, female heads of household, pregnant women, children, members of indigenous and Afro-Colombian communities and persons with disabilities. The Court noted that the violations of their rights were not attributable to the actions or omissions of a single authority but were due to deep-seated structural failures.<sup>24</sup>

The Court "formally declared that the fundamental rights of the country's internally displaced persons were being disregarded in such a massive, protracted, and reiterated manner that an 'unconstitutional state of affairs' had arisen."<sup>25</sup> As stated by one of the three judges who issued the decision, a "declaration of an unconstitutional state of affairs is only done when problems are so entrenched that they require the intervention of several organs of the Colombian state for their resolution."<sup>26</sup> The State was summoned to address structural causes, including insufficient budgetary resources, lack of institutional capacity, bureaucratic barriers to access to services, low priority assigned by ministries and other entities to the issue, and opportunities for effective participation, as well as to provide regular updates on the measures taken to remedy the unconstitutional state of affairs.<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> *Decision T-025 of 2004, adopted by the Third Review Chamber of the Constitutional Court, composed of Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño and Rodrigo Escobar Gil* (Colombia, Constitutional Court, 2004). Available from [https://www.refworld.org/cases,COL\\_CC,4725aaa82.html](https://www.refworld.org/cases,COL_CC,4725aaa82.html) (accessed June 2020). English translation available from [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Colombia\\_T-025\\_2004.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Colombia_T-025_2004.pdf).

<sup>21</sup> "How far may Colombia's Constitutional Court go to protect IDP rights?" (Manuel José Cepeda Espinosa, 2006). Available from <https://www.fmreview.org/brookings/cepedaespinosa> (accessed June 2020), pp. 21–23.

<sup>22</sup> "Judicial protection of internally displaced persons: the Colombian experience" (Rodolfo Arango Rivadeneira (ed.), 2009). Available from <https://www.refworld.org/pdfid/4c624a842.pdf> (accessed June 2020), p. 9; footnote 16 (Elizabeth Ferris, 2014).

<sup>23</sup> Footnote 21, p. 22, presumably citing the judgment as the reference is not provided.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Footnote 22 (Rodolfo Arango Rivadeneira (ed.), 2009), p. 9, citing the decision.

<sup>26</sup> Footnote 21, p. 22.

<sup>27</sup> "Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin" A/HRC/4/38/Add.3 (United Nations Human Rights Council, 2007). Available from <https://undocs.org/A/HRC/4/38/Add.3> (Accessed January 2021), paragraph 22. More generally, see footnote 22 (Rodolfo Arango Rivadeneira (ed.), 2009); footnote 21; footnote 16 (Elizabeth Ferris, 2014).

Following the decision, the Court issued many *autos* (orders) towards the implementation of the judgment, including to solicit more compressive reports and concrete actions and to establish indicators to evaluate progress on the effective enjoyment of rights.<sup>28</sup> In this respect, Colombia's Constitutional Court "has continued to be instrumental in pressing governmental institutions at national and local levels to comply with legislation aimed at protecting and assisting IDPs and in challenging governmental implementation of policy."<sup>29</sup> Decision T-025/04 and the "unconstitutional state of affairs" continue to remain in force.<sup>30</sup>

### **Incorporation of the Guiding Principles into the national system**

In Decision T-025/04, the Constitutional Court referenced the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement and used its principles as key interpretive criteria for establishing the scope of the rights of displaced persons, and for determining the scope of the State's obligations towards them.<sup>31</sup> This practice, based on the concept of the "constitutional block" is a doctrinal construction which provides that the "Colombian constitution includes not only the constitutional text, but also certain principles of international law."<sup>32</sup> Several articles of Colombia's 1991 Constitution, and in particular article 93, establish the relationship between international and domestic law.<sup>33</sup>

Some provisions of international human rights treaties [...] are [...] part of the constitutional block in a "strict sense": they are morphed into constitutional provisions that themselves directly prevail over the entire domestic legal order. Article 93 also states that rights and duties found in the Constitution will be "interpreted in accordance with" international human rights treaties ratified by Colombia. Thus, all other norms in human rights treaties ratified by Colombia are part of the constitutional block in a "broad sense": they are not themselves constitutional provisions, but they must be used to interpret rights and duties already included in the constitutional text.<sup>34</sup>

The Constitutional Court's jurisprudence has been heavily influenced by the constitutional block concept. Under this doctrine, while the Constitution can include the text of relevant human rights treaties, the Court has also relied on other sources of international law and has held that customary norms of international humanitarian law and general principles of law are also part of the constitutional block.<sup>35</sup> As evident from Decision T-025 of 2004, the Constitutional Court has also relied on soft law, such as UN resolutions and guidelines, including the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement as interpretive aids.<sup>36</sup> In fact, some suggest that the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement have fulfilled each of the following functions in the

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Footnote 16 (Elizabeth Ferris, 2014), p. 18.

<sup>30</sup> Remote key informant interviews conducted between May and June 2020 on file with the author.

<sup>31</sup> See footnote 20; footnote 21, p. 22; footnote 22 (Rodolfo Arango Rivadeneira (ed.), 2009).

<sup>32</sup> *Colombian Constitutional Law: Leading Cases* (Manuel José Cepeda Espinosa and David Landau, 2017), pp. 42–43. See more generally for further information. According to correspondence on file with the author, Decision T-327/01 incorporated the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement to the Constitutional Block.

<sup>33</sup> Ibid. p. 43. See also footnote 22 (Rodolfo Arango Rivadeneira (ed.), 2009), pp. 176–177.

<sup>34</sup> Footnote 32, p. 43.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid., p. 44; footnote 20.



domestic legal system: (i) acting as an aid in determining the content of the constitutional provisions on human rights; (ii) broadening the scope of rights expressly protected by the Constitution; (iii) incorporating new rights that are not expressly protected by the constitutional text; and (iv) establishing the scope of any admissible limitations.<sup>37</sup>

### **Law 1448 of 2011**

The 1997 IDP Law and other legal and judicial mechanisms that framed conflict and violence related internal displacement as largely a humanitarian crisis was supplemented by a focus on transitional justice with the adoption of Law 1448 of 2011 (referred to as the Victims Law or the Victims and Land Restitution Law).<sup>38</sup> It establishes a set of individual and collective judicial, administrative, social and economic measures for the benefit of victims of violations of international humanitarian law and gross and flagrant violations of human rights in the context of armed conflict,<sup>39</sup> and regulates the provision of humanitarian assistance, care and reparations, including compensation and land restitution.<sup>40</sup> The Victims Law seeks to complement and harmonize various State efforts to guarantee the rights to truth, justice and reparations for victims, as well as measures for restitution, compensation, rehabilitation and the guarantee of non-repetition in order to pave the way for peace, truth and national reconciliation.<sup>41</sup> It contains rights-based language and references to international humanitarian and human rights standards.<sup>42</sup> While the Victims Law does not mention the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement, the instrument was referenced in explanatory statements.<sup>43</sup>

#### *Definitions of victim and victim of forced displacement*

The application of the Victims Law is limited to “victims”, who are defined in article 3 as people who individually or collectively suffered damage due to infringement of international humanitarian law or gross and flagrant violations of human rights, as a result of events since 1 January 1985, which occurred during the internal armed conflict. A “victim of forced displacement” is any person who has been forced to migrate within the national territory leaving their place of residence or usual economic activities, because his or her life, physical integrity, personal safety or freedom have been violated or are directly threatened on account of violations referred to in article 3.<sup>44</sup> Accordingly, displaced persons, as victims, benefit from the framework of humanitarian assistance, care and reparations articulated in the Victims Law. Article 13 further

---

<sup>37</sup> Footnote 22 (Rodolfo Arango Rivadeneira (ed.), 2009), p. 178. See also pp. 178–181 and pp. 182–191 for a review of earlier jurisprudence referencing the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement, and a detailed discussion of Decision T-025 of 2004, respectively. This concept may be relevant for building jurisprudence on disaster displacement.

<sup>38</sup> *Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones* (Diario Oficial [Official Gazette], 2011). Available from <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/LEY%201448%20DE%202011.pdf> (accessed August 2020). Many other instruments complement the Victims Law. For example, in 2011, several complementary decrees were adopted to regulate assistance, care, reparations and restitution as they relate to ethnic minorities, including indigenous communities and groups (Decree 4633 of 2011), Roma or gypsies (Decree 4634 of 2011) and black, Afro-Colombian and Raizal communities (Decree 4635 of 2011).

<sup>39</sup> *Ibid.*, article 1.

<sup>40</sup> *Ibid.*, article 2. See also the discussion of care, assistance and redress for Afro-Colombians.

<sup>41</sup> *Ibid.*, articles 11 and 12.

<sup>42</sup> *Ibid.*, articles 175 and 176. The Law requires the adoption of a National Plan for the Comprehensive Care and Reparations of Victims.

<sup>43</sup> *Gaceta del Congreso: 692 de 2010* (Colombia, 2010), p. 24. On file with the author.

<sup>44</sup> Footnote 38, article 60, paragraph 2. Gender neutral language has been inserted.

notes that a *differential approach* to humanitarian assistance, care, assistance and comprehensive reparation may be warranted towards groups with particular vulnerabilities, including victims of forced displacement. As apparent from the preceding discussion, the framework of humanitarian assistance, care and reparations articulated in the Victims Law does not apply to people displaced in the context of disasters.<sup>45</sup> However, victims of the armed conflict, who may also be affected or displaced by disaster either before or following victimhood under the Victims Law, are not precluded from its benefits.

### *Humanitarian assistance to victims of forced displacement*

Chapter III of title III on humanitarian aid, care and assistance governs humanitarian assistance for victims of forced displacement.<sup>46</sup> In article 60, the Victims Law provides that assistance to victims of forced displacement shall be governed by chapter III and complemented by the 1997 IDP Law and other rules and regulations. Provisions that are aimed at achieving the effective enjoyment of the rights of populations in a situation of displacement and which do not contravene the Victims Law will continue in force. The Constitutional Court has issued decisions and orders clarifying the interactions and complementarity between the two laws (see discussion below).

Under article 61, a victim is required to give a declaration within two years following the occurrence of the event that gave rise to displacement provided the event occurred after 1 January 1985 and the person was not registered in the Single Registry of Displaced Persons (*Registro Único de Población Desplazada*). A force majeure event (such as a disaster) may reset this time frame. The Law provides for three phases of “humanitarian” assistance for victims of forced displacement: (i) immediate assistance (such as temporary shelter and food);<sup>47</sup> (ii) emergency humanitarian assistance (such as minimum subsistence);<sup>48</sup> and (iii) transitional humanitarian assistance (such as accommodation and employment).<sup>49</sup> A qualitative assessment of vulnerability influences the duration of each of these phases and the content of the assistance.<sup>50</sup>

### *Durable Solutions*

Article 66 addresses the voluntary return or relocation of victims of forced displacement, while article 67 addresses the “cessation of the condition of vulnerability and weakness” caused by displacement, benchmarked against the “effective enjoyment of rights”.<sup>51</sup> Even when the conditions of vulnerability and weakness is regarded as having ended, a registered victim of forced displacement will maintain their status as a “victim” and have the capacity to retain additional

---

<sup>45</sup> In article 97, there is one reference to natural disasters in the context of compensation in-kind and relocation for stripped real estate property in cases where material restitution of the property is not possible due to its location in an area of high risk or threat of flooding, collapse or “natural” disaster.

<sup>46</sup> *Ibid.*, article 47, paragraph 4.

<sup>47</sup> *Ibid.*, articles 62 and 63.

<sup>48</sup> *Ibid.*, articles 62 and 64.

<sup>49</sup> *Ibid.*, articles 62 and 65.

<sup>50</sup> *Ibid.*, article 62.

<sup>51</sup> The Government is responsible for establishing the relevant criteria, including based on the judgments issued by the Constitutional Court. See also article 68 on assessing the cessation of the condition of vulnerability and manifest weakness.

rights resulting from such a situation. This is one example of why the Single Registry of Victims captures the cumulative total of victims.

### *Reparations and land*

Title IV of the Law concerns reparations for victims, which include five possible measures: rehabilitation, compensation, satisfaction, restitution and the guarantee of non-repetition. Article 73 of chapter III on the principles of restitution discusses the sustainable, secure and dignified return or relocation of victims, as well as the prevention of forced displacement, protection of life and integrity, and legal and physical protection of property and possessions. It is important to note, however, that restitution does not oblige a victim to return to their place of origin. Article 74 addresses the dispossession and forced abandonment of land and takes into account forced displacement.<sup>52</sup> Chapter IV addresses restitution measures related to housing and explains the programmes that are accessible to victims of forced displacement.

### *Reference to disaster*

Article 97, which relates to the land restitution process, contains the only reference to “natural” disasters. It provides for compensation in-kind and relocation for stripped real estate property in cases where material restitution of the property is not possible due to its location in a high-risk area or an area threatened by floods, land collapse or other “natural” disasters. The *right* to compensation is linked solely to victimhood, and the state of the property at the moment of the restitution.

### **Constitutional Court Order 119 of June 2013 and Decision 280 of May 2013**

Following the adoption of the Victims Law, the Constitutional Court has continued to issue *autos* (orders) including Order 119 of June 2013.<sup>53</sup> It concerns populations displaced by generalized violence and other actions perpetrated by criminal and other groups who are not recognized as armed actors within the framework of the Victims Law. The Constitutional Court’s order discusses the interplay between the 1997 IDP Law and the Victims Law and the differences in rights and entitlements for displaced persons under the former law and victims under the latter law. The order provides that populations displaced by generalized violence, including at the hands of groups that may not be regarded as armed actors for the purposes of the Victims Law, should nonetheless be included in the Single Registry of Victims.<sup>54</sup> Populations displaced by generalized violence are entitled to assistance, care and protection, but not to truth, justice and reconciliation, which is available to victims of the armed conflict, unless the actions causing displacement occur in the context of the armed conflict and is sufficiently linked to it.<sup>55</sup>

Decision C-280/13 of May 2013 (reaffirming Decision C-781/12) confirms the continuing validity of the 1997 IDP Law (notwithstanding the Victims Law) and the assistance and protection that

---

<sup>52</sup> See also articles 75, 77, 82, 91, 121 and 132.

<sup>53</sup> *Auto 119 de 2013* (Colombia, Constitutional Court, 2013). Available from [https://www.refworld.org/cases/COL\\_CC,546f328b4.html](https://www.refworld.org/cases/COL_CC,546f328b4.html) (accessed July 2020).

<sup>54</sup> *Ibid.* See also “The displaced as victims of organized crime: Mexico and Colombia compared” (Nicolás Rodríguez Serna and Jean-François Durieux, 2016).

<sup>55</sup> *Ibid.*

must be afforded under the 1997 IDP Law to persons who satisfy the broader definition of a displaced person under it.<sup>56</sup> Notably, the decision indicates that this may include persons who have been affected by “natural disasters” generated by conflict actors. The decision explains that the Victims Law does not prevent the continued protection of displaced persons as contemplated in the 1997 IDP Law especially in the context of generalized violence and/or natural disasters “generated” by conflict actors.

### 3. Non-IDP-specific laws and policies

#### 3.1. Disaster risk reduction and disaster risk management

##### Law 1523 of 2012

Colombia has developed various laws, decrees and regulations to address disasters and its approach has evolved to include preparedness, risk management in addition to emergency response. Disasters and major events in the 1980s prompted Colombia to streamline its structures for the coordination and management of disaster risk reduction (DRR) and response.<sup>57</sup> The present framework builds on earlier developments and is underpinned by Law 1523 of 2012 (Disaster Risk Management (DRM) Law), which adopts a National Disaster Risk Management Policy and establishes a National Disaster Risk Management System (*Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* – SNGRD).<sup>58</sup> This framework guides national and subnational stakeholders in the implementation of an integrated approach to DRM spanning risk identification, recovery and rehabilitation.<sup>59</sup> Article 2 indicates that risk management is the responsibility of all authorities and inhabitants of Colombia and integrates public, private and community entities in the development and implementation of actions under the SNGRD. Article 3 sets out general principles that guide risk management and includes protection and rights-sensitive language. Other overarching principles relate to sectoral and territorial integration, coordination, environmental sustainability, concurrence and subsidiarity. The Law does not mention IDPs or displacement but references other forms of human mobility, including relocation and resettlement.

The general objective of the SNGRD is to carry out the social process of risk management, offering protection to Colombia’s population, improving security, welfare and quality of life, and contributing to sustainable development.<sup>60</sup> Its main components relate to an organizational structure, planning instruments, information systems and financing mechanisms.<sup>61</sup> Chapter III of the DRM Law addresses planning instruments, the primary one being the National Disaster Risk

---

<sup>56</sup> *Sentencia C-280/13* (Colombia, Constitutional Court, 2013). Available from [https://www.refworld.org/cases,COL\\_CC,5b6d82cb4.html](https://www.refworld.org/cases,COL_CC,5b6d82cb4.html) (accessed August 2020).

<sup>57</sup> For more background information, see, for example, “Analysis of disaster risk management in Colombia: a contribution to the creation of public policies” (Ana Campos Garcia *et al.*, 2011). Available from <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/658361468018050201/main-report> (accessed August 2020); “Chapter 3: Colombia’s strategic framework for disaster risk governance” (OECD, n.d.). Available from <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ac20a9c8-en/index.html?itemId=/content/component/ac20a9c8-en> (accessed August 2020).

<sup>58</sup> *Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional De Gestión Del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones* (Colombia, 2012). Available from <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/20575> (accessed August 2020).

<sup>59</sup> See footnote 57 (OECD, n.d.).

<sup>60</sup> Footnote 58, article 6(1).

<sup>61</sup> *Ibid.*, article 7.

Management Plan (*Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* – PNGRD). The PNGRD defines the objectives, programmes, actions, responsible persons and budgets, through which the processes of risk knowledge, risk reduction and disaster management are executed, within the framework of national development planning.<sup>62</sup> A National Strategy for Emergency Response is envisaged as the overall action framework for emergency response and care.<sup>63</sup> These documents are to be developed with input from technical and territorial committees. Departmental, district and municipal authorities have responsibilities for preparing their respective disaster management plans and response strategies in line with the national documents.<sup>64</sup>

It is in this context that references are made to relocation and resettlement. In a provision on incorporating risk management into planning, the DRM Law notes the need to include mechanisms for the relocation of settlements, including efforts to avoid high-risk resettlement and make relocation of high-risk populations possible.<sup>65</sup> Together with a reference to conflict resolution, the relocation of settlements is also mentioned in a provision that deals with the regulatory regime in situations of disaster and public calamity.<sup>66</sup> Article 81 also references the relocation of human settlements in connection with urban development projects, including housing construction in the context of disasters. Evacuation, however, is not mentioned in the DRM Law.<sup>67</sup>

Within chapter VI, which concerns the declaration of disaster, public calamity and normality, article 56 establishes criteria to classify disasters according to different levels (national, regional, departmental, district or municipal), and to effect relevant rules for the disaster regime, while articles 57 and 59 address the declaration of a public calamity. A “public calamity” is defined as the result of one or several unintentional natural or anthropogenic events, which requires a response at the municipal, district or departmental levels.<sup>68</sup> A “disaster” is defined largely in the same manner, but also includes a response at the State and SNGRD levels.<sup>69</sup> Conflict and violence do not appear to be covered under this framework.<sup>70</sup> In this respect, however, the definition of

---

<sup>62</sup> Ibid., article 33. The applicable PNGRD covers the period from 2015 to 2025, sets out goals, activities and responsibilities throughout the DRM process, and comprises a road map for actors within the SNGRD. It contains a general component setting out the strategic framework for risk management and a programmatic component. The PNGRD contains references to the resettlement of populations and settlement of houses in at-risk areas, and includes objectives and goals to this end. It also identifies objectives and goals related to evacuation, particularly for persons with disabilities. See, for example, “*Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres*” (Colombia, Disaster Risk Management Unit, n.d.). Available from <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/PNGRD-2015-2025-Version-Preliminar.pdf>.

<sup>63</sup> Footnote 58, articles 35 and 36.

<sup>64</sup> Ibid., article 37. See also planning articles 38–42.

<sup>65</sup> Ibid., article 40.

<sup>66</sup> Ibid., article 65. It notes that the rules that determine the regime applicable in such situations will also deal with, inter alia, relocation of settlements; conflict resolution; incentives for rehabilitation, reconstruction and sustainable development; administration and allocation of donations and other measure to ensure return to normalcy.

<sup>67</sup> Evacuation and relocation are addressed in *Decreto 4850 de 2010 por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública* (Colombia, Disaster Risk Management Unit, 2012). Available from [https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20035/Normatividad del Sistema Nacional de Gesti%C3%B3n del Riesgo de Desastres-.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20035/Normatividad%20del%20Sistema%20Nacional%20de%20Gesti%C3%B3n%20del%20Riesgo%20de%20Desastres-.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (accessed August 2020).

<sup>68</sup> Footnote 58, articles 4(5), 57 and 58.

<sup>69</sup> Ibid., articles 4(8), 55 and 56.

<sup>70</sup> An “emergency” is defined as a situation characterized by the intense and serious alteration or interruption of a community’s normal conditions of functioning or operation, caused by an adverse event or by the imminence of such an event, which obliges an immediate reaction and requires the response of States institutions, the media and the community in general (article 4(9)). While this is broad, there are no references to conflict throughout the Law aside from the reference to conflict resolution.

“vulnerability” is notable as it is framed by a recognition of the physical, economic, social, environmental or institutional susceptibility or fragility of a community to be affected or to suffer adverse effects should a hazardous physical event occur.<sup>71</sup> This definition provides scope to consider vulnerability resulting from exposure and experiences of conflict and violence.

### 3.2. Climate change adaptation

#### **Law 1931 of 2018**

Law 1931 of 2018 established guidelines for the management of climate change, including actions related to climate change adaptation.<sup>72</sup> Article 4 introduces the National Climate Change System (*Sistema Nacional de Cambio Climático – SISCLIMA*) and its scope, while title III sets out tools for managing climate change, which includes Colombia’s Intended Nationally Determined Contribution (INDC) and National Climate Change Policy (*Política Nacional de Cambio Climático – PNCC*) (discussed below). The Law does not reference IDPs, displacement or other forms of human mobility, nor does it reference conflict or violence. However, it does recognize the links between DRR and the management of climate change, and cross references Law 1523 of 2012 and the relationship with the SNGRD.<sup>73</sup>

#### **National Climate Change Policy (2017)**

The National Climate Change Policy was developed in 2017.<sup>74</sup> Law 1931 of 2018 states that the policy aims to incorporate climate change management into public and private decisions.<sup>75</sup> Although the policy does not specifically mention IDPs, it does contain three generic references to displacement, two of which discuss the impacts of extreme weather events on settlements and displacement, with the third addressing the impact of population displacement on growth.<sup>76</sup> The few references to conflict relate to those that occur over access to and use of resources, including land, or the post-conflict framework.

#### **National Adaptation Plan (2016) and Intended Nationally Determined Contribution (2015)**

In 2018, Colombia submitted its 2016 National Adaptation Plan (NAP),<sup>77</sup> which defines the terms displacement, migrants and human mobility in its glossary. Despite the inclusion of these terms, there are not many notable references to these themes. One reference discusses the need to include relocation solutions within spatial planning in the context of addressing human mobility

---

<sup>71</sup> See article 4(27). See also further elaboration of the definition.

<sup>72</sup> *Ley 1931 de 2018 por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático* (Colombia, Administrative Department of Public Service, 2018). Available from [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=87765](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=87765) (accessed August 2020), article 1.

<sup>73</sup> *Ibid.*, articles 24 and 25.

<sup>74</sup> “*Política Nacional de Cambio Climático*” (Colombia, Ministry of Environment, 2017). Available from [http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Politica\\_Nacional\\_de\\_Cambio\\_Climatico\\_-\\_PNCC\\_PNCC\\_Politicas\\_Publicas\\_LIBRO\\_Final\\_Web\\_01.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Politica_Nacional_de_Cambio_Climatico_-_PNCC_PNCC_Politicas_Publicas_LIBRO_Final_Web_01.pdf) (accessed August 2020).

<sup>75</sup> Footnote 72, article 16.

<sup>76</sup> There are also some other references to impacts on human settlements, but not necessarily to relocation or resettlement. There are also several generic references to mobility.

<sup>77</sup> “National Adaptation Plans: NAPs from developing countries” (United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC] NAP Central, n.d.). Available from <https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/Pages/national-adaptation-plans.aspx> (accessed August 2020) (see the third document in the compilation of Colombia’s NAPs).

in regional and local development plans, while another notes the reduction of traditional displacements by waterways. A further reference highlights the need for greater technical and technological capacity to develop climate models to project the effects of climate change on population migration and community settlement patterns, for example. Pertinent references to conflict relate to conflicts over resources. Colombia has not submitted a National Adaptation Programme of Action (NAPA). Colombia's INDC, submitted in September 2015, does not contain any references to IDPs or displacement, but does contain two references to conflict scenarios.<sup>78</sup>

### 3.3. Development

#### **National Development Plan 2018–2022: Pact for Colombia, Pact for Equity**

Colombia's National Development Plan (NDP) 2018–2022: Pact for Colombia, Pact for Equity is extensive (1,400 pages) and only available in Spanish.<sup>79</sup> Although the document clearly references displaced victims, disasters and conflict, it has not been possible to analyse these references to determine their scope and nature, or to understand the extent to which human mobility is addressed. Given the legal, policy and operational separation between responses to conflict-related displacement and disaster-related displacement, it may be particularly important to ensure that development frameworks capture and integrate displacement dynamics and solutions related to all triggers.

## 4. Institutional structures and coordination architecture

### 4.1. IDP-specific laws and policies

#### **Law 1448 of 2011**

The Victims Law changed the institutional landscape for responding to victims of Colombia's internal conflict.<sup>80</sup> Title V addresses the institutional framework for providing assistance and reparations to victims. Chapter III of title V creates a National System of Comprehensive Care and Reparations for Victims (*Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas* – SNARIV), which is responsible for formulating, coordinating and executing plans, programmes, projects and specific actions related to providing comprehensive assistance and reparations to victims covered under the Law.<sup>81</sup> The SNARIV is made up of a range of ministries and other institutions, including the National Planning Department, but not the National Disaster Risk Management Unit (both discussed below).<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> "INDCs as communicated by Parties" (UNFCCC, n.d.). Available from <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx> (accessed August 2020). The INDC contains one reference to migration in a section that recognizes the economic, social and environmental challenges associated with peacebuilding. The reference notes that peace processes elsewhere in the world have been seen as negatively impacting the environment, due to, for example, migration patterns that increase pressure on natural resources in vulnerable areas, and that such potential impacts have been taken into account in post-conflict scenarios in different regions.

<sup>79</sup> "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022: Pacto por Colombia Pacto Por la Equidad" (Colombia, National Department of Planning, 2019). Available from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf> (accessed August 2020).

<sup>80</sup> For a discussion of the previous institutional architecture see for footnote 18 and footnote 16 (Elizabeth Ferris, 2014), p. 20.

<sup>81</sup> Footnote 38, articles 159 and 161.

<sup>82</sup> Ibid., article 160.

The SNARIV has two key bodies at the national level: the Executive Committee for Care and Reparation of Victims (*Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas*), which is the system's lead decision-making body responsible for designing and adopting public policies on care, assistance and reparations for victims;<sup>83</sup> and the Special Administrative Unit for the Care and Comprehensive Reparation of Victims, also known as the Victims Unit (*Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*), which coordinates the implementation of the public policy.<sup>84</sup> The Victims Unit, which acts as the Technical Secretariat of the Executive Committee,<sup>85</sup> is attached to the Administrative Department of the President of Colombia and is required to carry out its functions in a decentralized manner.<sup>86</sup> Colombia has a wide range of other relevant institutions, agencies, territorial entities and committees that are also involved in providing assistance, protection and reparations to victims, whose responsibilities are linked to mandates and functions assigned under the Victims Law.

Under chapter II of title V, the Victims Unit is responsible for the operation of Colombia's Single Registry of Victims.<sup>87</sup> Under the Law, the former Single Registry of Displaced Persons was integrated into the Single Registry of Victims to form one register.<sup>88</sup> Victims, including victims of forced displacement, are required to register with the Single Registry of Victims within a certain time limit, although a force majeure event may reset this time frame.<sup>89</sup> A victim's declaration requesting inclusion in the Single Registry of Victims has to be presented to three designated independent institutions (and not the Victims Unit), although the Victims Unit is responsible for making decisions and including victims in the registry.

#### 4.2. Non-IDP-specific laws and policies

##### **Law 1523 of 2012**

The National Disaster Risk Management Unit, or simply the Risk Management Unit (*Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*), was established in 2011 and is the lead agency for DRM.<sup>90</sup> It coordinates and implements the entire SNGRD, including legal, policy and strategic development; technical assistance, support and monitoring; and oversight of mainstreaming DRM into development policies.<sup>91</sup> The President of Colombia heads the SNGRD and is responsible for appointing a public functionary as director of the Risk Management Unit.<sup>92</sup>

The National Council for Risk Management (*Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo*) sits under the President and is the highest body responsible for guiding the SNGRD. The Council comprises the President, various ministers, the Director of the National Planning Department, and

---

<sup>83</sup> Ibid., articles 162 and 165.

<sup>84</sup> Ibid., article 162.

<sup>85</sup> Ibid., article 164.

<sup>86</sup> Ibid., articles 166 and 169.

<sup>87</sup> Ibid., article 154.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid., articles 155 and 156.

<sup>90</sup> Footnote 58, article 18; footnote 57 (OECD, n.d.); "*Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*" (Colombia, Disaster Risk Management Unit, n.d.). Available from <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx> (accessed August 2020).

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Footnote 58, article 10.



the Director of the Risk Management Unit, which also serves as the Council's Secretariat. When convened, the heads of the Colombian Civil Defence and the Colombian Red Cross and a representative of the national fire brigade sit on the Council.<sup>93</sup> Its responsibilities include guiding and approving risk management policies, strategies and plans; guiding, monitoring and evaluating their implementation; and advising the President on the declaration of a state of emergency due to a serious public calamity in accordance with article 215 of the National Constitution.<sup>94</sup>

Three inter-institutional national committees (on risk awareness, risk reduction and disaster management) sit under the Risk Management Unit and are entrusted with advisory and planning functions, among others.<sup>95</sup> The head of the Risk Management Unit chairs the committees, with the Risk Management Unit serving as their Secretariat. Various agencies are represented in the committees, including the National Planning Department (all), the Colombian Security Council (risk reduction) and the army, navy, air force, police and civil defence (disaster management).<sup>96</sup> The committees have the power to create permanent or temporary technical advisory committees.<sup>97</sup>

Other relevant governing bodies of the SNGRD are the governors and district or municipal mayors, responsible for planning, coordination and implementation of disaster risk awareness, reduction and management within their respective territorial jurisdictions.<sup>98</sup> The DRM Law also creates Disaster Management Councils as territorial coordination, advisory and planning bodies at the departmental, district and municipal levels. These councils are led by the local governor or mayor (as applicable) and comprise the Director of the Risk Management Unit and representatives of public services, the Colombian civil defence, the Colombian Red Cross and the regional autonomous and sustainable development corporations.<sup>99</sup> As noted, the Risk Management Unit is responsible for preparing the PNGRD and the National Strategy for Emergency Response with inputs from the committees and territorial councils.<sup>100</sup> Finally, chapter V of the DRM Law discusses the financing mechanism for DRM.<sup>101</sup>

## **Law 1931 of 2018**

Under Law 1931 of 2018, coordination of the SISCLIMA, including implementation of the National Climate Change Policy at the national level, is entrusted to the Intersectoral Commission on Climate Change (*Comisión Intersectorial de Cambio Climático – CICC*).<sup>102</sup> The Risk Management Unit is part of the CICC.<sup>103</sup> Article 5 creates the National Council on Climate Change (*Consejo*

---

<sup>93</sup> Ibid., article 16. Other public and private entities can also be invited to participate.

<sup>94</sup> Ibid., article 17. See also footnote 57 (OECD, n.d.), which outlines the leadership roles of the Risk Management Unit and identifies policy evaluation as the one area the unit does not cover (policy evaluation instead falls under the remit of the National Department of Planning).

<sup>95</sup> Ibid., article 19.

<sup>96</sup> Ibid., articles 20–25.

<sup>97</sup> Ibid., article 26.

<sup>98</sup> Ibid., articles 12, 13 and 14.

<sup>99</sup> Ibid., articles 27–31.

<sup>100</sup> The Risk Management Unit is also responsible for monitoring and evaluating the PNGRD.

<sup>101</sup> Article 47.

<sup>102</sup> Footnote 72, articles 4 and 16.

<sup>103</sup> Ibid., article 4.

*Nacional de Cambio Climático*), a permanent consultative body of the CICC, which serves an advisory function. The Council is responsible for making recommendations on climate change management, including the coordination of relevant activities and issuing concepts on the implementation of the National Climate Change Policy. Articles 6 and 7 set out the responsibilities of various actors, including ministries, departments, municipalities and districts.

### **National Adaptation Plan (2016) and Intended Nationally Determined Contribution (2015)**

The Ministry of Environment and Sustainable Development is the key institution responsible for reporting under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) process.<sup>104</sup> The Ministry and the National Planning Department were key actors in the development of the NAP, in which the Risk Management Unit, *inter alia*, were also involved.

## **5. Insights on practice**

The following discussion reflects insights and *perceptions* based on practice. These were gathered through remote interviews with 19 informants. Where specific documents are discussed, they are referenced in footnotes.

### 5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics

#### *Concept of a “displaced person” focused on conflict and violence*

In Colombia, the concepts of displaced persons and internal displacement are associated with conflict and violence. This association stems in part from the legal and institutional frameworks created to support people displaced in the context of armed conflict and violence, including the IDP Law and the Victims Law. As noted, the Victims Unit collects data on victims of displacement and other situations, which it records in a Single Registry of Victims. This database does not identify victims who have also been affected by disasters.

#### *Data collected on persons “affected” by disasters*

Colombia does not have a national registry that records data on people who are displaced in the context of disasters. In fact, the displacement descriptor is not commonly used in situations of disaster, with authorities and other actors generally using the term “affected” populations. This umbrella term includes people who are displaced in the context of disasters. The Risk Management Unit maintains a database of populations affected by disasters.<sup>105</sup> When disaster situations are reported, displacement tends not to be mentioned. Local authorities may publish information on affected populations and the number of houses that are destroyed. When evacuations occur, ad hoc data on displacement are collected. Generally, however, and especially in the absence of evacuation operations, relatively small-scale displacement is difficult to identify.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Ibid., articles 15 and 17.

<sup>105</sup> See *Registro Único de Damnificados* (Colombia, Disaster Risk Management Unit, n.d.). Available from <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Registro0112-689.aspx> (accessed September 2020). See also footnote 4 (IDMC, 2020).

<sup>106</sup> Ibid.

Accordingly, knowledge gaps exist in terms of patterns, needs and long-term consequences related to displacement in the context of disasters. Disaggregating the data collected by the Risk Management Unit on affected populations to identify the subset of people who have been internally displaced in the context of disasters may support more harmonized and comprehensive approaches to assistance and protection, particularly as conflicts and disasters can affect the same populations. Such data could support better policy and decision-making, including by identifying populations who are “doubly vulnerable” or “doubly affected” and by informing policy and programmatic discussions related to relocation and settlement efforts.<sup>107</sup>

#### *Characteristics and multiple displacements in the context of conflict and disaster*

Displacement is a constant phenomenon for some people, with many people becoming displaced multiple times. Populations displaced by conflict or violence may return to origin areas only to be displaced again by similar triggers. Other populations are forced to flee areas of refuge due to insecurity, conflict and violence. Those who face targeted threats may not be able to remain for long periods at any location. Displacement into poorer areas with limited government presence, where confrontations are ongoing, or in which armed actors vie for control can create untenable, transitory living conditions, which make subsequent flight inevitable.

Disasters also affect and displace victims previously displaced by conflict and violence. Floods, storms, landslides and other hazards occur in conflict-affected areas, while some hazards are cyclical and recur in the same areas. For example, in 2019, the departments of Chocó and Nariño experienced new displacement associated with conflict and disaster.<sup>108</sup> In 2017, a landslide in Mocoa, the capital city of Putumayo department, which left more than 300 people dead, injured or missing, affected previously displaced victims as well as indigenous groups.<sup>109</sup>

Internal displacement associated with conflict and violence has influenced rapid and unplanned urbanization, including into hazard-prone areas, which has affected disaster risk in Colombia. Displaced victims have sought refuge or built homes in areas vulnerable to hazards, including in areas affected by landslides and volcanoes, due in part to limited awareness of hazard risks. Challenges in accessing and owning land drive many of these displacements. Displaced populations are unable to choose where they rebuild and instead are forced to settle in locations where land is available, which includes hazard-prone locations and areas suffering from environmental degradation. A so-called “legalization” process for informal settlements involves studies being carried out to determine hazard and disaster risks, as well as mitigation measures, in order to establish whether a settlement can be approved for legalization.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Informant interview on file with the author. Please note that this term “double affectation” is also used to refer to refugees and migrants from the Bolivarian Republic of Venezuela who are also victims of armed conflict in Colombia.

<sup>108</sup> Footnote 4 (IDMC, 2020), p. 56.

<sup>109</sup> “*Doble afectación*”: living with disasters and conflict in Colombia” (Ayesha Siddiqi, Katie Peters and Julia Zulver, 2019). Available from <https://www.odi.org/publications/11414-doble-afectacion-living-disasters-and-conflict-colombia> (accessed August 2020).

<sup>110</sup> In general terms, so-called “legalization” is a process by which a municipality includes a “settlement” in the urban perimeter, thereby “regularizing” it and permitting the extension of public services and investments to the relevant area. The process allows the people in the newly constituted urban “neighbourhood” to access public services, including housing. Correspondence with informant on file with the author. For more information, see, for example, *Urban Law in Colombia: Urban Legal Case Studies Volume 5* (Juan Felipe Pinilla and Juan Francisco Rodríguez Vitta, 2018). Available from <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Urban%20legislation-Colombia11.pdf> (accessed September 2020), p. 134. See also Decree 1077 de 2015 and relevant *autos* from the Constitutional Court. UNHCR Colombia has been working on legalization for urban settlements, initially focused on IDPs and host

### *Vulnerabilities and double affectation*

The term “double affectation” has been used to refer to people affected (and/or displaced) by both conflict and disaster,<sup>111</sup> even though it is not necessarily mentioned in the relevant laws.<sup>112</sup> According to the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), in April 2019, 878 municipalities in 33 departments of Colombia had people in need due to conflict (close to 3 million) and due to “natural disaster” (more than 2 million).<sup>113</sup> While all of these people may not necessarily be displaced, the breadth of municipalities hosting populations affected by both triggers highlights their significant overlap and the scale of potential double affectation. In addition, according to the 2020 Humanitarian Needs Overview, in 2019, the Risk Management Unit registered more than 299,000 people affected by “natural disaster”. Seven departments (Chocó, Nariño, Bolívar, Córdoba, Cauca, Antioquia and Putumayo) account for 64 per cent of those affected, six of which are also highly affected by conflict and are therefore doubly affected.<sup>114</sup> This recognition and acceptance is an important development. It has the potential to create greater impetus to examine, harmonize and better coordinate responses under applicable legal and institutional frameworks, thus minimizing duplication while maintaining separate legal and institutional arrangements.

### *Venezuelan influx and triple affectation*

In border areas affected by movements of Venezuelans, issues of so-called “triple affectation” have also surfaced.<sup>115</sup> This phrase was used to refer to Venezuelans (as non-citizens) who have been affected by conflict and disaster or who belonged to mixed families affected by conflict and disaster.<sup>116</sup> In April 2019, 647 municipalities in 31 departments in Colombia had people in need due to conflict, “natural disaster” and the arrival of refugees and migrants from the Bolivarian Republic of Venezuela.<sup>117</sup> Questions on how to support such populations under existing frameworks given their limitations have become more prominent (see discussion below).

### *Visibility, public interest and response*

Informants suggested that the visibility of an emergency influences the efficacy of responses. In general and at a macro level, displacement associated with conflict and violence is visible for various reasons, including its political salience, scale, the institutional and legal architecture

---

communities, and more recently also including refugees and returnees. For more on UNHCR’s activities, please see <https://opcionlegal.org/tierras/legalizacion-y-titulacion-de-asentamientos-humanos>.

<sup>111</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>112</sup> The notion of “double affectation” may however be mentioned in the Victims Law as it relates to a person suffering multiple victimization factors. Also, as noted earlier, the term “double affectation” is also used to refer to refugees and migrants from Venezuela who are also victims of armed conflict in Colombia.

<sup>113</sup> “Doble afectación: conflicto armado y desastres naturales” (OCHA, 2019). Available from [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/190509\\_infografia\\_doble\\_y\\_triple\\_afectacion\\_vf.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/190509_infografia_doble_y_triple_afectacion_vf.pdf) (accessed August 2020).

<sup>114</sup> Footnote 4 (OCHA, 2020), pp. 19–20.

<sup>115</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>116</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>117</sup> “Triple afectación: conflicto armado, desastres naturales y refugiados y migrantes” (OCHA, 2019). Available from [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/190509\\_infografia\\_doble\\_y\\_triple\\_afectacion\\_vf.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/190509_infografia_doble_y_triple_afectacion_vf.pdf) (accessed August 2020).

developed to support victims, the decisions of the Constitutional Court, and civil society interest, advocacy and monitoring. However, this does not mean all *incidents* of conflict-associated displacement are visible and adequately addressed. On the contrary, pre-emptive and post-displacement responses are sometimes found to be lacking, even in the context of preventive alerts and early warnings. As noted elsewhere however, this may also be as a consequence of local budgetary and other capacities.

When displacement is relatively smaller in scale or occurs in rural, underdeveloped and abandoned areas, a lack of visibility may also mean less interest from the public and other stakeholders, despite obligations to attend to such situations. Larger-scale disasters and conflict-associated displacement generally mobilizes more public interest. In the context of disasters in particular, social media and communication media at the national level mediates public interest, which can influence the effectiveness of engagement and emergency responses. Similar media engagement is less prominent in conflict-related emergencies and their associated displacement. To some extent, there is also a “normalization of the displaced population affected by conflict.”<sup>118</sup> In these contexts the pressure on local authorities to respond also varies and will also be subject to budgetary capacity. Visibility also wanes following the aftermath of the emergency, which may also influence longer-term responses.

#### *Access constraints in the context of ongoing violence and confrontations*

It is challenging to assist and protect people in situations of ongoing insecurity and violence. Barriers to access and the provision of humanitarian assistance include the absence or limited presence of government authorities, ongoing confrontations (including in areas where government actors have limited capacity) and territorial control, and the permanent presence of non-State armed elements. In this regard, a lot of displacement also occurs in abandoned and underdeveloped areas, including in territories where ethnic communities and populations live, thus affecting the cultural practices and rights of indigenous groups and Afro-Colombians.

#### *Similarities and differences related to each context*

People who flee in the context of disaster or conflicts and violence often have similar and basic needs. The urgency with which they flee to safeguard their security, leaving behind possessions and livelihoods, may also be similar. However, the impacts of conflict and disaster also vary. Some informants noted conflict situations generate a broader range of protection concerns than disaster situations. When flight is associated with conflict, prospects for return are affected by trauma, contamination risks, recruitment and changes in security conditions, while in disaster situations, reconstruction timelines and assessment of hazard risks are key considerations.

### 5.2. Practice insights on law and policy

#### *Different legal frameworks and entitlements*

Other research has documented the development and evolution of the architecture to support populations affected by emergencies in Colombia, including the divergence in current normative

---

<sup>118</sup> Informant interview on file with the author.

and institutional frameworks.<sup>119</sup> As described in previous sections, Colombia has separate national systems, frameworks and institutional structures to support people displaced by conflict and violence and people affected by disaster. Each system establishes high-level decision-making bodies and national institutions with implementation and coordination responsibilities. Departmental, district and municipal governors and mayors also have responsibilities, including in relation to planning and coordination. Each system has different capacities, budgets, infrastructures and early warning mechanisms, and is charged with undertaking a comprehensive response. The principles of complementarity and subsidiarity are relevant to each system.

Informants noted the holistic, rights-based architecture applicable to victims of conflict or violence under the Victims Law as a key difference. They also explained the framework in place for entitlements beyond humanitarian assistance, including reparations, land restitution, compensation and non-repetition; the provision for individual and collective-level assessments and rights; the recognition that differentiated responses may be warranted; and the political responsibilities and commitments underpinning the development and implementation of the Victims Law. In essence, informants noted that the architecture is based on the effective guarantee of rights within a framework of transitional justice, which has been subject to ongoing demands and monitoring from, civil society, victims and the Constitutional Court, among others.

In comparison, the framework and approach under the DRM Law was described as less rights focused, with greater attention placed on collective-level emergency and humanitarian needs rather than individual and differentiated protection and longer-term solutions. Some informants described the approach as discretionary in terms of identifying available resources and balancing their allocation. Assistance and support may be provided to return and rebuild or relocate, but such efforts are not necessarily undertaken within a solutions and rights-centred framework. These differences were noted as possible reasons why some people return to areas of risk.

#### *Registration of “confined” populations and others affected by violence*

Confinement has created complex humanitarian situations and presented complicated legal questions. Humanitarian actors have worked with the Victims Unit to advocate for recognition of confined population as victims under the Victims Law. Field reports on specific instances of confinement have helped inform the need for such recognition.<sup>120</sup> Confirmation by the Victims Unit on whether a given situation of confinement falls within the framework of the Victims Law and on whether specific individuals can be registered in the Single Registry of Victims is determined on a case-by-case basis through technical discussions. Only relatively large-scale confinements, such as those that concern 50 persons or families are discussed.<sup>121</sup> Not all confined populations are recognized as victims under this process. Criteria for determining which confinements fall within the Victims Law have been articulated but are yet to be conclusively defined.

---

<sup>119</sup> See, for example, footnote 57 and footnote 109.

<sup>120</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>121</sup> The following resources from the Victims Unit provide information on the regulatory environment related to confinements: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/anexotecnico-manualdeconfinamientov1ok.pdf>; <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/manualtecnicoconfinamientov1.pdf>; and <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/00014de17mayodel2018.pdf>.

Since the peace process, new, reconfigured or criminal actors or groups have emerged that do not easily fit within pre-conceptualized categories under the Victims Law, which has made ensuring that displaced and other affected populations have access to assistance and protection more challenging. Debates on which demobilized armed actors are covered under the framework of the Victims Law and who may benefit from protections afforded to displaced persons under the IDP Law are ongoing. Constitutional Court orders and decisions have provided some clarity on this issue (see discussion above), but implementation challenges continue.

#### *Constraints to implementation of laws*

Challenges in implementing the Victim's Law and the DRM Law include technical, financial and staffing capacity at the national, departmental and municipal levels, as well as political transitions, political priorities, political will, staffing changes, accountability and enforcement. The centralization of resources and budgetary flows to support needs at the local and departmental levels is another obstacle. However, informants explained that these barriers occur in the context of ongoing violence, noting the difficulties in providing humanitarian aid to many victims during conflicts, as well as comprehensive reparations: "There are many emergencies all the time. The complexity is not in line with the available resources: there is an imbalance."<sup>122</sup>

#### *Compliance efforts by the Ombudsperson's Office*

The Ombudsperson's Office promotes respect for human rights in Colombia, and supports and assesses implementation of, and compliance with, Colombia's laws.<sup>123</sup> The office sends communications and requests to authorities demanding compliance with applicable obligations, including humanitarian assistance towards affected populations. The mandate of the subunit on human mobility (*Defensoría Delegada para los Derechos de la Movilidad Humana*) encompasses various groups who are on the move, although the primary focus rests on people displaced in the context of conflict or violence. Demands may relate to timely and preventive responses as well as the provision of humanitarian assistance and other support and rights protection. Addressing compliance has been challenging, particularly in rural and abandoned areas, locations where illegal armed groups are present or State actors are absent, with requests and demands not necessarily eliciting the desired responses.

With respect to disaster, interventions to ensure compliance with the provision of emergency support and assistance have been less common. Demands for compliance are important for non-emergency support, such as for relocation, voluntary and dignified return or the reconstruction of homes. As visibility wanes, so too does pressure on authorities, which can in turn affect the robustness of responses. In less visible situations and with respect to longer-term interventions, vigilance, monitoring and oversight may be important. The office also issues alerts (discussed below) and provides information to the Constitutional Court in favour of rights protection.<sup>124</sup>

#### *Rights protection, State obligations and the role of the Colombian Constitutional Court*

---

<sup>122</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>123</sup> Informant interview and correspondence on file with the author. Related entities include the Procuraduría General and Personeros (at local level).

<sup>124</sup> There is also an office that oversees disciplinary measures and processes for non-compliant public functionaries.

The Colombian Constitutional Court has played a critical role in clarifying obligations, rights and standards and in promoting implementation of the IDP Law and the Victims Law. In this respect, it has been instrumental in fostering greater accountability towards people displaced by conflict or violence. The Constitutional Court has also issued decisions relating to people affected by disasters. For example, Decision T-125/15, which concerns a municipality in Bolívar department, reinforces the obligations of mayors and the Risk Management Unit towards people affected by disasters, discusses rights (including housing), and also references international DRR frameworks.<sup>125</sup> Decision T-547/19 discusses the right to housing and concerns forced evictions in the context of disaster, particularly in the absence of resettlement alternatives.<sup>126</sup> Decision C-156/11 discusses the obligations of the State regarding the prevention of disasters.<sup>127</sup> These examples demonstrate that the Constitutional Court has addressed rights protection and State obligations for people affected by disasters. More recently, the Court has also developed decisions relating to the environment, biodiversity and ethnic populations, which may provide relevant insights regarding the rights of affected and displaced populations and opportunities for demanding stronger protections.

### 5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture

#### *Local authorities, responses and coordination*

In the context of a disaster or conflict-related emergency, local actors are the first responders responsible for leading and coordinating the response. As noted previously, municipal (and district and departmental) actors have planning and coordination responsibilities under each framework. While different entities are charged with coordination and implementation at the national level, local coordination and response may often engage the same government authorities, actors and committees, including mayors and governors. The principles of subsidiarity and complementarity determine whether municipal-level authorities are supported by district, departmental and national authorities, when necessary. The efficacy of responses varies based on institutional presence and technical, infrastructure, human and financial resources at the municipal (and departmental) level. In some municipalities, these constraints undermine the robustness of the response.

#### *Coordination between the Victims Unit and the Risk Management Unit*

In situations where displaced victims are also affected by disaster or vice versa (so-called “double affectation”) each framework and institution has responsibilities and obligations and is required to provide the support specified in the applicable laws and policies. For example, when a disaster occurs, municipal-level risk management actors are responsible for providing the support articulated under the DRM Law and in applicable policies to all disaster-affected populations in order to address disaster-related needs. In this context, affected populations may include people who had previously been displaced by conflict or violence. Any victims who have been registered in the Single Registry of Victims may also be entitled to additional assistance and benefits in

---

125 See *Sentencia T-125/15* (Colombia, Constitutional Court, 2015). Available from <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-125-15.htm> (accessed August 2020).

126 See *Sentencia T-547/19* (Colombia, Constitutional Court, 2015). Available from <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-547-19.htm> (accessed August 2020).

127 See *Sentencia C-156/11* (Colombia, Constitutional Court, 2015). Available from <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-156-11.htm> (accessed August 2020).



accordance with the Victims Law. If disaster-affected populations subsequently become displaced by conflict or violence, the Victims Unit is responsible for providing applicable support and registering them into the Single Registry of Victims. Any natural hazard triggered disaster-related adverse effects are not directly taken into account in the registration process.

Accordingly, when a given individual meets the criteria under the applicable legal and policy framework, each system and responsible institution is required to respond. If there is an overlap, both systems carry out their specific responsibilities in line with their competencies and obligations. In this respect, a person can be a beneficiary of both systems. Responses undertaken by Risk Management Unit and Victims Unit actors are generally independent and separate and are not necessarily coordinated. Mechanisms to address so-called “double affectation” have not been articulated in the laws. However, this does not mean responses in every municipality or department occur as explained. As noted, local variations in resources and capacities influence how each system responds to a given emergency. In some municipalities, local authorities supporting victims may have a greater presence and resources than the Risk Management Unit, though the opposite may be true in other municipalities. Local committees under each framework are often comprised of many of the same participants, with coordination between actors better in some places than others. As such, there are case-by-case variations in situations of overlap.

Informants noted greater willingness from each unit to coordinate responses and indicated growing recognition of the need to articulate coordination protocols for double affectation, particularly with respect to humanitarian assistance. The Risk Management Unit intends to update its standard operations manual on the provision of humanitarian aid and is in discussions with the Victims Unit on the application of the manual to families displaced in the context of conflict and violence. As many displaced victims of conflict build houses in areas where there are hazard risks, the revised manual may also address this dimension.

#### *Preventing and mitigating displacement*

The early warning, alert and monitoring instruments and analyses for identifying risks and preventing or mitigating displacement are different for conflicts and disasters and are largely undertaken by different actors. Resource availability for prevention-related activities varies, including among municipalities and departments. A mechanism or instrument that captures conflict and disaster-related risks in a given municipality or department does not appear to exist. According to informants, prevention is an area where communication and coordination between actors working under each sphere could be improved.

In this context, however, informants also noted the existence and relevance of local prevention and mitigation plans under each system. For example, the Risk Management Unit compiles extensive data on hazards and risks throughout the country and has access to tools and instruments to address DRR and DRM. The central Risk Management Unit provides data to local authorities to improve understanding of the risks in certain territories, which in turn informs development, contingency, DRM, recovery and land-use planning.

On the other hand, some informants also suggested that preparedness plans are developed based on the presence of armed actors and that these plans list potential emergency scenarios and

response actions and are considered part of the prevention system.<sup>128</sup> However, predicting the nature, timing and scale of confrontations and violence to anticipate prevention and response efforts is extremely challenging. Local plans for risk management and victims could therefore be examined to better understand any overlaps and double affectation and to foster context-specific preventive, prepared, emergency, recovery and long-term responses. For example, understanding whether displaced victims are based in hazard-prone areas may enable local actors to understand how many victims and non-victims may likely need support and pre-emptively plan and agree coordination arrangements. Similarly, planning and responses could be enhanced when there is recognition that non-State armed actors control civilian areas prone to natural hazards.

The early warning system within the Ombudsperson's Office issues alerts and warning in conjunction with other subunits that may collect information. For conflicts, early warning alerts are drafted and disseminated ahead of potential confrontations that may trigger displacements. These alerts call on relevant actors to take preventive measures to minimize the risks and threats identified, many of which end up occurring.

### *Solutions and development*

As noted, the Victims Law articulates victims' rights to restitution, reparation, compensation and non-repetition, whereas the DRM Law does not contain similar rights-based guarantees. Neither law includes indicators for durable solutions. For victims, however, the Constitutional Court has ordered the Government to develop and measure specific indicators related to the effective enjoyment of rights. Once a victim is regarded as having obtained full reparations under the Victims Law, they are considered to have achieved a solution. According to informants, however, there is insufficient information to assess the extent to which victims have achieved durable solutions, which is challenging for both conflict and disasters.

The availability of land (including in locations not prone to hazards) and land tenure is relevant to both dimensions. Wide-scale poverty, lack of development, limited opportunities for alternative livelihoods for rural communities, lack of legal recognition in urban areas, new armed and criminal groups and the precariousness of peace, and inequality hinder and challenge the path to sustainable solutions. With respect to conflict, "many of the displaced people are in a continuous and protracted state of displacement."<sup>129</sup> Under the Victims Law "there is no clear or sustainable durable solutions strategy. People receive many measures of reparations, but there is not a comprehensive solutions strategy."<sup>130</sup>

If displaced victims want to return to origin areas, it is crucial to consider security guarantees, which includes the threats and risks of conflicts and violence.<sup>131</sup> The extent to which the Victims Unit, land restitution authorities and Risk Management Unit coordinate on carrying out return and land restitution assessments has not been examined, although according to informants, there are obligations to coordinate on various processes. Technical assessments that have identified hazard-related risks have meant that risk-prone land has not been restituted. With respect to disasters, security-related considerations also inhibit return.

---

<sup>128</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>129</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>130</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>131</sup> It is unclear if disaster-related risk factors are taken into account, including in the context of considering the notion of "dignity".

Informants indicated that victims and populations displaced by disasters should have their predicaments addressed and solved through development initiatives. Many of the interventions needed to address the structural dynamics that impede sustainable solutions, such as essential education and health care, lack of housing and economic opportunities, DRR, urban planning and land-use planning, are crosscutting require development frameworks. As noted, it has not been possible to analyse Colombia's NDP, but informants indicated that it is a "major instrument" which also captures development in rural areas with specific municipalities prioritized by the Government for support.<sup>132</sup> Some informants noted the need to better align the social policy of the country given that social conditions are also responsible for vulnerability.<sup>133</sup> The NDP establishes goals towards such alignment. According to some informants, the NDP seeks to "move money from humanitarian aid to reparations and social rights".<sup>134</sup> Some suggested that the framework and units for victims and disaster-affected populations should focus on immediate emergency response only and that ministries and other relevant entities should focus on the rights of and services for all people, including victims and disaster-affected populations. Such a change may be in opposition to the views of many informants, who recognized the need for better coordination in many areas, while also maintaining the differential approach articulated in the legal and policy frameworks.

#### *Support from international humanitarian actors*

Humanitarian actors seek to complement government responses. In general, systems for coordination between international humanitarian actors and the Victims Unit are better defined than those with the Risk Management Unit, although agreements for information exchange and support may exist for both units. Although government authorities are the first responders, support from international humanitarian actors has been important in rural and other contexts where limited resources and institutional capacity hinder the effectiveness of responses for displaced victims and disaster-affected populations. Support from humanitarian actors has also been important in areas where they have better access to populations. In general, international humanitarian actors have largely supported government efforts for conflict or violence-affected populations, one reason for which is because the authorities tend to specifically request such support. However, in situations where conflicts and disasters have overlapped (such as when disasters have affected victims of conflict), international humanitarian actors have also supported responses. While humanitarian engagement can be determined on a case-by-case basis, some agency-specific agreements and multi-year action plans are in place that define the areas in which the Government may need support from humanitarian actors.

#### *Support for triple-affected Venezuelans*

The influx of Venezuelans into Colombia has challenged responses. According to informants, support from the Victims Unit and the Risk Management Unit is foreseen largely for Colombians. Identifying mechanisms to support triple-affected Venezuelans has raised complex questions, although general guidance on supporting Venezuelans has been issued. Some informants also noted that in theory individuals could be considered victims and thus be included in the Single

---

<sup>132</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>133</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>134</sup> Informant interview on file with the author.

Registry of Victims regardless of their nationality, however, this may not be occurring in practice. Although humanitarian and emergency responses are being implemented, informants highlighted the urgent need to resolve these challenges and consider the implications for coordination, including through identifying responsibilities and support roles.

## 6. Interviews and acknowledgements

Thirteen remote interviews were conducted with 19 key informants between May and June 2020 to gain insights on recent developments and practice. All the informants were based in Colombia.

<b>Organization</b>	<b>Number of interviewees</b>
Consultancy for Human Rights and Displacement (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento)(CODHES)	1
Colombian Red Cross	3
Former Victims Unit	1
International Organization for Migration (IOM)	4
Norwegian Refugee Council (NRC)	2
United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	1
Ombudsperson’s Office	1
Risk Management Unit	2
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	3
Victims Unit	1

The author would like to thank all the informants who agreed to be interviewed for this research, despite all the challenges presented by the COVID-19 pandemic. The author is grateful for the opportunity to learn from their knowledge, insights and perceptions, for their commitment in sharing literature and other documents, and for their advice and support in identifying informants and facilitating interviews. The author thanks colleagues at IOM Colombia and UNHCR Colombia, who in addition to the above, generously supported and guided the case study research, translated during interviews and reviewed and provided feedback on a draft of this case study. All errors are the author’s own.

#### Anexo 4: Estudio de caso del Níger

1. Conflict, disaster and displacement dynamics	143
2. IDP-specific laws and policies	144
3. Non-IDP-specific laws and policies	146
3.1. Disaster risk reduction and disaster risk management	146
3.2. Climate change adaptation	147
3.3. Development	148
4. Institutional structures and coordination architecture	148
4.1. IDP-specific laws and policies	148
4.2. Non-IDP-specific laws and policies	149
5. Insights on practice	151
5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics	151
5.2. Practice insights on law and policy	152
5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture	155
6. Interviews and acknowledgements	159

## 1. Conflict, disaster and displacement dynamics

Year	New disaster displacement	New conflict displacement	Conflict displacement stock <sup>1</sup>
2014	47,000	NA	11,000
2015	38,000	47,000	153,000
2016	46,000	166,000	136,000
2017	189,000	40,000	144,000
2018	40,000	52,000	156,000
2019	121,000	57,000	195,000

Since Boko Haram first launched attacks within Niger in early 2015, persistent and unpredictable waves of internal displacement have occurred in the country.<sup>2</sup> Nigeriens are internally displaced in multiple parts of the country due to conflict and violence. Most conflict-affected internally displaced persons (IDPs), some of whom have experienced multiple displacements, are hosted by local communities and live in the Diffa region in the south-east, near the border with Nigeria. More recently, Nigeriens have also become internally displaced in the south-west in Tahoua and Tillabéri regions due to an upsurge in communal violence and attacks from non-State armed groups located in the border regions with Burkina Faso and Mali. In 2019, new displacement associated with conflict and violence also occurred in the Maradi region of Niger, where the arrival of thousands of Nigerians from north-west Nigeria created tensions. At the end of 2019, close to 200,000 people remained internally displaced due to violence and conflict.

Rural and urban locations in Niger, particularly areas surrounding rivers, are prone to recurrent floods, which prompt internal displacement. Since the mid-1980s, there has been an increase in average rainfall, which in turn has increased the frequency of flooding during the rainy season.<sup>3</sup> Recurrent floods occur in both conflict and non-conflict-affected areas, including in the capital Niamey, along the Niger and Komadougou Rivers, and in the cities of Dosso, Maradi and Zinder, among others. Floods in Niamey and the conflict-affected regions of Tillabéri and Diffa, for example, have triggered displacement. More generally, and as is the case in other parts of the Sahel, Niger has experienced and continues to face rising temperatures, droughts, aridity, desertification and water scarcity, which undermine agricultural productivity, pastoralism and other livelihoods, thus affecting food security.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> As with all the internally displaced person (IDP) data used in this study, these figures are taken from the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Internal Displacement Database, which is available from <https://www.internal-displacement.org/database> (accessed June 2020). For more information on IDMC's calculations and methodology, see What's behind our data (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/niger> (accessed June 2020). IDMC explains that different sources are used to compile estimates for Niger, including information collected by the Government of Niger's Regional Directorate of Civil Status (DREC). Data on displacement associated with floods is collected from a combination of local media sources, government reports and international organizations' assessments. For the 2019 estimate, IDMC used the housing destruction estimate from the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (triangulated against other sources).

<sup>2</sup> For general background on Niger and displacement see "Country information: Niger" (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/niger> (accessed June 2020). See also the range of reports available from this web page for further information.

<sup>3</sup> "Plan de Contingence Inondation 2020" (Niger, 2020), p. 5, on file with the author.

<sup>4</sup> See for example, "Niger" (Global Facility for Disaster Risk Reduction, n.d.). Available from <https://www.gfdr.org/en/niger> (accessed June 2020).

Estimates on internal displacement associated with floods are available for Niger,<sup>5</sup> but are yet to be compiled for displacement associated with drought.<sup>6</sup> As a result, disaster displacement figures do not capture this phenomenon. Important questions for understanding displacement associated with drought concern how it manifests and where the tipping points are for different people, including pastoralists and farmers.<sup>7</sup> Efforts to develop estimates and a better understanding of such displacements in Niger are under way.<sup>8</sup> Recent research by the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) reveals that in times of drought and food insecurity, Niger experiences common patterns of seasonal and distress migration (a so-called annual exodus), as well as “unusual” pastoralist movements and suggests that some of these movements should be regarded as displacement.<sup>9</sup> In this context, IDMC also notes the linkages between conflict and disaster in many regions of the country,<sup>10</sup> and indicates that insights on how displacement occurs in the context of slower-onset phenomena (such as drought) could support efforts to better understand interactions with conflict and violence.<sup>11</sup>

## 2. IDP-specific laws and policies

### Law on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons (2018)

Niger is the first country in Africa to adopt a national law on internal displacement domesticating the 2009 Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention), which it ratified in 2012.<sup>12</sup> In December 2018, Niger adopted the Law on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons (IDP Law).<sup>13</sup> Niger’s Ministry of Humanitarian Action and Disaster Management (MAHGC) had overarching responsibility for its development, which was coordinated through a steering committee comprising representatives

---

<sup>5</sup> “What’s behind our data” (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/niger> (accessed June 2020).

<sup>6</sup> Ibid. IDMC explains that data on displacement associated with drought are not collected or consolidated by any one agency, although there are ongoing efforts to measure and collect data on this phenomenon, including by identifying relevant indicators such as food insecurity and livelihood opportunities. See also “They call it exodus: breaking the cycle of distress migration in Niger” (IDMC, 2019). Available from <https://www.internal-displacement.org/publications/they-call-it-exodus-breaking-the-cycle-of-distress-migration-in-niger> (accessed June 2020), p. 8.

<sup>7</sup> See for example, “Beyond drought: adding life to the numbers” (IDMC, 2020). Available from <https://www.internal-displacement.org/features/beyond-drought-niger-ethiopia-somalia-iraq-displacement> (accessed June 2020). On the conceptual dimensions, see generally “On the margin: Kenya’s pastoralists – from displacement to solutions, a conceptual study on the internal displacement of pastoralists” (Nina Schrepfer and Martina Caterina, 2014). Available from <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201403-af-kenya-on-the-margin-en.pdf> (accessed June 2020).

<sup>8</sup> “Africa report on internal displacement” (IDMC, 2019). Available from <https://www.internal-displacement.org/africa-report> (accessed June 2020), pp. 47–48.

<sup>9</sup> See footnote 6 (IDMC, 2019).

<sup>10</sup> Ibid., p. 8.

<sup>11</sup> Footnote 8 (IDMC, 2019), pp. 47–48.

<sup>12</sup> “Niger becomes first African country to adopt a national law for protection and assistance of internally displaced people” (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2018). Available from <https://www.unhcr.org/afr/news/press/2018/12/5c0a29eb4/niger-becomes-first-african-country-to-adopt-national-law-for-protection.html> (accessed June 2020). “Niger: A consultative process for adopting a national law on internal displacement” (GP20, 2020). Available from <https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/niger.pdf> (accessed January 2021)

<sup>13</sup> *Loi n° 2018-74 du 10 décembre 2018 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes* (Niger, 2018). Available from <https://www.refworld.org/docid/5ce404914.html> (accessed June 2020).

of various ministries and intergovernmental actors.<sup>14</sup> The IDP Law references the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement and has 10 chapters that discuss prevention of displacement, protection of IDPs, assistance to IDPs, durable solutions, the institutional framework, and offences against IDPs, humanitarian staff and humanitarian aid. Outside the themes discussed below, the provisions of the IDP Law are largely generic and do not explicitly reference or make other notable distinctions on the treatment of those displaced in the context of conflict or disaster.

### *Definition of IDP*

The IDP Law's definition of an IDP is based on the definition included in the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement. Armed conflict, situations of generalized violence, human rights violations and natural or human-made disasters are listed among the triggers for flight.<sup>15</sup> Internal displacement is defined as the involuntary or forced movement, evacuation or resettlement of people or groups of people inside the national territory and does not explicitly reference triggers.<sup>16</sup>

### *Prevention of internal displacement*

In the chapter on prevention, one article specifically mentions prevention in the context of armed conflict and violence, and requires the State to prevent or end human rights violations.<sup>17</sup> A separate article requires the State to take necessary measures to prevent the risks of internal displacement in the event of "natural" or human-made disasters.<sup>18</sup> Although the article does not explicitly reference disaster risk reduction (DRR) measures, it requires all public institutions to take risk and disaster factors into account in development programmes.<sup>19</sup>

### *Durable solutions*

The chapter on durable solutions discusses return, resettlement and local integration. In the discussion on return, the IDP Law states that return to places of origin or habitual residence will be prohibited when such places are in areas where there is a real risk of danger and/or disasters.<sup>20</sup> Conflict or violence is not referenced explicitly, presumably because "danger" is sufficiently broad to capture risks from these triggers.

### *Offences against IDPs*

---

<sup>14</sup> Arrêté No.0001 MAGC/SG portant création, attributions et composition du Comité Directeur chargé de l'élaboration du projet de loi sur les personnes déplacées interne au Niger (Niger, Ministry of Humanitarian Action and Disaster Management [MAHGC], 2018). Available from <https://www.refworld.org/docid/5b3f82f84.html> (accessed June 2020).

<sup>15</sup> Loi n° 2018-74 du 10 décembre 2018 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes (Niger, 2018). Available from <https://www.refworld.org/docid/5ce404914.html> (accessed June 2020), article 2(1).

<sup>16</sup> Ibid., article 2(2).

<sup>17</sup> Ibid., article 6.

<sup>18</sup> Ibid., article 7.

<sup>19</sup> Article 8 also discusses obligations to prevent the risks of internal displacement in the context of implementing development projects.

<sup>20</sup> Ibid., article 24.



Article 31 concerns offences against IDPs. Arbitrary displacement in the context of conflict and “natural” disasters are included among punishable offences. Such offences include individual or en masse displacement of civilians in armed conflict situations, unless the security of the civilians or imperative military reasons requires such displacement, in accordance with international humanitarian law, and forced evacuation in the event of natural or humanitarian disasters or due to other triggers, if the evacuations are not required with respect to the safety and health of the persons affected.<sup>21</sup> The sanction is the same for both offences.

### 3. Non-IDP-specific laws and policies

#### 3.1. Disaster risk reduction and disaster risk management

##### **National Disaster Risk Reduction Strategy (2019)**

Niger’s 2019 National Disaster Risk Reduction Strategy (*Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophe – SNRRC*) aims to improve the country’s disaster risk management (DRM) framework and strengthen the resilience of its people and assets.<sup>22</sup> The SNRRC is intended to align with the 2015–2030 Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, the four priorities of which are included in the SNRRC as key lines of intervention. The SNRRC recognizes that Niger is vulnerable to the effects of various hazards, including droughts and floods as well as community and armed conflicts, and these are a product of its geographical location and the changing nature of the climate, among others. A land-use planning policy that favours the settlement of populations in areas of risk and pronounced environmental degradation are noted as exacerbating this situation.<sup>23</sup>

The SNRRC explicitly references displacement and conflict. Within a strategic theme on promoting investment in DRR for resilience, framed by an action item on integrating risk reduction into emergency response planning, the SNRRC lists advocacy to encourage the adoption of policies and programmes concerning post-disaster displacement.<sup>24</sup> In a section on implementation, as part of a discussion on fields of application, are additional references to conflict and displacement.<sup>25</sup> Droughts, floods, conflicts and localized risks are among the categories that the strategy specifically addresses. In the discussion on droughts, the SNRRC recognizes that they are the most frequent climate phenomenon in Niger and the main trigger for conflicts over natural resources such as pasture and water. On conflicts, the SNRRC notes that these are responsible for forced movements into the country from neighbouring countries, highlighting the negative impacts this has on both host populations and the displaced individuals themselves. On localized risks, the SNRRC explains how these tend to be conflicts related to access to and control over natural resources, *inter alia*.

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> “*Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophe (SNRRC)*” (Niger, 2019), on file with the author.

<sup>23</sup> Ibid., p. 1.

<sup>24</sup> Ibid., p. 8.

<sup>25</sup> Ibid., pp. 24–25.

Niger's SNRRC contains a detailed discussion of the policy and institutional landscape as it relates to DRR with cross-references to applicable climate change adaptation and development laws, policies and structures. Some of these frameworks are noted below.<sup>26</sup>

### 3.2. Climate change adaptation

#### **National Adaptation Plan, National Adaptation Programme of Action (2006) and Intended Nationally Determined Contribution (2015)**

Niger has launched a process towards the development of a National Adaptation Plan (NAP),<sup>27</sup> but has not submitted it under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) process.<sup>28</sup> In 2006, Niger submitted a National Adaptation Programme of Action (NAPA), which identified urgent and immediate needs in seven vulnerable sectors and 14 priority adaptation interventions.<sup>29</sup> The NAPA does not mention IDPs, displacement or conflict. A sole reference to human movement can be found in a section highlighting past and present practices within an umbrella theme on basic needs for adaptation to climate variability and change, which lists “[m]ovement of the population in search of land and pasture”.<sup>30</sup> Niger's Intended Nationally Determined Contribution (INDC), which was submitted in 2015, does not include references to IDPs, displacement or conflict.<sup>31</sup>

#### **Draft National Policy on Climate Change (2012)**

The overall objective of Niger's Draft National Policy on Climate Change (*Avant-Projet de Document de Politique Nationale en Matière de Changements Climatiques – PNCC*) is to contribute to the country's sustainable development by reducing the negative impacts of climate change.<sup>32</sup> In its objectives, the PNCC lists strengthening and developing the adaptive capacities of its population, and highlights promoting endogenous adaptation strategies.<sup>33</sup> Although the policy does not mention displacement, there is one reference to human mobility. In a section on the impacts of climate change on socioeconomic sectors, including agriculture and pastoral activities,

---

<sup>26</sup> Niger also has a draft 2019 National Strategy for Sustainable Recovery, which is intended to serve as a guidance tool for sustainable multi-hazard recovery. The document contains references to displacement and conflict and may be a useful resource for further research on Niger.

<sup>27</sup> “National Adaptation Plan process in focus: lessons from Niger” (United Nations Development Programme [UNDP], United Nations Environment Programme [UNEP] and Global Environment Facility [GEF] n.d.). Available from [https://www.adaptation-undp.org/sites/default/files/resources/niger\\_nap\\_country\\_briefing\\_final\\_for\\_print\\_021117.pdf](https://www.adaptation-undp.org/sites/default/files/resources/niger_nap_country_briefing_final_for_print_021117.pdf) (accessed June 2020).

<sup>28</sup> “National Adaptation Plans: NAPs from developing countries” (United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC] NAP Central, n.d.) <https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/Pages/national-adaptation-plans.aspx> (accessed June 2020). Niger's request for funding to prepare an NAP was approved on 31 January 2018. See also “Progress in the process to formulate and implement National Adaptation Plans” FCCC/SBI/2019/INF.15 (UNFCCC, 2019). Available from [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2019\\_INF.15.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2019_INF.15.pdf) (accessed June 2020).

<sup>29</sup> “Submitted NAPAs” (UNFCCC, n.d.). Available from <https://unfccc.int/topics/resilience/workstreams/national-adaptation-programmes-of-action/napas-received> (accessed June 2020).

<sup>30</sup> “National Adaptation Programme of Action” (Niger, 2016). Available from <https://unfccc.int/resource/docs/napa/ner01e.pdf> (accessed June 2020), pp. 23–34.

<sup>31</sup> “INDCs as communicated by Parties” (UNFCCC, n.d.). Available from <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx> (accessed June 2020).

<sup>32</sup> “*Avant-Projet de Document de Politique Nationale en Matière de Changements Climatiques (PNCC)*” (Niger, 2012). Available from <https://climate-laws.org/cclow/geographies/niger/policies/national-policy-on-climate-change-pncc> (accessed June 2020), p. 6. Note also that the SNRRC mentions that a National Policy on Climate Change was adopted in 2012 (p. 10)

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 6–7

the PNCC explains that the dynamics of transhumance movements or the mobility of pastoral societies will be affected, which is likely to exacerbate conflicts over access to natural resources and pressures on certain ecosystems.<sup>34</sup>

### 3.3. Development

#### **Niger 2035: A Prosperous Country and a Prosperous People – Sustainable Development and Inclusive Growth Strategy (Volumes I and II)**

The Ministry of Planning developed two volumes of a Sustainable Development and Inclusive Growth Strategy, titled *Niger 2035: A Prosperous Country and a Prosperous People*.<sup>35</sup> The strategy seeks to provide a long-term vision for sustainable development and inclusive growth in Niger, and to serve as a reference framework for all government strategies and actions. Although the strategy does not mention IDPs or displacement,<sup>36</sup> it contains multiple references to conflict and security, including references to conflicts between pastoralists and farmers.<sup>37</sup>

## 4. Institutional structures and coordination architecture

### 4.1. IDP-specific laws and policies

#### **Law on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons (2018)**

The IDP Law establishes an institutional framework in articles 26–29. Article 26 establishes a National Coordination Committee for the Protection and Assistance of IDPs to facilitate coordination and decision-making within the Government as well as with other actors, including national human rights institutions, civil society and humanitarian organizations. The Law also establishes a Prevention and Coordination National Observatory, which is responsible for preventing factors that are likely to trigger internal displacement.<sup>38</sup> Article 27 creates a protection and assistance fund for IDPs and article 28 outlines its funding sources, listing the State, local authorities and technical and financial partners. The organization and operation of these institutions and structures are to be fixed by decrees, the status of which decrees is discussed in section 5.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 19. The policy also contains a further reference to resurgent conflicts between farmers and herders in the context of population growth and environmental degradation arising from cultivation and other uses of land (pp. 15–16). Other documents that are relevant for a deeper understanding of the environmental and climate change policy landscape may include the Strategic Framework for Sustainable Land Management in Niger and its Investment Plan 2015–2029, the National Strategy and Action Plan on Climate Change and Variability (developed in 2003, adopted in 2004 and revised in 2014, according to the SNRRC) and the National Policy on the Environment and Sustainable Development (*Plan Nationale de l'Environnement pour un Développement Durable – PNEDD*).

<sup>35</sup> *Niger 2035: Un pays et un peuple prospères – Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (Tome I et Tome II)* (Niger, Ministry of Planning, 2017). Available from <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC179372/> (accessed June 2020). English summary available from <https://www.nigerrenaissant.org/sites/default/files/pdf/summary-sdigs.pdf>.

<sup>36</sup> Migration and migrants are referenced in terms of rural to urban migration and international migration in search of employment opportunities, and the need to manage migration flows due to security threats.

<sup>37</sup> Footnote 35, Vol. I, pp. 28, 30–31. The strategy also discusses vulnerability to and the impacts of climate change. Another document that may be relevant for understanding the development context in Niger is the Economic and Social Plan 2017–2021, developed by the Ministry of Planning in 2017. This plan is mentioned in the SNRRC and contains references to displacement and conflict. The SNRRC also mentions the PNEDD (noted in section 3.2 of this case study), which aims to contribute to the development of Niger through the sustained management of natural and environmental resources in order to increase the resilience of populations to natural hazards and ensure sustainable food and nutritional security for present and future generations.

<sup>38</sup> Footnote 13, article 26.

As noted, the MAHGC had coordinating responsibility for the drafting of the IDP Law. Although not explicitly discussed in the Law, the Ministry was established in 2016 in response to calls from humanitarian actors for a robust institutional focal point.<sup>39</sup> The Minister has a broad mandate and is responsible, in coordination with other relevant ministers, for conceptualizing, developing, implementing, coordinating, evaluating and monitoring policies and actions related to humanitarian crises and disaster management.<sup>40</sup> This mandate covers certain aspects of refugee and IDP protection.<sup>41</sup> Some of these responsibilities are further elaborated in the next section.

#### 4.2. Non-IDP-specific laws and policies

##### **National Disaster Risk Reduction Strategy (2019)**

The National Platform for Disaster Risk Reduction (NFP-DRR), established in 2012 under the Office of the Prime Minister, has overall responsibility for DRR in Niger.<sup>42</sup> The NFP-DRR brings together State and non-State stakeholders to implement the SNRRC in accordance with national policies, laws and regulations at the local, regional and national levels. The Office of the Prime Minister holds the presidency of the NFP-DRR (as well as the presidency of another key body, the National Food Crisis Prevention and Management System (*Dispositif National de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires* – DNP-GCA)).<sup>43</sup>

The implementation of the SNRRC involves the MAHGC (previously discussed), the National Council of the Environment for Sustainable Development (*Conseil National de l'Environnement pour un Développement Durable* – CNEDD) (discussed in the next section) and other ministries relevant to their areas of competence, including the Ministry of Interior (and its General Directorate of Civil Protection (DGPC)), the Ministry of Environment and the Ministry of Agriculture and Livestock.<sup>44</sup> The SNRRC notes that the MAHGC, the DNP-GCA and CNEDD have been set up to ensure coordination of DRR (and climate change adaptation) interventions, and that Niger has opted for a policy that decentralizes DRR interventions.<sup>45</sup> A National Steering Committee comprised of heads of agencies, including the Chief of Staff to the Prime Minister and the above-mentioned actors, is responsible for overseeing the implementation of the SNRRC.<sup>46</sup> Technical implementation of the SNRRC is undertaken by a Permanent Monitoring and Evaluation

---

<sup>39</sup> See “Ministry of Humanitarian Action and Disaster Management” (MAHGC, n.d.). Available from <https://mahgc.ne/> (accessed June 2020).

<sup>40</sup> Ibid. *Décret n° 2016-208/PM du 11 Mai 2016 précisant les attributions des membres du Gouvernement*, (Niger, 2016). Copy on file with the author.

<sup>41</sup> Ibid. Other key ministers include the Minister of Interior, the Minister of Public Security, the Minister of Decentralization and Customary Religious Affairs and the Minister of Agriculture and Livestock.

<sup>42</sup> Footnote 22, pp. 16–17. See also “Niger National Platform” (United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNDRR], PreventionWeb, n.d.). Available from <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/national/list/v.php?id=125> (accessed June 2020).

<sup>43</sup> Ibid., p. 25. The DNP-GCA is an operational support tool with regional and departmental divisions. The DNP-GCA, together with the Community Early Warning and Emergency Response Systems (*Système Communautaire d'Alerte Précoce-Réponses aux Urgences* – SCAP/RU) at the commune level, are intended to be complementary structures for crisis management (p. 2).

<sup>44</sup> Ibid., pp. 16–19.

<sup>45</sup> Ibid., p. 3.

<sup>46</sup> Ibid., p. 25.

Secretariat, which is provided by the secretariat of the NFP-DRR and reinforced by focal points of key structures.<sup>47</sup>

The SNRRC highlights the creation of the MAHGC in 2016 as a reflection of political will to prevent and manage climate change and disasters and to improve the coping capacity of households and communities.<sup>48</sup> It has a central administration and four technical departments and can rely on DNP-GCA's tools. The MAHGC's responsibilities include establishing mission administrations on case-by-case basis to manage specific situations. The Ministry is also tasked with developing and implementing the humanitarian and disaster management policy, anticipating the occurrence of disasters (such as floods or an influx of refugees, displaced persons or returnees), developing contingency plans, coordinating responses at the national, subnational and intersectoral levels, creating synergies between DRR efforts and other activities (including responses to humanitarian crises and disasters), developing and implementing projects to support the reception and reintegration of returnees and IDPs, and ensuring the implementation of sustainable solutions to floods by supporting efforts to ban building in flood-prone areas.

### **National Adaptation Programme of Action (2006), Intended Nationally Determined Contribution (2015) and Draft National Policy on Climate Change (2012)**

In 1996, Niger created the CNEDD,<sup>49</sup> which is responsible for coordinating and monitoring national policies on the environment and sustainable development, and is the national focal point on all UNFCCC and climate change-related initiatives.<sup>50</sup> The CNEDD's responsibilities include coordinating and monitoring the implementation of projects under the NAPA,<sup>51</sup> which specifies decentralized services of relevant ministries as the bodies responsible for carrying out its priority activities. Local committees, which will comprise all parties working on a given project, will support the technical services.<sup>52</sup> The Ministry of Environment, Urban Hygiene and Sustainable Development (MESUDD) was responsible for preparing Niger's INDC and is the national institution tasked with implementing its related programmes in coordination with the CNEDD.<sup>53</sup> Under the draft PNCC, the CNEDD is responsible for coordinating institutional implementation arrangements and is a key actor in the monitoring and evaluation system (along with the National Technical Commission on Climate Change and Variability, which was established in 1997).<sup>54</sup>

### **Niger 2035: A Prosperous Country and a Prosperous People – Strategy for Sustainable Development and Inclusive Growth Strategy (Volumes I and II)**

---

<sup>47</sup> Ibid., p. 26.

<sup>48</sup> Ibid., p. 18.

<sup>49</sup> Ibid., pp. 17–18. See also “Le CNEDD” (CNEDD, n.d.). Available from <http://www.cnedd.ne/> (accessed June 2020).

<sup>50</sup> The SNRRC also contains further details on the CNEDD's roles and responsibilities (pp. 17–18), referencing its role in mobilizing resources for the implementation of the PNEDD, and the coordination and harmonization of all stakeholders' activities in the PNEDD process.

<sup>51</sup> “National Adaptation Programme of Action” (Niger, 2006). Available from <https://unfccc.int/resource/docs/napa/ner01e.pdf> (accessed June 2020), p. 72.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> “Intended Nationally Determined Contribution of Niger” (Niger, 2015). Available from [https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Niger/1/Niger-INDC-final\\_Eng\\_20151020162516\\_65260.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Niger/1/Niger-INDC-final_Eng_20151020162516_65260.pdf) (accessed June 2020), p. 13.

<sup>54</sup> Footnote 32, pp. 5–8.

The Ministry of Planning was responsible for developing Niger’s development strategy.

## 5. Insights on practice

The following discussion reflects insights and *perceptions* gained from practice. These were gathered through remote interviews with 19 informants. Where specific documents are discussed, they are referenced in footnotes.

### 5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics

#### *Interactions between triggers and drivers of displacement*

A complex, interrelated and intertwined set of drivers and triggers compel population movements in Niger. When analysing and disaggregating contemporary triggers of displacement, focus is often narrowly placed on conflict and violence. However, “everything is connected”.<sup>55</sup> “We are trying to categorize things to make it simpler, but none of this is black and white.”<sup>56</sup> Resource scarcity, drought, floods, food insecurity, lack of access to basic services and change in the climate are not new phenomena and have impacted Nigerien livelihoods for years. More recently, some informants suggested that these factors also influence radicalization. A historical lens and a deeper appreciation of the implications of natural resource governance are therefore important. Robust, holistic analyses of the multiplicity of drivers and triggers and their interactions are necessary to identify long-term actions to prevent, mitigate and solve internal displacement.

#### *Preventive and multiple displacements*

In Niger, people become displaced as a preventive measure when faced with imminent threats. Secondary and tertiary displacements also occur. For some people, the most proximate trigger may be (the threat of) conflict or violence, which leads to multiple displacements. In some regions of Niger, people displaced by conflict or violence are subsequently affected or displaced by floods. Similarly, in flood-prone areas, people may be displaced multiple times by floods. “Many will be displaced by conflict, disaster and pendulum movements in fear of attack.”<sup>57</sup>

#### *Concept of an IDP and connection to conflict and disasters*

The concept of an “IDP” is relatively new in Niger. It became prominent due to the Boko Haram insurgency, which drove large-scale conflict-related displacement in the country. As a result, the term IDP is closely connected with conflict. Floods, which commonly occur in Niger, also cause displacement, though the Government does not systematically collect data on displacement associated with floods. People displaced in the context of floods are not necessarily perceived as IDPs unless they have also been displaced by conflict. These insights have implications for the implementation of the IDP Law and suggest a need to raise awareness among key stakeholders regarding their obligations towards IDPs affected by disasters (as well as other triggers).

---

<sup>55</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>56</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>57</sup> Informant interview on file with the author.

### *Drought-related mobility*

Drought-related mobility is not necessarily considered as displacement within the context of operational responses in Niger. “It is a struggle to identify how many are displaced by drought because the trigger is unclear.”<sup>58</sup> Although there is recognition that compulsion and constrained choices underpin movements related to drought, including due to impacts on livelihoods, populations who move in the context of drought are not supported in the same way as conflict or flood-affected IDPs. The fact that many people who move in the context of drought are pastoral or traditionally mobile populations may partly explain the failure to conceptualize such movements as displacement.<sup>59</sup>

### *Access to affected populations*

A range of factors limit access to Niger’s displaced populations, who are predominantly located in border regions where there is limited access to basic social services. In the capital, Niamey, responses to flood-related displacement are relatively easier to implement, due to its location. This differs to border areas, which after rainy seasons and disasters become difficult to access due to road conditions, making implementation more costly. As such, poor infrastructure and weather conditions affect responses towards both conflict and flood-affected populations. Equally, conflict, violence and insecurity restrict access to displaced populations. When floods occur in Diffa and Tillabéri, insecurity and violence hinder the delivery of humanitarian aid. The declaration of a state of emergency, threats, military operations, the absence of State authority, or government-imposed prohibitions or requirements (such as a military escort system) can mean that humanitarian actors and implementing partners are unable to access conflict or flood-affected populations.

### *Humanitarian assistance based on vulnerabilities*

In the regions affected by conflict and violence, the provision of humanitarian assistance under the cluster system is based on an assessment of vulnerability, not status. Criteria for determining vulnerability cover a broad range of characteristics and conditions. Vulnerability assessments allow actors to account for the compounding effects of conflict, floods and other conditions, including multiple displacements in regions such as Diffa and Tillabéri. Cluster actors identify households in need of humanitarian assistance, which may include displaced and non-displaced populations affected by human mobility.

### *Stigmatization*

Populations displaced in the context of conflict (regardless of whether they have been affected by disasters) may face greater stigma than those displaced by floods. Conflict-affected IDPs are more likely to be perceived as sympathizers and as (voluntarily or involuntarily) hiding extremist groups.

## 5.2. Practice insights on law and policy

---

<sup>58</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>59</sup> See discussion in section 1 of this case study. See also footnote 6.

### *Implementation of the IDP Law and implementing decrees*

Niger has developed four decrees as part of efforts to implement its 2018 IDP Law. In April 2020, two decrees were adopted,<sup>60</sup> one of which concerns the modalities of application of the IDP Law and is to be implemented by the MAHGC.<sup>61</sup> The decree requires Niger to set up an early warning system to prevent and mitigate the effects of displacement, as well as training and awareness-raising programmes and mechanisms to identify and register actors providing assistance and to ensure respect for human rights.<sup>62</sup> Local and regional authorities are required to develop and implement resilience-building programmes to help people remain in places of residence, including creating mechanisms for the prevention and resolution of inter-communal conflicts.<sup>63</sup> Vulnerability criteria are to be established for protection and assistance through a participatory approach that includes IDPs and host communities.<sup>64</sup> Measures to protect and assist IDPs are to be taken after consultation with them, and in a manner that does not undermine social cohesion.<sup>65</sup> To support IDP resilience, income-generating activities are also to be established.<sup>66</sup> The decree does not explicitly mention DRR and disaster dimensions.

The second adopted decree concerns the organization and modalities of operation of the National Coordination Committee for the Protection and Assistance of IDPs established under article 26 of the IDP Law.<sup>67</sup> The decree seeks to facilitate government decision-making on IDP matters and to improve the coordination of all protection and assistance activities for IDPs by creating a relevant national framework for responding to situations of internal displacement in Niger. The National Coordination Committee, which is housed under the MAHGC, is responsible for coordinating responses to all IDP situations. This includes identifying IDPs, their characteristics and needs, and locations, establishing tools to collect and share information on IDP movements, monitoring and evaluating activities of humanitarian actors, and collaborating with all actors relevant to IDPs at the national and local levels.<sup>68</sup> At the national level, the Committee is chaired by the Minister for Humanitarian Action and includes representatives from the Ministry of Interior, Ministry of Agriculture and Livestock, Ministry of Civil Protection, as well as the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), with the International Committee of Red Cross and Red Crescent Societies (ICRC) as an observer.<sup>69</sup> The National Coordination Committee is required to have representatives at the regional, departmental and communal levels.<sup>70</sup>

---

<sup>60</sup> “*Communiqué du Conseil des Ministres du Vendredi 17 Avril 2020*” (ActuNiger, 2020). Available from <https://www.actuniger.com/politique/16069-communique-du-conseil-des-ministres-du-vendredi-17-avril-2020.html> (accessed June 2020).

<sup>61</sup> *Décret N° 2020-298/PRN/MAH/GC du 17 avril 2020 déterminant les modalités d’application de la loi n° 2018-74 du décembre 2018 relative à la protection et à l’assistance aux personnes déplacées internes* (Niger, 2020), articles 1 and 8. On file with the author.

<sup>62</sup> *Ibid.*, article 2(1).

<sup>63</sup> *Ibid.*, article 2(2).

<sup>64</sup> *Ibid.*, article 3.

<sup>65</sup> *Ibid.*, article 4.

<sup>66</sup> *Ibid.*, article 6.

<sup>67</sup> See discussion in section 4.1. *Décret N° 2020-297/PRN/MAH/GC du 17 avril 2020 déterminant l’organisation et les modalités de fonctionnement du comité de coordination nationale de protection et d’assistance aux personnes déplacées internes* (Niger, 2020), article 2. On file with the author.

<sup>68</sup> *Ibid.*, article 2.

<sup>69</sup> *Ibid.*, articles 3 and 4.

<sup>70</sup> *Ibid.*, article 5.



The development of the IDP Law and its implementing decrees has influenced consideration of IDP needs and interests. For instance, the Law requires IDPs to be individually registered and for IDPs and host community needs and vulnerabilities to be assessed, and as such, “offers new possibilities for protection and assistance to IDPs”.<sup>71</sup> The outstanding decrees relate to the funding mechanism and the national observatory noted under the IDP Law.<sup>72</sup>

#### *Data collection and new committee*

Efforts to improve data collection on IDPs (including as envisaged under article 12 of the IDP Law), identify interactions among different drivers and triggers (including drought) and promote disaggregation are ongoing. In October 2019, the MAHGC adopted an *arrêté* (a document similar to a decree, but adopted by one ministry), which established a National Committee for Data Collection and Information Management on IDPs.<sup>73</sup> Housed under the MAHGC, the Committee’s functions and responsibilities include establishing early warning mechanisms, creating tools for collecting, sharing and validating information, centralizing information, analysing movement trends, publishing monthly data on population movements, and submitting reports on IDPs and other communities to the National Coordination Committee for the Protection and Assistance of IDPs (discussed in the next section). The Committee for Data Collection and Information Management on IDPs includes representatives of the MAHGC and the Ministries of Interior, Public Security, Decentralization and Customary and Religious Affairs, as well as representatives of OCHA, UNHCR, the International Organization for Migration (IOM), the United Nations Children’s Fund (UNICEF) and non-governmental organizations. The MAHGC acts as the Committee’s Secretariat. Efforts to operationalize and decentralize committee functions have been undertaken, including through training on data-collection methodologies and tools. In addition, regional committees were established in Tahoua, Tillabéri, Diffa and Mara during 2020. The creation of a body dedicated to data collection and analysis suggests that Niger’s efforts to collect more comprehensive information will continue to evolve and provide opportunities that will enhance understanding and analysis, including on disaster-related displacement.

#### *Awareness-raising and capacity-building on IDP Law*

Prior to the emergence of COVID-19, the MAHGC had developed dissemination, awareness-raising and capacity-building plans to improve and foster understanding of IDP rights, as well as roles and responsibilities under the IDP Law. This agenda focused on subnational levels of governance, humanitarian actors and IDPs in Diffa, Tillabéri and Tahoua. There are also plans to translate the IDP Law into the most common national dialects spoken by IDPs. In the Maradi region, where conflict and violence-related displacements are a relatively new phenomenon, the MAHGC and protection cluster actors jointly informed local authorities on the IDP Law, including duties related to protection and assistance. These actions were thought to have influenced IDP assessments. The dissemination, awareness-raising and capacity-building plans and the decrees are considered

---

<sup>71</sup> Written response from informant on file with the author.

<sup>72</sup> Written response from informant on file with the author. See discussion in section 4.1 and articles 26–28.

<sup>73</sup> *Arrêté No.00012 ter/MAH/GC/SG portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité National de Collecte des Données et de Gestion des Informations sur les Personnes Déplacées Internes au Niger* (Niger, 2019). Informant correspondence on file with the author. According to the informant, this *arrêté* supersedes an earlier one issued on the same day, and the only change relates to the inclusion of the ICRC as a member of the National Committee for Data Collection and Information Management on IDPs.

tools to promote similar responses for those displaced in the context of conflict and disaster (see discussion below). Another challenge hampering understanding of the legal and regulatory architecture in Niger is the lack of an accessible portal for laws and policies. Obtaining such documents can often require direct interaction with government authorities.

#### *Humanitarian and disaster management policy*

In April 2020, Niger's Council of Ministers also adopted a Humanitarian and Disaster Management Policy.<sup>74</sup> The policy seeks to provide an inclusive risk prevention and disaster management framework, define the humanitarian action sector, and contribute to the achievement of national development objectives.<sup>75</sup> The ministerial communication explains that the policy will support coordination and State leadership for concerted action by relevant actors, suggesting that the multiplicity of actors in the arena has influenced low reactivity for leading humanitarian and disaster management actions. The policy is to serve as a framework for consultation and action throughout the disaster management chain, including prevention, preparedness, relief, response, early recovery and development. In this context, the policy is structured around four focus areas: (1) strengthening institutional, legislative and regulatory mechanisms for effective coordination of humanitarian action and disaster management; (2) prevention and community mobilization for disaster management; (3) disaster preparedness, alert and response; and (4) development of recovery actions for communities impacted by or exposed to disasters.

### 5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture

#### *Capacity and challenges to implement the IDP Law*

Before the MAHGC was established, the DNP-GCA, which is housed under and presided by the Office of the Prime Minister, was responsible for coordinating responses to food security crises and to disasters (i.e. floods). Since 2016, the MAHGC has overseen responses to conflict and disaster-affected IDPs, with the DNP-GCA focused primarily on crises related to food security. Informants noted high levels of political will and engagement from the MAHGC, which has also deployed personnel to key regions of the country, including Diffa, Maradi, Tahoua and Tillabéri, to facilitate communication between local authorities and humanitarian actors and also coordination of humanitarian actors. However, as a “young” and relatively new entity in Niger's governance architecture, informants also raised questions regarding its capacity and resource mobilization (human, technical and budgetary) to operationalize the IDP Law and implement responses throughout the displacement cycle. The MAHGC was considered a legislative and policy body, perhaps with increasing yet insufficient authority and power to enforce its mandate. In this context the operationalization of structures established under the IDP Law also need to be accelerated.

In addition, and as noted previously, access issues and the need to ensure the safety of actors constrains the implementation of activities to protect and assist IDPs in areas affected by conflict and violence. With respect to areas affected only by floods or other disasters, challenges in implementing activities include insufficient resources for the care of disaster victims, limited

---

<sup>74</sup> Décret N° 2020-296/PRN/MAH/GC du 17 avril 2020 portant adoption du document de Politique Humanitaire et de Gestion des Catastrophes au Niger (Niger, 2020). On file with the author.

<sup>75</sup> See footnote 60.

relocation sites, non-compliance with prohibitions on construction in flood-prone areas, occupation and construction in flood-prone areas and limited designation of disaster sites.

#### *Responses to populations affected by conflict*

The MAHGC and OCHA lead and coordinate humanitarian responses for IDPs in Niger, while MAHGC and UNHCR lead the protection cluster. Local authorities and leaders coordinate with humanitarian actors, who focus their activities in zones where conflict or violence are prevalent. Most cluster or sector actors have adapted responses based on a division of geographic zones, determined on accounts of needs, resources, capacity and presence in a given area. Under an established architecture, early warnings and alert systems trigger the humanitarian response architecture for conflict in Niger. There are developed, structured mechanisms and tools to plan, assess, respond, monitor and evaluate responses in conflict zones, and interventions include different levels of government, conflict-affected populations, the United Nations system and other intergovernmental and non-governmental actors. This is not to say however, that humanitarian coordination challenges do not exist.

In this context, humanitarian and protection responses by the international community and their implementing partners (and also arguably by the Government) are strongly focused on conflict-affected areas and conflict-affected populations, including the displaced. Challenges therefore arise due to access and security issues (as noted) and based on the level of receptivity of local leaders and communities where displaced populations settle.

Informants also suggested that humanitarian actors in Niger may benefit from a deeper (more technical) understanding of underlying conflict and violence dynamics, also known as “conflict-sensitivity”. Conflict sensitivity and the “do no harm” principle were highlighted as important considerations, as inadequate attention to them in programming could inadvertently affect tensions. In this respect, informants noted that greater attention should be placed on bridging divides between actors working on conflict prevention and humanitarian actors working with displaced populations.

#### *Responses to populations affected by floods*

The MAHGC has lead responsibility with respect to floods. A National Committee for Flood Response, established by decree, plays a strategic and coordinating role.<sup>76</sup> The Committee comprises the MAHGC, the Directorate of Civil Protection, OCHA and the DNP-GCA. Each year, the MAHGC prepares a flood-related contingency plan, which acts as a management tool to anticipate, prepare and respond to floods and to support populations exposed to or affected by the impacts of floods, including their return. The contingency plan for 2020 indicates that the number of displaced people is high as floods often affect urban areas.<sup>77</sup> As noted earlier and elaborated below, the Government is yet to systematically collect data on flood related displacement in Niger.

---

<sup>76</sup> The author was not able to obtain a copy of this document. However, see the composition noted in footnote 3, p. 16. Flood Response Committees are also established at the departmental, regional and communal levels.

<sup>77</sup> Ibid., p. 5.

The 2020 contingency plan sets out the planned activities for the year, which includes prevention, preparedness and alerts, emergency relief and response, post-flood recovery, and coordination.<sup>78</sup> The contingency plan allocates roles and responsibilities to different government actors, including the Directorate of Civil Protection, the DNP-GCA and local authorities, as well as the humanitarian community.<sup>79</sup> Flood Response Committees are also established at the departmental, regional and communal levels.<sup>80</sup> Management of flood response is allocated based on the number of households affected. If less than 50 households are affected, the municipality is responsible, if 51–100 households are affected, responsibility is at the departmental level, and if 101–500 households are affected, responsibility falls to regional authorities.<sup>81</sup>

At the operational level, humanitarian partners support responses to flood-affected populations, including in situations where the responsibility falls to municipal, regional or departmental authorities. This is particularly the case where local government capacity is limited and requests are made for assistance. The priority sectors, which support flood response, include shelter, non-food items, food security, water, sanitation and hygiene, and health.

In practice, geographical zones of operation and presence also determine how the international humanitarian community engages with the response. When floods occur in locations already affected by conflict, humanitarian actors also provide humanitarian assistance to disaster-affected populations, including disaster-affected IDPs, although this can depend on whether local authorities have requested such support, and on the capacity and availability of resources. As noted, needs assessments are based on vulnerability, and floods can secondarily displace conflict-affected IDPs or heighten their vulnerability as well as that of host communities. For example, if a flood occurs in Diffa and authorities request support, humanitarian partners will respond based on their presence, access and capacities.

In areas unaffected by violence and conflict, flood response can be ad hoc. For example, if a flood occurs in Niamey or in other regions unaffected by conflict, a request from government authorities may prompt the MAHGC and OCHA to request support from the humanitarian community. As noted, the scale of households affected by floods determines which level of government has responsibility, thus meaning requests are often ad hoc and do not involve a coordinated system. Which humanitarian actors answer the Government's call depends on presence, capacity and resources, and perhaps also visibility. In such contexts, resource mobilization and responses by humanitarian actors may be weaker and less effective (although there may be greater interest in supporting responses in Niamey due to visibility).

#### *Responses to populations affected by drought*

Different governmental and international actors implement drought-related interventions. The DNP-GCA and the Ministry of Agriculture and Livestock have a lead role in this area, as do actors engaged with the food security cluster. The CNEDD and the Ministry of Environment are also relevant. However, if the intensity of drought reaches a threshold where humanitarian assistance

---

<sup>78</sup> Ibid., pp. 12–14.

<sup>79</sup> Ibid., pp. 14–15.

<sup>80</sup> Ibid., p. 15.

<sup>81</sup> Ibid.

is needed, humanitarian actors may respond, providing food security-related interventions for example, especially in regions also affected by conflict.

Each year the DNP-GCA develops a support plan, which serves as a reference document for planning and programming responses and facilitating advocacy and resource mobilization, while also specifying technical standards for interventions.<sup>82</sup> The 2020 Support Plan for Vulnerable Populations (*Plan de Soutien aux Populations Vulnérables*) addresses the planning, programming and monitoring of interventions in response to food security, nutrition and pastoralism needs. The plan indicates that dry periods have caused poor production, particularly in the regions of Tillabéri, Diffa, Maradi, Dosso, Zinder and Tahoua, some of which are areas also affected by conflict, floods or both. It also recognizes the impacts of conflict (including the declaration of states of emergency) and drought on market supply, the impacts of floods on access to basic services, and the needs of IDPs, flood victims and victims of other disasters, among others. It also notes efforts to align with the Humanitarian Response Plan for Niger.<sup>83</sup>

#### *Prevention and mitigation of displacement related to floods*

Informants suggested that fewer actors implement interventions related to the prevention of displacement. Nonetheless, Niger has seen greater DRR interventions in recent years, which has been driven by the donor community and Niger's commitment to the 2015–2030 Sendai Framework. Efforts to mitigate floods and associated risks (including the risk of displacement) have been undertaken, as floods often recur in the same areas. This includes community-based awareness-raising, early warning systems and real time communication, prohibitions on building and occupation in flood-prone areas, the building of dykes and other barriers, and relocation.<sup>84</sup> A law on prohibiting construction in flood-prone areas has also been adopted but does not have an implementing decree,<sup>85</sup> which hinders accountability and enforcement.

One key complication concerns fertile and cultivatable land and livelihoods around riverbanks and other flood-prone areas, as people are reluctant to permanently leave such locations. Households that were supported and compensated to move out of flood-prone areas have subsequently moved back and rebuilt in the same locations, and there are ongoing building projects in flood zones. Elected local authorities are responsible for enforcing relocations, but counter-enforcement incentives linked to maintaining political power exist. As such, every year, many of the same people need assistance during the flood season.

To the extent that such interventions are undertaken, flood-related prevention is carried out more often in areas that are unaffected by conflict, as conflict and violence make DRR programming difficult. Activities to mitigate flood-related risks are less prevalent in conflict-affected areas. Humanitarian actors that are present in conflict-affected regions focus primarily on emergency response and conflict-related interventions rather than DRR. In essence, not enough is done to address prevention issues in conflict-affected areas.

---

<sup>82</sup> "Plan de Soutien aux Populations Vulnérables 2020" (Niger, Office of the Prime Minister and National Food Crisis Prevention and Management System, 2020). Available from [https://reca-niger.org/IMG/pdf/plan\\_soutien\\_2020\\_dnp-gca\\_vf.pdf](https://reca-niger.org/IMG/pdf/plan_soutien_2020_dnp-gca_vf.pdf) (accessed July 2020).

<sup>83</sup> Ibid. pp. 4–7.

<sup>84</sup> The author was not able to obtain decrees or regulations concerning no-build zones.

<sup>85</sup> Written response from informant on file with the author.

### *Prevention and mitigation of displacement related to droughts*

In Niger, efforts are under way to mitigate the impacts of drought, including population movements. A regional early warning mechanism (AGRHYMET Regional Centre)<sup>86</sup> provides seasonal analysis and predictions, which are used to develop strategies and inform and raise awareness among pastoralists and farmers. The severity of the predictions also determines whether support and assistance interventions are needed. Action to support preparation includes adapting agricultural products as well as stock and distribution of crops with a shorter lifespan (quicker growth). Practical challenges also arise, especially in terms of convincing populations to use alternatives. In some regions, such as Maradi and Zinder, programmes are also being implemented that seek to increase the resilience of communities facing drought.

### *Funding*

According to informants, more funding is available at the government level to address drought and drought-related food insecurity. Humanitarian funding is largely directed towards supporting conflict and violence-affected populations, though there may be some sectoral variation. Some informants noted that very little humanitarian funding seemed to be available for flood responses. Niger has been referred to as a “forgotten crisis”<sup>87</sup> due to the “constant struggle to obtain funds”.<sup>88</sup> The limited funding available is mostly used to address emergency humanitarian responses and immediate needs, especially as crises expand into new regions.

### *Solutions*

As noted, the limited funding available means that attention is focused largely on addressing immediate humanitarian needs. According to some informants, conflict and poverty make resilience programming difficult and because emergency needs are ongoing in some parts of the country, they are in a “prolonged emergency state” and some people face “protracted displacement related to the prolonged emergency”.<sup>89</sup> Ongoing insecurity, violence and conflict also make it difficult to build longer-term strategies for areas where people lack access to basic services and solutions programming is challenging. Development actors and development interventions are less common in conflict-affected regions. Responses to flood-related disasters are also not embedded in long-term responses.

## **6. Interviews and acknowledgements**

Sixteen remote interviews were conducted with 19 key informants between March and July 2020 to gain insights on recent developments and practice. Most informants were based in Niger, though some worked in a regional capacity and others were formerly based in Niger.

<b>Organization</b>	<b>Number of interviewees</b>
---------------------	-------------------------------

<sup>86</sup> See “AGRHYMET Regional Centre” (United Nations Office for Outer Space Affairs, n.d.). Available from <http://www.un-spider.org/links-and-resources/institutions/agrhymet-regional-centre> (accessed August 2020).

<sup>87</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>88</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>89</sup> Informant interview on file with the author.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)	1
International Committee of the Red Cross (ICRC)	1
Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)	2
International Organization for Migration (IOM)	3
International Rescue Committee (IRC)	1
Ministry of Humanitarian Action and Disaster Management	2
Niger Red Cross	2
Norwegian Refugee Council (NRC)	1
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	1
Search for Common Ground	1
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	4

The author would like to thank all the informants who agreed to be interviewed for this research, despite all the challenges presented by the COVID-19 pandemic. The author is grateful for the opportunity to learn from their knowledge, insights and perceptions, for their commitment in sharing literature and other documents, and for their advice and support in identifying informants and facilitating interviews. The author also thanks colleagues at IOM Niger and UNHCR Niger, who in addition to the above, generously supported and guided the case study research and reviewed and provided feedback on a draft of this case study. All errors are the author's own.

## Anexo 5: Estudio de caso de Filipinas

1. Conflict, disaster and displacement dynamics	162
2. IDP-specific laws and policies	163
3. Non-IDP-specific laws and policies	165
3.1. Disaster risk reduction and disaster risk management	165
3.2. Climate change adaptation	168
3.3. Development	169
4. Institutional and coordination framework	170
4.1. Non-IDP-specific laws and policies	170
5. Insights on practice	172
5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics	172
5.2. Practice insights on law and policy	175
5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture	177
6. Interviews and acknowledgements	181



## 1. Conflict, disaster and displacement dynamics

Year	New disaster displacement	New conflict displacement	Conflict displacement stock <sup>1</sup>
2014	5,787,000	124,000	78,000
2015	2,221,000	288,000	62,000
2016	5,930,000	280,000	87,000
2017	2,529,000	645,000	445,000
2018	3,802,000	188,000	301,000
2019	4,094,000	183,000	182,000

The Philippines is an archipelagic State located along the so-called “Ring of Fire” and the typhoon belt in the Pacific Ocean.<sup>2</sup> It is highly exposed to a range of natural hazards, including typhoons, tropical storms, floods, earthquakes, landslides, tsunamis and volcanic eruptions. Disasters drive large-scale displacement and affect millions of people. Disasters have led to frequent, multiple or long-term displacements. Between 2014 and 2019, there was an average of over 4 million new displacements associated with disasters each year. The Philippines regularly ranks among the top countries in the world on the scale of new displacements associated with disaster.

Although smaller in scale, new internal displacements associated with conflict and violence have also become commonplace in the southern Philippines. In Mindanao, particularly in the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao (BARMM), internal conflicts involving various actors including Muslim separatists, clan militias, criminal groups, political “clans” and between government forces and some armed groups, including those inspired by the “Islamic State” have displaced people for decades. Conflict and violence continues in parts of the country with clashes between different groups and the Philippine military. For instance, violence escalated in 2017, resulting in significant displacement, most notably in Marawi.<sup>3</sup> Family or clan-based feuds, known as “rido”, in which “civilians” engage in armed violence, particularly over land, has also prompted displacements.<sup>4</sup> At the end of 2019, over 180,000 people remained internally displaced due to conflict. In Mindanao, people also become displaced due to disasters triggered

<sup>1</sup> As with all the internally displaced person (IDP) data used in this study, these figures are taken from the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Internal Displacement Database, which is available from <https://www.internal-displacement.org/database> (accessed September 2020). For more information on IDMC’s calculations and methodology, see What’s behind our data (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/philippines> (accessed September 2020). IDMC explains that the Philippines is one of the most reliable countries in Asia for data on both conflict and disaster displacement and that the primary sources for data are the government’s Disaster Response Operations Monitoring and Information Center (DROMIC – which is part of the Department of Social Welfare and Development) and UNHCR, which works with partners in the Mindanao region. DROMIC provides national coverage and publishes regular situation reports, which include overall figures for conflict and disaster displacement. Cases in which conflict- and disaster-related displacement have not been reported by DROMIC have related to smaller-scale events. UNHCR’s data has been helpful for providing more detailed information on the varied forms of conflict-associated displacement. See Philippines: Disaster displacement data from preparedness to recovery (GP20, 2020). Available from [https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/philippines\\_DDDPR.pdf](https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/philippines_DDDPR.pdf) (accessed January 2021)

<sup>2</sup> For general background on the Philippines and displacement see “Country information: Philippines” (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/philippines> (accessed June 2020). See also the range of reports available from this web page for further information.

<sup>3</sup> Ibid; Philippines: Mindanao conflict (ACAPS, n.d.). Available from <https://www.acaps.org/country/philippines/crisis/mindanao-conflict> (accessed September 2020).

<sup>4</sup> Informant interview on file with the author.

by natural hazards such as typhoons, earthquakes and floods,<sup>5</sup> and multiple displacements associated with both conflict and disaster occurs.<sup>6</sup>

Many internally displaced persons (IDPs) sheltering in evacuation centres within host communities or in urban settings in the aftermath of disasters return to their places of origin relatively quickly, even if they return to damaged or destroyed homes, depleted livelihoods and places of disaster risk.<sup>7</sup> This does not necessarily mean people who return have overcome protection and assistance needs associated with their displacement.<sup>8</sup> Others may face obstacles to return, including due to military restrictions in certain areas or because areas of origin have been deemed unsafe. Some are relocated to new sites or continue to live in transitional shelters.

The confluence of factors and the experience of multiple displacements can compound precarious living conditions, deplete resilience and increase vulnerability. Marginalized groups such as indigenous populations are particularly affected.<sup>9</sup> Displacement also occurs in the context of insecure land tenure or “informal rights”.<sup>10</sup> Some of the reasons why displacement may become long-term or constrain durable solutions relate to conflict and violence, including over land; insufficient or unsuitable land for relocation sites; lack of effective justice systems, including to address land-tenure conflicts; inadequate investment in and focus on sustainable livelihoods and productive assets; and inadequate consultation and conditions in relocation sites.<sup>11</sup>

## 2. IDP-specific laws and policies

The Philippines does not have an IDP-specific law or policy, notwithstanding over a decade of efforts and debates to develop national legislation on this topic.<sup>12</sup> In May 2013, President Aquino III vetoed an IDP bill on the basis that certain aspects were unlawful, and others, such as powers granted to the Philippines Commission on Human Rights, were unconstitutional.<sup>13</sup> A revised bill

---

<sup>5</sup> See “Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons on His Mission to the Philippines”, A/HRC/32/35/Add.3 (United Nations Human Rights Council, 2016). Available from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1606860.pdf> (accessed September 2020); “Cycle of conflict and neglect: Mindanao’s displacement and protection crisis. Summary and recommendations” (IDMC, 2009). Available from <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/200910-ap-philippines-cycle-of-conflict-and-neglect-sumrec-country-en.pdf> (accessed September 2020); footnote 1 (IDMC, 2020).

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid., paragraph 6; “Breaking the impasse: Reducing protracted internal displacement as a collective outcome” (Walter Kälin and Entwisle Chapuisat, 2017). Available from <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse.pdf> (accessed September 2020), annex I, section III.

<sup>8</sup> “Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons on His Mission to the Philippines”, A/HRC/32/35/Add.3 (United Nations Human Rights Council, 2016). Available from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1606860.pdf> (accessed September 2020), *ibid.*

<sup>9</sup> For a discussion of the specific vulnerabilities faced by indigenous populations, see Inclusive data on disaster displacement must include indigenous people (Álvaro Sardiza Miranda *et al.*, 2020). Available from <https://www.internal-displacement.org/expert-opinion/inclusive-data-on-disaster-displacement-must-include-indigenous-people> (accessed January 2021).

<sup>10</sup> Correspondence with the author. Disaster risk may be considered reasonable ground for eviction of informal settlers. Further information may be found in Republic Act No. 7279, also known as the Urban Development and Housing Act of 1992.

<sup>11</sup> Footnote 7 (Walter Kälin and Hannah Entwisle Chapuisat, 2017), annex I, section III.

<sup>12</sup> Footnote 5 (Human Rights Council, 2016), paragraph 9.

<sup>13</sup> *Veto Message of President Aquino on Senate Bill No. 3317 and House Bill No. 5627* (The Philippines, Official Gazette, 2013). Available from <http://www.officialgazette.gov.ph/2013/05/24/veto-message-of-president-aquino-on-senate-bill-no-3317-and-house-bill-no-5627/> (accessed September 2020); *ibid.*

from 2014 was based on and referenced the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement.<sup>14</sup> It declared a “State policy to adopt a rights-based approach for the promotion and protection of the rights of internally displaced persons in situations of armed conflict, generalized and/or organized violence, clan wars, violations of human rights, implementation of development projects, natural, human-induced and human-made hazards.”<sup>15</sup> The definition of IDP included these triggers of displacement.<sup>16</sup> In delineating its scope, the bill identified the relevance of the Climate Change Act of 2009 and the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 to addressing risks associated with natural hazards and the impacts of climate change on the rights of IDPs.<sup>17</sup> The bill was presented to legislative bodies, but was never adopted.<sup>18</sup>

More recently, the issue has been given new momentum. In 2019 and 2020, four draft IDP bills entitled “Protecting the Rights of Internally Displaced Persons, Providing Penalties for Violations thereof and for Other Purposes” were filed before the Philippines House of Representatives, while another two versions were filed before the Philippines Senate.<sup>19</sup> Efforts to reconcile these documents and to advocate for their adoption among the legislature are ongoing. Institutional coordination and leadership are among the key issues to be resolved.<sup>20</sup>

Despite the absence of a specific IDP law or policy, the Philippines has a range of other legal and policy instruments that are applicable to the protection and assistance of IDPs. These include the Philippine Constitution and other laws on rights protection;<sup>21</sup> civil documentation; gender-based violence; and the protection of children (as well as the Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 discussed in section 3). In this respect, the Act Providing for the Special Protection of Children in Situations of Armed Conflict and Providing Penalties for Violations Thereof (RA 11188), and the Children’s Emergency Relief and Protection Act (RA 10821) are particularly notable.

RA 11188, addressing protection in armed conflict, is applicable to “all children involved in, affected by or *displaced* by armed conflict.”<sup>22</sup> The act explicitly references the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement and addresses the rights and protection of children in situations of armed conflict, which include internally displaced children.<sup>23</sup> They are defined to include children who have fled in the context of armed conflict and situations of generalized violence.<sup>24</sup> RA 11188 does not reference disaster situations. On the other hand, RA 10821 on emergency relief and protection for children applies in disaster and other emergency situations.

---

<sup>14</sup> *Rights of Internally Displaced Persons Act: Senate Bill No. 1142 (2014)* (The Philippines, 2014). Available from <https://www.refworld.org/docid/5b42f5974.html> (accessed September 2020).

<sup>15</sup> *Ibid.*, section 2. See also section 4.

<sup>16</sup> *Ibid.*, section 3(h).

<sup>17</sup> *Ibid.*, section 4.

<sup>18</sup> Philippines (Global Protection Cluster, n.d.). Available from <https://www.globalprotectioncluster.org/2018/07/27/philippines/> (accessed September 2020).

<sup>19</sup> Informant interview and exchanges on file with the author.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> For example, there are instruments on the rights of indigenous people.

<sup>22</sup> *Republic Act No. 11188: An Act Providing for the Special Protection of Children in Situations of Armed Conflict and Providing Penalties for Violations Thereof*, section 5 (The Philippines, Official Gazette, 2019). Available from <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2019/01jan/20190110-RA-11188-RRD.pdf> (accessed September 2020). Implementing regulations were adopted in May 2019.

<sup>23</sup> *Ibid.*, section 5(k).

<sup>24</sup> *Ibid.*, section 5(v).

The State policy proclaims “to protect the fundamental rights of children before, during, and after disasters and other emergency situations when children are gravely threatened or endangered by circumstances that affect their survival and normal development”.<sup>25</sup> “Disaster” (as well as “emergency”, “hazard” and “state of calamity”, *inter alia*) is defined in accordance with the National Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 (discussed in section 3), which is cross-referenced multiple times. While RA 10821 does not explicitly reference displacement, the act does address issues related to evacuation. Conflict is not mentioned in RA 10821 and its references to violence pertain to violence against women. RA 11188 includes sanctions against violators. RA 10821 does not.

### 3. Non-IDP-specific laws and policies

Given its vulnerability to natural hazards, legal and institutional structures on addressing disasters in the Philippines have evolved over decades.<sup>26</sup> The contemporary framework is based on a law adopted in 2010, which together with a framework developed pursuant to it, contains some recognition of displacement and interactions between disasters and conflict dynamics. Efforts to revise the 2010 law remain a work-in-progress, and as such the 2010 law continues to provide the overarching legal architecture.<sup>27</sup> It is supplemented by a plethora of other instruments.<sup>28</sup> In the absence of a specific law on internal displacement, the Philippines has used a disaster management approach to address displacement, including displacement associated with conflict.<sup>29</sup>

#### 3.1. Disaster risk reduction and disaster risk management

#### **Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 (and National Disaster Risk Reduction and Management Framework of 2011)**

The Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 was seen as a reflection of the Philippines’ commitment to reform its domestic framework in accordance with global instruments and to shift the paradigm from reactive disaster responses to one of disaster risk reduction (DRR) and disaster risk management (DRM).<sup>30</sup> The act contains substantive provisions

---

<sup>25</sup> The Philippines, *Republic Act No. 10821: An Act Mandating the Provision of Emergency Relief and Protection for Children Before, During, and After Disasters and Other Emergency Situations* (The Philippines, Official Gazette, 2016). Available from <https://www.officialgazette.gov.ph/2016/05/18/republic-act-no-10821/> (accessed September 2020), section 2.

<sup>26</sup> See “Disaster risk reduction in the Philippines: status report 2019”, (United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNDRR], 2019). Available from <https://www.undrr.org/publication/disaster-risk-reduction-philippines> (accessed September 2020); “Philippines: disaster management reference handbook” (Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance, 2018). Available from <https://www.cfe-dmha.org/LinkClick.aspx?fileticket=TAfF2w1Kghw%3d&portalid=0> (accessed September 2020).

<sup>27</sup> See Adopted legislation and rules: Philippines DRM bill (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, n.d.). Available from <https://www.ifrc.org/what-we-do/disaster-law/about-disaster-law/international-disaster-response-laws-rules-and-principles/idrl-guidelines/new-legislation-adopted-on-idrl/> (accessed September 2020); footnote 26 (UNDRR, 2019); informant interview on file with the author.

<sup>28</sup> See discussion on operational and coordination plans in section 5.2.

<sup>29</sup> See “A disaster approach to displacement: IDPs in the Philippines” (Reinna Bermudez, Francis Tom Temprosa and Odessa Gonzalez Benson, 2018). Available from <https://www.fmreview.org/GuidingPrinciples20/bermudez-temprosa-gonzalez-benson> (accessed September 2020), which also highlights some of the limits of this approach.

<sup>30</sup> See “National Disaster Risk Reduction and Management Framework” (The Philippines, National Disaster Risk Reduction and Management Council, 2011). Available from [https://www.adrc.asia/documents/dm\\_information/Philippines\\_NDRRM\\_Framework.pdf](https://www.adrc.asia/documents/dm_information/Philippines_NDRRM_Framework.pdf) (accessed September 2020); “Disaster-induced internal displacement in the Philippines: the case of Tropical Storm Washi/Sedong” (Justin Ginnetti *et al.*, 2013). Available

to shape the legal, policy, institutional, coordination, funding, accountability and implementation landscape on DRR and DRM.<sup>31</sup> Under this act, the declared policy includes upholding people's constitutional rights to life and property by addressing root causes of vulnerabilities to disasters, strengthening institutional capacity for DRR and DRM, and by building community resilience to disasters and climate change impacts.<sup>32</sup> The declared policy also includes adopting a holistic, comprehensive, integrated and proactive DRR and DRM approach to lessen socioeconomic and environmental impacts of disasters including climate change, and to promote the involvement and participation of all sectors and stakeholders at all levels, especially the local community.<sup>33</sup>

In this context, the act's scope covers development of policies and plans and the implementation of actions and measures pertaining to all aspects of DRR and DRM, including good governance, risk management and early warning, knowledge-building and awareness-raising, reducing underlying risk factors and ensuring preparedness for effective response and early recovery.<sup>34</sup> Although the rights of affected people are not in focus, they are noted in the act, including in the State's policy. It declares that the State must "[a]dhere to and adopt universal norms, principles and standards of humanitarian assistance and the global effort on risk reduction"<sup>35</sup> and "[e]nsure that disaster risk reduction and climate change measures are gender responsive, sensitive to indigenous knowledge systems, and respectful of human rights".<sup>36</sup>

Only a few notable references to displacement and the needs of displaced populations are found in the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010. In its definition of "disaster preparedness", the act indicates that preparedness includes activities such as "the development of arrangements for [...] evacuation [...] which] must be supported by formal institutional, legal and budgetary capacities."<sup>37</sup> Another provision tasks certain institutional bodies with maintaining a database of locations of critical infrastructure and capacities, including evacuation centres.<sup>38</sup> Most notably, the mandated functions of local authorities include recommending the "implementation of forced or preemptive evacuation of local residents, if necessary".<sup>39</sup> In section 12, which concerns the establishment of local DRR and DRM offices and committees responsible for setting the direction, development and implementation of programmes, the act contains its only explicit reference to internal displacement. In the context of responding to and managing the adverse effects of emergencies and carrying out recovery

---

from <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2013-ap-philippines-DRR-country-en.pdf>, (accessed September 2020).

<sup>31</sup> *Republic Act No. 101211: An Act Strengthening the Philippine Disaster Risk Reduction and Management System, Providing for the National Disaster Risk Reduction and Management Framework and Institutionalizing the National Disaster Risk Reduction and Management Plan, Appropriating Funds Therefor and for Other Purposes* (The Philippines, Official Gazette, 2010). Available from <https://www.refworld.org/docid/5b42f43f4.html> (accessed September 2020).

<sup>32</sup> *Ibid.*, section 2(a).

<sup>33</sup> *Ibid.*, section 2(d).

<sup>34</sup> *Ibid.*, section 4.

<sup>35</sup> *Ibid.*, section 2(b).

<sup>36</sup> *Ibid.*, section 2(j).

<sup>37</sup> *Ibid.*, section 3(j).

<sup>38</sup> *Ibid.*, section 12(c)(12).

<sup>39</sup> *Ibid.*, section 11(b)(3). Similarly, the definition of "disaster prevention" states that it "expresses the concept and intention to completely avoid potential adverse impacts through action taken in advance such as [...] land-use regulations that do not permit any settlement in high-risk zones" (section 3(k)). This provision also appears to reflect an appreciation of the potential for displacement and other harm if people settle in areas prone to risks.

activities, local and village-level bodies are required to “endeavor to create a special place where internally-displaced mothers can find help with breastfeeding, feed and care for their babies and give support to each other”.<sup>40</sup>

The Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 includes one reference to conflict. It articulates a State policy to “[m]ainstream disaster risk reduction into the peace process and conflict resolution approaches in order to minimize loss of lives and damage to property, and ensure that communities in conflict zones can immediately go back to their normal lives during periods of intermittent conflicts”.<sup>41</sup> The term “state of calamity” is defined in this act as “a condition involving mass casualty and/or major damages to property, disruption of means of livelihoods, roads and normal way of life of people in the affected areas as a result of the occurrence of natural or human-induced hazard”,<sup>42</sup> and arguably captures situations of conflict or violence. The term is used in provisions on the declaration and lifting of a state of calamity, emergency powers, functions of institutional actors and funding mechanisms. “Complex emergencies” are defined as “a form of human-induced emergency in which the cause of the emergency as well as the assistance to the afflicted is complicated by intense level of political considerations” and therefore potentially also encompasses conflict and violence.<sup>43</sup> However, the term “complex emergency” is only used in two provisions, both on funding allocations.<sup>44</sup>

The notion of “vulnerability” is sufficiently broad to capture human-induced hazards; it is defined as “the characteristics and circumstances of a community, system or asset that make it susceptible to the damaging effects of a hazard. Vulnerability may arise from various physical, social, economic, and environmental factors such as poor design and construction of buildings, inadequate protection of assets, lack of public information and awareness, limited official recognition of risks and preparedness measures, and disregard for wise environmental management”.<sup>45</sup> Explanation of conflict-related political dimensions are however, notably absent. Meanwhile, “vulnerable and marginalized groups” are defined as “those that face higher exposure to disaster risk and poverty including, but not limited to, women, children, elderly, differently-abled people, and ethnic minorities.”<sup>46</sup>

Under the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010, a National Disaster Risk Reduction and Management Framework (NDRRMF) must be developed to provide “a comprehensive, all-hazards, multi-sectoral, inter-agency and community-based approach” to DRR and DRM and to serve as the principal guide to DRR and DRM efforts in the country.<sup>47</sup> The first

---

<sup>40</sup> Ibid., section 12(c)(16).

<sup>41</sup> Ibid., section 2(i). The Act also contains multiple references to “climate change” and “development” throughout, reflecting the recognition of interactions between disaster and DRR, DRM and these two factors.

<sup>42</sup> Ibid., section 3(II).

<sup>43</sup> Ibid., section 3(f).

<sup>44</sup> Ibid., sections 21 and S.22(c). In each provision, the funds can be used “for relief and recovery programs in order that situation and living conditions of people in communities or areas stricken by disasters, calamities, epidemics, or complex emergencies, may be normalized as quickly as possible.”

<sup>45</sup> Ibid., section 3(nn).

<sup>46</sup> Ibid., section 3(oo).

<sup>47</sup> Ibid., section 6(a).

NDRRMF was adopted in 2011.<sup>48</sup> It references the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement, noting that the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010:

underscored the importance of being consistent with global agreements and declarations. Also, it supported compliance with international commitments relating to climate change adaptation. The said law promotes adherence to universal norms, principles and standards on humanitarian assistance such as the [...] United Nations Guiding Principles and Guidelines on Internal Displacement and Durable Solutions”.<sup>49</sup>

The NDRRMF includes evacuation-related measures as key result areas for disaster preparedness and disaster response. It aims to raise awareness and understanding among authorities and other stakeholders – including the Philippines population – of the country’s DRR and DRM goals and guide national and local action by serving as a benchmarking, monitoring and evaluation tool. The NDRRMF recognizes that the Philippines is affected by human-induced disasters, such as conflict and war, which is highlighted as a cross-cutting issue, and that people are forced to evacuate in such situations. It acknowledges overlaps, noting that the “country is challenged by increasing disaster and climate risks caused by dynamic combinations of natural and human-induced hazards, exposure, and people’s vulnerabilities and capacities.”<sup>50</sup> In accordance with the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010, it re-emphasizes the goal of mainstreaming DRR “into the peace process and conflict resolution approaches”.<sup>51</sup>

### 3.2. Climate change adaptation

#### **Climate Change Act of 2009 and the National Framework Strategy on Climate Change 2010–2022**

The Climate Change Act of 2009 complements the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010.<sup>52</sup> The Climate Change Act recognizes the interdependence between DRR and climate change adaptation and between climate change and development and contains multiple references to these themes. However, the act does not reference displacement or other forms of human mobility.<sup>53</sup> Similarly, it does not reference conflict. It requires the development of a National Framework Strategy on Climate Change and a National Climate Change Action Plan.<sup>54</sup> The Framework Strategy recognizes the adverse effects of climate change on human settlements

---

<sup>48</sup> See footnote 30.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid. There are discussions on climate change adaptation and development in which disasters are framed as a development concern. The emphasis is on the shift to a DRR and DRM paradigm and to a multi-hazard, intersectoral, inter-agency and government-wide approach. Increased migration is also mentioned.

<sup>52</sup> *Republic Act No. 9729: An Act Mainstreaming Climate Change into Government Policy Formulations, Establishing the Framework Strategy and Program on Climate Change, Creating for this Purpose the Climate Change Commission, and for Other Purposes* (The Philippines, Official Gazette, 2009). Available from <https://www.officialgazette.gov.ph/2009/10/23/republic-act-no-9729/> (accessed October 2020). In 2012, Republic act no. 10174 amended the Climate Change Act to provide long-term climate financing for local government units and people’s organizations’ climate adaptation initiatives (see, for example “Climate laws and policies” (Green Climate Fund Philippines, n.d.). Available from <https://www.gov.ph/web/green-climate-fund/climate-laws-and-policies>) (accessed October 2020).

<sup>53</sup> Ibid. Section 10 of the act, on a panel of experts, notes that the panel shall provide advice on “enhancement of adaptive capacity of vulnerable human settlements to potential impacts of climate change.”

<sup>54</sup> Ibid., sections 11–13.

and notes that migratory movements into at-risk areas are contributing to overall vulnerability to climate change.<sup>55</sup> However, it features no explicit references to displacement, nor to IDPs.<sup>56</sup>

### **National Adaptation Plan, National Adaptation Programme of Action and Intended Nationally Determined Contribution (2015)**

The Philippines has not submitted a National Adaptation Plan (NAP), or a National Adaptation Programme of Action (NAPA).<sup>57</sup> Its Intended Nationally Determined Contribution (INDC), which was submitted in 2015, does not contain any references to IDPs, internal displacement or other forms of human mobility.<sup>58</sup>

### 3.3. Development

#### **Philippine Development Plan 2017–2022**

The Philippine Development Plan 2017–2022 (PDP) contains one explicit reference to IDPs and several references to displacement.<sup>59</sup> In chapter 17 (“Attaining Just and Lasting Peace”), within the scope of an outcome focused on protecting communities in conflict-affected areas and developing conflict-vulnerable areas, the PDP states that programmes and initiatives dealing with peace concerns surrounding internal armed conflicts will be harmonized; these include “protection of rights and promotion of interests of vulnerable groups”, including IDPs.<sup>60</sup> In chapter 11 (“Reducing Vulnerability of Individuals and Families”), notable references to displacement relate to the vulnerability of children and indigenous people and displacement in the context of development policies.<sup>61</sup> The PDP also refers to the relocation or resettlement of people in the context of disaster, as well as evacuation. Many of the references to conflict feature in chapter 17, which recognizes that communities that experience armed conflict are frequently among the

---

<sup>55</sup> “National Framework Strategy on Climate Change 2010–2022” (The Philippines, Climate Change Commission, 2009). Available from [http://www.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2013/10/nfsc\\_sgd.pdf](http://www.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2013/10/nfsc_sgd.pdf) (accessed October 2020), section 5.2.6.

<sup>56</sup> The National Climate Change Action Plan 2011–2028 (NCCAP) assesses climate risks and outlines and agenda for adaptation and mitigation. Its priorities include human security, and it outlines specific programmes and strategies to enhance the adaptive capacity and resilience of communities to climate change (pp. I, 5–6). In this context, it contains references to human mobility. For example, the NCCAP explains that “Security concerns associated with climate change include the potential for conflict over natural resources, population displacement and migration as a result of sea-level rise or other large-scale biophysical, ecological or social disruptions, and the prospect of increasingly frequent humanitarian disasters as the result of extreme climate events. The notion of human security amidst climate change risks, therefore, considers a state or condition where individuals and communities have the options necessary to end, mitigate or adapt to threats to their human, environmental and social rights; have the capacity and freedom to exercise these options, and actively participate in pursuing these options” (p. 16). There is a further reference to displacement in the framework, as well as references to “climate refugees”. References to conflict relate primarily to resources or climate-change induced conflicts.

<sup>57</sup> National Adaptation Plans (United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC], n.d.). Available from [https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/News/Pages/national\\_adaptation\\_plans.aspx](https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/News/Pages/national_adaptation_plans.aspx) (accessed October 2020); Submitted NAPAs (UNFCCC, n.d.). Available from <https://unfccc.int/topics/resilience/workstreams/national-adaptation-programmes-of-action/napas-received>, (accessed October 2020).

<sup>58</sup> “Intended Nationally Determined Contributions: Communicated to the UNFCCC on October 2015” (The Philippines, 2015). Available from <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Philippines/1/Philippines%20-%20Final%20INDC%20submission.pdf> (accessed October 2020).

<sup>59</sup> “Philippine Development Plan 2017–2022” (The Philippines, National Economic and Development Authority, 2017). Available from <http://pdp.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2017/01/PDP-2017-2022-07-20-2017.pdf> (accessed October 2020).

<sup>60</sup> *Ibid.*, p.266.

<sup>61</sup> *Ibid.*, chapter 11. Other human movement-related language, such as “migration” and “mobility” is referenced extensively, but rarely in relation to conflict and disaster-related contexts.



poorest and families that belong to these communities need to be prepared to evacuate promptly.<sup>62</sup>

#### 4. Institutional and coordination framework

##### 4.1. Non-IDP-specific laws and policies

#### **Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010**

The Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 established (or relaunched an existing body as) the National Disaster Risk Reduction and Management Council (NDRRMC).<sup>63</sup> The NDRRMC is an inter-agency body, comprised of the heads of government departments and agencies, including the Armed Forces and the Climate Change Commission (CCC) (discussed in the paragraph on the Climate Change Act of 2009) and representatives of civil society and the private sector.<sup>64</sup> It has overall authority for policymaking, coordination, integration, supervision, monitoring and evaluation.<sup>65</sup> The NDRRMC's extensive responsibilities include advising the President on the status of disaster preparedness, prevention, mitigation, response and rehabilitation operations; recommending the declaration of a state of calamity to the President; developing the NDRRMF; establishing early warning, alert and response systems; managing and mobilizing resources for DRR and DRM, including a fund established under the act; and developing vertical and horizontal coordination mechanisms for coherent implementation.<sup>66</sup> Some of these responsibilities require coordination with the CCC.<sup>67</sup>

The Secretary of the Department of National Defense chairs the NDRRMC.<sup>68</sup> The Chairperson of the NDRRMC also has the power to call on the Philippines reserve forces to assist in relief and rescue during disasters and calamities.<sup>69</sup> The NDRRMC comprises four Vice-Chairs, each with a different area of responsibility: (1) the Secretary of the Department of Interior and Local Government is responsible for disaster preparedness; (2) the Secretary of the Department of Social Welfare and Development (DSDW) is responsible for disaster response; (3) the Secretary of Department of Science and Technology is responsible for disaster prevention and mitigation; and (4) the Director General of the National Economic and Development Authority (NEDA) covers disaster rehabilitation and recovery.<sup>70</sup>

The Office of Civil Defense (OCD) is the Secretariat of the NDRRMC.<sup>71</sup> The Office is responsible for administering a comprehensive civil defence, DRR and DRM programme through the provision of leadership and strategic and systematic approaches. The administrator of the OCD is also the

---

<sup>62</sup> Ibid., p. 259.

<sup>63</sup> See footnote 31, section 5.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid., section 6.

<sup>66</sup> Ibid., section 6; section 16.

<sup>67</sup> Ibid., section 6(j) and 6(n).

<sup>68</sup> Ibid., section 5.

<sup>69</sup> Ibid., section 7.

<sup>70</sup> Ibid., section 5.

<sup>71</sup> Ibid., section 8.

Executive Director of the NDRRMC.<sup>72</sup> The OCD also has extensive and diverse functions and responsibilities, including advising the NDRRMC; developing and implementing national standards; advising, reviewing, evaluating and providing local-level technical assistance; and capacity-building.<sup>73</sup>

The Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 decentralizes and devolves authority, responsibility and resources to subnational and local authorities. It establishes (or renames) the Regional Disaster Risk Reduction and Management Councils (RDRRMCs) and the Local Disaster Risk Reduction and Management Councils (LDRRMCs), which exist at the provincial, city and municipal levels.<sup>74</sup> The OCD officers serve as the Chairpersons of the RDRRMCs and regional representatives of each of the four government departments that serves as Vice-Chairs of the NDRRMC are the Vice-Chairs of the regional councils. Regional OCD offices serves as the secretariats of the RDRRMCs.<sup>75</sup> LDRRMCs are comprised of the head of the local social welfare and development office, the local planning and development officer, a member of the Philippines Red Cross and relevant members of the Armed Forces and the police.<sup>76</sup> The act also establishes a Local Disaster Risk Reduction and Management Office (LDRRMO) in every province, city and municipality, as well as a Barangay Disaster Risk Reduction and Management Committee in every barangay, which are responsible for the direction, development, implementation and coordination of DRM programmes within their territorial jurisdiction.<sup>77</sup> The LDRRMOs are under the office of the governor, the city mayor or the municipal mayor, as applicable.<sup>78</sup>

Coordination and leadership in emergency contexts, including preparing for, responding to and recovering from the effects of a disaster is determined according to specific criteria. The breadth of geographic impacts determines responsibility.<sup>79</sup> Local government units (LGUs) have the primary responsibility as first responders.<sup>80</sup>

### **Climate Change Act of 2009**

The Climate Change Act of 2009 established the Climate Change Commission (CCC), a body chaired by the President that holds the same status as a national government agency and is attached to the Office of the President.<sup>81</sup> It is the lead policymaking body on climate change and is responsible for coordinating, monitoring and evaluating programmes and action plans to ensure the mainstreaming of climate change into development plans and programmes pursuant to the act.<sup>82</sup> The CCC's Advisory Board includes the Secretary of the Department of the Interior and Local

---

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Ibid., section 9.

<sup>74</sup> Ibid., sections 10-12; as confirmed through correspondence on file with the author. At the barangay level, the council is known as the Barangay Development Council.

<sup>75</sup> Ibid., section 10.

<sup>76</sup> Ibid., section 11.

<sup>77</sup> Ibid., section 12.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid., section 15.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> See footnote 52, section 4.

<sup>82</sup> Ibid., sections 4–5.

Government and the Secretary of the Department of National Defense, who chairs the NDRRMC. At least one sectoral representative must be from the DRR community. The powers and functions of the CCC include to “[c]ordinate and establish a close partnership with the [NDRRMC] in order to increase efficiency and effectiveness in reducing the people’s vulnerability to climate related disasters.”<sup>83</sup> Roles of various government agencies, including the Department of the Interior and Local Government are set out in section 15. The act also establishes a Climate Change Office to assist the CCC, a National Panel of Technical Experts, and a People’s Survival Fund.<sup>84</sup>

### **Intended Nationally Determined Contribution (2015)**

The Philippines’ INDC indicates that a Cabinet Cluster on Climate Change Adaptation and Mitigation was created to focus on increasing convergence and coordination among government agencies with key roles in the adaptation and mitigation area.<sup>85</sup>

### **Philippine Development Plan 2017–2022**

The Philippines’ National Economic and Development Authority (NEDA) prepared the PDP. Under the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010, NEDA is one of the four Vice-Chairs of the NDRRMC and is responsible for disaster rehabilitation and recovery.

## **5. Insights on practice**

The following discussion reflects insights and *perceptions* gained from practice. They were gathered through remote interviews with 19 informants. Where specific documents are discussed, they are referenced in footnotes.

### **5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics**

#### *“Evacuees” more common nomenclature*

The terms “IDP” and “internal displacement” are not commonplace in the Philippines. Many LGUs and operational actors do not use the terms “IDPs” or “displaced persons”. The term more frequently used to refer to displaced persons is “evacuees”.<sup>86</sup>

#### *Disaster is the backdrop in the Philippines*

In general, in the island groups of Luzon and Visayas, internal displacement is predominantly triggered by disasters, although there are “pockets” of violence. In Mindanao, by contrast, relatively more internal displacement may be triggered by conflict, and displacement associated

---

<sup>83</sup> Ibid., section 9(j). The Act says the “National Disaster Coordinating Council”, but the Climate Change Act was passed before the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010, and therefore used the name of the former body; see also section 9 more generally.

<sup>84</sup> Ibid., sections 8, 10 and 18.

<sup>85</sup> See footnote 58, p. 2.

<sup>86</sup> Informant interview on file with the author. Some LGUs in Manila may be an exception. In this context, humanitarian agencies continue to advocate for the use of the terms “IDPs” and “displaced persons”.

with both conflict and disaster is prevalent. As such, in the Philippines, the “backdrop is disaster”.<sup>87</sup>

#### *Conflict-related triggers, impacts on people and returns*

As noted in section 1, in Mindanao, diverse manifestations of conflict and violence trigger displacement. Examples include confrontations involving different constellations of government Armed Forces, ISIS-inspired and other armed groups, family or clan-based feuds, or *rido* between (influential and resourced) families, often related to land or other resources. While all these dimensions are jointly categorized as “conflict and violence”, the triggers, scales and impacts on people are diverse, and this must be taken into account and analysed to develop appropriate and targeted solutions, as well as prevention and response strategies. For example, displacement can be both temporary and repetitive in some conflict contexts. In others, displacement tends to last longer than displacement associated with disasters. Return is not always possible when responses are militarized, which is more frequent in conflict situations. People seeking to return to conflict-affected areas face barriers, including restrictions on return or insecurity.

#### *Return in disaster contexts*

When disasters trigger displacement, many people return home soon after emergency conditions subside. Informants reported that “it is easier for disaster-affected populations to return.”<sup>88</sup> While returns may not always comply with international standards (for example, voluntary return in safety and with dignity) the “decision” to return may be made by IDPs in the sense that they return of their own volition and not necessarily due to government orders. In some situations, displacement associated with disasters may also become protracted; the breadth of destruction of houses and dwellings and impacts on livelihoods influence such predicaments. On the other hand, some IDPs refrain from returning on their own volition as return may mean that they are unable or precluded from accessing government assistance and services. In other disaster contexts, however (for example, earthquakes), IDPs may not be permitted to return because their barangays are identified as areas of high risk, creating ongoing “transitional” predicaments.

#### *Pre-emptive displacement and rido may not always be recognized*

In the context of conflict, people flee to avoid attacks, fighting and violence. Pre-emptive displacements in anticipation of harm occur when armed groups or military actors move into the proximity of villages and civilian areas. These anticipatory and pre-emptive movements may not always have been recognized as displacement in the past as “nothing has happened” to prompt or trigger flight.<sup>89</sup> In addition, local government authorities may not necessarily be able to utilize “calamity funds” to support such pre-emptive movements. Furthermore, displacement associated with *rido* is not always recognized and therefore populations displaced by it may not necessarily receive the support and assistance they need.

#### *Access, militarization and humanitarian assistance*

---

<sup>87</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>88</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>89</sup> Informant interview on file with the author.

Humanitarian access is generally easier in disaster situations and more complicated in areas affected by conflict. Volatility in security conditions generates unpredictability and uncertainty around the provision of humanitarian aid. Access to affected populations can vary, depending on factors such as the presence of State and non-State armed actors and the intensity, scale and dynamics of conflict. A militarized approach influences responses. The need to seek formal permission for access, restrictions on movement and security-related delays presents impediments and create barriers. These dimensions affect the timeliness of responses. When non-State armed groups are engaged in confrontations, delays may stem from verification processes and concerns associated with “terrorist” infiltration of displaced communities. Specific protocols related to security and monitoring are more prevalent in conflict. Some IDPs are also hard to access because they displace into areas inaccessible to the government and its Armed Forces.

### *Vulnerability, multiple displacements and overlap*

Vulnerable communities, including indigenous people; those in high-risk, hazard-prone areas; and people affected by conflict and violence, are at higher risk of being displaced. Some people have been displaced multiple times in their lifetime. In Mindanao, the same people can be “displaced again and again” by conflict.<sup>90</sup> Equally, there are situations and municipalities where the two triggers may affect the same people, such as when floods occur in areas affected by fighting. For example, people who have fled in the context of the so-called “Marawi siege” have been affected by subsequent insecurity or disaster.<sup>91</sup> Similarly, people displaced into evacuation centres in the context of the Zamboanga City crisis were subsequently affected by heavy rainfall and flooding.<sup>92</sup> Informants also noted that in parts of Maguindanao province people are repeatedly displaced by conflict and violence and by disasters.<sup>93</sup> Multiple displacements, including those stemming from diverse forms of violence and conflict or disaster, compound conditions of vulnerability and “become more and more complex” to address.<sup>94</sup>

### *Assistance, needs and registration*

In general, assistance is focused on key tangible items, including food, non-food items, shelter and psychosocial support. Informants indicated that in conflict contexts, psychosocial needs are particularly acute, given multiple displacements; the volatility of insecurity; restrictions on access and protracted displacement in transitional shelters or among family and friends. Populations affected by multiple triggers of displacement also present with acute psychosocial needs. Displaced people who live with friends and relatives may fail to register with government and humanitarian actors and as a consequence struggle to access assistance and protection-oriented support. When such hosting arrangements become protracted, IDPs’ and host families’ coping

---

<sup>90</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>91</sup> “The Philippines’ Marawi City remains wrecked nearly 2 years after ISIS war” (Julie McCarthy, 2019). Available from <https://www.npr.org/2019/06/12/731218264/the-philippines-marawi-city-remains-wrecked-nearly-2-years-after-isis-war?t=1603112404545> (accessed October 2020); Informant interview on file with the author.

<sup>92</sup> However, it should be noted that multiple displacements such as this are not necessarily a common occurrence in Marawi or Zamboanga. Correspondence on file with the author.

<sup>93</sup> See also, “Philippines: Amid floods and armed conflict, a safer space for students in Pagatin” (ICRC, 2020). Available from <https://www.icrc.org/en/document/amid-floods-and-armed-conflict-safer-space-students-pagatin> (accessed: February 2021).

<sup>94</sup> Informant interview on file with the author.

capacities may be undermined. Some IDPs, including those concerned about being perceived as affiliated with non-State groups are also hesitant to provide information to authorities and struggle to access available services.

### *Media attention, solidarity and agency*

Media coverage of disasters and their impacts is prominent in the Philippines, although such attention can cease abruptly once the immediate emergency ends. Informants suggested that media attention and public sentiments of solidarity influence government responses as government actors seek to maintain a strong public image. However, shifts in media coverage of disasters do not necessarily mean the needs of disaster-affected and displaced populations have dramatically decreased. Media coverage offers opportunities for advocacy on disaster-related needs, but can also foster misconceptions regarding the scope of disasters and available resources and capacity. In contrast, mainstream media coverage of displacement associated with conflict was reportedly less prevalent. Equally, informants explained that there are strong solidarity mechanisms among Filipinos, which are fundamental to supporting disaster-affected populations.

## 5.2. Practice insights on law and policy

### *Other legal instruments to address IDP issues*

While the Philippines has not adopted a specific IDP law, there are instruments that guide protection-sensitive operational responses towards specific categories of IDPs. For example, the Indigenous Peoples' Rights Act (RA 8371) and the Magna Carta of Women (RA 9710) are relevant to IDPs,<sup>95</sup> as are the two legal instruments related to children (discussed in section 2). RA 11188 and RA 10821 have been the subjects of concerted activities to build capacity and foster institutionalization and countrywide implementation. Informants also noted differences between these two legal frameworks and their implementation in practice, highlighting in particular the lack of "test" cases to address accountability and regulate the behaviour of State- and non-State armed actors. The fact that two separate instruments on protecting children have been adopted, however, one addressing protection in situations of armed conflict (RA 11188) and another addressing protection and relief in situations of disasters and emergencies (RA 10821) arguably reflects the lens through which policymakers and practitioners view the context in the Philippines – as two distinct dimensions to be addressed separately.

### *Operational and coordination plans pursuant to the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 and reforms*

Under the existing framework and pursuant to the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 and its NDRRMF, several specific operational and coordination plans have been developed. The Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 explicitly requires the development of a National Disaster Risk Reduction and Management Plan

---

<sup>95</sup> Republic Act No. 8371: *An Act To Recognize, Protect and Promote the Rights of Indigenous Cultural Communities/Indigenous Peoples, Creating a National Commission on Indigenous Peoples, Establishing Implementing Mechanisms, Appropriating Funds Therefor, and for Other Purposes* (The Philippines, 1997). Available from <https://www.officialgazette.gov.ph/1997/10/29/republic-act-no-8371/> (accessed September 2020); Republic Act no. 9710: *An act Providing For The Magna Carta of Women* (The Philippines, 2009) <https://www.officialgazette.gov.ph/2009/08/14/republic-act-no-9710/> (accessed September 2020).

(NDRRMP) that sets out objectives and actions for reducing disaster risks.<sup>96</sup> The 2011–2028 NDRRMP is the overarching, multi-hazard plan. It covers four thematic areas, including: (1) disaster prevention and mitigation; (2) disaster preparedness; (3) disaster response; and (4) disaster rehabilitation and recovery.<sup>97</sup> Subsequently, several hazard-specific response action plans known as National Disaster Response Plans (NDRPs) have also been developed: one on earthquakes and tsunamis, another on hydro-meteorological hazards and a further plan on consequence management for terrorism-related incidents.<sup>98</sup> The latter document focuses on “human-induced hazards such as crimes and terrorism” and recognizes the prevalence of complex emergencies that are characterized by “increasing frequency, magnitude and scope of disasters, as well as blurring of divisions between the disasters caused by natural and human-induced hazards.”<sup>99</sup> These documents explicitly reference IDPs and displacement. There are efforts to revise the Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010. Deliberations have stressed the need to incorporate stronger provisions on IDPs, including on durable solutions.

### *Limitations in the existing framework*

Notwithstanding the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010, its subsidiary documents and the complementary instruments on children, women and indigenous communities noted above, addressing IDP protection and assistance in the absence of an IDP-specific law or policy was reportedly challenging. Gaps and concerns relate to a wide range of themes, including the lack of a rights-based and protection-sensitive architecture, which in turn affects operational responses, and insufficient rights-sensitive indicators and assessments. Understanding of protection imperatives, needs and relevant indicators among responders was highlighted as a notable gap, although there may be relatively more awareness of protection dimensions, as they relate to women and children. Protection is sometimes understood to be limited to physical security. Other gaps include accountability and penalties; access to information for IDPs; limited concern regarding IDP engagement, consultation and participation, including on solutions and compensation; and recognition and understanding of the concepts, opportunities and actions necessary to achieve durable solutions.

Informants noted that an IDP-specific law has the potential to provide predictable and more effective responses and better reflect the obligations of duty bearers and foster accountability. Addressing funding allocations were also noted as necessary to facilitate timely action and mitigate any subsequent need for high-level deliberations. An IDP-specific law would complement the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 by ensuring protection-

---

<sup>96</sup> See footnote 31, sections 9(b) and 3(z).

<sup>97</sup> “National Disaster Risk Reduction and Management Plan (NDRRMP): 2011–2028” (The Philippines, National Disaster Risk Reduction and Management Council, 2011). Available from <http://www.ndrrmc.gov.ph/2-uncategorised/1980-national-disaster-risk-reduction-and-management-plan> (accessed September 2020).

<sup>98</sup> “National Disaster Response Plan (NDRP) for Earthquake and Tsunami” (The Philippines, National Disaster Risk Reduction and Management Council, 2015). Available from <http://www.ndrrmc.gov.ph/13-disaster-risk-reduction-and-management-laws/3621-national-disaster-response-plan-ndrp-earthquake-and-tsunami> (accessed September 2020); National Disaster Response Plan (NDRP) for Hydro-Meteorological Hazards version 2” (The Philippines, National Disaster Risk Reduction and Management Council, 2016). Available from [http://www.ndrrmc.gov.ph/attachments/NDRP/NDRP\\_for\\_Hydro-Met\\_2018.pdf](http://www.ndrrmc.gov.ph/attachments/NDRP/NDRP_for_Hydro-Met_2018.pdf) (accessed September 2020); “National Disaster Response Plan (NDRP): Consequence Management for Terrorism-related Incidents” (The Philippines, National Disaster Risk Reduction and Management Council, n.d.). Available from [https://www.ndrrmc.gov.ph/attachments/article/3031/NDRP\\_Consequence\\_Management\\_for\\_Terrorism\\_related\\_Incidents.pdf](https://www.ndrrmc.gov.ph/attachments/article/3031/NDRP_Consequence_Management_for_Terrorism_related_Incidents.pdf) (accessed September 2020).

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 3.

sensitive considerations applicable to disaster- and conflict-affected IDPs are adequately incorporated into a legal framework (and would also provide scope for capturing forms of internal displacement unrelated to these triggers). An IDP-specific framework provides overarching standards and highlights factors that should be addressed on the ground. IDPs have limited understanding of their rights, including their ability to seek assistance and support from outside their municipality or provinces of origin. An IDP-specific law provides a basis for advocacy, developing detailed operational guidance, and promoting capacity-building for responders and IDPs on key dimensions of IDP rights and needs. It also has the capacity to mitigate the need for *ad hoc* responses, which can undermine preparedness and planning on mitigation, responses and solutions. Overall, informants explained that an IDP-specific law is required to engender a rights-based approach to addressing internal displacement; clarify key concepts including in relation to solutions; ensure duty bearers are accountable; empower IDPs and communities to understand and advocate for their rights; and mainstream and enhance programmes for IDP protection, assistance and solutions across government agencies.

#### *Legal frameworks in the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao*

A legal framework related to IDP protection is also taking a foothold in the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao (BARMM). A specific bill on IDPs has been presented to the BARMM legislature and the parliament has also passed a resolution supporting a children's declaration<sup>100</sup> In addition, efforts are also under way to develop advocacy plans and build capacity.<sup>101</sup>

### 5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture

#### *Local government units as first responders in conflict and disaster situations*

As is apparent from the preceding discussions, vertical coordination structures are embedded in the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010. The act indicates that local government units (LGUs) are first responders and highlights the responsibilities of national, regional-, provincial and municipal-level coordination bodies when a given situation exceeds the capacity of local-level actors. Responsibilities of national and regional actors include the "augmentation or assumption of response functions to disaster-affected LGUs."<sup>102</sup> In this context, in general LGUs are primarily responsible for responding to the needs of IDPs, regardless of the trigger for displacement and therefore, LGUs respond in both disaster and conflict situations, unless their capacity is exceeded. For this reason, the protection and assistance that displaced populations receive varies, as financial, resource and technical capacity affect the efficacy of responses. National actors such as the Department of Social Welfare and Development monitor local- and regional-level responses to determine whether augmentation or assumption is necessary.

---

<sup>100</sup> Resolution No: 48: Resolution Giving Full Support to the Bangsamoro Children's Declaration in Commemoration of the 30<sup>th</sup> Anniversary of the Adoption of the United Nations Convention on the Rights of the Child (The Philippines, Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao, 2019). Available from <https://parliament.bangsamoro.gov.ph/mis-content/uploads/2019/12/Resolution-48.pdf> (accessed February 2021).

<sup>101</sup> Informant interview on file with the author; it was not possible to obtain further information from specific actors within BARMM.

<sup>102</sup> Philippines National Disaster Risk Reduction and Management Council, *NDRRMC Memorandum No. 22, s, 2017*, 2 February 2017, on file with the author.



Political leanings and influence have undermined the robustness of some LGU responses. For example, informants noted that in situations where *rido* has involved families with political influence, access and the assistance provided to affected and displaced populations have been affected by political leanings. Political incentives, including historical voting patterns, may mean that LGUs prioritize certain constituents. Complications also tend to arise if IDPs from different “communities”, provinces or regions require support, as there can be a tendency to prioritize displaced constituents originating or habitually living in a given area. “Sea travellers”, for example, have been affected by such predicaments.

Humanitarian actors provide support to LGUs when local authorities make requests for assistance and supplement the provision of services to affected and displaced populations. Similarly, non-governmental organizations (NGOs) also play a crucial role in the provision of services. Sensitization on protection-related needs and priorities are incorporated into these activities.

### *Coordination and the cluster system*

Horizontal coordination on responses is embedded in a national cluster system, adopted in 2007 and refined based on experience.<sup>103</sup> The cluster system has been used throughout the country, including in disaster and conflict situations.<sup>104</sup> Details of the system, and any variations that apply in the context of earthquakes and tsunamis, hydro-meteorological hazards and terrorism-related situations can be gleaned from the NDRPs. They prescribe how augmentation and assumption activities should be conducted, identify roles and responsibilities of organizations for emergency preparedness and response and identify roles and functions during the emergency phase. The NDRPs also adopt the cluster approach system as well as a so-called “Incident Command System.”<sup>105</sup>

In essence, the cluster system is “the aggregation of responding government agencies, humanitarian organizations, faith-based organizations, private and civil society organizations, including volunteers according to their specific line of services or expertise during emergency response.”<sup>106</sup> The system defines the roles and responsibilities of each of the 11 clusters towards a more systematic delivery of response and services and is intended to facilitate leadership, predictability and accountability.<sup>107</sup>

The Department of Social Welfare and Development – the Vice-Chair under the NDRRMC for disaster response – oversees the nation’s response efforts. It leads the cluster on IDPs (Protection), as well as the Camp Coordination and Camp Management and Food and Non-Food Items clusters. The Department of Social Welfare and Development has developed many operational instruments to address IDP protection. The Department of Health is the cluster lead on health and has subclusters related to medical and public health services; water, sanitation and

---

<sup>103</sup> “National Disaster Response Plan (NDRP) for Earthquake and Tsunami” (The Philippines, National Disaster Risk Reduction and Management Council, 2015). Available from <http://www.ndrrmc.gov.ph/13-disaster-risk-reduction-and-management-laws/3621-national-disaster-response-plan-ndrp-earthquake-and-tsunami> (accessed September 2020), footnote 98, p. 28.

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> See footnote 102.

<sup>106</sup> “National Disaster Response Plan (NDRP) for Earthquake and Tsunami” (The Philippines, National Disaster Risk Reduction and Management Council, 2015). Available from <http://www.ndrrmc.gov.ph/13-disaster-risk-reduction-and-management-laws/3621-national-disaster-response-plan-ndrp-earthquake-and-tsunami> (accessed September 2020), footnote 98, p. 28.

<sup>107</sup> *Ibid.*

hygiene; mental health and psychosocial support; and nutrition. Under the two legal instruments related to children (RA 11188 and RA 10821 discussed in section 2), the Department of Social Welfare and Development is the key protection actor. As this discussion demonstrates, the key institutions and bodies noted in the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 are responsible for addressing IDP protection and assistance.

The Department of Human Settlements and Urban Development and the National Housing Authority also play a key role in addressing land, housing and shelter needs for IDPs and are part of the national cluster system. Nonetheless – and as elaborated in the paragraphs that follow – conflict and disaster situations are not necessarily integrated for the purposes of addressing internal displacement. In certain situations, the government has also created *ad hoc* structures. For example, in the context of the 2017 Marawi, the government created an *ad hoc* task force, to operationalize necessary responses and solutions.

#### *Government responses, military involvement and engagement with IOs*

Government responsiveness is more robust during the emergency phase of disasters, although responses vary based on geographical location, LGU capacity and supplementary support from national and international humanitarian actors. Requests for support from international humanitarian actors are common at the local and regional levels. As reflected in the earlier discussion on access, informants suggested government responses in conflict contexts are influenced to a greater extent by politics as compared to response in disaster contexts. In conflict contexts, humanitarian responses are subject to broader political considerations related to security, terrorism and peace, among other things.

The military is an important actor in the Philippines and is involved in the large-scale evacuation of people, among other things. The involvement of military personnel in civilian-related operations, particularly in the context of disasters, can present challenges such as sensitization on rights violations and key principles of impartiality and neutrality. In some contexts, challenges also arise in determining whether evacuation measures relate to hazard-related risks or other considerations. In general, responses are more cautious towards populations affected or displaced by conflict, especially when sanctioned non-State armed actors are involved.

#### *Responses in the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao*

Much like the legal framework, structures for responses in BARMM differ from the rest of the country, and there may be greater engagement and involvement of humanitarian actors. In BARMM, a protection Working Group is co-led by the Ministry of Social Services and Development and United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). In 2019, BARMM also launched a new emergency and disaster response office – the Rapid Emergency Action on Disaster Incidence (READi-BARMM), which replaced the disaster response office previously known as ARMM Humanitarian Emergency Action Response Team (ARMM-HEART).<sup>108</sup>

#### *Contingency planning for disaster and conflict*

---

<sup>108</sup> “BARMM launches new emergency response office” (Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao, 2019). Available from <https://bangsamoro.gov.ph/news/latest-news/barmm-launches-new-emergency-response-office/> (accessed October 2020).

The government of the Philippines has endeavoured to improve preparedness in relation to disaster. This is reflected in efforts to better model and collect data and to disaggregate pertinent information.<sup>109</sup> The government has worked on supporting early evacuation options. Efforts are being made to pre-register populations, including vulnerable households in areas of high risk and exposure, and to use such information to plan ahead, create contingency plans, develop safety nets, stockpile, prepare evacuation centres and identify programmes for mitigation and rehabilitation. These types of effort help to facilitate better protection and assistance and are “activated” in emergency contexts. However, such contingency and preparatory activities also depend on the technical and resource capacities of LGUs, and financial allocations. Some informants noted the benefits of capacity-building on these dimensions, including supporting LGUs to develop better DRM plans and move beyond interventions focused on stockpiling and infrastructure accumulation. By contrast, knowledge on the activities undertaken to address conflict prevention was limited, although the importance of trust and access through gatekeepers were highlighted.

#### *Budgetary allocation and decisions*

Informants highlighted challenges related to budgetary allocations and the timeliness of funding availability to address disaster preparedness and response. Budgetary decisions are taken at the local level and therefore the prioritization of preparedness and response differs throughout the country. Furthermore, some informants implied that using calamity funds to address pre-emptive displacements has presented complications.

#### *End to relief, co-existing needs and durable solutions*

In the context of disaster response, there can be a tendency to signal a relatively quick end to relief activities, following the more immediate emergency response. In certain situations, however, major relief needs may continue and signalling an end to emergency needs may be at odds with the reality on the ground. For some IDPs, relief needs may coexist with recovery and rehabilitation needs, compounding the vulnerability of those “forgotten” populations who subsequently end up in protracted displacement. The predominant focus on addressing emergency needs in the context of recurrent and cyclical disasters, conflict and violence has meant less attention and resources for medium-to-long-term rebuilding, recovery and rehabilitation.

In general, the emergency phase in disaster contexts can be shorter than in the context of conflicts such as the Marawi siege. Volatility and uncertainty in security conditions and restrictions on access also undermine opportunities for recovery efforts. Populations displaced by conflict who are unable or unwilling to return to places of origin live “make-shift lives in host communities” or transitional arrangements.<sup>110</sup> For example, notable numbers of IDPs remained in a protracted predicament having fled in the context of the Marawi siege in 2017.<sup>111</sup> A variety of factors related

---

<sup>109</sup> See Philippines: Disaster displacement data from preparedness to recovery (GP20, 2020). Available from [https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/philippines\\_DDDPR.pdf](https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/philippines_DDDPR.pdf) (accessed January 2021).

<sup>110</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>111</sup> See also “Philippines: Solutions still a distant prospect in Marawi, one year on” (Internal Displacement Monitoring Centre, 2019). Available from <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID-spotlight-philippines.pdf> (accessed October 2020).

to peace processes and negotiations and national security must also be considered, which makes durable solutions for conflict-affected populations more complex.

In disaster contexts, return is often the dominant “solution”, particularly if areas of origin are accessible. IDPs who return in the aftermath of disasters may continue to have needs associated with their displacement. When there is damage to and destruction of infrastructure, including housing, displacement in disaster contexts may also become protracted and delay return or relocation. The availability of land, and access, impede timely relocation. These dynamics can promote unintended dependencies.

The lack of a clear framework for durable solutions, including for IDPs in protracted predicaments, is reportedly “a perennial problem”, despite informants recognizing that the breadth and scale of disasters requires constant engagement and emergency responsiveness at the national level.<sup>112</sup> As noted earlier, informants highlighted that solutions could be addressed through an IDP-specific law. This means responsibility for addressing durable solutions for IDPs, including those in protracted displacement, falls to LGUs whose responses are tempered by resource, technical and financial capacity and political will. Such variations mean that local-level advocacy and monitoring are essential.

#### *Humanitarian actors and engagement*

There are a plethora of domestic humanitarian and NGO bodies that support disaster- and conflict-related activities and responses in the Philippines. International humanitarian actors are also present in the Philippines, although their engagement has perhaps been more sensitive since Typhoon Haiyan (known in the Philippines as “Super Typhoon Yolanda”) occurred in 2013. Some clusters, including the Child Protection, Gender-based Violence and Emergency Shelter clusters, continue to operate in the country in both conflict and disaster contexts.<sup>113</sup> The cluster leads within the humanitarian architecture have counterparts within the Government cluster system. In general, the provision of humanitarian support is less complicated in disaster contexts, whereas requests for support are less frequent in conflict situations. As such and in general, most international humanitarian actors are engaged in disaster situations, and fewer actors work in both contexts. The Marawi siege in 2017 was perhaps an exception.

#### *Conflict sensitivity*

When supporting affected populations, including those who are displaced in countries affected by both conflict and disaster, “conflict sensitivity” is fundamental. This means any standardized approaches must be tailored to understand the diversity of conflict and violence-related triggers and needs, as well as political (and military) dynamics and agendas to ensure interventions do not escalate insecurity. The need for targeted and conflict-sensitive interventions applies in disaster, conflict and overlapping situations, especially in Mindanao.

## **6. Interviews and acknowledgements**

---

<sup>112</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>113</sup> “Humanitarian response: Philippines” (OCHA, n.d.). Available from <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/philippines> (accessed October 2020).

Fourteen remote interviews were conducted with a total of 19 key informants between March 2020 and October 2020 to gain insights on recent developments and practice. The informants were based in the Philippines.

<b>Organization</b>	<b>Number of Interviewees</b>
Disaster Response Management Bureau within the Department of Social Welfare and Development	2
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)	2
International Organization for Migration (IOM)	2
United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	1
Other Civil Society	2
Philippines Commission on Human Rights	2
Philippine Red Cross	2
Marawi City Social Welfare and Development Office	1
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	3
United Nations Children's Fund (UNICEF)	2

The author would like to thank all the informants who agreed to be interviewed for this research, notwithstanding the challenges presented by the COVID-19 pandemic. The author is grateful for the opportunity to learn from their knowledge, insights and perceptions, for their commitment in sharing literature and other documents, and for their advice and support in identifying informants and facilitating interviews. The author thanks colleagues at UNHCR Philippines and IOM Philippines who in addition to the above, generously supported and guided the case study research. Sincere thanks are also owed to colleagues at UNHCR Philippines and the IFRC in the region, who provided feedback on a draft of this case study. All errors are the author's own.

## Anexo 6: Estudio de caso de Somalia

1. Conflict, disaster and displacement dynamics	184
2. IDP-specific laws and policies	187
3. Non IDP-specific laws and policies	193
3.1. Disaster risk reduction or disaster risk management	193
3.2. Climate change adaptation	196
3.3. Development	197
4. Institutional and coordination architecture	198
4.1. IDP-specific laws and policies	198
4.2. Non-IDP-specific laws and policies	200
5. Insights on practice	202
5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics	202
5.2. Practice insights on law and policy	206
5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture	210
6. Interviews and acknowledgements	214

## 1. Conflict, disaster and displacement dynamics

Year	New disaster displacement	New conflict displacement	Conflict displacement stock <sup>1</sup>
2014	36,000	89,000	1,107,000
2015	59,000	90,000	1,223,000
2016	70,000	113,000	1,107,000
2017	899,000	388,000	8,25,000
2018	547,000	578,000	2,648,000
2019	479,000	188,000	2,648,000

For decades, Somalis have faced armed conflict, violence and human rights violations.<sup>2</sup> Clan conflicts, and fighting involving Al-Shabaab, other armed groups, international actors, foreign governments, and Somalia’s Armed Forces have compounded the State’s fragility, undermining governance and institutional structures. In this context, large-scale internal displacement has become a common feature of the Somali landscape. In 2018, more than 578,000 new internal displacements associated with conflict and violence were reported. According to the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), this figure was the highest yearly total of any year during the preceding decade.<sup>3</sup> In 2019, new displacement associated with conflict and violence was estimated at 188,000, with the majority reported in Lower Shabelle, an Al-Shabaab stronghold.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> As with all the internally displaced person (IDP) data used in this study, these figures are taken from the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) Global Internal Displacement Database, which is available from <https://www.internal-displacement.org/database> (accessed September 2020). For more information on IDMC’s calculations and methodology, see What’s behind our data (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/somalia> (accessed November 2020). IDMC explains that the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), REACH and the International Organization for Migration (IOM) all collect data on internal displacement in Somalia. In particular, the UNHCR-led Protection and Return Monitoring Network (PRMN) collects data on voluntary and forced displacement as well as return, an endeavour which is supported by the Norwegian Refugee Council (NRC), working with 39 local partners in the field. IDMC also notes, however, that methodological and conceptual challenges affect the data set and that there are ongoing efforts to tackle them. For more information on PRMN data, see “Somalia internal displacement” (UNCHR, n.d.). Available from <https://unhcr.github.io/dataviz-somalia-prmn/index.html#reason=&month=&need=&preion=&pdistrictmap=&cregion=&cdistrictmap=&year=2020> (accessed November 2020). For further information on UNHCR’s methodology, see “Methodology” (UNHCR, n.d.). Available from <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/53888>. IOM assesses displaced populations in approximately half of Somalia, with its monitoring activities beginning in 2016, while REACH focuses its assessments on urban areas. See “Somalia: displacement associated with conflict and violence: Figure analysis – GRID 2020” (IDMC, 2020). Available from <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20E2%80%93%20Conflict%20Figure%20Analysis%20E2%80%93%20SOMALIA.pdf> (accessed November 2020).

<sup>2</sup> For general background on Somalia and displacement see “Country information: Philippines” (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/somalia> (accessed June 2020). See also the range of reports available from this web page for further information.

<sup>3</sup> IDMC’s 2018 estimates for new internal displacement associated with conflict and violence appears to have included people who were evicted. For instance, IDMC reports that evictions from urban centres – mainly of internally displaced persons (IDPs) – accounted for 44 per cent of these new internal displacements. “Global report on internal displacement 2019” (IDMC, 2019). Available from <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/> (accessed November 2020), p. 9. Other reasons include tensions between Somaliland and Puntland and clashes between government forces and Al-Shabaab.

<sup>4</sup> During 2019, evictions remained a key trigger of displacement. Unlike the total estimate of new displacement associated with conflict and violence for 2018 however, forced evictions affecting over 264,999 people (most of whom were IDPs) were not added to the 2019 estimate of new displacement associated with conflict and violence. “Somalia: displacement associated with conflict and violence: Figure analysis – GRID 2020” (IDMC, 2020). Available from <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20E2%80%93%20Conflict%20Figure%20Analysis%20E2%80%93%20SOMALIA.pdf> (accessed November 2020). See also footnote 1.

Many Somalis also face recurrent droughts, flash and riverine floods, including along the riverbanks of the Shabelle and Juba rivers,<sup>5</sup> and severe storms, among other natural hazards. Floods also strike areas previously affected by drought.<sup>6</sup> Estimates from IDMC for 2018 indicate that there were 547,000 new displacements associated with disasters. Floods triggered 289,000 new displacements – slightly over half of the total displacement in that year.<sup>7</sup> Another 249,000 people were displaced in the context of drought in the southern regions of Somalia, when people moved in search of water and livelihood opportunities.<sup>8</sup> Similarly, in 2019, disasters were identified as dominant trigger for the new displacement of close to half a million people. Flooding stemming from a particularly wet rainy season also accounted for a significant portion of displacement.<sup>9</sup> In previous years, droughts have been a dominant trigger of new displacement associated with disasters. For instance, in 2017, almost 900,000 new displacements were associated with drought.<sup>10</sup> The above table shows that between 2014 and 2019 on average the scale of new internal displacement associated with disasters was higher than the average for conflict and violence.

In parts of Somalia, including in the southern and central regions, displacement has occurred due to interlinked and overlapping drivers and triggers, such as conflict and violence, and disasters associated with droughts or floods.<sup>11</sup> Droughts have combined with conflict, military offensives and Al-Shabaab’s interventions, inter alia, to create severe food insecurity or famine and compel movements.<sup>12</sup> While IDMC provides discrete displacement estimates for conflict and violence and for disaster, it acknowledges that the reality is more complex as triggers (and other factors) combine and converge to drive displacement, aggravate impacts and deepen conditions of vulnerability.<sup>13</sup> For example, having compiled its first estimates of new displacement associated with drought for Somalia in 2017, IDMC notes “it was difficult to distinguish between

---

<sup>5</sup> “Somalia: 2019 Floods Impact and Needs Assessment” (Somalia, Ministry of Humanitarian Affairs and Disaster Management, 2020). Available from <http://documents1.worldbank.org/curated/en/764681585029507635/pdf/Somalia-2019-Floods-Impact-and-Needs-Assessment.pdf> (accessed January 2021); “Flood response plan Somalia” (OCHA, 2020). Available from <https://reliefweb.int/report/somalia/somalia-flood-response-plan-june-2020> (accessed January 2021); For further details on impacts, and previous droughts see also “Somalia Drought Impact & Needs Assessment: Volume I Synthesis Report” (Somalia, Ministry of Planning, Investment and Economic Development, n.d.). Available from [https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/GSURR\\_Somalia%20DINA%20Report\\_Volume%20I\\_180116\\_Lowres\\_0.pdf](https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/GSURR_Somalia%20DINA%20Report_Volume%20I_180116_Lowres_0.pdf) (accessed January 2021).

<sup>6</sup> See, for example “Africa report on internal displacement” (IDMC, 2019). Available from <https://www.internal-displacement.org/africa-report> (accessed November 2020), pp. 20 and 32.

<sup>7</sup> See footnote 3 (IDMC, 2019), p. 10.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> “Rainy season Horn of Africa: figure analysis – displacement related to disasters” (IDMC, 2019). Available from <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID-2019-Disasters-Figure-Analysis-HoA-Rainy-Season.pdf> (accessed November 2020).

<sup>10</sup> “Global report on internal displacement 2018” (IDMC, 2018). Available from <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/downloads/2018-GRID.pdf> (accessed January 2021), p. 52. For further details on impacts, and previous droughts see also footnote 5 (Somalia, Ministry of Planning, Investment and Economic Development, n.d.).

<sup>11</sup> See, for example footnote 6 (IDMC, 2019) p. 32; “City of flight: new and secondary displacements in Mogadishu, Somalia” (IDMC, 2018). Available from <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/201811-urban-displacement-mogadishu.pdf> (accessed November 2020).

<sup>12</sup> See, for example, “In harm’s way: international protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change” (Sanjula Weerasinghe, 2018). Available from <https://www.unhcr.org/5c1ba88d4.pdf> (accessed November 2020), pp. 36–38.

<sup>13</sup> Footnote 6 (IDMC, 2019), pp. 20; 32; 33. IDMC also notes that slow and sudden-onset hazards have increased competition for resources in rural areas, including already scarce agricultural land and pasture for livestock, which in turn has aggravated clan conflicts and compelled urban displacement (see footnote 11 (IDMC, 2018), p. 2).



displacements triggered by drought and other factors as well as to distinguish between forced movements and seasonal migration.”<sup>14</sup>

In light of this complexity, and historical and evolving dynamics between conflict, violence and disasters, internally displaced persons (IDPs) in Somalia may fall into a number of different categories. For instance, some IDPs may have been displaced solely in the context of conflict and violence such as in Al-Shabaab controlled areas of South and Central Somalia, whereas others may have been displaced solely in the context of disasters such as floods or drought in parts of Puntland or Somaliland which are unaffected by conflict. Yet others may have been displacement in the context of conflict, violence and disasters, such as drought-affected populations fleeing from Al-Shabaab controlled areas or people displaced due to floods following years enduring the repercussions of conflict and violence.

Some IDPs also experience multiple internal displacements, which are not uncommon and a range of triggers may displace people over time.<sup>15</sup> For example, floods may strike sites where IDPs are sheltering, particularly when such sites are established on less desirable and hazard-prone fringes, or areas that have already been affected by drought or conflict.<sup>16</sup> Equally the same type of triggers such as recurrent floods, droughts or confrontation may be the source of secondary displacements. Forced evictions have also resulted in the secondary displacement of significant numbers of IDPs, irrespective of the trigger(s) that compelled their initial flight.<sup>17</sup>

Internal displacement has previously contributed to rapid urbanization in Somalia and continues to do so, with many rural populations fleeing to cities and peri-urban areas.<sup>18</sup> Large concentrations of IDPs are hosted in Mogadishu, Baidoa and Kismayo. Somali returnees (people who have crossed borders into other countries such as Ethiopia and Kenya) may also return to situations of internal

---

<sup>14</sup> Footnote 6 (IDMC, 2019), p. 47. IDMC also explains that the “convergence of disasters and conflict and the role it plays in generating displacement becomes more complex still when slow-onset events such as drought, climate change impacts and environmental degradation are considered. Such hazards only add to the myriad of factors that drive conflict and violence, the decline of livelihoods and ultimately displacement. Distinguishing between forced and voluntary movements and identifying push and pull factors in slow-onset situations also tends to be more difficult, because cyclical rural-to-urban migration is often a poverty-reduction strategy not necessarily related to the effects of slow-onset events and conflict” (p. 32). See also footnote 10 (IDMC, 2018).

<sup>15</sup> See for example, “Humanitarian needs overview: Somalia” (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [UNOCHA], 2019). Available from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020%20Somalia%20Humanitarian%20Needs%20Overview.pdf> (accessed November 2020); “Humanitarian response plan: Somalia” (OCHA, 2020). Available from [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/somalia\\_2019\\_hrp\\_final.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/somalia_2019_hrp_final.pdf) (accessed November 2020); Human Rights Council, “Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons” (Walter Kälin, 2010). A/HRC/13/21/Add.2. Available from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/103/96/PDF/G1010396.pdf?OpenElement> (accessed November 2020); See also Durable Solutions Initiative Mission Reports by Walter Kälin, on file with the author.

<sup>16</sup> See for example, footnote 5 (Somalia, Ministry of Humanitarian Affairs and Disaster Management, 2020) and (OCHA, 2020); footnote 6 (IDMC, 2019), pp. 32 and 51. IDMC also notes that “Regardless of the trigger, the impacts of displacement often result in further movements, which traps those affected in a vicious circle of vulnerability and risk” (p. 32). See also in footnote 11 IDMC (2018), p. 4.

<sup>17</sup> See for example, footnotes 3 and 4 and 6.

<sup>18</sup> See, for example, footnote 15 (OCHA, 2020) and footnote 11 (IDMC, 2018). See also, Somalia (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/somalia> (accessed November 2020).

displacement in urban areas.<sup>19</sup> Understanding of these dynamics is complicated by limited data on the trajectory and situation of returnees.<sup>20</sup>

At the end of 2018, according to IDMC's estimates, over 2.6 million people were living in internal displacement in Somalia due to conflict and violence.<sup>21</sup> For the end of 2019, IDMC reports the same figure, and it appears that the estimate was not updated.<sup>22</sup> In addition, IDMC indicates that this data was "not clearly disaggregated by cause of displacement [and therefore], the figure included people displaced by both conflict and disasters".<sup>23</sup> IDPs were living across 2,000 sites, the majority of which were informal settlements on private land in urban areas.<sup>24</sup> Long-standing conflict and violence has meant that many Somalis have remained in protracted predicaments. The impacts of recurrent droughts also affect opportunities for pastoralist, agro-pastoralists and other populations to resume pre-existing livelihoods practices.<sup>25</sup> Sustainable return has been hindered by ongoing conflict, insecurity and limited investment in infrastructure and services in rural areas, while evictions, insufficient land for permanent settlement, competing property claims and lack of clarity regarding land ownership undermine local integration and settlement in new locations.<sup>26</sup>

## 2. IDP-specific laws and policies

Somalia became the thirtieth African Union Member State to ratify the Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention) in November 2019.<sup>27</sup> In March 2020, Somalia deposited its instrument of ratification with the African Union.<sup>28</sup> Further to the commitment under the Kampala Convention, the adoption of a draft Federal Protection and Assistance for Internally Displaced Persons (IDP) Act is a work in progress and has undergone extensive consultation. The draft Act was reviewed and submitted to the Ministry of Interior and Ministry of Justice for legal guidance before it was approved by the Council of Ministers in February 2021.<sup>29</sup> The instrument is with the National Assembly for adoption.<sup>30</sup> The advancement of this Act through legislative channels before its final endorsement is of priority,

---

<sup>19</sup> See, for example, footnote 6 (IDMC, 2019), p.37 and footnote 15 (OCHA, 2020). See also Durable Solutions Initiative Mission Reports by Walter Kälin, on file with the author.

<sup>20</sup> Footnote 19 (IDMC, 2019) pp. 8 and 18.

<sup>21</sup> Footnote 3 (IDMC, 2019), p. 48.

<sup>22</sup> "Global report on internal displacement 2020" (IDMC, 2020). Available from <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/> (accessed November 2020), p. 11. Correspondence on file with the author.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>24</sup> Footnote 15 (OCHA, 2020), p. 15. Correspondence indicates that there may be closer to 2,400 IDP sites as at the end of 2020.

<sup>25</sup> Footnote 5 (Somalia, Ministry of Planning, Investment and Economic Development, n.d.).

<sup>26</sup> "Breaking the impasse: Reducing protracted internal displacement as a collective outcome" (Walter Kälin and Entwisle Chapuisat, 2017). Available from <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse.pdf> (accessed September 2020), annex I, section IV.

<sup>27</sup> "UNHCR welcomes Somalia's ratification of the Kampala Convention" (UNHCR, 2019). Available from <https://www.unhcr.org/news/press/2019/11/5dde4fb04/unhcr-welcomes-somalias-ratification-kampala-convention.html> (accessed November 2020).

<sup>28</sup> "The IDP-Initiative: Quarterly Update December 2020" (UNHCR, 2020). Available from [https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/IDP-Initiative%20Quarterly%20Update%20December%202020\\_1.pdf](https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/IDP-Initiative%20Quarterly%20Update%20December%202020_1.pdf) (accessed January 2021).

<sup>29</sup> Correspondence on file with the author.

<sup>30</sup> *Ibid.*

given the importance of such legislation for assistance, protection and solutions for internal displacement in Somalia. These developments built on previous efforts to establish a framework addressing internal displacement in Somalia that include the adoption of three policy frameworks relevant to assisting and protecting IDPs as described below.

### **National Policy on Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons (2019)**

In November 2019, Somalia adopted a National Policy on Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons (NPRRI).<sup>31</sup> It formulates “guiding principles” for government, international, local, non-governmental and other actors who are assisting refugee-returnees and IDPs inside Somalia and roles and responsibilities.<sup>32</sup> The NPRRI contains rights-based language and references international human rights and humanitarian law. It also cross-references the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement and the 2009 Kampala Convention in a chapter that highlights national and international instruments underpinning the policy.<sup>33</sup> The section also explains that in “the practice and implementation of [the] policy, national, regional and local authorities should abide by [such instruments]”.<sup>34</sup> The NPRRI comprises five substantive chapters covering a vision, objectives and scope; guiding principles; durable solutions; roles and responsibilities; and implementation. The discussion in the proceeding paragraphs highlights notable references or distinctions between conflict and disaster-related internal displacement.

#### *Objectives and scope of policy*

The key objective of the NPRRI “is to ensure that all refugee-returnees and internally displaced persons (IDPs) enjoy full equality and obtain the same rights as those given to all citizens by the Somali National Constitution and all other laws of Somalia, as well as international humanitarian and human rights laws.”<sup>35</sup> The policy aims to “protect persons of concern from further forced displacement, provide protection and assistance during displacement, and find a durable solution to their displacement.”<sup>36</sup> The federal government commits itself to “as far as possible, protecting its people from any kind of displacement including arbitrary displacement, development-induced displacement, forced evictions and natural disasters”.<sup>37</sup> The background discussion contextualizes conflict- and violence-induced flight since 1991 and “recurrent drought leading to famine and other precarious situations” which have “accelerated the displacement situation.”<sup>38</sup>

The NPRRI’s objectives include to:

Provide a common basis and policy guidance to facilitate activities aimed at preventing new displacement or secondary displacement of refugee-returnees and IDPs, responding to the specific needs of refugee-returnees and [IDPs] by improving their living conditions

---

<sup>31</sup> Somalia, *National Policy on Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons (IDPs)* (Somalia, National Legislative Bodies and National Authorities, 2019). Available from <https://www.refworld.org/docid/5d8332c64.html> (accessed November 2020).

<sup>32</sup> *Ibid.*, chapter 1.

<sup>33</sup> *Ibid.*, chapter 1.5.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, preamble.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, preamble (b).

<sup>38</sup> *Ibid.*, preamble (background).

and helping them to assert and enjoy their rights, and to overcome protracted displacement by identifying policy benchmarks and measures to create conditions conducive to solutions for refugee-returnees and IDPs.<sup>39</sup>

Another objective concerns strengthening the capacities of government institutions at the national and Federal Member State (FMS) levels, as well as within the Benadir Regional Administration (BRA).<sup>40</sup> The NPRRI notes the lead role of the Federal Government of Somalia in designing policies, and the implementation roles of the FMSs, the BRA and local authorities in responding to the protection and assistance needs of IDPs.<sup>41</sup> In this context, durable solutions for IDPs must be incorporated within the priorities, strategies and policies of the Federal Government of Somalia, FMSs and the BRA.<sup>42</sup>

In chapter 1.4 on the scope and framework, the NPRRI emphasizes that it “[r]ecognizes all causes of internal displacement in Somalia, including armed conflict, insecurity, clan-based violence, and the impact of natural disasters and climate change, development projects and unlawful evictions.”<sup>43</sup> It reiterates “the primary responsibility of all levels of government to provide assistance, long-term support and effective protection for IDPs in Somalia and to refugee-returnees, irrespective of the cause of their displacement” and where they reside.<sup>44</sup> In acknowledging the diversity of “causes”, and the “complexity of the displacement situation in Somalia”, the NPRRI recognizes “the need for joint, robust and effectively coordinated efforts”.<sup>45</sup> It also recognizes that “the various patterns of internal displacement may require a diversity of solutions to be made available to [...] IDPs, without distinction.”<sup>46</sup>

#### *Definition of “IDP”*

As foreshadowed by the preceding discussion, the NPRRI’s definition of an IDP covers both conflict and disasters. The definition explicitly references “armed conflict, clan-based or other forms of generalized violence and insecurity [...] or natural or human-made disasters” as triggers for flight.<sup>47</sup> In addition, “pastoralists who have lost access to their traditional nomadic living space through loss of livestock, or loss of access to grazing and water points or markets, and have therefore left their habitual living space” are also captured within the IDP definition.<sup>48</sup> Moreover, the definition captures forced evictions and secondary displacement faced by refugee-returnees, and reinforces that people who fall within the definition are IDPs irrespective of the “cause and duration” of displacement.<sup>49</sup>

---

<sup>39</sup> Ibid., chapter 1.3(1).

<sup>40</sup> Ibid., chapter 1.3(2).

<sup>41</sup> Ibid., chapter 1.4 (8).

<sup>42</sup> Ibid., chapter 1.4 (11).

<sup>43</sup> Ibid., chapter 1.4 (1).

<sup>44</sup> Ibid., chapter 1.4 (5).

<sup>45</sup> Ibid., chapter 1.4 (6).

<sup>46</sup> Ibid., chapter 1.4 (4).

<sup>47</sup> Ibid., glossary of terms.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

### *Other definitions*

The NPRRI's definition of "unlawful displacement" explains that it is "[d]isplacement that contravenes either national law or international law and standards, including forced eviction consistent with [...] Article 4(4) of the [Kampala Convention]".<sup>50</sup> However, this is the only reference to "unlawful displacement" in the policy. The concepts of "vulnerability" or "vulnerable persons or groups" are also not defined in the policy.

### *Guiding principles of the policy*

Eleven "guiding principles" are discussed in chapter 2 of the NPRRI, which are to be observed by all federal government institutions, FMS authorities, the BRA and local and international actors, including in the humanitarian and development spheres. The guiding principles are to be applied without distinction.<sup>51</sup> Principle 2 on protection against forced displacement discusses displacement that would violate the prohibition of forced displacement and explicitly notes policies relating to clan affiliation, displacement associated with armed conflict and forced evictions.<sup>52</sup> While disasters are not explicitly mentioned in principle 2, "displacement of populations from their houses and places of residence, unless the safety and health of those affected requires their evacuation" is prohibited.<sup>53</sup>

Principle 3 on protection during displacement contains explicit references to protection against violations of international humanitarian law, including types of harm that may occur during armed conflict and violence, such as the recruitment and use of refugee-returnee and IDP children.<sup>54</sup> Meanwhile, in Principle 11 on contingency plan and quick response, there are general provisions on preparing contingency plans for emergencies that trigger displacement to enable rapid response. The principle also requires "invest[ment] in joint cross-sectoral analysis and in early actions needed to facilitate durable solutions and resilience processes."<sup>55</sup> Emphasis is placed on area-based plans and joint analyses.<sup>56</sup> Principle 3 also explicitly states that all actors should "focus on developing adaptation strategies and longer term measures that can help communities cope with the impact of recurrent droughts and other natural disasters".<sup>57</sup>

As noted "vulnerability" is not defined in the NPRRI. However, Principle 7 on vulnerable persons and persons living with disabilities provides insight on how the policy interprets this term. For instance, emphasis is placed on certain categories of individuals, such as children, mothers,

---

<sup>50</sup> Ibid. "Forced eviction" is also defined in the NPRRI as the "permanent or temporary removal against their will of individuals, families or communities from the homes or land that they occupy, without the provision of and access to appropriate forms of legal or other protection." Article 4(4) of the Kampala Convention lists prohibited categories of arbitrary displacement and covers situations of armed conflict, generalized violence and disasters. See African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention, 2009). Available from [https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-treaty-kampala\\_convention.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-treaty-kampala_convention.pdf) (accessed November 2020). It does not, however, explicitly reference "forced eviction".

<sup>51</sup> Ibid. chapter 2, principle 1.

<sup>52</sup> Ibid., chapter 2, principle 2, 2(2)(a), 2(2)(d) and 2(2)(f). The NPRRI does not use the term "arbitrary displacement" except as noted above in the preamble.

<sup>53</sup> Ibid., chapter 2, principle 2(2)(c).

<sup>54</sup> Ibid., chapter 2, principle 3(1)(e).

<sup>55</sup> Ibid., chapter 2, principle 11(1).

<sup>56</sup> Ibid., chapter 2, principle 11(3)(a).

<sup>57</sup> Ibid., chapter 2, principle 11(3)(b).

persons living with disabilities and the elderly who are entitled to protection and assistance as required by their condition.

### *Durable solutions: a road map towards ending displacement in Somalia*

The chapter on durable solutions: a roadmap towards ending displacement in Somalia recognizes that ending displacement is a long and complex endeavour. It sets out a range of standards and processes and explains the types of durable solutions, including for pastoralists.<sup>58</sup> It requires authorities and other actors to “abstain from directly or indirectly compelling, undertaking, promoting or encouraging return or relocation to areas where the life, safety, liberty or health of refugee-returnees and IDPs would be at risk.”<sup>59</sup> Equally, authorities and other relevant actors are to “support refugee-returnees and IDPs who are willing and able to return home spontaneously without promoting or inducing return to unsafe areas.” Durable solutions are to be pursued first and foremost in the localities impacted by displacement and locally supported and they are also to be pursued in accordance with national-level documents, including the National Development Plan and the Recovery and Resilience Framework for Somalia (discussed in a later paragraph).<sup>60</sup>

Chapter 3.3 discusses conditions and support measures for durable solutions. In a list of factors pertinent to long-term safety and security and freedom of movement, the NPRRI mentions both conflict and disaster-related factors. For example, “security assessment of the general and security situation of target areas for refugee-returnee and IDP settlements, including disaster risk assessment, should be made before return and resettlement is considered”.<sup>61</sup> In addition, “disaster risk reduction measures should be implemented in disaster-prone areas; and early warning systems must be developed and activated to trigger response before any future displacement.”<sup>62</sup> The clearance of mines and unexploded ordinances are also explicitly referenced.<sup>63</sup> On achieving standards related to livelihoods, employment and social welfare schemes, the NPRRI lists the “establishment of safety nets and social assistance for social protection in areas where communities are or will be permanently or seasonably at risk from natural shocks”.<sup>64</sup> The standards and processes discussed in chapter 3.3 also contain provisions that aim to address the needs of nomadic and pastoral communities and to identify solutions in rural areas, with a focus on agricultural and pastoral sectors.<sup>65</sup> In this context, there are references to drought, climatic conditions, and to ensuring the safe and free movement of pastoralists.<sup>66</sup>

### *National Action Plan and National Development Plan*

Prior to the development of the NPRRI, the federal government drafted a National Action Plan ending in 2020. The NPRRI indicates that the plan will be reviewed and designed as one

---

<sup>58</sup> Ibid., chapter 3.2(1).

<sup>59</sup> Ibid., chapter 3.2(3).

<sup>60</sup> Ibid., chapter 3.2(6) and 3.2(7).

<sup>61</sup> Ibid., chapter 3.3(1)(a).

<sup>62</sup> Ibid., chapter 3.3(1)(j).

<sup>63</sup> Ibid., chapter 3.3(1)(e).

<sup>64</sup> Ibid., chapter 3.3(4)(e).

<sup>65</sup> Ibid., chapter 3.3(3)(h) and 3.3(4).

<sup>66</sup> Ibid., chapter 3.3(4).

mechanism for implementation of the policy. Other mechanisms include the National Development Plan (discussed in a later paragraph).<sup>67</sup>

#### *Other subregional IDP-specific policies*

The NPRRI also “recognizes policies, strategies and action plans of the FMSs and the BRA related to refugee-returnees and IDPs, to the extent that they do not contradict this policy.”<sup>68</sup> Other subregional policies specific to IDPs have also been adopted. These include the Banadir Regional Administration & Municipality of Mogadishu: Internally Displaced Person and Refugee Returnees Policy, the Puntland Policy Guidelines on Displacement, and the Somaliland Internal Displacement Policy.<sup>69</sup>

#### **Interim Protocol on Land Distribution for Housing to Eligible Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons (2019)**

Also in 2019, the Federal Government of Somalia adopted an Interim Protocol on Land Distribution for Housing to Eligible Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons (Interim Protocol).<sup>70</sup> Comprised of 17 articles, the Interim Protocol sets out eligibility, availability and allocation of land and assessment, determination and decision-making processes.<sup>71</sup> It also cross-references the Guiding Principles on Internal Displacement and the Kampala Convention as sources of fundamental rights and instruments ratified by Somalia.<sup>72</sup> The instrument does not provide a definition of “IDPs”, but it does cross reference the NPRRI.<sup>73</sup> To be eligible to receive the benefits articulated in the instrument, an IDP must hold valid documentary proof of IDP status and not own land or a house.<sup>74</sup> Exceptions to these general criteria include inability to “return to their land or a house due to compelling reasons relating to the circumstances that resulted in his or her displacement in the first instance”.<sup>75</sup> FMSs and the BRA are responsible for determining these and making decisions in coordination with the National Commission for Refugees and IDPs

---

<sup>67</sup> Ibid., chapter 5.

<sup>68</sup> Ibid., chapter 4.2. The NPRRI also recognizes the right of FMSs and the BRA to set up technical district displacement solutions task forces to facilitate coordination and implementation of durable solutions projects at the local level.

<sup>69</sup> “The Banadir Regional Administration Policy for Internally Displaced Persons and Returnees in Mogadishu” (Somalia, Banadir Regional Administration & Municipality of Mogadishu, 2019). Available from <https://www.refworld.org/pdfid/5cb4953e4.pdf> (accessed November 2020); “Puntland policy guidelines on displacement” (Somalia, Puntland Government of Somalia, Ministry of Interior, Local Governments and Rural Development, 2014). Available from <https://www.refworld.org/docid/5a7ae7884.html> (accessed November 2020); and “Somaliland Internal Displacement Policy” (Republic of Somaliland, Ministry of Resettlement, Rehabilitation and Reconstruction, 2015). Available from <https://www.refworld.org/docid/5a7aea3c4.html> (accessed November 2020).

<sup>70</sup> “Somalia launches first policy on displaced persons, refugee-returnees” (International Development Law Organization [IDLO], 2019). Available from <https://www.idlo.int/news/somalia-launches-first-policy-displaced-persons-refugee-returnees> (accessed November 2020).

<sup>71</sup> “Interim Protocol on Land Distribution for Housing to Eligible Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons” (Somalia, National Legislative Bodies and National Authorities, 2019). Available from <https://www.refworld.org/docid/5d8331024.html> (accessed November 2020).

<sup>72</sup> Ibid., preamble.

<sup>73</sup> Ibid., article 8(1)(a).

<sup>74</sup> Ibid., article 1(5).

<sup>75</sup> Ibid., article 1(7). See also article 1(5)(a) relating to options in lieu of a valid legal document reflecting status.

(NCRI) (discussed in a later paragraph), inter alia, including the verification of beneficiaries in accordance with the NPRRI.<sup>76</sup> The Interim Protocol does not explicitly mention disaster or conflict.

### **National Eviction Guidelines (2019)**

National Eviction Guidelines were also adopted in 2019.<sup>77</sup> The instrument seeks to “make provision for the responsibility of the Federal Government [...] to refrain from, and protect against, arbitrary and forced evictions of occupiers of public and private properties, from homes, encampments and lands, to protect the human right to adequate housing and other related human rights.”<sup>78</sup> Its scope includes to “address the human rights implications of evictions in urban and rural areas.”<sup>79</sup> While the National Eviction Guidelines are articulated in general terms, they do discuss IDPs within the definitions section and IDPs are explicitly mentioned throughout the instrument.<sup>80</sup> The IDP definition used in the Eviction Guidelines appears to reflect the definition in the Guiding Principles on Internal Displacement rather than the definition used in the NPRRI. The Eviction Guidelines recognize that “the practice of forced evictions constitutes a gross violation of human rights, and directly or indirectly contravenes”, inter alia, principle 6 of the Guiding Principles on Internal Displacement and article 11(4) of the Kampala Convention.<sup>81</sup> Aside from a mention in the IDP definition, conflict and disaster are not explicitly referenced in the Guidelines.

### **3. Non IDP-specific laws and policies**

#### **3.1. Disaster risk reduction or disaster risk management**

### **National Disaster Management Policy (2017)**

Somalia’s 2017 National Disaster Management Policy (NDMP) contains extensive references to displacement and IDPs, and recognizes the interactions between conflict and natural hazards and disasters and their individual and combined impacts on the resilience of the Somali population.<sup>82</sup> The NDMP contains five chapters and its purpose is to provide “a legislative framework for embedding disaster management (DM) within appropriate structures of the government(s) and thereby strengthen national capacities for effective disaster preparedness, response, mitigation, prevention and recovery, in order to protect lives and livelihoods, property, environment and the economy at large.”<sup>83</sup> The NDMP seeks to provide a comprehensive framework for disaster management that promotes risk management to reduce vulnerability among populations at risk and strengthens linkages between disaster management, resilience and sustainable

---

<sup>76</sup> Ibid., articles 5–15.

<sup>77</sup> See footnote 70.

<sup>78</sup> “National Eviction Guidelines 2019” (Somalia, National Legislative Bodies and National Authorities, 2019). Available from <https://www.refworld.org/docid/5d8333ae4.html> (accessed November 2020), article 2.1.

<sup>79</sup> Ibid., article 2.2.

<sup>80</sup> Ibid., article 1.

<sup>81</sup> Ibid., preamble.

<sup>82</sup> “National Disaster Management Policy – final draft for endorsement” (National Legislative Bodies and National Authorities, 2017). <http://mohadm.gov.so/publications/policy-papers/> (accessed November 2020).

<sup>83</sup> Ibid., paragraph 6.



development.<sup>84</sup> These aspirations stem from commitments Somalia made under the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 (Sendai Framework).<sup>85</sup>

The introductory chapter discusses disaster risks in Somalia, including the complex national context and highlights new and protracted internal displacement stemming from conflict and disasters.<sup>86</sup> In the discussion on drought, for example, the NDMP recognizes that “[w]hile climatic factors contribute to drought, human factors like ongoing conflict limit [...] access to pastureland and cause failure of [the] social protection system, however rudimentary, leading to disasters and famine”.<sup>87</sup> It also notes that persistent droughts compel movements, including internal displacement, and that such movements can be a trigger for competing claims on pasturelands and localized conflicts.<sup>88</sup> The section also highlights floods and storms and associated impacts, including in terms of evacuation, and protracted armed conflict that has contributed to extensive internal and cross-border displacement.<sup>89</sup>

The scope of the NDMP covers both natural and man-made hazards, and accordingly, disasters triggered by these factors. For example, a hazard is defined as an “event, substance, human activity or condition that has the potential to cause a disaster” and can be “natural (e.g. flood, cyclone, tsunami) [or] human-induced (e.g. [...] war and conflict)” *inter alia*.<sup>90</sup> A “disaster” is a “serious disruption to a community caused by the impact of human induced, natural hazard or a complex emergency”, while a “complex humanitarian emergency” is “a crisis in a country, region or society where there is total or considerable breakdown of authority resulting from internal and/or external conflict(s).”<sup>91</sup> Notably, “risk” is defined in this policy as the “probability of harmful consequences, or expected losses [...] resulting from interactions between natural or human induced hazards which create vulnerable conditions” and recognizes the interactions between conflict and disaster.<sup>92</sup> Meanwhile, “vulnerability” is also defined broadly and is not limited to natural hazards; its definition within the policy states that it is the “propensity or predisposition to be adversely affected – the characteristics and circumstances of a community, system or asset that makes it susceptible to damaging effects of a hazard. There are many aspects of vulnerability arising from various physical, social, economic, and environmental factors.”<sup>93</sup>

Chapter 3 on the NDMP’s goals and objectives indicates that it is “aimed at” all national government institutions, FMS governments, local authorities and other actors involved in disaster management.<sup>94</sup> The policy is underpinned by eight guiding principles, which recognize the primary responsibility of State authorities and also acknowledge that other actors will be welcome to

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, paragraph 41.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*, chapter 1.

<sup>87</sup> *Ibid.*, paragraph 17.

<sup>88</sup> *Ibid.*, paragraph 19.

<sup>89</sup> *Ibid.*, paragraphs 20–24.

<sup>90</sup> *Ibid.*, glossary of terms.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> *Ibid.*, paragraph 42.

provide support when necessary.<sup>95</sup> The principles explicitly mention human rights and the need to practice a rights-based approach to disaster risk management (DRM). Notably, principle eight is on the responsibility of the Government to protect its people, including all citizens. In this regard, it recognizes that:

Given the recurrent pattern of displacement that the country has witnessed over the past twenty-five years, caused by multi-faceted protracted cris[e]s, preventing further displacement and dealing with those already displaced is the biggest challenge in rebuilding Somalia. The 2004 Guiding Principles on Internal Displacement [sic], which is an international instrument requires States to prevent displacement in accordance with their human rights obligation to protect people against known and foreseeable risks for their life, limb, and health. It is the responsibility of Federal State to ensure that adequate capacities exist within the Member State governments, districts and local authorities to provide effective leadership and discharge operational responsibilities in this regard.<sup>96</sup>

Both conflict- and disaster-related prevention measures are mentioned in the policy's disaster prevention priorities, including indigenous disaster prevention and management strategies.<sup>97</sup> On disaster preparedness, evacuation plans and shelters, rescue plans and simulation exercises are noted among the policy's relevant preparedness activities. Temporary evacuation is highlighted in the policy's disaster response priority, recognizing that this and other activities are aimed at saving and protecting lives and livelihoods and dealing with immediate damage.<sup>98</sup> The recovery and resilience priority acknowledges chronic stresses as well as acute shocks from floods, conflicts or other hazards.<sup>99</sup>

Chapter 4 of the NDMP on policy outcomes and institutional mechanisms for delivery contains a specific subsection on refugees and IDPs. It highlights the durable solution options for IDPs, noting relevant guidance on benchmarks, and requires government institutional actors (in partnership with intergovernmental actors) to develop a plan of action for durable solutions.<sup>100</sup> Finally, chapter 5 of the NDMP on monitoring and evaluation, pursuant to principle eight, contains explicit language to measure action to "deal with returnees and IDPs".<sup>101</sup>

Importantly, the NDMP is underpinned by the recognition that effective disaster management is multidisciplinary and multisectoral and requires a range of ministries, departments and other actors to work in collaboration. One of the NDMP's eight guiding principles also recognizes the importance of a clear division of roles and responsibilities between different levels of government; in this regard, it notes that DRM is first and foremost a provincial- and district-level issue with national policies providing an overarching framework.<sup>102</sup> Coordination and partnership

---

<sup>95</sup> Ibid., chapter 3.2 and paragraph 43(i).

<sup>96</sup> Ibid., paragraph 43(viii); internal citations omitted.

<sup>97</sup> Ibid., paragraph 45.

<sup>98</sup> Ibid., paragraph 47.

<sup>99</sup> Ibid., paragraph 50.

<sup>100</sup> Ibid., paragraph 84.

<sup>101</sup> Ibid., paragraph 89 (table 1). This includes supporting FMSs to develop their capacity to provide solutions and determine whether appropriate measures are being taken to prevent further displacement.

<sup>102</sup> Ibid., paragraph 43(ii).

are another guiding principle since disaster management presents a complex set of problems that no single organization can respond to alone.<sup>103</sup>

The NDMP notes the interactions with and the importance of Somalia's National Development Plan (NDP) and advocates an inclusive approach to development, including integrating displaced people and returnees into the formal economy. For example, it explains that "[d]isaster management thus cannot be done on the back of relief alone, and development of its people cannot take place unless Somalia addresses vulnerability to disasters and conflict. Disaster management thus requires different parts of the government to work together".<sup>104</sup> It arrives at this conclusion by recognizing the links between poverty and exclusion and vulnerability and resilience to disaster-related shocks. The NDMP also acknowledges that "[h]igh vulnerability to disasters is a function of poverty, political and soci[o] economic conditions."<sup>105</sup> In its policy objectives, the NDMP underscores the need to mainstream disaster risk reduction (DRR) into development plans and strategies at all levels to enhance the capacity of vulnerable communities to withstand the adverse effects of disasters.<sup>106</sup>

### 3.2. Climate change adaptation

#### **National Adaptation Plan, National Adaptation Programme of Action (2013) and Intended Nationally Determined Contribution (2015)**

Somalia has not submitted a National Adaptation Plan (NAP).<sup>107</sup> However, it submitted a National Adaptation Programme of Action (NAPA) in 2013. The NAPA contains multiple references to IDPs and internal displacement.<sup>108</sup> It begins with a contextual discussion of conflict, droughts and floods and highlights the scale of internal displacement and cross-border movements.<sup>109</sup> In a discussion on vulnerable groups, the NAPA highlights IDPs and movements due to hazards and conflict.<sup>110</sup> Other references to IDPs predominantly relate to IDP camps, while other references to displacement can be found in discussions on specific projects.<sup>111</sup> There are at least four mentions of the relocation of vulnerable coastal communities within lists of adaptation measures.<sup>112</sup> In the discussion of its vision, the NAPA states that its "overarching goal [...] is to make the Somali people more resilient to climate change recognizing their high vulnerability to an economy that is dominated by subsistence agriculture and livestock rearing and undermined by the heterogeneity

---

<sup>103</sup> Ibid., paragraph 43(vi).

<sup>104</sup> Ibid., paragraph 40.

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> Ibid., paragraph 44(v).

<sup>107</sup> National Adaptation Plans (United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC], n.d.). Available from [https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/News/Pages/national\\_adaptation\\_plans.aspx](https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/News/Pages/national_adaptation_plans.aspx) (accessed November 2020).

<sup>108</sup> "National Adaptation Programme of Action on Climate Change" (United Nations Development Programme [UNDP] and Somalia, Ministry of National Resources, 2013). Available from <https://unfccc.int/resource/docs/napa/som01.pdf> (accessed November 2020).

<sup>109</sup> Ibid., p. 13.

<sup>110</sup> Ibid., p. 37.

<sup>111</sup> These replicate the language quoted in the Intended Nationally Determined Contribution.

<sup>112</sup> These may not have been prioritized for action. There are also multiple references to rural to urban migration, as well as references to migration more generally, including in the same specific projects that reference displacement. In addition, in a section on outcome recommendations, the NAPA recognizes the significant social and economic impacts climate variability has had on Somalia's populations, and also notes "they service only to exacerbate issues of migration, conflict and access to natural resources." Ibid., p. 51.

of clan-based conflicts.”<sup>113</sup> There are other contextual references to conflict, both historical and contemporary, as well as to their development-related impacts and challenges. Some references to conflict focus on conflicts over resources, such as water and pastureland and mentions farmers, herders and nomadic groups. Conflict prevention and peacebuilding are listed among the guiding principles for the NAPA.<sup>114</sup>

In 2015, Somalia submitted its Intended Nationally Determined Contribution (INDC), which contains a reference to displacement.<sup>115</sup> In the rationale for an adaptation project to reduce risks from “natural” disasters among vulnerable populations, Somalia’s INDC notes “the potential for increase in injury and death as a result of drought, increase in incidence of conflict over diminishing natural resources such as water and grazing land, [and] significant migration and displacement of people”.<sup>116</sup> References to conflict can be found in multiple sections, many of which focus on conflicts over natural resources.

### 3.3. Development

#### **Somalia’s National Development Plan 2020–2024: The Path to a Just, Stable and Prosperous Somalia**

Internal displacement and IDPs feature extensively throughout the ninth iteration of Somalia’s NDP: “Somalia National Development Plan 2020 to 2024: The Path to a Just, Stable and Prosperous Somalia” (NDP 9).<sup>117</sup> It “addresses the root causes of poverty and aims to improve the impacts of poverty experienced by households and individuals.”<sup>118</sup> IDPs are recognized as one of the most vulnerable groups in Somalia, having one of the highest monetary rates of poverty, facing multidimensional deprivation and becoming trapped in such situations.<sup>119</sup> The NDP 9 notes that the key drivers of poverty, as identified through stakeholder consultations, were conflict and political instability; “natural” disasters; insecurity and weak rule of law; and poor governance, in that order. It recognizes that both conflict and disaster (including climate-related hazards) have led to substantial population displacement. These factors, together with rapid (unplanned) urbanization – which is largely due to internal displacement – have created development pressures within IDP camps and their host communities, including for basic services.<sup>120</sup> Durable solutions to long-term displacement are prioritized as one cross-cutting imperative, and one overall metric for the success of the NDP 9 is the return, resettlement and integration of IDPs.<sup>121</sup>

---

<sup>113</sup> Ibid., p. 43.

<sup>114</sup> Ibid., 56–57.

<sup>115</sup> “Somalia’s Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)” (Somalia, State Minister for Environment, Office of the Prime Minister and Line Ministries and Ministry of Planning, 2015). Available from <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Somalia/1/Somalia's%20INDCs.pdf> (accessed November 2020).

<sup>116</sup> Ibid., p. 21. The document also contains references to other forms of human mobility, including migration.

<sup>117</sup> “Somalia National Development Plan 2020 to 2024: The Path to a Just, Stable and Prosperous Somalia” (Somalia, Ministry of Planning, Investment and Economic Investment, 2019). Available from <http://mop.gov.so/wp-content/uploads/2019/12/NDP-9-2020-2024.pdf> (accessed November 2020).

<sup>118</sup> Ibid., p. 23.

<sup>119</sup> Nomadic pastoralists and agro-pastoralists are also listed as among the most vulnerable.

<sup>120</sup> Ibid., p. 28.

<sup>121</sup> Ibid., p. 106.

Other IDP-specific metrics also feature throughout the document. As noted earlier, the NDP 9 is one of several mechanisms for the implementation of the NPRRI.

#### 4. Institutional and coordination architecture

##### 4.1. IDP-specific laws and policies

##### **National Policy on Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons (2019)**

As noted in the NPRRI, the National Commission for Refugees and IDPs (NCRI), which was established in 2016 under a specific establishment law, is an operationally independent commission at the federal level responsible for all returnees, refugees and IDPs.<sup>122</sup> One of its main objectives is to “formulate strategies, operational plans and programmes on matters relating to persons of concern with the assistance of relevant governmental institutions, UN Agencies and other organizations pursuant to international standards”.<sup>123</sup>

Chapter 4 of the NPRRI outlines the roles and responsibilities of government and various other actors, including those regarding coordination. According to the NPRRI, at the federal level, the Ministry of Interior, Federal Affairs and Reconciliation, acting through the NCRI, has a wide range of responsibilities. These capture responsibilities for durable solutions for refugee-returnees and IDPs, which includes ensuring that durable solutions are adequately addressed in development and humanitarian plans. It is responsible for ensuring that refugee-returnees and IDPs are provided with assistance and protection by all relevant federal government institutions and their partners and that legal and policy frameworks ensure the protection of their rights. Acting through the NCRI, the Ministry is also responsible for coordination, monitoring, supervision and evaluation of activities related to the management of refugee-returnees and internal displacement of the people of Somalia. Under the auspices of the Ministry, the NCRI is the national institutional focal point mandated to facilitate coordination within the Government on activities related to recovery, protection and welfare of refugees, Somali refugee-returnees and IDPs.<sup>124</sup>

The NPRRI discusses the roles and responsibilities of other line ministries at the federal and FMS levels, as well as the BRA. Other responsible ministries include the Ministry of Planning, Investment and Economic Development (MoPIED) and the Ministry of Humanitarian Affairs and Disaster Management (MoHADM).<sup>125</sup> The NPRRI explains that the MoPIED has a special unit focused on durable solutions for refugee-returnees and IDPs, with an emphasis on urban resilience, social protection, disaster response and local district planning.<sup>126</sup> In this regard, the NPRRI “recognizes that the role of the MoPIED is to coordinate, monitor and supervise all projects and programmes related to durable solutions at national level with relevant key international and regional durable solutions actors and donors.”<sup>127</sup> There is also a discussion of FMSs and the BRA

---

<sup>122</sup> Somalia, *National Policy on Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons (IDPs)* (Somalia, National Legislative Bodies and National Authorities, 2019). Available from <https://www.refworld.org/docid/5d8332c64.html> (accessed November 2020), glossary of terms. The NCRI was established under the Establishment Law of the National Commission for Refugees and IDPs (law no. 2 of 2016).

<sup>123</sup> *Ibid.*, background section. The NPRRI quotes article 5(2) of law no. 2 of 2016.

<sup>124</sup> *Ibid.*, chapter 4.1.1.

<sup>125</sup> *Ibid.*, chapter 4.1.2. These ministries are required to, inter alia, review sectoral laws, policies, planning and programming to incorporate, integrate or address refugee-returnee and IDP-specific concerns.

<sup>126</sup> *Ibid.*, chapter 4.1.3.

<sup>127</sup> *Ibid.*

in the policy.<sup>128</sup> For example, it recognizes their important roles in emergency response, relocation and solutions processes and requires relevant FMS and BRA institutions to collaborate closely with the Ministry of Interior, Federal Affairs and Reconciliation on a whole host of activities. These include contingency planning, relocation and solutions, assigning operational areas to humanitarian agencies, and implementing the National Eviction Guidelines. Other subsections of chapter 4 discuss displacement-affected communities, national civil society, and the international community.

Finally, the NPRRI provides for an Inter-Ministerial Task Force for Refugee Returnees & IDPs (ITRRI), recognizing the need for engagement across ministries and governmental levels due to the cross-cutting nature of the NPRRI. Its roles include to “support refugee-returnees and IDPs, coordinate and oversee the roles and responsibilities set out in Chapter 4 [...] [and to] develop an operational coordination mechanism at and between federal and FMS levels.”<sup>129</sup> The Task Force comprises several federal institutions including the Ministry of Interior, Federal Affairs and Reconciliation, the MoPIED and the MoHADM, as well as FMS and BRA counterparts. The Task Force is required to bring together national actors and has the capacity to oversee the work and lead the implementation of the NPRRI. The NCRI is required to facilitate ITRRI meetings and to provide technical support.<sup>130</sup> However, as at the end of 2020, the ITRRI may not have been formally set up.<sup>131</sup>

### **Interim Protocol on Land Distribution for Housing to Eligible Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons (2019)**

Implementation of the Interim Protocol on Land Distribution for Housing to Eligible Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons (Interim Protocol) is the responsibility of relevant institutions within FMSs and the BRA, and is to be undertaken in coordination with the NCRI.<sup>132</sup> Many of the decision-making processes, such as beneficiary selection, are to be conducted by FMSs and BRA actors (and district councils and municipalities) in consultation with the NCRI. The MoPIED is noted in one article relating to assessing development-related projects.<sup>133</sup>

### **National Eviction Guidelines (2019)**

The National Eviction Guidelines establish an Eviction Committee at the national level, chaired by the Ministry of Interior, Federal Affairs and Reconciliation, which will be responsible for the implementation of eviction orders issued pursuant to the instrument.<sup>134</sup> When evictions concern an FMS or the BRA, the Eviction Committee will be led and chaired by a relevant ministry or institution of the FMSs or a relevant department of the BRA, as applicable.<sup>135</sup> If evictions affect IDPs, consultation with the NCRI and the MoHADM, or with relevant actors within the FMSs, is

---

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Ibid., chapter 4.6.

<sup>130</sup> Ibid., chapter 4.6

<sup>131</sup> Correspondence on file with the author.

<sup>132</sup> See footnote 71, articles 14 and 15.

<sup>133</sup> Ibid., article 8.

<sup>134</sup> “National Eviction Guidelines 2019” (Somalia, National Legislative Bodies and National Authorities, 2019). Available from <https://www.refworld.org/docid/5d8333ae4.html> (accessed November 2020), article 9.

<sup>135</sup> Ibid., article 9.4.

required.<sup>136</sup> The Guidelines permit FMSs and the BRA to establish eviction committees within their jurisdiction and lower levels of administration.<sup>137</sup> The NCRI is mandated to assist and guide IDPs affected by evictions to realize their rights.<sup>138</sup>

#### 4.2. Non-IDP-specific laws and policies

##### **National Disaster Management Policy (2017)**

Chapter 2 and 4 of the NDMP discuss institutional structures and coordination.<sup>139</sup> Chapter 2 explains factors that have contributed to weaknesses and limitations in Somalia's technical, operational and coordination capacity in terms of DRR, and identifies structures in Somaliland and Puntland that have been developed to address the national-level vacuum. Recognizing the ad hoc nature of prior responses, which have concentrated on disaster relief with inadequate attention on preparedness, mitigation, risk reduction and recovery, the NDMP identifies the need for an overall policy framework at the national level for decentralized disaster management structures to flourish. The NDMP references the Somali Disaster Management Agency Establishment Law of 2016, under which the Office of the Prime Minister has the overall responsibility for leadership of and ensuring political spaces for a government-wide approach to comprehensive disaster management. To better streamline disaster management functions at the policy level, Somalia has established a relatively new nodal ministry, the MoHADM, which has overall responsibility for facilitating all aspects of disaster management and ensuring disaster management is mainstreamed in the public and private sectors. Some of its responsibilities are to be conducted in conjunction or in consultation with FMSs. The MoHADM is also required to establish coordination structures at the national level and facilitate the formation of similar structures at FMS levels.

At the national level, these coordination structures include a National Disaster Management Council (NDMC), an interministerial body that governs and oversees disaster management at a strategic level and provides overall direction and guidance. This includes national policy, planning and legislative frameworks for disaster management in Somalia, and, during major disasters, strategic oversight of disaster response operations. It is chaired by, and reports to, the Prime Minister. The NDMC includes a range of ministers holding various disaster management portfolios, including the MoHADM, the Ministry of Agriculture; the Ministry of Energy and Water Resources; the MoPIED; the Ministry of Interior, Federal Affairs and Reconciliation; and the Department of Environment within the Office of the Prime Minister. The MoHADM acts as the ex officio Secretary of the NDMC. It is responsible for approving the National Disaster Management Strategy and standard operating procedure for disaster management, which are to be developed by MoHADM.

The Somalia Disaster Management Coordination Group (SDMCG), which is convened by the MoHADM, is a coordination group that guides operational aspects of comprehensive disaster management. It comprises the senior-most officials of relevant national agencies and departments, focal points of FMSs, civil society and heads of United Nations agencies, as well as

---

<sup>136</sup> Ibid., article 9.5.

<sup>137</sup> Ibid., article 9.6.

<sup>138</sup> Ibid., article 12.

<sup>139</sup> See footnote 82.

other non-governmental and private actors. The Permanent Secretary of the MoHADM acts as the ex officio Secretary. The SDMCG's responsibilities include coordinating activities among all stakeholders during pre-disaster, disaster and post-disaster phases and advising the NDMC and the MoHADM.

Under the NDMP, the Somali Disaster Management Agency (SODMA) may have been envisaged as the key operational actor for carrying out its responsibilities under the MoHDM.<sup>140</sup> According to the NDMP, which draws on the applicable legal framework, SODMA's responsibilities include to "manage all natural and manmade disasters" in Somalia and to "deliver and protect the Somali people and their properties against disasters in the country and save them from vulnerabilities and lack of resilience against some of the calamities".<sup>141</sup> The MoHADM is required to establish a National Emergency Operations Centre (NEOC) to gather, analyse and disseminate relevant information and also provide a central coordination point in response to disasters and for coordination of humanitarian assistance. The MoHADM is also responsible for reviewing the implementation of the NDMP through a consultative process, which involves FMSs, relevant national ministries, United Nations agencies and civil society. The NDMP includes one reference to the NCRI, which is required to prioritize IDPs and returnees and to develop a plan of action for durable solutions with inter alia, UNHCR, the International Organization for Migration (IOM) and urban authorities.<sup>142</sup>

The NDMP indicates that FMSs may, at their discretion, establish a dedicated State Disaster Management Authority to facilitate disaster management. Where such a structure is not established, an FMS is required to set up a Disaster Management Committee. These actors are responsible for, inter alia, coordination between FMS governments and the MoHADM on all aspects of disaster management and for establishing an FMS Emergency Operations Centre. In addition, the NDMP highlights the key roles played by community-based disaster risk management and district administration.

### **National Adaptation Programme of Action (2013) and Intended Nationally Determined Contribution (2015)**

The Ministry of National Resources, which oversees agriculture and livestock; fisheries and marine resources; water; the environment and wildlife, finalized the NAPA, in consultation with the governments of Puntland and Somaliland.<sup>143</sup> During the validation and endorsement process, a final workshop was conducted with the Ministry of Environment. Under the NAPA, the Ministry of National Resources was also given responsibility for identifying key activities for funding. The INDC does not discuss institutional arrangements, although the Ministry of State for Environment is the lead agency responsible for implementing many of the projects.<sup>144</sup>

### **Somalia's National Development Plan 2020–2024: The Path to a Just, Stable and Prosperous Somalia**

---

<sup>140</sup> According to informants, this body may no longer exist in the same iteration and may have been folded in with other actors within the MoHADM.

<sup>141</sup> See footnote 82, paragraph 36.

<sup>142</sup> See footnote 82, paragraph 85.

<sup>143</sup> See footnote 108.

<sup>144</sup> See footnote 115.



At the national level, the MoPIED is the key implementing and coordinating actor under the NDP 9.<sup>145</sup>

## 5. Insights on practice

The following discussion reflects insights and *perceptions* based on practice. They were gathered through remote interviews with 17 informants. Where specific documents are discussed, they are referenced in footnotes.

### 5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics

#### *Data collection and interactions between drivers and triggers of displacement*

In general, when data are collected, only the main reason for displacement is recorded, but as UNHCR explains “often the real driver for displacement may be a combination of closely related factors.”<sup>146</sup> Many informants echoed these sentiments. In general, people tend to move in the context of conflict and insecurity, floods, drought, in search of food- and livelihood-related security or for reasons related to access to services. During data collection, however, people generally have to choose a single trigger to cite. Identifying a single driver is challenging because “the motivations for movements are so complex”, even if there may be a dominant and noticeable trigger.<sup>147</sup> It is “problematic to isolate single motivations for movement” because “drought, conflict and insecurity are inextricably linked.”<sup>148</sup> If a person is “affected by drought, they are more vulnerable to conflict and vice versa.”<sup>149</sup> Insecurity interacts with disasters and climate change. As such, “when [we] try to communicate what is happening on the ground and try to categorize, there is a disconnect.”<sup>150</sup> “There is such interdependence in the motivations for movement.”<sup>151</sup> In addition, there are also slow-onset movements, which are driven by multiple factors, including structural reasons such as poverty and lack of services. Therefore, fundamentally, there are many reasons underpinning displacement, which are both hard to confirm and currently not very well captured. This is a “limitation, but also a compromise”, as this information is useful and much clearer and therefore it must be collected.<sup>152</sup> In this context, it is very important for the purposes of analysis and programming to understand the limitations in the available data and what information is not captured in them. One solution is to give people the option to choose multiple drivers and triggers to better understand the complex reasons behind movements.

While it is possible to assume that most people have been affected to different degrees by “man-made conflict and by ‘natural’ disasters”, triggers and drivers differ across Somalia. For example, there are more incidents involving conflict and violence in the southern and central parts of

---

<sup>145</sup> See footnote 117.

<sup>146</sup> “Protection and return monitoring network: notes on methodology” (UNHCR Somalia, 2017). Available from <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/53888> (accessed November 2020).

<sup>147</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Ibid.

Somalia than in other parts of the country. Some of the underlying drivers are evolving and there may be less overlap with conflict now than before. The adverse effects of climate change will also impact these dynamics. Given the breadth of interactions between drivers, it is important to recognize that the understanding what constitutes “forced” movements is not always clear, particularly when livelihoods are severely affected.

### *Access constraints*

In areas controlled by Al-Shabaab, access constraints inhibit government and humanitarian actors from supporting affected and displaced populations.<sup>153</sup> This means their ability to undertake prevention-related activities; monitor conditions and situations; and carry out an effective humanitarian response is also limited. There are multiple dimensions to these access constraints. Some affected populations are unable to flee from Al-Shabaab-controlled areas into government-controlled areas to access support. Moreover, in Baidoa, for example, the United Nations has a limited radius of operation, which means implementation and assistance outside the relevant area is generally carried out via local implementing partners. Working with implementing partners creates accountability challenges and may require “justifiable” compromises to provide assistance to those most in need. So-called “gatekeepers” – informal power structures, including individuals who act as a middle-person between IDPs and services providers – create complications too, including through interventions that restrict access to affected populations.<sup>154</sup> Accessing and supporting populations via gatekeepers can undermine credibility and authority and compromise operational standards and accountability. In this respect, certain actors have adopted their own due-diligence or anti-corruption policies, which while important to address accountability challenges, can also complicate coordination.

### *Assistance during emergency response*

Generally, displaced populations are given assistance and protection regardless of the “cause” or trigger of displacement and the approach towards support does not differentiate based on these factors. The assistance provided to populations is based on needs and vulnerability. While there was previously a tendency to target interventions based on displacement status, evolving discussions have highlighted the importance of accounting for the needs and vulnerabilities of non-displaced populations, including the urban poor. In this context, and in light of the growing scale of urban and protracted displacement, shifts towards adopting more cohesive interventions, including through area-based approaches, are occurring.<sup>155</sup> These shifts also recognize the “burden” of hosting displacement populations and aim to promote social cohesion. Nonetheless, and as noted earlier in the context of access, for example, the situations faced by IDPs may constrain and limit the assistance they receive. In disaster situations, communities, religious groups and diaspora support affected people through coordinated collections and other activities. Some informants perceived there to be greater sympathy from diaspora, host and other communities towards populations affected by disasters relative to conflict-affected populations

---

<sup>153</sup> See also footnote 15 (OCHA, 2019; OCHA, 2020).

<sup>154</sup> “Engaging the gatekeepers: Using informal governance resources in Mogadishu” (Erik Bryld, Christine Kamau, Søren Knudsen Møller, Mohamed A. Mohamoud, 2017). Available from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Engaging%20the%20Gatekeepers.pdf> (accessed January 2021).

<sup>155</sup> See also footnote 15 (OCHA, 2019; OCHA, 2020).

as the crises affecting victims of disaster are viewed as existential.<sup>156</sup> Equally, these dimensions also related to kinship ties between diaspora and the people who are affected by conflict or by disaster.

#### *Scale and visibility of displacement and responses*

Notwithstanding the above-mentioned general approach, the scale and visibility of displacement plays a role in the mobilization and availability of resources and the support provided to displaced populations. While there are specific plans generated for flood and drought response, in general, only predictable and large-scale displacement is included within pre-determined plans. Responses to unforeseen displacement in conflict or disaster contexts are undertaken through ad hoc plans prepared to respond to specific events or incidents that generate “significant” displacement and needs. If displacement is unpredictable, relatively small in scale or occurs gradually, a response plan may not necessarily be prepared. As such, assistance may be piecemeal or provisional. In some instances, host communities also mobilize and provide support to smaller groups of displaced people, including in areas which are harder to access. Consequently, there may be differences in the implementation of responses, in part due to the availability and mobilization of resources, even if differentiation based on trigger does not occur in principle. In addition, public awareness of large-scale displacement raised via visibility, as is often the case for displacements stemming from floods, tends to create greater political pressure for robust responses.

#### *Clan dynamics, data collection, marginalization and support*

Informants reported that “displacement is deeply connected with exclusion.”<sup>157</sup> Demographic information on clans and subclans is inadequate. However, it is likely that the majority of displacement tends to affect marginalized clans.<sup>158</sup> When access is constrained, assistance is provided remotely through local partners with minimal monitoring, which makes it difficult to determine if clan-based biases affect implementation and distribution of assistance. The existing method of registering IDPs – which appears to be limited and is generally related to specific forms of assistance – does not necessarily include clan-related information, although there are also political sensitivities inherent in capturing such information.<sup>159</sup> In this sense, gaps may exist in the understanding of clan-based assistance and protection needs.

Indeed, many informants highlighted clan-based considerations and customary rules as important determinants for assistance and protection, particularly in contexts where newly arriving IDPs are dependent on host communities and other local actors for support. These dynamics, including distinctions between host and IDP populations, vary based on geography. Clan dynamics play a role in garnering visibility and resources. Clans with stronger social capital, networks, political representation and “champions” who are able to publicize a given disaster or predicament create opportunities and support options that are not necessarily within the reach of more marginalized

---

<sup>156</sup> These dimensions are also related to *who* is affected by conflict.

<sup>157</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>158</sup> A census has not been carried out in Somalia since 1975 and therefore basic population data – including on minority clans – is outdated.

<sup>159</sup> Even where information does exist on clan demographics, there are questions regarding the reliability of such data, which can be influenced by the dynamics between the data-collection organization and a given community, and also by IDPs’ perceptions of the use of – and any consequences that may result from – providing such information.

clans that do not have similar patrons or advocates. In such contexts, gatekeepers may further complicate and “disrupt” the support received by minority clans with limited accountability for their actions. Some informants also indicated that clan-based dynamics influence community preferences for aid. For example, community perceptions of aid-provider affiliations with government authorities and institutions can affect acceptance and receptiveness towards different forms of support.

#### *Nature of conflict and disaster displacement*

Some informants perceived floods to have received more attention in the recent past and to draw more resources for humanitarian response, diaspora and the private sector as compared to other triggers. Flood-associated displacement was reported to be large-scale, and therefore, more visible. Somalia experiences recurrent floods, including along the riverbanks of the Shabelle and Juba rivers. Floods were the dominant trigger for displacement in 2019 and as at 31 October 2020.<sup>160</sup> According to informants, displacement associated with floods tends to be short-term – IDPs are displaced close to their homes, within the same district, and return shortly after waters recede. Informants also recognized that *displacement* associated with drought occurs. Such displacement was smaller in scale than displacement associated with floods during 2019 and as at 31 October 2020, although the opposite was true in earlier years.

There are different forms of conflict in Somalia, including confrontations with Al-Shabaab and clan conflicts. With respect to clan conflicts, tensions often arise in relation to resources such as grazing land and water. Informants noted that in general IDPs displaced by conflict “trickle” in over a relatively longer period of time, as compared to the more large-scale movements associated with floods, and therefore, may attract less attention.

According to informants, people who are displaced in the context of conflict or drought tend to face longer-term and protracted predicaments. Conflict and ongoing insecurity undermine opportunities for return, unlike floods, which present opportunities for return once waters recede. Droughts affect the long-term viability of livelihoods. Recurrent disasters have eroded pastoralist and nomadic populations’ ability to maintain traditional and cultural practices. Many farmlands are located in Al-Shabaab-controlled areas and these may have also been affected by land grabs.

#### *Multiple displacements, protracted internal displacements and solutions*

Floods and drought are recurrent in Somalia and conflict and violence have been prevalent in the country for the past 30 years, albeit at varying levels of intensity. In this context, and as reflected in the discussion on data and interactions, many Somalis are affected by multiple and interlinked shocks, and some people experience secondary and tertiary displacement. People also undertake onward displacement in Somalia, as IDPs may initially be displaced to areas that lack necessary services and infrastructure or they may be excluded from accessing available services and therefore, may continue to other, larger and more urban locations.

Also as noted earlier, forced evictions have tended to create significant secondary displacement of IDPs already displaced by conflict or disaster, particularly in urban settings. This is due in part

---

<sup>160</sup> See footnote 146.

to the fact that many IDP sites are on private land and due to limited and ineffective land tenure and management systems. To address protection and other concerns, policy changes have been adopted (see discussion on the National Eviction Guidelines, for example) and advocacy and capacity-building efforts have sought to create moratoriums and changes in practices.

In considering solutions for protracted IDPs who may have experienced multiple displacements – perhaps due to the combination of floods, conflict and drought – and other shocks, it is important to understand the breadth of past experiences and their salience for solutions programming. In general, identifying mechanisms to address conflict-related displacement soon after it has occurred, and before complex, multiple shocks and protracted predicaments ensue, may offer valuable opportunities to promote solutions. In essence, greater efforts are needed to “minimize the period of time that people stay in situations of displacement”, to support more timely solutions that consider triggers, drivers, topography, geography and livelihood options in relevant locations and to create incentives that support solutions.<sup>161</sup> “The longer people stay in a situation of displacement, the less likely they will go back. The window following displacement is important. This is when key interventions need to be made.”<sup>162</sup> This also means understanding the triggers and drivers of displacement in areas of origin and supporting reintegration. It means recognizing that return is also a viable solution in Somalia. In this context, there are also efforts to ensure that humanitarian aid is provided closer to areas of origin to minimize the extent to which aid serves as a “pull factor”.

### *Urbanization*

Informants perceived that many IDPs in cities such as Baidoa, Kismayo and Mogadishu want to stay. Some have built new lives through livelihoods in construction, hospitality and other sectors in these and other urban settings.<sup>163</sup> IDPs who arrived in the context of crises that occurred in or before 2012 may not have meaningful choices and reasons to return to their places of origin. Informants suggested that the urbanization of IDP movements requires longitudinal humanitarian and development approaches to planning that recognize and develop urbanized solutions for significant populations of IDPs, particularly as lack of services and livelihoods are also important drivers of movements into urban areas. This means approaches to programming must go beyond humanitarian imperatives to consider longer-term needs and vulnerabilities, including services, infrastructure, DRR, integration challenges and the possibility of tension in cities and peri-urban areas. Nonetheless, there are also IDPs who do not want to stay and wish to return to their places of origin and there are “enormous challenges for the people that would like to leave” if their places of origin remain insecure or occupied.<sup>164</sup>

## 5.2. Practice insights on law and policy

### *Evolution of the legal and policy architecture*

The Federal Government continues to establish or revitalize the legal, policy and institutional architecture relevant to prevention of displacement and to IDP assistance, protection and

---

<sup>161</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>162</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>163</sup> See also Durable Solutions Initiative Mission Reports by Walter Kälin, on file with the author.

<sup>164</sup> Informant interview on file with the author.

solutions. As noted earlier, and discussed in greater detail later, in the recent past, a range of specific instruments and initiatives have been adopted on IDPs, durable solutions, DRR and development and resilience, among other themes. A new IDP law, building on the 2019 NPRRI is a work-in-progress and a draft instrument has been circulated for consultation as at November 2020. In this context, informants noted that significant efforts have been made to create legal and policy frameworks relevant to fostering a rights-based approach to IDPs, while also recognizing that this architecture is nascent and accountability frameworks must be bolstered. There was strong consensus on focusing on and supporting capacity-building and implementation in all current and future actions.

#### *National institutions, responsibilities and mandates*

According to informants, at the federal level, a range of ministries and institutions have responsibilities relevant to IDPs, however there are differences in opinion or understanding regarding these responsibilities and mandates. These dynamics present challenges to the identification of key lines of authority, coordination and implementation of policies on the ground. Therefore, when assessing the potential of policies relevant to IDPs, it is essential to understand which actors were engaged in the process and the scale and openness of consultations to anticipate traction and prospective implementation support.

#### *National and Federal Member State policies, responsibilities and implementation*

Similar dynamics and challenges exist between federal government actors and some FMSs. Several FMSs have adopted frameworks and policies on IDPs (as noted above) and other IDP-relevant themes. Some FMS instruments predate and are not necessarily compatible with national instruments. This realization has fostered efforts towards harmonization and challenging negotiations are under way. Some informants explained that the allocation of power between the Federal Government and federal institutions and FMSs and FMS institutions is not conclusively articulated in Somalia's provisional Constitution adopted in 2012. This also means that the Federal Government has limited enforcement authority to foster compliance. Notably, while laws and policies may be formulated, adopted and coordinated at the national and FMS levels, implementation of all frameworks falls largely within the purview of FMSs and other local authorities. Indeed, as previously emphasized, "while policies are formulated at the national level, implementation occurs at the FMS level."<sup>165</sup> In this context, there is a growing desire at the national level to ensure that FMS instruments are compatible with national frameworks and to promote harmonization.

#### *Disjuncture between policies and practice*

Uncertainty around the division of responsibility impedes implementation of policies and creates a disjuncture between policies and practice, which can vary based on the FMS. Actions that may be politically, pragmatically or operationally feasible in one FMS many not necessarily be attainable in another. This disjuncture also speaks to the importance of ensuring that national policies are sufficiently contextualized and informed by the realities on the ground in the FMSs, including their variations. The challenges and constraints FMS face in mitigating displacement and providing assistance, protection and solutions vary, as do the particular needs and vulnerabilities

---

<sup>165</sup> Informant interview on file with the author.

of IDPs. Moreover, and in general, IDPs may not always be included in decision-making platforms and their voices are not necessarily heard within policymaking processes in all FMSs. Clan dynamics, including clan compositions of IDPs and hosting communities, influence the implementation approaches necessary to address impediments and challenges, including stigma.

Given the “newness” of policy frameworks in Somalia, evidence of the use and impacts of newly adopted policies has been slow to surface, particularly in light of the disruptions and compounding emergency situation created by the COVID-19 pandemic. Some operational actors working in the field may not be aware of the existence of some of the newly adopted policies and/or their content, although others noted practice-related changes with respect to evictions. Awareness-raising, dissemination and capacity-building, including on the 2019 NPRRI and the National Eviction Guidelines are ongoing and target FMSs and other authorities, among others.

#### *Institutional capacities and resources*

Another implementation challenge relates to the capacity of key federal and FMS institutions in a context where Somalia continues to make important steps towards stability and democratic governance. While FMSs should be first responders in any given emergency, many FMSs lack the necessary capacity to fully carry out this responsibility. Efforts to build FMSs’ technical and operational capacity continue, in a context where some informants highlighted what they termed an “unhealthy” dependence on the international community.

#### *National Humanitarian Strategy 2020-2024*

In 2019, the MoHADM developed the National Humanitarian Strategy 2020–2024 to guide humanitarian responses in Somalia.<sup>166</sup> The strategy seeks to strengthen community resilience and reduce dependence on humanitarian assistance, and is intended to align with the goals of the NDP 9. It also aims to build the capacities of government institutions to foster “Somali-led and Somali-owned” humanitarian responses. It is intended to serve as an overarching strategy document and to unite other substrategies, policies and standard operating procedures related to humanitarian activities. The document identifies links with other relevant policies, including the NDP 9, the NDMP, the Resilience and Recovery Framework (discussed in the following paragraph), the NPRRI, the Interim Protocol and the National Eviction Guidelines, as well as humanitarian documents such as the Humanitarian Response Plan and the Humanitarian Needs Overview developed by the humanitarian community. Addressing the predicament of IDPs is a key area of focus and the interactions between conflict, violence and disasters are recognized in the strategy. Community-based humanitarian interventions are one of its three strategic objectives and it also emphasizes strengthened community resilience, localization and decentralization by strengthening Somali institutional capacity, including through effective coordination.

#### *Revision to the National Disaster Management Policy (2017) and National Durable Solutions Strategy (and Action Plan)*

---

<sup>166</sup> “National Humanitarian Strategy 2020–2024” (Somalia, Ministry of Humanitarian Affairs and Disaster Management, 2019), on file with the author.

Somalia is in the process of reviewing and revising its 2017 NDMP to better align it with the Sendai Framework. Somalia is also in the process of finalizing a National Durable Solutions Strategy (and Action Plan), which seeks to outline strategic priorities in line with the NDP 9. Developed under the leadership of the MoPIED, the strategy includes support and interventions for IDPs and aims to provide a platform for using a collective approach among humanitarian, development and peacebuilding actors.<sup>167</sup> Some FMSs also have their own durable solutions strategies. Some districts have also developed durable solutions frameworks, some of which incorporate community-developed action plans.

### *Somalia's pledges at the Global Refugee Forum*

At the first Global Refugee Forum held in December 2019, Somalia made four pledges relevant to IDPs and other displaced/returnee populations. Notably, Somalia pledged to strengthen the provision of durable solutions to all displaced populations and returnees by developing a National Durable Solutions Strategy and reinforcing the National Durable Solutions Secretariat, including strengthening coordination mechanisms within the FMSs to implement impactful durable solutions activities. Additionally, pledges were made to strengthen the resilience of IDPs and other displaced/returnee communities via support to relocation and reintegration; creation of an enabling environment for job growth (250,000 jobs within five years, 25 per cent of which would be for IDPs/returnees); and finally, a commitment to finding permanent solutions for recurring flood cycles that lead to displacement along the Shabelle and Juba rivers within five years.<sup>168</sup> These pledges should be viewed alongside Somalia's priorities, as articulated in the NDP 9 and supported by international partners including the United Nations, to advance durable solutions and bridge the humanitarian-development-peace nexus.

### *Somalia's Recovery and Resilience Framework*

In June 2018, a summary report on Somalia's Recovery and Resilience Framework (RRF) was published.<sup>169</sup> The RRF was developed under the MoPIED's leadership in consultation with five FMS and the BRA and is focused on early recovery from and long-term resilience to drought and disaster preparedness with a vision to break cycles of vulnerability and humanitarian crises. It identifies recovery and resilience-building priorities and proposes a financing approach and institutional arrangements with a view to supporting national efforts to strengthen resilience to recurrent disasters, respond to climate change and increase disaster management and crisis response capacity. It is intended to align with humanitarian response plans and development frameworks. Specifically, the RRF sets out a collective vision, strategic objectives and principles towards an enabling environment for regular development activities to take root in Somalia, with a long-term intention to "reduce and mitigate adverse impacts created by recurrent natural disasters and related links with conflicts and governance."<sup>170</sup> Promoting durable solutions for

---

<sup>167</sup> See also "Submission to the UN Secretary General's High-Level Panel on Internal Displacement" Somalia, 2020). Available from [https://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/somalia\\_submission\\_to\\_ihlp\\_28072020.pdf](https://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/somalia_submission_to_ihlp_28072020.pdf) (accessed November 2020).

<sup>168</sup> See also Global Compact on Refugees: Digital Platform (UNHCR, n.d.) Available from <https://globalcompactrefugees.org/channel/pledges-contributions> (accessed November 2020).

<sup>169</sup> "Somalia Recovery and Resilience Framework: summary report" (Somalia, Regional Durable Solutions Secretariat *et al.*, 2018). Available from [http://mop.gov.so/wp-content/uploads/2018/07/Somalia-RRF-Summary-Report\\_final\\_layout6July2018-2.pdf](http://mop.gov.so/wp-content/uploads/2018/07/Somalia-RRF-Summary-Report_final_layout6July2018-2.pdf) (accessed November 2020).

<sup>170</sup> *Ibid.*, p 5.



displacement-affected communities is one of its five strategic objectives. Among the immediate outputs and longer-term development impacts envisioned under the RRF, is strengthened Federal Government “capacity to plan, lead and monitor participatory, high-impact, low-risk sustainable recovery, and resilience building contributing to the attainment of durable solutions to internal displacement”.<sup>171</sup> In this context, references to IDPs and displacement occur throughout the document, including in terms of prioritization and phasing of interventions. The interventions for prioritization and phasing that were assessed in the RRF report were selected based on a set of principles, which included addressing “recovery and resilience of drought and conflict affected communities”.<sup>172</sup> The document also articulates a results-based monitoring framework.

### *Somalia’s Draft National Climate Change Policy*

A National Climate Change Policy is currently in development and is available in draft form.<sup>173</sup> Displacement and IDPs are referenced in the document and the impacts of climate change on drivers and triggers of displacement are noted in several contextual references. According to informants, however, these themes do not always feature prominently in climate-change related frameworks, particularly in recommendations and action items. Informants also suggested that natural resource management policies and frameworks do not necessarily analyse the multi-faceted drivers that may have prompted people to leave their places of origin, such as the enduring insecurity in Somalia that has degraded resources and livelihoods and compelled internal movements.

#### 5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture

##### *Creation of an enabling environment*

While there may be “disaster and conflict on the one hand [...] there is also a dependent variable and that is the level of governance and management of displacement.”<sup>174</sup> Efforts have been made to create an enabling environment comprised of policy frameworks, government structures and institutions to facilitate solutions for IDPs. “A lot has been done, but also [there is] a long way to go.”<sup>175</sup> According to informants, these efforts, including the pledges made at the Global Refugee Forum, demonstrate that there is political will and high-level commitment to address displacement issues. Some informants perceived better coordination at the federal level and between federal actors and FMSs, relative to the past, due to the creation of various working groups and an aid architecture, while others were less convinced. On the topic of information-sharing, however, there was greater consensus that improvements have occurred.

##### *Evolving initiatives, institutions and programmes on durable solutions*

In this context, Somalia has more recently also advanced efforts to build institutions and structures to address and coordinate on durable solutions, which is also of significant interest for donors and international actors. Growing awareness of durable solutions and the types of

---

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> Informant interview on file with the author.

<sup>175</sup> Informant interview on file with the author.

interventions necessary for their achievement has created “space” for “more mature” discussions, even if such discussions are still at an “early stage”.<sup>176</sup> This evolution has been assisted by the Durable Solutions Initiative (DSI) launched in 2016 by the Federal Government and the Deputy Special Representative of the Secretary-General, Resident and Humanitarian Coordinator.<sup>177</sup> The DSI was built on the understanding that durable solutions must be “attained through strong government leadership and collective efforts from humanitarian, development and state-/peace-building partners and with the inclusion of displacement-affected communities themselves. The DSI supported a principled collective approach to durable solutions by all relevant actors”.<sup>178</sup> In 2016, a United Nations Durable Solutions Working Group (DSWG) was established which was tasked with facilitating United Nations coordination on durable solutions to displacement and developing a coherent and collective approach to the DSI. In 2017, a Migration, Displacement and Durable Solutions Sub-Working Group (MDDS) – jointly led by the Government and the United Nations – was established.<sup>179</sup> A range of programmes that target or contribute to durable solutions have also been established and/or continue to operate in Somalia.<sup>180</sup> In 2019, the DSWG was formally expanded to include non-governmental organizations (NGOs) and since then the terms of reference (TOR) have been revised, including to align with goals embedded in the NDP 9 and the forthcoming National Durable Solutions Strategy.<sup>181</sup>

In addition to ensuring that IDPs are integrated into the NDP 9 (and local plans), the Government of Somalia established a national Durable Solutions Unit (DSU) in 2018. Under the MoPIED, the DSU works to strengthen government leadership, coordination and prioritization of durable solutions. To achieve a “whole-of-government approach with collective outcomes” together with the Office of the Prime Minister and relevant line ministries, the DSU established a Durable Solutions Secretariat in October 2019.<sup>182</sup> It brings together more than 10 government institutions that provide technical expertise and high-level strategic guidance and oversight to ensure durable solutions initiatives are prioritized and implemented in line with the NDP 9 and other relevant frameworks.<sup>183</sup> Members include the Office of the Prime Minister, the MoPIED, the NCRI, the MoHADM and the Ministry of Interior, Federal Affairs and Reconciliation.<sup>184</sup> The MoPIED is responsible for overall coordination and communication on durable solutions with all key stakeholders at national and international levels, while the Ministry of Interior, Federal Affairs and Reconciliation is responsible for coordination and guidance on implementation in the FMS and the BRA.<sup>185</sup> The Office of the Prime Minister and the MoPIED chair the Secretariat.<sup>186</sup> Similar

---

<sup>176</sup> See, for example, *ibid.*

<sup>177</sup> See, for example, Durable Solutions Initiative Mission Reports by Walter Kälin, on file with the author.

<sup>178</sup> “Briefing note: an overview of the main durable solutions programmes in Somalia” (Somalia, Durable Solutions Unit of the Integrated Office of the Deputy Special Representative of the Secretary-General, Resident and Humanitarian Coordinator, 2019), on file with the author.

<sup>179</sup> “Durable Solutions Working Group Terms of Reference” (United Nations Somalia and Regional Durable Solutions Secretariat [ReDSS], 2020), on file with the author.

<sup>180</sup> For further information, see, for example, *ibid.*

<sup>181</sup> *Ibid.* (footnote 179), on file with the author; informant interview on file with the author.

<sup>182</sup> See footnote 155.

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> “Durable Solutions Working Group Terms of Reference” (United Nations Somalia and ReDSS, 2020), on file with the author.

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> Email communication, on file with the author.

secretariat structures have also been established at the FMS and municipal levels. The Durable Solutions Secretariat also feeds into MDDS, although the work of the MDDS may have been temporarily suspended.<sup>187</sup>

A range of activities has also been carried out to better conceptualize durable solutions to and the end of displacement in Somalia. Informants noted the importance of considering needs and vulnerabilities, the drivers and triggers behind each displacement and the lived experiences over the course of the displacement, whether short-term or protracted. To mitigate harms that may result from interventions, the importance of considering the predicament of displaced populations as well as that of hosts and other urban poor was highlighted. “One-size does not fit all, in terms of programming” and a tailored approach is necessary. In this context, stakeholders have sought to promote efforts to measure and to adapt durable solutions programming. These endeavours have resulted in indicators and core programming principles.<sup>188</sup> Some informants noted the need to better incorporate protection dimensions, in addition to physical and material safety. In some parts of Somalia, bottom-up, community-driven actions plans are amalgamated to prepare district or area-based documents under local leadership. Practice changes to durable solutions programming, design and implementation that involve multisectoral and broader coalitions of actors are taking shape, even if it remains challenging to aggregate concrete figures on the number of lives that have been improved due to different definitions and results indicators.<sup>189</sup>

### *Coordination and capacity-building*

The MoHADM is the lead national institution responsible for humanitarian aid and emergency response coordination. It was established in March 2017 to lead responses to humanitarian crises and to improve the lives of vulnerable groups such as IDPs and returnees. It is responsible for the development of effective mechanisms to coordinate, monitor, evaluate and share information on emergency operations throughout the country and related key functions, including policy and planning.<sup>190</sup> While the MoHADM is responsible for coordinating and monitoring emergency responses, many activities occur at the FMS and local levels. As noted, the NPRRI provides for the establishment of an Inter-Ministerial Task Force for Refugee Returnees & IDPs, to serve as national coordination mechanism, and on which FMSs are also included, however, it appears that this body is yet to be established.<sup>191</sup> The MDDS provides for a forum for coordination of aid at the operational level between the federal government and international donors and actors.<sup>192</sup>

---

<sup>187</sup> Email communication and correspondence, on file with the author.

<sup>188</sup> See “Somalia: Data and analysis to inform collaborative approaches to finding durable solutions” (GP20, 2020). Available from [https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/somalia\\_DA.pdf](https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/somalia_DA.pdf) (accessed January 2021)

<sup>189</sup> See also footnote 155 and 174 (Somalia, Durable Solutions Unit of the Integrated Office of the Deputy Special Representative of the Secretary-General, Resident and Humanitarian Coordinator, 2019).

<sup>190</sup> “Minister’s message” (Somalia, Ministry of Humanitarian Affairs and Disaster Management, n.d.). Available from <https://mohadm.gov.so/ministers-message/> (accessed November 2020). According to informants, the Ministry of Interior previously housed the Somalia Disaster Management Agency and a humanitarian department, which were brought together under the MoHADM.

<sup>191</sup> Correspondence on file with the author suggests that as at the end of 2020, this body has not been formally established. This correspondence also suggests that the main bodies where IDP issues are addressed include the Durable Solutions Secretariat and also the Cabinet Committee on Social Development.

<sup>192</sup> Correspondence on file with the author. This correspondence also indicates that while the body had met, it may not be very active. There are also efforts to create new arrangements under the Somali Development and Reconstruction Facility (SDRF) which may abolish the sub-working group and place displacement issues elsewhere.

### *International humanitarian actors*

Humanitarian actors play an important role in supporting government actors and institutions to assist and protect IDPs and other populations in Somalia. Yet, humanitarian actors also have limited access outside urban centres, which means local humanitarian partners implement many programmes and activities. With respect to coordination within the United Nations system, the physical location of international humanitarian and political actors in the same “compound” provides opportunities for better humanitarian and political coordination.

In general, informants indicated that the coordination structures for humanitarian response, including as undertaken through the cluster system and the leadership of United Nations actors, function adequately. Nonetheless, better coordination with government actors was highlighted as necessary, notwithstanding the challenges presented by limited government capacity and competing mandates. Indeed, while technical staff have been seconded into government positions, and there are growing efforts to build robust coordination structures, informants suggested that there are insufficient efforts to truly engage and build the capacity of government actors. More concerted efforts to *only fill gaps*, and to support and give government actors the opportunity to “do their job”, were highlighted as essential to foster and sustain stronger government leadership.

More recently, non-traditional aid providers such as private aid companies and telecommunication actors have become involved in supporting flood-affected populations. Informants perceived that this might be a reaction to the visibility of such displacements. They highlighted complexities related to uncoordinated and “unprincipled” distribution of aid, noting situations that have resulted in tensions due to the failure to consider clan dynamics or non-discriminatory distribution of aid.

### *Cross-sectoral engagement in policy development*

Informants suggested that in the “climate change space” (as well as the DRR and resource management spaces), not many humanitarian actors are proactively involved in policy-level discussions. Conversely, development actors are less engaged in policy development related to displacement, although this dynamic is perhaps changing, particularly in the context of discourse on durable solutions and resilience. According to some informants, the process of developing the RRF brought together humanitarian and development actors and strengthened the interface between actors working on resilience and recovery. Another example of this is the development of the NDP 9, which also brought together such actors. While the development of the RRF has brought together key multisectoral actors, and important steps have also been taken on DRR and preparedness measures in the past few years, including through informal platforms, informants perceived that much of the collaboration is focused on information-sharing. In this respect, the need for greater collaboration and engagement at the policy development and the implementation stages were highlighted.

### *Prevention, preparedness, climate change and early warning*

In general, informants perceived greater awareness and discourse on the importance of prevention activities and the potential for “cost savings” associated with investment in prevention infrastructure, including in insufficiently serviced rural communities. Such “returns” include the

possibility of preventing or mitigating displacement in a context where “prevention is a solution”.<sup>193</sup>

Beyond efforts to address drought-related recovery and resilience in line with approaches and structures set out in the RRF framework, there is also growing engagement on flood mitigation to minimize associated risks, including displacement. Recognition of the possibility of addressing irrigation, riverbank erosion and other structural change is reflected in the pledges that Somalia made at the Global Refugee Forum which included a commitment to finding permanent solutions for recurring flood cycles that lead to displacement along the Shabelle and Juba rivers within five years (see above discussion). Multiple donors have supported programming in this area and informants highlighted specific projects including one to mitigate riverbank erosion and flooding through better drainage systems and another to relocate IDP populations. Other activities include water tracking and planning to build the necessary infrastructure to develop water resources, including in cities. Informants also highlighted the importance of addressing mitigation and prevention in rural areas of “origin” to support pastoralists and herder communities to mitigate their “displacement”. Activities under the RRF are intended to contribute towards these objectives.

A small number of international actors who work in Somalia also have diverse programming. This may include prevention-related activities such as “stabilization” in areas released by Al-Shabaab or efforts to support platforms for dialogue in the context of clan-related violence, emergency response and humanitarian assistance and solutions programming. Engagement across phases provides a more holistic vision of the displacement cycle, needs and vulnerabilities. Other actors also work on the peaceful resolution of conflict and the prevention of extremist violence, although it was difficult to obtain perspectives from these actors to gauge perceptions of effectiveness.

While explaining that disasters and conflict are predictable in Somalia, informants also suggested that climate change has impacted predictions and early warning mechanism. Alert and warning systems have been established to provide more robust warnings related to a range of shocks, which include the propensity for drought, rainfall variability, water shortages, and food security and some informants indicated that protection dimensions could perhaps be better captured in these systems.

### *Funding*

Informants highlighted the limitations of aid dependency and donor fatigue, acknowledging the various efforts that have been made to streamline and create better information and structures related to funding streams.

## **6. Interviews and acknowledgements**

Fourteen remote interviews were conducted with a total of 19 key informants between June and November 2020 to gain insights on recent developments and practice. In general, informants were based in Somalia or in the subregion (although some were, at the time of the interview, home-based due to COVID-19 related relocation).

---

<sup>193</sup> Informant interview on file with the author.

<b>Organization</b>	<b>Number of interviewees</b>
Durable Solutions Unit (MoPIED) (Federal)	1
International Organization for Migration (IOM)	4
Ministry of Humanitarian Affairs and Disaster Management (MoHADM) (Federal)	1
National Commission for Refugees and IDPs (NCRI) (Federal)	2
United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	1
One United Nations	1
Regional Durable Solutions Secretariat (ReDSS)	2
Somalia NGO Consortium	1
United Nations Development Programme (UNDP)	1
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	2
World Food Programme (WFP)	1

The author would like to thank all the informants who agreed to be interviewed for this research, notwithstanding the challenges presented by the COVID-19 pandemic. The author is grateful for the opportunity to learn from their knowledge, insights and perceptions, for their commitment in sharing literature and other documents, and for their advice and support in identifying informants and facilitating interviews. The author thanks colleagues at IOM Somalia and UNHCR Somalia who in addition to the above, generously supported and guided the case study research and reviewed and provided feedback on a draft of this case study. All errors are the author's own.