



Comblent la fracture entre les déplacements liés aux conflits et ceux liés aux catastrophes :

Normes, institutions et coordination
en Afghanistan, en Colombie, au Niger, aux Philippines
et en Somalie



Comblent la fracture entre les déplacements liés aux conflits et ceux liés aux catastrophes :

Normes, institutions et coordination
en Afghanistan, en Colombie, au Niger, aux Philippines et en Somalie

Rédigée par Sanjula Weerasinghe

Novembre 2021

Copyright © UNHCR and IOM 2021
All rights reserved

Ce document doit être cité comme suit : Sanjula Weerasinghe. *Comblant la fracture entre les déplacements liés aux conflits et ceux liés aux catastrophes : Normes, institutions et coordination en Afghanistan, en Colombie, au Niger, aux Philippines et en Somalie*. 2021. HCR et OIM.

Les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans cet ouvrage ne reflètent pas nécessairement les vues du HCR et de l'OIM. Les frontières, les couleurs, les dénominations et autres informations figurant sur toute carte de cet ouvrage n'impliquent aucun jugement de la part du HCR et de l'OIM concernant le statut juridique de tout pays, territoire, ville ou zone, ou l'approbation ou l'acceptation de telles frontières. Le HCR et l'OIM ne font aucune déclaration ni ne donne aucune garantie, expresse ou implicite, quant à l'exactitude ou l'exhaustivité de cet ouvrage. En aucun cas, ils ne pourront être tenus responsables de pertes, dommages, responsabilités ou frais encourus ou subis revendiqués comme résultant de l'utilisation de cet ouvrage, y compris, sans s'y limiter, toute faute, erreur, omission ou interruption, ou tout retard, à cet égard. Cette publication n'a pas été approuvée par l'Unité des Publications (PUB) et n'a pas été traduite par le Service de traduction de l'OIM.

AVANT-PROPOS

En 2019, parmi les 50 pays dans lesquels de nouveaux déplacements internes liés aux conflits et à la violence ont eu lieu, 45 ont également enregistré de nouveaux déplacements internes associés aux catastrophes. À une époque de déplacements, de complexité et d'interconnexions sans précédent qui se traduisent trop souvent par des situations prolongées, il est essentiel de redoubler d'efforts pour agir sur les risques, la protection et les solutions durables. Des lois et des politiques bien conçues et complémentaires, ancrées dans les réalités nationales et infranationales, fournissent un environnement faisant autorité et propice pour le faire. Elles définissent les droits des déplacés internes, les rôles identitaires et les responsabilités des principales parties prenantes et dictent des critères par rapport auxquels les progrès et la responsabilité sont mesurés. Les lois et les politiques encadrent également les mécanismes institutionnels et influencent leur capacité à prévenir diverses formes de déplacement, à y faire face et à les résoudre de manière habile et efficace.

Dans ce contexte, cette étude explore des thèmes qui nécessitent une compréhension et un engagement plus approfondis. Elle vise à faire avancer les discussions et la réflexion sur les approches juridiques, politiques, institutionnelles et de coordination pour faire face aux déplacements associés aux catastrophes, aux conflits et à leurs interactions. Pour ce faire, elle examine les instruments et mécanismes sur le déplacement interne, la réduction du risque de catastrophe, le changement climatique et le développement dans cinq pays : Afghanistan, Colombie, Niger, Philippines et Somalie. Dans chaque pays, les conflits et les catastrophes se produisent dans des zones distinctes et se superposent géographiquement, ce qui signifie que les déplacés internes, les gouvernements et les acteurs de l'aide sont confrontés aux impacts dynamiques et évolutifs du double défi. S'appuyant sur des études documentaires et des informations tirées de la pratique, l'étude fournit des observations sur ces situations complexes où les gouvernements et les acteurs humanitaires, de la réduction des risques, du changement climatique et du développement doivent travailler ensemble pour prévenir les déplacements internes, les limiter, y faire face et les résoudre. Les implications et suggestions contribuent aux efforts visant à « combler le fossé » entre les acteurs nationaux et infranationaux et les cadres normatifs pertinents essentiels pour faire face aux déplacements internes.

Nous espérons que cet effort conjoint entre l'OIM et le HCR sera précieux pour toutes les parties prenantes engagées dans la tâche critique de l'élaboration, de la révision, de la promotion et de la mise en œuvre d'instruments juridiques et politiques dans les pays touchés à la fois par des conflits et des catastrophes. Des lois et politiques perfectionnées et complémentaires sont essentielles pour obtenir de meilleurs résultats en matière de déplacement interne. Les preuves et les observations figurant dans cette étude corroborent une série de questions à prendre en compte dans les pays confrontés à des conflits, des catastrophes et des déplacements associés et nous espérons que cela suscitera de nouvelles discussions sur des orientations concrètes et adaptées au contexte pour les États et les acteurs de l'aide.

REMERCIEMENTS

Cette étude est le fruit d'un effort conjoint du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Il a été entrepris dans le cadre de l'Initiative GP20, un processus consultatif multipartite de trois ans pour mettre en œuvre le Plan d'action GP20 pour faire progresser la prévention, la protection et les solutions pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (déplacés internes), lancé en 2018 pour marquer le vingtième anniversaire des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Le GP20 s'est concentré sur quatre domaines prioritaires interdépendants pour une action stratégique, coordonnée et collaborative, à savoir : i) la participation des déplacés internes ; ii) les lois et politiques nationales sur le déplacement interne ; iii) les données et analyses sur les déplacements internes ; iv) les déplacements prolongés et le soutien de solutions durables. Le programme de travail du GP20 sur les lois et politiques a été dirigé par le groupe de travail sur les lois et politiques du Global Protection Cluster, qui coordonne les efforts multipartites pour défendre, promouvoir et soutenir les efforts des États dans l'élaboration de cadres normatifs nationaux et régionaux sur la protection et l'assistance en faveur des déplacés internes et autres populations touchées par des crises humanitaires. Alors que le GP20 s'est conclu fin décembre 2020, le réseau multipartite continue de collaborer via le GP2.0, qui s'appuie sur les travaux du GP20 et sur son plan d'action. Le GP2.0 est une communauté informelle d'experts qui fournit un forum pour l'organisation d'événements conjoints, de recherches, d'échanges d'informations et de bonnes pratiques sur le déplacement interne. Il a été entrepris avec le généreux soutien du Comité d'allocation des ressources pour la migration de l'OIM (MIRAC).

Nathalie Goetschi (HCR) et Alice Sironi (OIM) ont assuré la coordination générale, le soutien et l'apport de commentaires sur l'élaboration et la finalisation de ce rapport, en collaboration avec Martina Caterina (HCR) et Lorenzo Guadagno (OIM). L'auteur remercie les experts externes qui ont examiné le rapport et fourni des commentaires sur celui-ci ainsi qu'une aide tout au long du processus : Elizabeth Ferris (Université de Georgetown), Walter Kälin, Sarah Koeltzow et Atle Solberg (Platform on Disaster Displacement), Catherine-Lune Grayson-Courtemanche (CICR) et les représentants de l'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC).

La préparation de ce rapport a bénéficié de l'aide et du soutien précieux fournis par de nombreuses personnes et organisations, dont Madeline Garlick, Feblezi Huebi, Isabelle Michal, Valerie Svobodova, Nadine Walicki et Michelle Yonetani (HCR) ; Johan Grundberg (OIM) ; Leah Zamore (Center on International Cooperation) ; Angela Cotroneo et Alexandra Jeannette Ortiz (CICR) ; Christelle Cazabat, Adrián Calvo-Valderrama, Bina Desai, Vincent Fung, Sylvain Ponsérre et Chloe Sydney (IDMC) ; Tiziana Bonzon, Gabrielle Emery, Isabelle Granger, Kirsten Hagon, Giulio Morello et Ezekiel Simperingham (FICR) ; Hannah Entwisle Chapuisat (consultante indépendante) ; Nina Birkeland (NCR) ; Juan Carlos Mendez (Platform on Disaster Displacement) ; Erika Pires Ramos (RESAMA) ; et Matthew Scott (Raoul Wallenberg Institute).

L'auteur remercie les nombreux collègues de l'OIM, du HCR et d'autres organisations pour avoir coordonné et facilité les entretiens avec les informateurs dans les pays étudiés, partagé des documents pertinents et fourni des commentaires sur les projets d'études de cas. En Afghanistan, ils comprennent Ahmadi Gul Mohammad et Safie Mohammad Fahim (OIM), Angela Moore, Tahira Basharat et Mohammad Haroon (HCR) et Vanessa Di Giorgi (WHH). En Colombie, ils comprennent Jorge Alvarez, Ingrid Battiston et Catalina Ortiz (OIM) ainsi que Laura Echeverri et Adriana Buchelli (HCR). Au Niger, ils comprennent Peter Kioy (OIM) et Henri Serge

Atsomausy (HCR). Aux Philippines, ils comprennent Hwahyun Kim, Kristina Carreon et Marco Chimenton (OIM), Lindsey Atienza, Racmah Adam Abdula et Mohamed Abdel Wahab (HCR) et Pauline Caspellan (FICR). En Somalie, ils comprennent Yuko Tomita, Laura Bennison et Maria Celeste Sanchez Bean (OIM) et Kristin Arthur et Christophe Beau (HCR). En outre, l'auteur tient à remercier les nombreuses autres personnes de l'OIM, du HCR, du CICR, de l'IDMC, de la FICR et d'autres organisations qui ont partagé des données et des documents, répondu aux demandes d'informations et de commentaires, facilité des entretiens et fourni des contributions d'experts.

L'auteur remercie tous les informateurs des gouvernements, des institutions indépendantes, de l'OIM, du HCR, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, de la société civile et des experts qui ont généreusement partagé leurs connaissances, leur expertise et leur temps.

TABLE DES MATIÈRES

APERÇU	1
ACRONYMES	15
TERMINOLOGIE ET CONCEPTS	16
I INTRODUCTION	20
1.1 Contexte.....	20
1.2 Portée et objectifs	22
1.3 Structure du rapport.....	24
II MÉTHODES ET LIMITATIONS.....	25
2.1 Sélection des pays, concentration sur les conflits et les catastrophes.....	25
2.2 Revue documentaire et identification des instruments juridiques et politiques.....	26
2.3 Entretiens avec des informateurs et examen	28
III CONFLITS, CATASTROPHES ET DÉPLACEMENTS DANS LES CINQ PAYS 'ÉTUDIÉS	29
3.1 Afghanistan	29
3.2 Colombie.....	32
3.3 Niger	34
3.4 Les Philippines	36
3.5 Somalie	38
IV OBSERVATIONS	42
4.1 La dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements	43
4.2 Instruments spécifiques au déplacement interne	50
4.3 Instruments de réduction et de gestion des risques de catastrophe	56
4.4 Mécanismes institutionnels et de coordination.....	58
4.5 Instruments spécifiques au changement climatique et au développement	68
V IMPLICATIONS POUR LA POLITIQUE ET LA PRATIQUE DANS LES SITUATIONS DE CONFLIT ET DE CATASTROPHE	75
VI SUGGESTIONS DE LOIS ET DE POLITIQUES	80
VII CONCLUSION	89
ANNEXES.....	91
Annexe 1 : Pays touchés par des déplacements associés aux conflits et aux catastrophes....	91
Annexe 2 : Étude de cas de l'Afghanistan	93
Annexe 3 : Étude de cas de la Colombie	120
Annexe 4 : Étude de cas du Niger.....	147
Annexe 5 : Étude de cas des Philippines	167
Annexe 6 : Étude de cas de la Somalie	190

APERÇU

Introduction

Les conflits et les catastrophes sont des *déclencheurs* visibles et proéminents du déplacement interne. Ils obligent les gens à quitter leur domicile et leur lieu de résidence habituelle pour éviter tout préjudice. La compilation d'estimations sur les déplacements internes et la ventilation par conflits et catastrophes a généré des connaissances importantes sur ces dynamiques. Par exemple, il est courant de comparer l'ampleur des nouveaux déplacements associés aux conflits avec celle des nouveaux déplacements associés aux catastrophes et de souligner que la plupart des déplacements sont liés à ce dernier déclencheur.

Ces types de messages masquent cependant une autre dimension cruciale. De nombreux pays sont touchés *à la fois* par des conflits et des catastrophes. Dans ce cas, les conflits et les catastrophes interagissent et se chevauchent en tant que déclencheurs et *facteurs* de déplacement interne. Ensemble, ils sapent la résilience, augmentent les risques, aggravent les conditions de vulnérabilité et exacerbent les besoins de protection. Les effets combinés des conflits et des catastrophes compliquent les efforts visant à prévenir et à réduire les déplacements, à protéger les personnes touchées et déplacées et à promouvoir des solutions durables aux déplacements internes.

Parmi les 50 pays et territoires qui ont enregistré de nouveaux déplacements internes associés aux conflits et à la violence en 2019, 45 ont également enregistré de nouveaux déplacements internes associés à des catastrophes. Les estimations pour 2018 et 2017 révèlent une situation comparable. Ces données factuelles montrent que la plupart des pays aux prises avec des conflits sont également confrontés à des catastrophes et aux impacts de ces doubles défis sur les populations, les institutions et la gouvernance.

Dans certains pays, les conflits et les catastrophes se produisent dans des endroits géographiquement distincts et les personnes sont déplacées dans le contexte d'un seul déclencheur. Dans d'autres, les conflits et les catastrophes se croisent, se chevauchent ou se reproduisent, ce qui signifie que certaines personnes sont confrontées à ces défis simultanément ou épisodiquement. Par exemple, des populations déplacées par un conflit ont également été confrontées à des catastrophes dans des lieux de refuge et ont subi un déplacement secondaire. Le changement climatique a le potentiel d'augmenter le nombre de personnes confrontées à ces doubles défis.

Au minimum, ces observations indiquent que les pays ont besoin d'instruments, d'institutions et de mécanismes de coordination pour faire face aux déplacements associés à chaque déclencheur. Lorsque les conflits, les catastrophes et les déplacements associés convergent, les autorités gouvernementales et les acteurs de l'aide doivent également s'engager dans des interventions politiques et programmatiques – sur la prévention et la préparation, les interventions humanitaires et d'urgence ainsi que les solutions durables – qui tiennent compte de l'interaction.

Le présent rapport enrichit les connaissances sur les approches *normatives, institutionnelles et de coordination* de la prévention, du traitement et de la résolution des déplacements internes associés aux conflits, aux catastrophes et à leurs interactions, en décrivant les cadres et mécanismes des cinq pays étudiés : Afghanistan, Colombie, Niger, Philippines et Somalie. Chaque pays a enregistré des déplacements internes associés à la fois à des conflits et à des catastrophes et accueille des déplacés internes. Plus précisément, le rapport décrit :

1. Comment les instruments spécifiques au déplacement interne, à la réduction du risque de catastrophe (RRC), au changement climatique et au développement prennent en compte le déplacement associé à chaque déclencheur et facteur et à toute interaction entre eux.
2. Les mécanismes institutionnels sur le déplacement interne, la RRC, le changement climatique et le développement.
3. Les mécanismes de coordination, notamment entre les acteurs du déplacement interne et de la RRC.

Les *observations et implications* s'adressent à un large public de décideurs et de praticiens travaillant dans des contextes nationaux, infranationaux et internationaux, notamment aux responsables gouvernementaux, aux parlementaires et aux acteurs de l'aide humanitaire, de la réduction des risques, de la lutte contre le changement climatique et du développement. Les observations et implications visent à favoriser la compréhension et la réflexion sur les complexités qui surviennent dans les situations de conflit et de catastrophe où ces acteurs doivent travailler ensemble pour prévenir, traiter et résoudre le déplacement interne. Les implications fournissent également des informations utiles aux acteurs qui souhaitent réduire les silos dans les politiques et la pratique.

Le présent rapport a été commandité conjointement par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dans le cadre du programme de travail du GP20 (20e anniversaire des Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays) sur les lois et politiques et du groupe de travail sur les lois et politiques du Global Protection Cluster. À ce titre, les cinq *suggestions* faites en conclusion se concentrent sur les cadres normatifs.

L'Afghanistan, la Colombie, le Niger, les Philippines et la Somalie ont été sélectionnés comme études de cas pour tirer parti de diverses expériences et approches. Les données factuelles ont été recueillies entre novembre 2019 et novembre 2020 par : 1) recherche documentaire sur les lois et politiques nationales en vigueur et la dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements dans chaque pays ; et 2) des entretiens à distance avec une centaine de personnes comprenant des responsables gouvernementaux et des membres d'organisations intergouvernementales et de la société civile ainsi que d'autres experts qui ont partagé leurs connaissances et leurs perceptions. Les études de cas ont été partagées avec les responsables gouvernementaux interrogés. L'OIM, le HCR et d'autres experts ont fourni des commentaires sur les projets d'études de cas et sur le présent rapport.

Cette vue d'ensemble met d'abord en lumière les conflits, les catastrophes et les déplacements dans les cinq pays étudiés. Viennent ensuite des observations sur :

1. la dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements ;
2. les instruments spécifiques au déplacement interne ;

3. les instruments sur la RRC et la gestion du risque de catastrophe (GRC) ;
4. les mécanismes institutionnels et de coordination sur le déplacement interne ainsi que la RRC et la GRC ;
5. les instruments spécifiques au changement climatique et au développement.

Les observations éclairent cinq implications pour les acteurs travaillant dans les pays touchés à la fois par des conflits et des catastrophes. La dernière section contient cinq suggestions concernant les cadres juridiques, politiques et institutionnels pour les situations où des déplacements sont provoqués à la fois par des conflits et des catastrophes.

Dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements

En Afghanistan, en Colombie, au Niger, aux Philippines et en Somalie, des conflits et des catastrophes se sont chevauchés géographiquement et se sont produits à différents endroits. Ces cinq pays ont récemment connu des conflits et des catastrophes récurrentes et ont enregistré des estimations annuelles des nouveaux déplacements associés à chaque déclencheur. Les conflits et les catastrophes ont touché les mêmes personnes et provoqué de multiples déplacements. Ces thèmes sont synthétisés dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Vue d'ensemble de la dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements

Pays	Dynamique des conflits	Dynamique des catastrophes	Interactions
Afghanistan	Les conflits et la violence durent depuis des décennies. Les déplacements associés ont touché toutes les provinces.	Presque toutes les provinces ont été touchées par des catastrophes au cours des 30 dernières années. Des déplacements ont eu lieu dans le contexte de sécheresses, d'inondations, de tremblements de terre, de tempêtes et d'avalanches.	Les conflits et la violence ont miné la résilience. Les conflits et les catastrophes se sont chevauchés géographiquement dans certaines provinces. Chaque déclencheur a déplacé des personnes, parfois plus d'une fois. Certaines personnes ont été déplacées par les deux déclencheurs (par exemple, d'abord par un conflit, puis par une catastrophe).
Colombie	Les conflits et la violence durent depuis des décennies. Les déplacements associés ont touché la plupart des municipalités.	Certains départements ont été touchés par des catastrophes. Les déplacements ont eu lieu dans le contexte d'inondations, de glissements de terrain, de tremblements de terre, d'éruptions volcaniques et de tempêtes.	Les conflits et la violence ont miné la résilience. Les conflits et les catastrophes se chevauchent géographiquement dans certains départements. De nombreuses personnes ont subi plusieurs déplacements liés à des conflits. Certaines personnes ont également subi des déplacements secondaires liés à des catastrophes.
Niger	Les conflits et la violence ont touché les régions de Diffa, Tahoua, Tillabéri et Maradi. Les déplacements associés ont touché ces régions.	Des inondations récurrentes ont touché les zones entourant les rivières. Des déplacements ont eu lieu dans le contexte d'inondations. Des	Des inondations se produisent dans les régions de Tillabéri et Tahoua touchées par les conflits, où les deux déclencheurs déplacent des personnes. Certaines personnes ont subi plusieurs déplacements

		sécheresses se sont également produites, bien que les mouvements associés ne soient pas considérés comme des déplacements.	liés aux conflits, tandis que les deux déclencheurs en ont également déplacé d'autres (par exemple, d'abord par un conflit, puis par une catastrophe).
Philippines	Les conflits et la violence durent depuis des décennies dans le sud des Philippines, en particulier à Mindanao. Les déplacements associés ont touché ces régions.	De nombreuses régions des Philippines sont fortement exposées à divers aléas. Des déplacements ont eu lieu dans le contexte de typhons et de tempêtes tropicales, d'inondations, de tremblements de terre, de glissements de terrain, de tsunamis et d'éruptions volcaniques.	Les conflits et la violence ont miné la résilience, en particulier dans le sud des Philippines, où les conflits et les catastrophes se sont chevauchés géographiquement. Chaque déclencheur a déplacé des personnes, parfois plus d'une fois. Certaines personnes ont été déplacées par les deux déclencheurs (par exemple, d'abord par un conflit, puis par une catastrophe).
Somalie	Les conflits et la violence durent depuis des décennies en Somalie. Les déplacements associés ont touché de nombreuses régions, en particulier le sud et le centre de la Somalie.	La Somalie a été confrontée à des sécheresses récurrentes, des inondations le long des rives du Juba et du Shabelle, et des tempêtes. Des déplacements ont eu lieu dans le contexte de sécheresses et d'inondations.	Les conflits, la violence et les sécheresses ont miné la résilience, y compris dans le sud et le centre de la Somalie. Les conflits et les catastrophes se sont chevauchés géographiquement dans certaines régions. Chaque déclencheur a déplacé des personnes, parfois plus d'une fois. Certaines personnes ont été déplacées par les deux déclencheurs (par exemple, les inondations ont déplacé des personnes auparavant déplacées par le conflit et vivant sur des sites).

Observations

Les faits et observations discutées dans cette section sont tirées des études de cas et organisées sous cinq thèmes. Ils sont spécifiques aux pays étudiés et ne sont donc pas nécessairement représentatifs de tous les pays touchés par l'incidence ou l'interaction des conflits et des catastrophes. Néanmoins, les faits et les observations *authentifient un éventail de problèmes à prendre en compte* dans les pays confrontés à des conflits, des catastrophes et des déplacements associés, sans prétendre tirer des conclusions généralisables.

1. Dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements dans les cinq pays

La nature des conflits et des catastrophes, leur portée géographique et leurs interactions sont diverses. Cela a des implications sur l'ampleur et la dynamique du déplacement. Dans certains pays, des conflits persistants ont affecté la plupart des localités et miné la résilience des populations face aux nouveaux chocs, y compris aux aléas. Les sécheresses, les inondations et d'autres aléas ont aggravé les conditions de vulnérabilité et créé des besoins multidimensionnels complexes. Cette dynamique se produit également dans les pays où les conflits sont géographiquement concentrés et se chevauchent avec les aléas et les catastrophes.

Dans trois des cinq pays, entre 2014 et 2019, les estimations moyennes des nouveaux déplacements associés aux catastrophes ont dépassé les estimations des nouveaux déplacements associés aux conflits.

Des personnes ont subi plusieurs déplacements, notamment en raison de chaque déclencheur. Des personnes ont été déplacées plusieurs fois dans le contexte d'un conflit, tandis que d'autres ont été déplacées plusieurs fois dans le contexte d'une catastrophe. Dans les cinq pays, des personnes ont également été déplacées par les deux déclencheurs, par exemple d'abord par un conflit, puis par une catastrophe.

Les données sur les déplacements associés aux conflits sont généralement plus développées que les données sur les déplacements associés aux catastrophes. Alors que les estimations au niveau national des déplacements associés aux catastrophes sont disponibles grâce à des compilations mondiales, dans de nombreux pays, les autorités gouvernementales ne collectent pas de données sur les déplacements associés aux catastrophes ou n'en collectent que ponctuellement. Dans certains pays, seules des données sur les populations touchées par les catastrophes sont collectées.

Les données sur les déplacements à moyen et long terme associés aux catastrophes, y compris l'expérience antérieure du conflit et de la violence, sont limitées. Des estimations mondiales des personnes qui sont restées déplacées dans le contexte d'une catastrophe ont été compilées pour la première fois en 2019. Ces chiffres sont reconnus comme sous-estimés. Des estimations comparables ont été recueillies pour les conflits et la violence pendant de nombreuses années.

Les interventions peuvent être impactées par les opinions sur l'importance de certains déclencheurs de déplacement, les différents besoins et les options de retour des personnes déplacées par un conflit par rapport aux personnes déplacées par une catastrophe. Dans certains pays, le concept de déplacement et de déplacé interne peut être plus étroitement aligné sur les conflits et la violence que sur les catastrophes.

Dans les endroits où les conflits et les catastrophes se croisent ou se chevauchent géographiquement, l'accès aux populations touchées et déplacées peut être limité par un conflit, une catastrophe ou les deux. Les endroits où les conflits et les catastrophes interagissent ou se chevauchent géographiquement présentent des complexités qui peuvent ne pas se produire dans des endroits où les déclencheurs opèrent de manière isolée. Par exemple, si des catastrophes se produisent dans des lieux contrôlés par des acteurs armés non étatiques, il peut y avoir des obstacles à l'accès. L'insécurité peut également empêcher les gens de fuir vers les zones contrôlées par le gouvernement pour accéder à une aide.

La programmation de la RRC, de la résilience et des solutions est difficile dans les zones touchées par un conflit et ces zones ne sont pas nécessairement bien desservies. Au-delà de l'impératif humanitaire dans les situations d'urgence, l'accès et la présence sont nécessaires pour des interventions durables sur la prévention, l'atténuation, la préparation, le relèvement rapide et les solutions. Dans les régions où les risques de conflit et de catastrophe convergent, il peut être particulièrement difficile de s'attaquer à ces dimensions et les interventions peuvent être limitées en raison des préoccupations liées aux menaces, à la sécurité et à la perte d'investissement.

Les approches axées sur les conditions de vulnérabilité peuvent offrir un cadre analytique utile pour tenir compte des multiples facteurs et déclencheurs de déplacement lorsque les conflits et les catastrophes touchent les mêmes personnes ou zones. Dans certains pays, du moins dans le passé, les interventions basées sur des catégories ou des statuts ont créé des inégalités en matière d'éligibilité et d'accès à l'aide, y compris pour les personnes touchées par plusieurs facteurs et déclencheurs de déplacement. Les interventions fondées uniquement sur la catégorie ou le statut peuvent être insuffisantes dans des contextes où la volatilité des conflits et la diversité et la régularité des catastrophes créent des schémas dynamiques de mobilité et amplifient les conditions de vulnérabilité.

La ventilation des données sur les déplacements uniquement par déclencheur, tel qu'un conflit ou une catastrophe, masque les facteurs complexes qui affectent la résilience, les capacités d'adaptation et les décisions de fuir des personnes. Ces facteurs peuvent inclure une expérience antérieure d'un conflit et d'une catastrophe et des interactions entre eux. Dans les endroits où les conflits et les catastrophes perdurent et se chevauchent, la ventilation des données sur les déplacements uniquement sur la base du déclencheur immédiat fournit des informations incomplètes sur les conditions de vulnérabilité et les besoins. Ces données ne reflètent pas de manière exhaustive les couches de complexité liées aux différents facteurs de déplacement. Par exemple, elles ne permettent pas de savoir si les personnes étaient plus vulnérables aux déplacements liés aux catastrophes parce que leur capacité d'adaptation avait été affaiblie par les effets des conflits et de la violence.

2. Instruments spécifiques au déplacement interne

Trois des quatre pays qui ont adopté des instruments spécifiques au déplacement interne incluent des dispositions sur les déplacements associés aux conflits et aux catastrophes. Ces instruments renforcent l'applicabilité de l'architecture normative quel que soit le déclencheur du déplacement. Ils comprennent également des dispositions qui examinent la manière dont les situations de conflit ou de catastrophe recoupent des problèmes spécifiques, tels que les déplacements arbitraires. Dans deux pays, les instruments reconnaissent les interactions entre les déclencheurs et les facteurs et leurs effets combinés sur les personnes et les déplacements. Certains instruments font référence aux concepts de RRC et de GRC, tandis que la plupart abordent la viabilité du retour dans les zones d'origine dans le contexte de l'exposition aux aléas et du risque de catastrophe.

Les obstacles généraux à la mise en œuvre d'instruments spécifiques au déplacement interne peuvent affecter toutes les personnes déplacées. Cependant, des différences de traitement peuvent survenir si un déclencheur reçoit une plus grande attention politique, publique ou médiatique. Dans ce contexte, l'élaboration, la réforme et la mise en œuvre de lois et de politiques offrent des possibilités de faire face aux déplacements associés aux conflits et aux catastrophes et à leurs interactions. Les tribunaux, les institutions des droits de l'homme, d'autres organes indépendants et les défenseurs sont des alliés importants pour faire face aux déplacements associés aux conflits, aux catastrophes et à leurs interactions, et pour promouvoir les droits de toutes les personnes déplacées.

3. Instruments de RRC et de GRC

Les instruments de RRC et de GRC dans les cinq pays incluent au moins une référence au déplacement ou aux personnes déplacées (ou à la relocalisation et à la réinstallation des personnes). Cependant, la portée de l'engagement varie. Certains instruments ne contiennent que des références limitées à ces thèmes. D'autres se concentrent largement sur des questions spécifiques telles que l'évacuation ou la relocalisation. Un instrument aborde de manière relativement approfondie les différentes dimensions du déplacement interne.

De même, les instruments de RRC et de GRC incluent des références variées aux conflits et aux interactions entre les conflits, les aléas et les catastrophes. Les instruments abordent les impacts combinés sur la résilience ou les tensions sur les ressources. Dans certains pays, les conflits et autres dangers d'origine humaine relèvent du champ d'application des instruments de RRC et de GRC et la nature transversale du conflit est explicitement mentionnée. Un instrument traite de la nécessité d'intégrer la RRC dans les processus de paix, tandis qu'un autre identifie la nécessité de renforcer la cohérence et l'intégration entre la RRC, les conflits et le développement. Les documents subsidiaires adoptés conformément aux instruments de RRC et de GRC peuvent inclure un engagement plus profond sur le déplacement interne et les interactions avec les conflits.

4. Mécanismes institutionnels et de coordination sur le déplacement interne ainsi que la RRC et la GRC

La plupart des pays disposent d'un mécanisme de haut niveau, interministériel ou multipartite, complété par un acteur principal chargé des déplacements internes. Certains acteurs principaux sont représentés aux niveaux infranationaux. Des mécanismes similaires existent sur la RRC et la GRC. Dans certains cas, les acteurs principaux chargés des déplacements internes ont également des responsabilités en matière de RRC et de GRC.

Dans certains pays, les instruments spécifiques au déplacement interne incluent des références explicites aux acteurs se concentrant sur la RRC et la GRC et aux mécanismes de coordination entre eux. Les instruments de RRC et de GRC incluent également des références explicites aux acteurs se concentrant sur le déplacement interne et aux mécanismes de coordination entre eux, mais dans une moindre mesure.

5. Instruments et mécanismes de coordination relatifs au changement climatique et au développement

Les instruments relatifs au changement climatique dans les cinq pays ne font pas référence ou ne font que très peu référence aux déplacements ou aux personnes déplacées. Les références aux conflits dans les instruments relatifs au changement climatique ont tendance à fournir des informations contextuelles ou générales sur les conflits dans le pays ou à souligner les conflits sur les ressources. Les mécanismes de coordination entre les institutions en charge du changement climatique et celles en charge du déplacement interne paraissent limités. Les institutions en charge du changement climatique peuvent avoir des accords de coordination relativement plus solides avec les institutions en charge de la RRC et de la GRC.

Les instruments relatifs au développement dans les cinq pays font référence aux déplacements et aux personnes déplacées. La portée du contenu varie. Un instrument reconnaît les déplacés internes comme l'un des groupes les plus vulnérables et donne la priorité aux solutions durables

en tant que question intersectorielle, en les identifiant comme une mesure globale du succès de l'instrument. Certaines références reconnaissent la nécessité d'assurer un avenir meilleur aux déplacés internes et la nécessité d'identifier des solutions à travers le développement inclusif. D'autres instruments abordent la nécessité de réduire les conditions de vulnérabilité, de protéger les droits et de promouvoir les intérêts des déplacés internes. Les instruments relatifs au développement traitent également des conflits et reconnaissent les interactions entre les conflits et les catastrophes, bien que pas toujours en profondeur. Un instrument traite des conflits et des catastrophes en tant que principaux facteurs de déplacement. Dans certains pays, les institutions chargées du développement font également partie des organes interministériels ou multipartites chargés du déplacement interne.

Implications pour la politique et la pratique dans les situations de conflit et de catastrophe

S'appuyant sur les observations précédentes, les cinq implications suivantes se rapportent aux environnements politiques et opérationnels où les conflits et les catastrophes se produisent dans des zones distinctes et où ils convergent et interagissent en tant que moteurs et déclencheurs de déplacement. Ces implications peuvent intéresser un large éventail de décideurs et de praticiens travaillant dans des contextes nationaux et infranationaux, notamment les responsables gouvernementaux et les acteurs de l'aide humanitaire, de la réduction des risques, de la lutte contre le changement climatique et du développement. Les implications fournissent également des informations utiles aux acteurs qui souhaitent réduire les silos sectoriels et les écarts entre la politique et la pratique.

1. Une compréhension globale des conditions de vulnérabilité, de l'exposition et du risque aux niveaux national et infranational est importante pour orienter les politiques et les pratiques sur le déplacement interne.

Les études de cas montrent que dans les pays touchés à la fois par des conflits et des catastrophes, la nature et l'ampleur des conflits et de la violence, la nature et la prévalence des aléas et des catastrophes, les effets néfastes observés et prévus du changement climatique, la démographie de la population et les facteurs structurels et de gouvernance qui sous-tendent le déplacement sont divers. Les conflits et les catastrophes se recoupent également de différentes manières pour saper la gouvernance et accroître l'exposition des personnes, les conditions de vulnérabilité et les risques de préjudice. Cette dynamique démontre l'importance d'une compréhension contextuelle et globale du « paysage des risques » à plusieurs niveaux. De tels efforts peuvent permettre de mieux comprendre les facteurs qui influencent les processus de prise de décision des individus et des ménages pour compléter les approches sectorielles ou descendantes.

2. Comprendre les facteurs du déplacement dont les causes sont multiples, en plus de collecter et de ventiler les données sur ses déclencheurs, est nécessaire pour la politique et la pratique.

Comme le démontrent de nombreuses études de cas, les facteurs et les déclencheurs du déplacement sont liés. Les motivations pour le mouvement sont interdépendantes et multiformes, même si un événement immédiat comme une confrontation ou une inondation est le déclencheur le plus visible de la fuite. Les informations sur les facteurs qui entraînent le déplacement ne sont pas toujours bien comprises. Pour certaines personnes, l'érosion des

moyens de subsistance associée à une insécurité persistante peut aussi influencer la décision de fuir dans le contexte d'une sécheresse. Pour d'autres, les motivations à rester en situation de déplacement peuvent inclure l'insécurité dans le lieu d'origine malgré la décision initiale de fuir dans le contexte d'une inondation. Le chevauchement de l'insécurité, des aléas et de la dégradation de l'environnement peut compromettre les moyens de subsistance et les pratiques traditionnelles des communautés nomades. Identifier comment établir une représentation des nombreux facteurs qui entraînent le déplacement et comment ces facteurs peuvent interagir est important pour la programmation tout au long du cycle de déplacement. Ce type d'informations peut être particulièrement précieux dans des situations de déplacement complexes et prolongées.

3. L'évaluation et la prise en compte des vulnérabilités, des besoins et des droits des personnes déplacées qui sont « doublement » affectées par les conflits et les catastrophes sont utiles pour la réduction des risques, les interventions d'urgence et les solutions.

Les pays touchés à la fois par des conflits et des catastrophes sont confrontés à des situations et des scénarios de déplacement distincts. La combinaison de conflits et de catastrophes génère des complexités qui peuvent ne pas survenir dans des endroits où seul un déclencheur prévaut (le conflit ou la catastrophe), indépendamment de l'autre déclencheur. Par exemple, des personnes peuvent être « doublement » touchées et déplacées par chaque déclencheur et, comparativement aux personnes déplacées à plusieurs reprises par des catastrophes ou des conflits, leur résilience peut être érodée de manière différente. Dans chacun des cinq pays, les conflits et les catastrophes ont affecté les populations à des degrés divers. Certaines personnes ont également subi plusieurs déplacements dans le cadre de chaque déclencheur. Les personnes déplacées associées aux conflits peuvent subir des inondations, des tempêtes ou des glissements de terrain dans les zones de peuplement et être confrontées à des déplacements ultérieurs. Les sécheresses peuvent aggraver les conditions de vulnérabilité des personnes déplacées touchées par un conflit, y compris en leur imposant de nouveaux mouvements. Les communautés déplacées par la sécheresse peuvent être confrontées à l'insécurité dans les lieux de refuge ou des inondations peuvent affecter les sites d'installation des déplacés internes. L'évaluation des difficultés, des conditions de vulnérabilité et des besoins spécifiques des personnes déplacées doublement affectées peut fournir des informations précieuses pour adapter les interventions en matière de réduction des risques, d'action d'urgence et de solutions. La compréhension précoce de ces facteurs, avant que le déplacement ne se prolonge, peut permettre d'atténuer les conditions de vulnérabilité et de s'appuyer sur la réduction des risques et l'action humanitaire pour construire une meilleure base pour des solutions durables.

4. Il est essentiel de tenir compte des contraintes liées à l'action sur la réduction des risques, l'aide humanitaire, le changement climatique et le développement dans les situations de conflit et de catastrophe pour faire face aux déplacements internes.

Le chevauchement des conflits et des catastrophes présente également des défis distincts pour la prévention et l'atténuation, les interventions d'urgence et les solutions durables, au-delà de la compréhension et de l'évaluation des vulnérabilités et des besoins des populations touchées et déplacées. L'accès est compliqué dans les situations de conflit, indépendamment des catastrophes. Cependant, lorsque des catastrophes se produisent dans des sites de déplacés internes préexistants, des lieux rendus insécurisés et instables par un conflit ou des zones contrôlées par des acteurs armés non étatiques, l'accès aux populations touchées et déplacées

par des catastrophes peut également être compromis. En outre, les conditions de sécurité ou les actions ciblées d'acteurs armés non étatiques peuvent empêcher les populations touchées par des catastrophes de fuir vers les zones contrôlées par le gouvernement pour accéder à une aide d'urgence. Lorsque les catastrophes détruisent les infrastructures ou rendent les routes impraticables ou les coûts logistiques prohibitifs, les personnes déplacées touchées par un conflit peuvent également devenir inaccessibles. Cependant, les contraintes d'accès ne sont pas seulement pertinentes pour les interventions humanitaires d'urgence. La réduction des risques, le renforcement de la résilience et la programmation de solutions sont sans doute les plus difficiles dans les régions où convergent les conflits, les catastrophes et les changements climatiques. Dans les situations de conflit, les autorités et les parties prenantes peuvent être préoccupées par d'autres priorités, telles que les besoins d'urgence et les menaces pour la sécurité, en particulier si les contraintes de financement dictent également la viabilité et l'éventail des interventions possibles. Un investissement insuffisant dans la réduction des risques et le renforcement de la résilience peut se répercuter tout au long du cycle de déplacement et nuire à la recherche de solutions.

5. Adapter la prévention, l'atténuation, la réponse et les solutions au contexte, à la situation difficile des personnes déplacées et aux contraintes des différents contextes nécessite une coordination intersectorielle.

Comme mentionné précédemment, les acteurs humanitaires, de la réduction des risques, de l'adaptation au changement climatique et du développement doivent comprendre les risques dans leur totalité, évaluer les conditions aggravées de vulnérabilité associées aux conflits, aux catastrophes et à d'autres facteurs, et faire face aux contraintes sur leur capacité à prévenir, traiter et résoudre le déplacement interne. Ces analyses fournissent des informations de base à partir desquelles il est possible d'adapter les interventions appropriées et réalisables tout au long du cycle de déplacement. Les implications ci-dessus soulignent également l'importance d'une action multisectorielle, coordonnée et cohérente. Cela peut signifier que les acteurs expérimentés dans les situations de catastrophe doivent respecter le principe de « ne pas nuire » et veiller à ce que les interventions soient sensibles aux conflits. Ces concepts peuvent jouir d'une certaine familiarité, en particulier parmi les acteurs expérimentés dans les situations de conflit. Cependant, les acteurs qui ne connaissent pas leurs subtilités et les exigences que ces principes imposent aux interventions portant sur la réduction des risques, l'action humanitaire, la résilience et les solutions devront acquérir une expertise et collaborer avec les parties prenantes appropriées pour atténuer et, si possible, désamorcer les tensions. De plus, les complexités associées à la promotion de solutions pour les déplacés internes en situation de déplacement prolongé qui sont touchés par divers déclencheurs et des déplacements multiples soulignent l'importance de considérer la prévention comme une solution et d'adapter des approches qui atténuent la probabilité de chocs multiples et minimisent la durée du déplacement.

Suggestions de lois et de politiques

La section précédente a traité des implications pour un large éventail d'acteurs travaillant tout au long du cycle de déplacement dans des zones touchées à la fois par un conflit et une catastrophe. La présente section fournit cinq suggestions relatives aux cadres juridiques, politiques, institutionnels et de coordination sur le déplacement interne et la RRC.

1. Dans les instruments spécifiques au déplacement interne, inclure des dispositions qui sensibilisent et facilitent l'action sur les déplacements associés aux conflits, aux catastrophes et à leurs interactions.

L'adoption de lois et de politiques sur le déplacement interne est un moyen essentiel de sensibiliser aux personnes déplacées, à leurs difficultés et aux droits et devoirs applicables. Les lois et les politiques établissent également des mécanismes de gouvernance et de coordination qui facilitent la prévention, le traitement et la résolution des déplacements. Les lois et les politiques sont le fondement sur lequel reposent les instruments subsidiaires et sur lequel le renforcement des capacités, le plaidoyer, le suivi et l'évaluation sont entrepris pour promouvoir une mise en œuvre solide. Si les États peuvent utiliser des approches différentes, il est essentiel de garantir que les instruments juridiques ou politiques sur le déplacement interne comprennent des dispositions qui sensibilisent et facilitent l'action sur les déplacements associés aux conflits, aux catastrophes et à leur interaction. Cela signifie examiner comment les personnes touchées à la fois par un conflit et une catastrophe sont soutenues dans le cadre des systèmes juridiques, politiques et institutionnels nationaux et identifier les limites dans l'accomplissement des tâches envers toutes les personnes déplacées, y compris celles qui sont doublement affectées. Cela comprend, d'une part, la reconnaissance de la manière dont la RRC et la GRC peuvent renforcer les efforts pour prévenir les conditions qui conduisent au déplacement et, d'autre part, la reconnaissance du déplacement comme une composante du risque de catastrophe.

2. Dans les instruments de RRC et de GRC, inclure des dispositions qui sensibilisent et facilitent l'action sur les déplacements associés à de multiples déclencheurs et facteurs, y compris le conflit.

De nombreux États continuent d'adopter, d'examiner ou de réviser des instruments de RRC ou de GRC. Des orientations ont été élaborées pour aider les États à intégrer des dimensions de mobilité humaine fondées sur les droits dans ces documents. Dans les situations de conflit et de catastrophe, l'inclusion du déplacement et d'autres formes de mobilité humaine devrait être complétée par des dispositions qui reconnaissent et intègrent les risques et les vulnérabilités survenant dans le contexte d'un conflit. En général, dans les pays non affectés par un conflit, les acteurs de la RRC et de la GRC doivent devenir compétents pour comprendre les conditions de vulnérabilité, leur lien avec le déplacement et le rôle potentiel du déplacement en tant que composante du risque. Ces acteurs doivent comprendre comment le déplacement est lié au risque de catastrophe et comment il pourrait être réduit et mieux géré en s'attaquant aux différents facteurs de déplacement. Dans les endroits où les conflits et les catastrophes se croisent, les acteurs de la réduction des risques doivent également comprendre le rôle du conflit et de la violence et comment ceux-ci se recoupent avec les risques de déplacement et de catastrophe. Dans ce contexte, les instruments de RRC et de GRC pourraient reconnaître la vulnérabilité des populations affectées et déplacées par les conflits aux aléas et catastrophes et aux déplacements associés. La sensibilisation aux effets des conflits sur les risques de catastrophe (y compris les déplacements) dans les instruments de RRC et de GRC et auprès des acteurs concernés peut à son tour informer et permettre aux documents opérationnels infranationaux de mieux saisir ces dimensions.

3. Lors de la préparation des instruments nationaux, se réunir et faire appel à des homologues intersectoriels et infranationaux pour développer des cadres participatifs

applicables aux conflits, aux catastrophes et aux contextes composites, et adaptables aux contextes infranationaux.

La mise en œuvre se fait au niveau infranational : elle se produit sur le terrain dans les villes, les villages et les villes où les conflits et les catastrophes se produisent à différents endroits ou interagissent les uns avec les autres. De ce fait, la mise en œuvre doit tenir compte des impacts dynamiques, évolutifs et dépendants du contexte sur les populations déplacées, hôtes et autres populations touchées. Cela rend les autorités infranationales essentielles pour la mise en œuvre des instruments nationaux et infranationaux sur le déplacement interne, la RRC et la GRC. Les acteurs infranationaux ont souvent le lien le plus étroit avec les déplacés internes. Ils ont de meilleures opportunités de recueillir des données sur les besoins, les vulnérabilités, l'exposition et les déplacements multiples en facilitant la participation des déplacés internes. Les autorités infranationales peuvent également avoir des connaissances plus approfondies sur les sensibilités aux conflits et les risques de catastrophe dans leurs zones d'opérations. Pour garantir que les lois et politiques nationales tiennent compte de différents contextes infranationaux et puissent être mises en œuvre dans divers contextes, les situations infranationales doivent éclairer leur développement. Il doit y avoir une forte insistance ascendante dans la formulation des instruments normatifs, en incorporant des preuves provenant du terrain et en atténuant toute déconnexion entre les niveaux national et infranational. Les autorités locales en charge du déplacement interne, de la RRC et de la GRC (et du développement et de l'action climatique) devraient être pleinement impliquées dans les processus d'élaboration des politiques nationales. Cela est essentiel pour identifier les réalités ancrées, susciter l'adhésion, promouvoir la légitimité et créer les éléments de base, les relations et les capacités nécessaires pour faciliter la mise en œuvre.

Un engagement multisectoriel est également nécessaire pour des raisons similaires, en particulier si les autorités en charge du déplacement interne sont différentes de celles responsables de la RRC et de la GRC ou doivent encore être identifiées. Rassembler les acteurs nationaux et infranationaux du déplacement interne, de la RRC et de la GRC pour les impliquer intégralement dans les processus de formulation des politiques peut atténuer le développement de cadres descendants sectoriels étroitement conçus qui peuvent par la suite devenir plus difficiles à sensibiliser et à mettre en œuvre entre les secteurs et au niveau infranational. Combler les fossés de manière précoce en invitant les acteurs intersectoriels et infranationaux à participer à la formulation de politiques sur le déplacement interne, la RRC et la GRC permet de créer des cadres qui incorporent des dispositions et un langage ciblés et sectoriels applicables dans les contextes nationaux et infranationaux. De telles actions peuvent promouvoir la cohérence, sensibiliser, établir des relations (y compris entre les organes techniques et de coordination) et faciliter la mise en œuvre, en créant des opportunités pour combler les écarts entre la politique et la pratique. Les instruments nationaux fournissent également le cadre normatif global sur lequel sont élaborés les instruments infranationaux et les documents subsidiaires (y compris les plans opérationnels). La création des liens nécessaires pour un cadre multiniveau et intersectoriel cohérent peut permettre de développer des instruments infranationaux et subsidiaires également cohérents et de traiter les risques de manière plus globale.

- 4. Remédier aux lacunes de la politique et de la mise en œuvre dans les situations de déplacement mal comprises ou moins connues en impliquant des personnes déplacées, des défenseurs, des organes indépendants et des tribunaux.**

Dans certains pays, le déplacement lié au conflit ou le déplacement lié à une catastrophe peut être mieux compris et traité de manière plus solide que l'autre. Les raisons de la différenciation peuvent être liées à l'ampleur du déplacement associé à des déclencheurs particuliers, à des sensibilités et priorités politiques, à l'accent mis sur la collecte de données et à la portée ou à la mise en œuvre des cadres normatifs. Dans de telles situations, il est important de déterminer si une attention suffisante est accordée à chaque facteur et déclencheur, et d'identifier des approches pour promouvoir le changement. Reconnaître le déplacement interne et susciter une prise de conscience est essentiel pour y faire face. Les changements dans la façon dont le phénomène est compris peuvent contribuer à des changements dans les politiques et les pratiques. Bien qu'il puisse y avoir des raisons valables de différencier les déclencheurs de déplacement, les perceptions du phénomène et les préjugés (inconscients) peuvent également influencer sur l'établissement des priorités et compromettre l'allocation des ressources, ce qui peut affecter la mise en œuvre des instruments juridiques et politiques, et avoir des conséquences néfastes pour certaines personnes déplacées. À cet égard, les tribunaux et autres organes indépendants, tels que les commissions des droits de l'homme et les bureaux du médiateur, disposent d'outils pour soutenir les efforts visant à combler les lacunes dans les cadres juridiques et politiques et leur mise en œuvre. Avec les déplacés internes et les défenseurs de la société civile, ils devraient être des partenaires de toute coalition pour améliorer les situations des déplacés internes qui sont mal comprises ou moins bien connues.

5. Développer des mécanismes institutionnels et de coordination qui facilitent une coordination efficace et opportune sur les déplacements associés aux catastrophes et conflits et leur interaction.

Fournir des directives sur la manière dont des pays très différents en termes d'histoire, de systèmes politiques et de gouvernance, de composition démographique et de capacités économiques devraient développer des mécanismes institutionnels et de coordination pour faire face aux déplacements est complexe, car les approches individuelles dépendent fortement du contexte. Les orientations précédentes ont identifié des approches des mécanismes institutionnels pour faire face aux déplacements internes. Cette recherche a permis de mieux comprendre les modèles mis en œuvre par certains États aux prises avec des conflits, des catastrophes et des déplacements associés. Les enseignements tirés des études de cas offrent des opportunités de réfléchir à la manière de concevoir des institutions et des cadres qui facilitent la coordination sur les déplacements liés aux conflits et aux catastrophes, y compris lorsque ces facteurs et déclencheurs se chevauchent géographiquement. À cet égard, le rapport a mis en évidence des questions qui reflètent des points pertinents à prendre en considération.

Conclusion

Depuis l'adoption des Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, des efforts importants ont été déployés pour promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de cadres juridiques, politiques et institutionnels nationaux pour faire face aux déplacements internes. Ces efforts comprennent l'adoption d'accords régionaux, la publication de normes et d'outils pour guider les autorités, les parlementaires et autres acteurs, ainsi que le renforcement des capacités et l'appui technique.

Si certains pays ont adopté des lois ou des politiques relatives au déplacement interne, des lacunes importantes subsistent. Le déplacement interne est répandu dans le monde entier, bien au-delà des États qui ont montré la volonté politique d'adopter un cadre normatif. Par exemple, en 2019, de nouveaux déplacements associés aux conflits et à la violence ont eu lieu dans 50 pays, tandis que de nouveaux déplacements associés aux catastrophes ont eu lieu dans plus de 140 pays. Dans 45 de ces pays, de nouveaux déplacements associés à la fois à un conflit et à une catastrophe ont été enregistrés. Ces statistiques préfigurent la tâche à accomplir pour les acteurs engagés dans la promotion de cadres nationaux sur le déplacement interne, reconnaissant que les lois et les politiques ne sont qu'une étape cruciale sur la voie de l'obtention de meilleurs résultats sur le déplacement interne.

Ce rapport démontre notamment que la plupart des pays aux prises avec des conflits sont également confrontés à des catastrophes, y compris aux impacts de ces doubles défis sur les populations, les déplacements, les institutions et la gouvernance. Dans certains pays, les conflits et les catastrophes se produisent dans des zones géographiques différentes, tandis que dans d'autres, ils interagissent ou se chevauchent et les mêmes populations sont confrontées à ces défis simultanément ou épisodiquement. Les conflits et les catastrophes qui se recoupent, se chevauchent ou sont récurrents minent la résilience et augmentent les besoins de protection. De tels contextes présentent des défis et des contraintes uniques. Pour développer des connaissances sur ces thèmes, et pour *authentifier un éventail de questions à prendre en compte*, ce rapport a examiné les cadres juridiques, politiques, institutionnels et de coordination sur le déplacement interne, la RRC, le changement climatique et le développement en Afghanistan, en Colombie, au Niger, aux Philippines et en Somalie. Le rapport fournit des données factuelles sur la manière dont les mécanismes normatifs et opérationnels dans les cinq pays traitent les déplacements associés au double défi du conflit et de la catastrophe. Il contient également des observations, des implications et des suggestions de réflexion qui peuvent éclairer les efforts visant à faire face au déplacement dans ces contextes. En fin de compte, des instruments harmonisés et complémentaires et des institutions et processus bien coordonnés sont essentiels pour créer un environnement propice à la protection des personnes déplacées et à la résolution des déplacements internes.

ACRONYMES

ANDMA : Autorité nationale afghane de gestion des catastrophes (Afghanistan)

GRC : Gestion du risque de catastrophe

RRC : Réduction du risque de catastrophe

CICR : Comité international de la Croix-Rouge

IDMC : Observatoire des déplacements internes

PDI : Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays

INDC : Contributions prévues déterminées au niveau national

OIM : Organisation internationale pour les migrations

MoHADM : Ministère de l'Action humanitaire et de la Gestion des catastrophes (Somalie)

MOPIED : Ministère de la Planification, de l'Investissement et du Développement économique (Somalie)

MoRR : Ministère des Réfugiés et du Rapatriement (Afghanistan)

NAP : Plans nationaux d'adaptation

NAPA : Programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation

NDMC : Conseil national de gestion des catastrophes (Somalie)

OCHA : Bureau de la coordination des affaires humanitaires

ODI : Overseas Development Institute

CCNUCC : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

HCR : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

TERMINOLOGIE ET CONCEPTS

Cause : terme utilisé lorsque d'autres l'ont utilisé pour suggérer un lien de causalité direct entre conflit et déplacement ou entre catastrophe et déplacement. Le présent rapport reconnaît le déplacement comme multicausal.

Changements climatiques : l'activité humaine a contribué au réchauffement du système climatique terrestre et conduit à des changements sans précédent. On entend par « changements climatiques » des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables.¹ Dans ses évaluations, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a expliqué bon nombre des effets néfastes des changements climatiques, qui peuvent varier selon les régions, les pays et les implantations infranationales. Il existe un large consensus parmi les scientifiques sur le fait que les effets du changement climatique, en combinaison avec d'autres facteurs, augmenteront les déplacements de personnes.²

Conflit et violence : les termes « conflit » et « violence » sont utilisés pour désigner les situations qui relèvent des définitions établies par le droit international humanitaire, mais ne sont pas limités à ces situations.³ Par exemple, le terme « conflit » englobe les situations qui peuvent constituer un conflit armé international ou non international en vertu du droit international humanitaire. Ces termes couvrent également les troubles internes, les tensions, les émeutes, les actes de violence isolés et sporadiques et d'autres actes de même nature, ainsi que la criminalité, les conflits intercommunautaires et le vol de bétail. Le rapport utilise des estimations de déplacements internes compilées par l'Observatoire des déplacements internes, ce qui signifie que ces termes englobent également les situations qu'il a définies comme constituant un conflit ou de la violence aux fins de la collecte et de la ventilation des données. Notamment, tout au long du rapport, le terme « conflit » est utilisé comme raccourci pour désigner le déplacement associé au conflit et à la violence. Les expressions « conflit et violence » et « conflit » sont utilisées de manière interchangeable.

¹ « Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », article premier (2), disponible ici : https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/cooperation_with_international_organizations/application/pdf/cvnfr.pdf (consulté le 15 mars 2021).

² Voir les rapports disponibles auprès du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) : « AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014 » (GIEC, 2014), disponible ici : www.ipcc.ch/report/ar5/syr/ (consulté le 15 mars 2021) ; « AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability » (GIEC, 2014), disponible ici : www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/ (consulté le 15 mars 2021).

³ Pour les définitions correspondantes du droit international humanitaire, voir l'article 2 (1) commun et l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 : la « Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre » (12 août 1949, 75 UNTS 287), disponible ici : www.refworld.org/docid/3ae6b36d2.html (consulté le 15 mars 2021) ; l'article premier (4) du « Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) » (8 juin 1977, 1125 UNTS 3), disponible ici : www.refworld.org/docid/3ae6b36b4.html (consulté le 15 mars 2021) ; l'article premier du « Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) » (8 juin 1977, 1125 UNTS 609), disponible ici : www.refworld.org/docid/3ae6b37f40.html (consulté le 15 mars 2021). Voir aussi « Comment le terme "conflit armé" est-il défini en droit international humanitaire ? » (Comité international de la Croix-Rouge [ICRC], mars 2008), disponible ici : www.refworld.org/docid/47e24eda2.html (consulté le 15 mars 2021).

Catastrophe : perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société à quelque échelle, en raison d'aléas interagissant avec des conditions d'exposition, de vulnérabilité et de capacité, ladite perturbation entraînant un ou plusieurs des éléments suivants : pertes et impacts humains, matériels, économiques et environnementaux.⁴ Les catastrophes surviennent lorsque des personnes en situation de vulnérabilité sont exposées à des aléas et n'ont pas la capacité d'adaptation nécessaire pour y faire face. En tant que telles, les catastrophes ne sont pas naturelles. Les aléas qui déclenchent des catastrophes comprennent les tempêtes, les inondations et la sécheresse. Certains aléas surviennent relativement rapidement tandis que d'autres évoluent plus progressivement. Les catastrophes peuvent être liées à des aléas à évolution soudaine ou lente. Les effets néfastes du changement climatique peuvent accroître la fréquence et l'intensité des aléas.⁵ Les effets néfastes du changement climatique affectent également l'exposition et les conditions de vulnérabilité. Comme indiqué, ce rapport utilise des estimations de déplacements internes compilées par l'Observatoire des déplacements internes, ce qui signifie que le terme « catastrophe » englobe également les situations qu'il a définies comme constituant une catastrophe aux fins de la collecte et de la ventilation des données.

Déplacement : sauf indication contraire, toutes les références au déplacement concernent le déplacement interne. Les termes « déplacement » et « déplacement interne » sont utilisés de manière interchangeable. Les données sur les déplacements compilées par l'Observatoire des déplacements internes incluent les évacuations. Voir également « Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays ».

Facteur : ce terme désigne les facteurs sous-jacents à plusieurs causes – politiques, démographiques, économiques, sociaux ou environnementaux – qui contribuent au déplacement. Il n'est pas utilisé pour désigner le déclencheur de déplacement le plus proche ou le plus visible. Voir aussi « Déclencheur ».

Dégradation de l'environnement : désigne un processus par lequel l'environnement naturel est compromis d'une manière ou d'une autre, réduisant la diversité biologique et la santé générale de l'environnement. Le processus peut être d'origine entièrement naturelle ou il peut être accéléré ou provoqué par des activités humaines.⁶

Exposition : désigne la situation des personnes, des infrastructures, des logements, des capacités de production et des autres actifs humains tangibles situés dans des zones à risque.⁷

Aléa : processus, phénomène ou activité humaine qui peut entraîner des pertes en vies humaines, des blessures ou d'autres effets sur la santé, des dommages matériels, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement. Les aléas

⁴ « Hazard Definition and Classification Review », annexe 3 (Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe [UNDRR] International Science Council, 2020), disponible ici : www.undrr.org/publication/hazard-definition-and-classification-review (consulté le 15 mars 2021).

⁵ Voir la note de bas de page 2.

⁶ « Dégradation de l'environnement » dans le « Thésaurus multilingue général de l'environnement » (Agence européenne pour l'environnement, 2021) <https://www.eionet.europa.eu/gemet/fr/concept/13236> (consulté le 15 mars 2021).

⁷ Voir la note de bas de page 4.

peuvent être d'origine naturelle, anthropique ou socio-naturelle. Ils comprennent les risques hydrométéorologiques, tels que les cyclones tropicaux (également appelés typhons et ouragans), les inondations et la sécheresse, et les risques géologiques ou géophysiques, tels que les tremblements de terre, l'activité volcanique et les glissements de terrain. Les facteurs hydrométéorologiques peuvent contribuer à des risques géologiques ou géophysiques tels que les glissements de terrain. Les aléas peuvent être uniques, séquentiels ou combinés dans leur origine et leurs effets.⁸ Les aléas parfois qualifiés de « naturels » peuvent en fait être socio-naturels, c'est-à-dire associés à une combinaison de facteurs naturels et anthropiques, notamment la dégradation de l'environnement et le changement climatique.⁹

Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays (PDI ou déplacé interne) : désigne les personnes ou groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État.¹⁰

Déplacement prolongé : les conceptions du déplacement prolongé varient et devraient également dépendre des perceptions des déplacés internes qui vivent cette situation. Dans ce rapport, ce terme est utilisé pour englober les situations « où le processus vers des solutions durables est bloqué, car les déplacés internes ne peuvent pas réduire, ou sont incapables de réduire progressivement, leurs vulnérabilités induites par le déplacement, l'appauvrissement et la marginalisation ». ¹¹

Risque : est considéré comme fonction de la probabilité d'être exposé à un ou plusieurs événements ou phénomènes nuisibles et de la gravité potentielle des impacts.¹²

Déclencheur : désigne l'événement le plus proche ou le plus visible qui oblige les personnes à fuir ou à quitter leur domicile ou leur lieu de résidence habituelle. Le présent rapport se concentre sur les conflits et les catastrophes en tant que principaux déclencheurs du déplacement interne, en reconnaissant que les facteurs qui sous-tendent le déplacement sont multiples et incluent également les conflits et les catastrophes. Voir aussi « Facteur ».

Violence : voir « Conflit et violence ».

⁸ Ibid. Cette source explique également que le terme « multi-aléas » signifie 1) la série de multiples aléas majeurs auxquels le pays est confronté et 2) les contextes spécifiques dans lesquels des événements dangereux peuvent se produire simultanément, en cascade ou cumulativement au fil du temps et en tenant compte des effets interdépendants potentiels.

⁹ Ibid.

¹⁰ « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays » (Nations Unies, 1998), disponible ici : <http://www.undocs.org/fr/E/CN.4/1998/53/Add.2> (consulté le 15 mars 2021).

¹¹ « Breaking the Impasse: Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome » (Walter Kälin et Hannah Entwisle Chapuisat, 2017), p. 11, disponible ici : www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse_0.pdf (consulté le 15 mars 2021).

¹² Par exemple, voir « Risk Assessment » dans « Humanitarian Keywords » (Brill, n.d.), disponible ici : www.brill.com/view/book/edcoll/9789004431140/BP000084.xml (consulté le 15 mars 2021).

Vulnérabilité : ce terme est généralement interprété comme désignant les conditions déterminées par des facteurs ou processus physiques, sociaux, économiques et environnementaux qui augmentent la vulnérabilité d'une personne, d'une communauté, d'actifs ou de systèmes aux impacts des aléas.¹³ Dans le présent rapport, les facteurs ou processus politiques, y compris ceux qui surviennent dans le contexte d'un conflit et de la violence, sont également pertinents pour comprendre la vulnérabilité d'une personne, d'une communauté, d'actifs ou de systèmes aux impacts des aléas, des conflits et de la violence ainsi que d'autres chocs.

¹³ Voir la note de bas de page 4.

I INTRODUCTION

1.1 Contexte

Les conflits et les catastrophes sont des *déclencheurs* visibles et proéminents du déplacement interne. Ils obligent les gens à quitter leur domicile et leur lieu de résidence habituelle pour éviter tout préjudice. La compilation d'estimations sur les déplacements internes et la ventilation par conflits et catastrophes a généré des connaissances importantes sur ces dynamiques. Par exemple, il est courant de comparer l'ampleur des nouveaux déplacements associés aux conflits avec celle des nouveaux déplacements associés aux catastrophes et de souligner que la plupart des déplacements sont liés à ce dernier déclencheur. Par exemple, lorsqu'on évoque les 33,4 millions de nouveaux déplacements en 2019, on a tendance à souligner que les deux tiers étaient associés à des catastrophes.¹⁴

Ces types de messages masquent cependant une autre dimension cruciale. De nombreux pays sont touchés *à la fois* par des conflits et des catastrophes. Dans ce cas, les conflits et les catastrophes interagissent et se chevauchent en tant que déclencheurs et *facteurs* de déplacement interne. Ensemble, ils sapent la résilience, augmentent les risques, aggravent les conditions de vulnérabilité et exacerbent les besoins de protection. Les effets combinés des conflits et des catastrophes compliquent les efforts visant à prévenir et à réduire les déplacements, à protéger les personnes touchées et déplacées et à promouvoir des solutions durables aux déplacements internes.

En 2019, parmi les 50 pays et territoires dans lesquels de nouveaux déplacements internes liés aux conflits et à la violence ont eu lieu, 45 ont également enregistré de nouveaux déplacements internes associés aux catastrophes.¹⁵ Dans pratiquement tous les pays où les conflits et la violence ont contraint à la fuite à l'intérieur du pays, il en a été de même pour les catastrophes. La situation est similaire pour l'année précédente : parmi les 42 pays et territoires ayant connu de nouveaux déplacements internes liés aux conflits et à la violence en 2018, 37 ont également enregistré de nouveaux déplacements internes liés à des catastrophes.¹⁶ Un examen des estimations pour 2017 montre une situation comparable.¹⁷

Le fait que presque *tous* les pays ou territoires qui ont connu de nouveaux déplacements internes liés aux conflits en 2019 et 2018 ont *également* connu de nouveaux déplacements

¹⁴ « Rapport mondial sur le déplacement interne 2020 » (Internal Displacement Monitoring Center [IDMC], 2020), disponible ici : <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/french.html> (consulté le 15 mars 2021).

¹⁵ L'annexe 1 contient une liste des 45 pays ou territoires indiquant l'ampleur des nouveaux déplacements internes associés aux conflits et à la violence et l'ampleur des nouveaux déplacements internes associés aux catastrophes. Les cinq autres pays ayant connu de nouveaux déplacements internes associés *uniquement* aux conflits et à la violence sont le Burkina Faso, l'Égypte, le Kirghizistan, le Togo et l'Ukraine. Voir la Base de données mondiale sur les déplacements internes (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/database/displacement-data (consulté le 28 février 2021).

¹⁶ Ibid. Là encore, seuls cinq pays ou territoires ont enregistré de nouveaux déplacements internes associés *uniquement* aux conflits et à la violence : Cameroun, Libye, Palestine, Sierra Leone et Ukraine.

¹⁷ Ibid. En 2017, 32 pays ou territoires ont enregistré de nouveaux déplacements internes associés aux conflits et à la violence *et* de nouveaux déplacements internes associés à des catastrophes. La même année, huit autres pays ou territoires ont enregistré de nouveaux déplacements internes associés *uniquement* aux conflits et à la violence : Cameroun, Tchad, Congo, Côte d'Ivoire, Égypte, Liban, Libye et Ukraine.

internes liés à des catastrophes est significatif. Cela montre que les pays aux prises avec des conflits sont simultanément confrontés à des catastrophes et aux impacts de ces doubles défis sur les populations, les institutions et la gouvernance.

Dans certains pays, les conflits et les catastrophes se produisent dans des endroits géographiquement distincts et les personnes sont déplacées dans le contexte d'un seul déclencheur. Dans d'autres, les conflits et les catastrophes se croisent, se chevauchent ou se reproduisent, ce qui signifie que certaines personnes sont confrontées à ces défis simultanément ou épisodiquement. Par exemple, des populations déplacées par un conflit ont également été confrontées à des catastrophes dans des lieux de refuge et ont subi un déplacement secondaire. Le changement climatique a le potentiel d'augmenter le nombre de personnes confrontées à ces doubles défis.

Au minimum, ces observations indiquent que les pays ont besoin d'instruments, d'institutions et de mécanismes de coordination pour faire face aux déplacements associés à chaque déclencheur. Lorsque les conflits, les catastrophes et les déplacements associés convergent, les autorités gouvernementales et les acteurs de l'aide doivent également s'engager dans des interventions politiques et programmatiques – sur la prévention et la préparation, les interventions humanitaires et d'urgence ainsi que les solutions durables – qui tiennent compte de l'interaction.

Les instruments normatifs mondiaux et régionaux sur le déplacement interne ont reconnu l'importance de traiter des déplacements associés aux conflits, à la violence et aux catastrophes.¹⁸ On reconnaît également de plus en plus le chevauchement entre les conflits, les catastrophes et les déplacements au sein de la communauté des chercheurs. Par exemple, en 2020, l'Observatoire des déplacements internes (IDMC) a produit un indice des déplacements internes, qui invite à des évaluations approfondies et contextuelles de la situation des pays et soulève la nécessité de s'atteler au déplacement au moyen d'un investissement global dans les politiques et le développement.¹⁹ La première édition se concentre sur les 46 pays touchés par des déplacements liés à la fois à des conflits et à des catastrophes en 2018.²⁰

¹⁸ Voir la note de bas de page 10 ; « Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) » (Union africaine, 2009), disponible ici : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ae826092> (consulté le 15 mars 2021) ; « Loi-type de l'Union africaine pour la mise en œuvre de la convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique » (Union africaine, 2018), disponible ici : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5afc3aa74> (consulté le 15 mars 2021). Voir également « Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations » (Walter Kälin, 2008), disponible ici : www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools_and_guidance/protection_of_idps/Kailin_Annotations-EN.pdf (consulté le 15 mars 2021).

¹⁹ « Internal Displacement Index 2020 Report » (IDMC, 2020), p. 6, disponible ici : www.internal-displacement.org/publications/internal-displacement-index-2020-report (consulté le 15 mars 2021).

²⁰ Ibid., p. 7. Une mise à jour devrait être publiée en 2021. Aux fins de cette estimation, l'IDMC a inclus tous les pays et territoires ayant connu de nouveaux déplacements associés à des catastrophes et de nouveaux déplacements associés à des conflits, ainsi que les pays ou territoires ayant connu de nouveaux déplacements associés à des catastrophes et hébergé des populations qui avaient été déplacées au cours des années précédentes dans le cadre de conflits. Correspondance disponible auprès de l'auteur.

En outre, en 2020, un rapport du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a synthétisé des informations sur les effets combinés des conflits, des risques climatiques et de la dégradation de l'environnement sur la vie des populations.²¹ Le rapport du CICR montre pourquoi les personnes touchées par les conflits figurent parmi les plus vulnérables à la crise climatique.²² Les populations vivant dans des situations de conflit, y compris les personnes déplacées, ont connu des niveaux élevés de vulnérabilité en raison de l'insécurité, de la perte de moyens de subsistance et d'un accès insuffisant aux services essentiels. Les conflits et l'insécurité limitent la résilience et la capacité d'adaptation des personnes à de nouveaux chocs. Les conflits persistants sapent également la capacité d'adaptation et de réponse des institutions aux besoins des populations. Parmi les 20 pays considérés comme les plus vulnérables au changement climatique, 12 sont également des sites de conflit.²³ Cependant, les recherches du CICR montrent que les personnes touchées par un conflit figurent parmi les plus négligées par l'action climatique. Les messages clés incluent un appel à renforcer les compétences pour traiter de manière adéquate les vulnérabilités et les besoins résultant de l'interaction entre les conflits et les risques climatiques, à faire équipe entre les secteurs, et à anticiper les risques et renforcer la résilience des populations.

En outre, l'Overseas Development Institute (ODI) a souligné l'importance de donner la priorité à la réduction des risques de catastrophe (RRC) dans les situations de conflit, affirmant la nécessité d'identifier des options viables qui tiennent compte des manifestations multiformes du conflit et de la violence et de leur intersection avec les catastrophes.²⁴ L'appel de l'ODI à remettre en question les hypothèses et à mieux comprendre la « relation entre les aléas, la vulnérabilité, l'exposition et les typologies de conflit » encourage la réorientation des politiques et des programmes sur leur interaction complexe afin de garantir que les personnes vivant dans des situations fragiles ne soient pas laissées pour compte.²⁵

1.2 Portée et objectifs

Le présent rapport enrichit les connaissances sur les approches *normatives, institutionnelles et de coordination* de la prévention, du traitement et de la résolution des déplacements internes

²¹ « Quand la pluie devient poussière » (CICR, 2020), disponible ici : https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/quand_la_pluie_devient_poussiere_rapport_cicr.pdf (consulté le 15 mars 2021). Voir aussi « Contre marées et chaleurs : S'attaquer ensemble aux conséquences humanitaires de la crise climatique » (CICR, 2020), disponible ici : https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/2020/11/2020_WorldDisasters_Full_FR.pdf (consulté le 15 mars 2021) ; « Overlapping Vulnerabilities: The Impacts of Climate Change on Humanitarian Needs » (Croix-Rouge norvégienne, 2019), disponible ici : reliefweb.int/report/world/overlapping-vulnerabilities-impacts-climate-change-humanitarian-needs (consulté le 15 mars 2021).

²² Ibid. Le rapport « Quand la pluie devient poussière » définit la crise climatique comme « une vulnérabilité accrue des personnes en raison de la gravité croissante des effets du changement climatique » (p. 6).

²³ Ibid. Il s'agit notamment de la Somalie, du Niger et de l'Afghanistan. Voir « ND-Gain Country Index » (Université de Notre Dame, 2018), disponible ici : www.gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/ (consulté le 31 mars 2021). Comme indiqué précédemment, le GIEC a reconnu que le changement climatique augmente la fréquence et l'intensité des aléas climatiques. Outre l'exposition, les aléas et la vulnérabilité sont des éléments clés des catastrophes.

²⁴ Voir les rapports disponibles sur « When Disasters and Conflict Collide: Uncovering the Truth » (ODI, 2019), à l'adresse suivante : www.odi.org/projects/2913-when-disasters-and-conflict-collide-uncovering-truth (consulté le 15 mars 2021).

²⁵ Ibid.

associés aux conflits, aux catastrophes et à leurs interactions, en décrivant les cadres et mécanismes des cinq pays étudiés : Afghanistan, Colombie, Niger, Philippines et Somalie. Dans ces pays, des conflits et des catastrophes se sont produits dans des endroits distincts et se sont chevauchés géographiquement. Des situations persistantes de conflit et de violence ainsi que des catastrophes récurrentes se sont également produits. Chaque pays a enregistré des déplacements internes associés à la fois à des conflits et à des catastrophes et accueille des déplacés internes. Plus précisément, le rapport décrit :

1. Comment les lois et politiques nationales spécifiques au déplacement interne, à la réduction du risque de catastrophe (RRC), au changement climatique et au développement prennent en compte le déplacement associé à chaque déclencheur et facteur et à toute interaction entre eux.
2. Les mécanismes institutionnels sur le déplacement interne, la RRC, le changement climatique et le développement.
3. Les mécanismes de coordination, notamment entre les acteurs du déplacement interne et de la RRC.

Les lois et les politiques sont un reflet important de la responsabilité nationale.²⁶ Elles fournissent un cadre d'action global et crédible, définissent les droits et obligations, et identifient les normes par rapport auxquelles les progrès et la responsabilité peuvent être mesurés et évalués. Les lois et politiques nationales peuvent jeter les bases d'une coopération et d'une coordination efficaces entre les acteurs concernés. Si elles sont complétées par des institutions dotées de ressources suffisantes et chargées de responsabilités bien conçues et cohérentes, les lois et les politiques peuvent créer un environnement propice pour promouvoir le changement et de meilleurs résultats. Les lois et les politiques fournissent également la base d'instruments subsidiaires, y compris des plans opérationnels et d'action, et le cadre dans lequel les instruments infranationaux doivent être élaborés ou harmonisés.

Dans ce contexte, le rapport fournit des informations aux parties prenantes engagées dans l'élaboration, la révision ou la mise en œuvre d'instruments juridiques et politiques dans les pays touchés à la fois par des conflits et des catastrophes, ainsi que par les déplacements associés. L'accent est mis sur le déplacement interne et les instruments et mécanismes de RRC. De ce fait, le public principal comprend les décideurs politiques et les acteurs humanitaires et de la réduction des risques aux niveaux national et infranational impliqués dans ces domaines. Dans ce rapport, ces acteurs trouveront des informations sur la manière dont les instruments relatifs au déplacement interne et les mécanismes institutionnels et de coordination connexes abordent à la fois les déplacements internes liés aux conflits et aux catastrophes et font référence à la RRC. En outre, le rapport explique comment les instruments de RRC et de gestion des risques de catastrophe (GRC) et les mécanismes institutionnels et de coordination associés

²⁶ Par exemple, voir « Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers » (The Brookings Institution, 2008), disponible ici : www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools_and_guidance/Internal%20Displacement/manual-for-law-and-policy-makers_internal_displacement.en.pdf (consulté le 15 mars 2021) ; « National Instruments on Internal Displacement: A Guide to Their Development » (IDMC, Norwegian Refugee Council, Brookings–LSE Project on Internal Displacement, 2013), disponible ici : www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools_and_guidance/Internal%20Displacement/Brookings_National_Instruments_IntDisplacement_2013_EN.pdf (consulté le 15 mars 2021).

abordent le déplacement interne et le conflit. Le rapport examine également brièvement comment les instruments relatifs au développement et au changement climatique prennent en compte les déplacements internes associés aux catastrophes et aux conflits et leurs interactions. Par conséquent, les acteurs engagés à l'intersection du déplacement interne et de la résilience, du développement ou de l'action contre le changement climatique peuvent également trouver cette recherche informative.

Dans l'ensemble, le rapport fournit des informations pour éclairer la prévention, la réponse et les solutions aux déplacements internes dans des situations complexes façonnées par l'incidence géographiquement distincte des conflits et des catastrophes et de leurs chevauchements et interactions. Les observations et les implications peuvent également être utiles pour combler les fractures politiques, programmatiques et de coordination entre les acteurs de la protection axés sur le déplacement interne et les acteurs de la réduction des risques impliqués dans l'atténuation des risques de catastrophe et le renforcement de la résilience. Plus généralement, le rapport met en évidence un certain nombre de thèmes qui pourraient bénéficier de recherches complémentaires, de discussions conceptuelles et d'une compréhension opérationnelle. Les thèmes spécifiques abordés dans ce rapport complètent les recherches précédentes, qui ont exploré l'interaction et la convergence des conflits, aléas, catastrophes et changements climatiques, démontré des impacts sur les personnes, les institutions et la gouvernance, et identifié des stratégies et des priorités.²⁷

1.3 Structure du rapport

Ce rapport « Comblant la fracture entre les déplacements liés aux conflits et ceux liés aux catastrophes » comprend sept sections. La section II traite de la méthodologie et des limites. La section III donne un aperçu de la dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements en Afghanistan, en Colombie, au Niger, aux Philippines et en Somalie. La section IV propose une série d'observations sur cinq thèmes : 1) la dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements ; 2) les lois et politiques spécifiques au déplacement interne ; 3) les lois et politiques sur la RRC et la GRC ; 4) les mécanismes institutionnels et de coordination applicables au déplacement interne, à la RRC et à la GRC ; et 5) les instruments et mécanismes relatifs au changement climatique et au développement. S'appuyant sur les données factuelles et les observations, la section V met en évidence cinq implications pour un large éventail d'acteurs opérant dans des situations de conflit et de catastrophe. La section VI contient cinq suggestions axées sur le droit et la politique. La dernière section contient de brèves remarques en guise de conclusion.

Les données factuelles et les observations présentées dans les sections III et IV synthétisent les études de cas sur l'Afghanistan, la Colombie, le Niger, les Philippines et la Somalie, incluses en annexes au présent rapport. En conséquence, les deux sections donnent un aperçu de présentations plus détaillées. Chaque annexe contient cinq sections de fond qui traitent 1) de la dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements ; 2) des lois et politiques

²⁷ Outre les études mentionnées dans la section précédente et les notes de bas de page associées, voir également « 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 ici : www.refworld.org/docid/5c2f54fe4.html (consulté le 15 mars 2021). Ce rapport examine l'application du droit des réfugiés aux populations qui ont fui au-delà des frontières internationales dans le cadre de conflits et de catastrophes.

spécifiques au déplacement interne ; 3) des instruments relatifs à la RRC, à la GRC, au changement climatique et au développement ; 4) des mécanismes institutionnels et de coordination ; et 5) des informations fondées sur la pratique provenant d'entretiens avec des informateurs. Les lecteurs intéressés souhaiteront peut-être consulter les annexes pour des analyses plus détaillées et spécifiques à chaque pays de ces thèmes.²⁸

II MÉTHODES ET LIMITATIONS

2.1 Sélection des pays, concentration sur les conflits et les catastrophes, et données

L'Afghanistan, la Colombie, le Niger, les Philippines et la Somalie ont été sélectionnés pour ce rapport à partir d'une liste restreinte de pays qui avaient enregistré de nouveaux déplacements internes associés à la fois à un conflit et à une catastrophe pendant quatre des cinq années entre 2014 et 2018.²⁹ D'autres critères de sélection comprenaient l'ampleur des déplacements associés à chaque déclencheur au cours de cette période, différentes approches normatives pour le déplacement interne ou la RRC et la GRC, et l'équilibre géographique.

Le présent rapport se concentre sur les conflits et la violence, ainsi que les catastrophes associées aux aléas naturels, en tant que *déclencheurs* de déplacement interne. L'accent mis sur l'examen des déplacements provoqués par des conflits et des catastrophes a des limites dans un contexte où les risques pourraient être mieux compris dans leur totalité.³⁰ Cependant, l'incidence et le chevauchement des conflits et des catastrophes pourraient être considérés comme « normaux » pour de nombreux pays, en particulier compte tenu des données factuelles présentées précédemment. Comprendre et traiter ce lien est une première étape vers l'élaboration d'approches qui abordent les risques de manière plus globale. De plus, l'accent mis sur les conflits et les catastrophes en tant que *déclencheurs* du déplacement n'enlève rien au fait que le déplacement est multicausal, influencé par une série de *facteurs*.³¹ Cela n'empêche pas non plus d'évaluer les effets néfastes du changement climatique sur les aléas, la dynamique des conflits ou la dégradation de l'environnement.³²

L'accent mis sur les conflits et les catastrophes en tant que principaux déclencheurs du déplacement a également été influencé par le fait que des estimations « comparables » au

²⁸ Les études de cas elles-mêmes ne prétendent pas être des analyses exhaustives. En effet, de par leur nature, les études de cas sont quelque peu réductrices. Les informations recueillies ont été limitées par la disponibilité des documents, les barrières linguistiques, la disponibilité et l'accessibilité des informateurs, et le temps.

²⁹ Analyse basée sur les données de la « Global Internal Displacement Database » (voir note de bas de page 15).

³⁰ Comme indiqué précédemment, ce rapport reconnaît que le déplacement est *multicausal* et qu'une série de *facteurs* associés à des facteurs politiques, économiques, sociaux, démographiques et environnementaux sous-tendent les décisions relatives aux mouvements. Par exemple, ces facteurs peuvent être liés aux conséquences économiques, sociales ou environnementales et aux effets néfastes d'un conflit persistant, d'aléas ou de catastrophes récurrents et de changements climatiques. Les conflits et les catastrophes sont également considérés comme des *déclencheurs* de déplacement, ce qui signifie qu'ils peuvent souvent incarner « l'événement » le plus proche ou le plus visible qui oblige les gens à fuir. D'autres déclencheurs notables de déplacement interne peuvent inclure des projets de développement, des risques biologiques tels que des pandémies, des risques technologiques tels que des accidents nucléaires et un ensemble plus large de violations des droits de l'homme qui peuvent ne pas être prises en compte dans la description générale des conflits et de la violence.

³¹ Ibid.

³² Par exemple, voir les notes de bas de page 2 et 21.

niveau des pays sont disponibles.³³ L'IDMC a compilé des estimations annuelles nationales et mondiales des déplacements internes associés à chaque déclencheur pendant de nombreuses années. Ces estimations synthétisent et triangulent des informations provenant de diverses sources.³⁴ La disponibilité d'estimations annuelles donne une idée globale de l'ampleur des déplacements internes associés aux conflits et aux catastrophes dans chacun des pays étudiés.³⁵ En conséquence, et sauf indication contraire, ce rapport se fonde exclusivement sur les données de l'IDMC pour les estimations des déplacements internes. L'IDMC souligne les limites de l'exactitude des estimations, qui varient d'un pays à l'autre, ce qui signifie que les estimations des déplacements internes peuvent être plus robustes dans certains pays que dans d'autres. De plus, la compilation des estimations des nouveaux déplacements associés aux catastrophes a commencé il y a un peu plus de dix ans, alors que les chiffres relatifs aux conflits sont produits depuis bien plus longtemps. Les estimations des déplacements associés aux catastrophes se limitent également aux aléas soudains, tels que les tempêtes, les inondations, les incendies de forêt et les glissements de terrain. Plus récemment, les estimations de l'IDMC ont rendu compte des déplacements associés aux sécheresses dans certains pays, dont l'Afghanistan et la Somalie. Cependant, en général, il n'y a toujours pas d'estimations complètes des déplacements associés à la sécheresse et aux phénomènes à évolution lente. L'IDMC reconnaît également que dans certains pays, les facteurs et les déclencheurs du déplacement interne sont interdépendants et entrelacés, et souligne la complexité de la ventilation des estimations des déplacements par déclencheur.

Enfin, en 2019, l'IDMC a publié pour la première fois des estimations des personnes qui sont restées déplacées dans le contexte de catastrophes à la fin de l'année.³⁶ Bien que ces estimations pour 2019 incluent des chiffres pour les pays étudiés, l'IDMC explique qu'elles peuvent refléter des sous-estimations importantes. En tant que telles, elles ne sont pas incluses dans le présent rapport. À l'inverse, les estimations des personnes qui sont restées déplacées dans le contexte d'un conflit et de la violence sont compilées depuis de nombreuses années et sont donc incluses dans ce rapport.

2.2 Revue documentaire et identification des instruments juridiques et politiques

Les données factuelles présentées dans les études de cas en annexe et dans le présent rapport de synthèse ont été rassemblées en deux phases. La première phase impliquait une recherche documentaire sur : 1) les lois et politiques *nationales* en vigueur dans les pays étudiés ; et 2) la littérature scientifique et grise traitant de ces cadres, ainsi que de la dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements. L'identification des lois et politiques relatives au déplacement interne impliquait une recherche dans la base de données du Global Protection Cluster sur les lois et politiques relatives aux déplacés internes à la fin de 2019 et des entretiens

³³ Voir la note de bas de page 29.

³⁴ Cela inclut les données collectées par les autorités gouvernementales, la matrice de suivi des déplacements de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) (<https://displacement.iom.int/>), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et d'autres acteurs. Pour plus d'informations sur la méthodologie IDMC de compilation d'estimations, y compris les mises en garde et limitations associées, voir « Global Internal Displacement Database: Methodology » (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/database/methodology (consulté le 15 mars 2021).

³⁵ L'IDMC fournit également des informations spécifiques aux pays sur les limites et les mises en garde associées à ses données.

³⁶ Voir la note de bas de page 14.

avec des experts, notamment ceux axés sur ou basés dans les pays étudiés.³⁷ L'identification des lois et politiques relatives à la RRC ou à la GRC impliquait une recherche de l'ensemble de données des stratégies de RRC et des instruments connexes créés dans le cadre d'un rapport publié par la « Platform on Disaster Displacement », une recherche dans la base de données « Climate Change Laws of the World » et des discussions avec des experts, notamment ceux axés sur ou basés sur les pays étudiés.³⁸ Enfin, l'identification des instruments relatifs au changement climatique est basée sur une recherche dans la base de données « Climate Change Laws of the World »,³⁹ des discussions avec des experts et un examen des référentiels de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) contenant les plans nationaux d'adaptation (NAP),⁴⁰ les programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation (NAPA)⁴¹ et les contributions prévues déterminées au niveau national (INDC).⁴² Les cadres de développement ont été identifiés grâce à des recherches documentaires et des discussions avec des experts.

En général, les instruments juridiques ou politiques nationaux les plus pertinents et applicables sur le déplacement interne, la RRC et la GRC, le changement climatique et le développement ont été examinés et analysés.⁴³ Pour certains pays, l'examen a été limité par le manque de traductions officielles et d'accès aux documents.⁴⁴ En outre, une distinction a été faite entre les lois et politiques et les instruments subsidiaires. En ce qui concerne les politiques, seuls les instruments contenant le terme « policy » (« politique ») dans le titre et/ou établissant un cadre

³⁷ « Global Database on IDP Laws and Policies » (Global Protection Cluster, 2021), disponible ici :

www.globalprotectioncluster.org/global-database-on-idp-laws-and-policies/ (consulté le 15 mars 2021).

³⁸ « Mapping the Baseline » (Michelle Yonetani, 2018), disponible ici : Disasterdisplacement.org/portfolio-item/drrmapping (consulté le 15 mars 2021). Jeu de données associé daté de juillet 2018 disponible auprès de l'auteur. « Climate Change Laws of the World » (Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, n.d.), disponible ici : www.climate-laws.org/ (consulté le 15 mars 2021). Seuls les instruments mentionnant expressément la réduction des risques de catastrophe ou la gestion des risques de catastrophe ont été examinés.

³⁹ Ibid. Seuls les instruments mentionnant expressément le changement climatique ont été examinés.

⁴⁰ « United Nations Framework Convention on Climate Change NAP Central » (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques [CCNUCC], n.d.), disponible ici : www4.unfccc.int/sites/napc/Pages/Home.aspx (consulté le 15 mars 2021). Les plans nationaux d'adaptation (NAP) sont des instruments qui définissent les engagements des États en matière d'adaptation au changement climatique.

⁴¹ « National Adaptation Programme of Action » (CCNUCC, 2021), disponible ici : unfccc.int/topics/resilience/workstreams/national-adaptation-programmes-of-action/introduction (consulté le 15 mars 2021). Les programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation (NAPA) définissent les priorités des États en matière d'adaptation, telles qu'elles se reflètent sous la forme de projets à financer.

⁴² « INDCs as communicated by Parties » (CCNUCC, n.d.), disponible ici : www4.unfccc.int/sites/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx (consulté le 15 mars 2021). Les contributions prévues déterminées au niveau national (INDC) peuvent être considérées comme reflétant les engagements des États en matière d'atténuation du changement climatique, entre autres. Suite à la ratification de l'Accord de Paris par un État, les INDC sont converties en contributions déterminées au niveau national, ou NDC. Pour plus d'informations, consulter <https://unfccc.int/fr/processus-et-reunions/l-accord-de-paris/l-accord-de-paris/contributions-determinees-au-niveau-national-ndc> (consulté le 15 mars 2021).

⁴³ Bien que ce rapport se concentre sur les instruments nationaux, il est important de reconnaître que des instruments juridiques et politiques infranationaux sur les thèmes considérés sont également disponibles dans certains des pays étudiés.

⁴⁴ Les limitations d'accès aux documents, y compris les traductions officielles, sont abordées dans les études de cas et les annexes.

normatif global ont été examinés. Pour ce rapport, les documents opérationnels et les plans d'action ont été considérés comme ne faisant pas partie de la catégorie politique.⁴⁵

L'analyse des lois et des politiques spécifiques au déplacement interne impliquait un examen de chaque instrument en vue d'identifier les dispositions traitant des déplacements liés aux conflits et aux catastrophes et des distinctions notables entre eux. Cependant, cet examen n'impliquait pas une évaluation systématique de chaque instrument par rapport aux normes mondiales, aux cadres modèles ou aux orientations ; une telle analyse dépassait les objectifs et la portée de ce rapport.⁴⁶ L'examen des instruments relatifs à la RRC et la GRC, au changement climatique et au développement était basé sur une recherche de termes clés dans chaque instrument, y compris ceux applicables aux déplacements internes et aux conflits.⁴⁷ Les instruments de RRC et de GRC ont été examinés plus en profondeur que les instruments relatifs au changement climatique et au développement pour comprendre leur portée et leur application globales, ainsi que la mesure dans laquelle ils prenaient en compte les déplacements, les conflits et leurs interactions. L'inclusion du déplacement dans les instruments de RRC et de GRC n'a pas non plus été analysée par rapport aux orientations mondiales.⁴⁸

2.3 Entretiens avec des informateurs et examen

La deuxième phase de recherche impliquait des entretiens à distance avec 15 à 20 personnes de chaque pays étudié. Au total, entre mars et novembre 2020, une centaine d'informateurs ont été interrogés. Les informateurs étaient basés ou anciennement basés dans les pays étudiés ou les couvraient dans le cadre de mandats régionaux. Ils comprenaient des représentants de gouvernements nationaux ou infranationaux et d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales ou nationales, ainsi que d'autres experts. Ils ont été identifiés grâce à une recherche documentaire et à une discussion initiale avec des collègues du HCR et de l'OIM dans chacun des cinq pays, en plus des recommandations des informateurs interrogés. En

⁴⁵ Cette distinction peut être considérée comme quelque peu « artificielle », mais il fallait circonscrire la recherche. Certains instruments opérationnels et plans d'action sont examinés dans les sections « Aperçus de la pratique » des annexes.

⁴⁶ Pour les normes mondiales concernées, voir, par exemple, les notes de bas de page 18 et 26.

⁴⁷ Les termes de recherche incluaient les suivants : displacement, displace, internally displaced person, IDP, evacuation, evacuate, mobility, migrate, migration, migrant, settlement, resettle, resettlement, relocate, relocation and conflict (déplacement, déplacer, personne déplacée à l'intérieur du pays, PDI, évacuation, évacuer, mobilité, migrer, migration, migrant, installation, réinstaller, réinstallation, déménager, déménagement et conflit).

⁴⁸ Les orientations mondiales concernées comprennent « Words into Action: Disaster Displacement: How to Reduce Risk, Address Impacts and Strengthen Resilience » (UNDRR, 2019), disponible ici : www.preventionweb.net/files/58821_wiadisasterdisplacement190511webeng.pdf (consulté le 15 mars 2021) ; la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) a également rédigé d'autres directives pertinentes, notamment « La liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention » (FICR, 2019), disponible ici : https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/DPR%20Checklist%20%28French%29.pdf (consulté le 15 mars 2021) ; « Advocating to Strengthen Disaster Laws and Policies to Protect Internally Displaced Persons in Africa: A Guide for National Societies (FICR, 2021), disponible ici : https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-04/IFRC-Advocating%20to%20Strengthen%20Disaster-FINAL-rev2.1%20DLP%20logo.pdf (consulté le 22 avril 2021).

raison des restrictions liées à la COVID-19, certaines personnes ne pouvaient pas être physiquement présentes dans leur pays au moment de l'entretien.⁴⁹

Les entretiens avec des informateurs ont donné un *aperçu* de la pratique, y compris des similitudes et des différences dans le traitement des déplacements internes liés aux conflits et aux catastrophes en termes de prévention, d'intervention d'urgence et de solutions. Des informations ont été recueillies sur les mécanismes juridiques, politiques, institutionnels et de coordination en vigueur pour les déplacements internes, la RRC et la GRC, ainsi que sur leur fonctionnement dans la pratique. Les informateurs ont également répondu aux questions sur les défis et les possibilités d'améliorer la situation dans chaque pays, notamment par le biais de cadres juridiques, politiques, institutionnels et de coordination, et ont fourni des documents et autres éléments à examiner.⁵⁰

Les études de cas prépubliées ont été partagées avec les informateurs gouvernementaux interrogés. Des projets d'études de cas ont également été partagés avec des collègues des bureaux de pays de l'OIM et du HCR pour examen et commentaires. Des informateurs d'autres organisations travaillant en Afghanistan et aux Philippines ont également fourni des commentaires sur les projets d'études de cas.

III CONFLITS, CATASTROPHES ET DÉPLACEMENTS DANS LES CINQ PAYS 'ÉTUDIÉS

Cette section donne un aperçu de la dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements en Afghanistan, en Colombie, au Niger, aux Philippines et en Somalie. Les données factuelles sur chaque pays sont tirées des études de cas détaillées incluses en annexe de ce rapport. L'aperçu met en évidence les manifestations historiques et contemporaines de conflit et de violence, les aléas naturels importants qui déclenchent des catastrophes et l'ampleur et la dynamique des nouveaux déplacements associés. Il indique si les catastrophes et les conflits se produisent dans des endroits distincts ou se chevauchent géographiquement et donne un aperçu de leur interaction, y compris des déplacements multiples. L'accent est mis sur les données et la dynamique pour 2018 et 2019. Cette section fournit le contexte des observations ultérieures.

3.1 Afghanistan⁵¹

Année	Nouveaux déplacements associés aux catastrophes	Nouveaux déplacements associés aux conflits	Nombre total de déplacements associés aux conflits ⁵²
-------	---	---	--

⁴⁹ Dans le cadre de ce processus d'identification des informateurs et des restrictions liées à la COVID-19, seul un nombre limité d'acteurs de terrain ont été interrogés. Les barrières linguistiques et les possibilités limitées de traduction ont également eu un impact sur la sélection.

⁵⁰ Une série de questions d'entretien semi-directif a été préparée pour obtenir des informations sur les thèmes clés de ce rapport. L'axe principal et l'orientation de chaque entretien variaient en fonction de l'expertise et des connaissances de chaque informateur.

⁵¹ Une présentation plus détaillée de l'étude de cas sur l'Afghanistan se trouve en annexe [2].

⁵² Comme pour toutes les données sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans ce rapport, ces chiffres sont tirés de la base de données mondiale sur les déplacements internes de l'IDMC (voir note de bas de page 15). Pour plus d'informations sur les calculs et la méthodologie de l'IDMC, voir « What's behind our data » (IDMC,

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

Les déplacements associés aux conflits et à la violence sont répandus en Afghanistan depuis la fin des années 1970.⁵³ Une multitude d'acteurs, dont les talibans, l'État islamique, le gouvernement, des acteurs internationaux, des pays étrangers et des milices ethniques, communales et islamistes, ont contribué à des cycles de violence qui ont miné la résilience des populations. Ces dernières années ont vu une relative recrudescence des nouveaux déplacements internes liés aux conflits et à la violence. En 2018, 33 des 34 provinces ont connu des déplacements liés aux conflits et à la violence (environ 372 000 nouveaux déplacements).⁵⁴ Ces chiffres ont augmenté en 2019, avec environ 461 000 nouveaux déplacements dans 32 des 34 provinces.⁵⁵ Près de 3 millions de personnes étaient toujours déplacées dans un contexte de conflit et de violence à la fin de 2019.⁵⁶

Bien que les conflits et la violence soient les principaux déclencheurs des déplacements internes, les aléas naturels, tels que les sécheresses, les inondations, les tremblements de terre, les tempêtes et les avalanches, entraînent également des déplacements. Presque toutes les provinces d'Afghanistan ont été touchées par au moins une catastrophe au cours des 30 dernières années,⁵⁷ et environ 250 000 personnes sont touchées par des catastrophes chaque année.⁵⁸ En 2018, il y a eu 435 000 nouveaux déplacements liés à des catastrophes. Ce

n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/countries/afghanistan (consulté en juillet 2020). L'IDMC explique les défis complexes de la collecte de données en Afghanistan en raison de la situation sécuritaire instable, du manque de camps formels, de la fluidité de la mobilité et du rétrécissement de l'espace humanitaire. L'organisation indique également les différentes sources utilisées pour compiler les estimations, y compris les informations collectées par OCHA et l'OIM, et explique les mises en garde. Par exemple, les estimations de conflit peuvent ne pas inclure les déplacements secondaires et les personnes qui sont déplacées « temporairement » peuvent ne pas être comptées. Une analyse des estimations des déplacements liés aux catastrophes n'est pas fournie et celles-ci semblent reposer sur des entretiens avec des informateurs. Contrairement aux nouveaux déplacements associés aux conflits et à la violence, OCHA n'a pas compilé d'estimations pour les déplacements associés aux catastrophes.

⁵³ Pour des informations générales sur l'Afghanistan et les déplacements, voir « Country information: Afghanistan » (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/countries/afghanistan (consulté en juin 2020). De plus amples informations sont fournies dans les rapports disponibles sur cette page Web.

⁵⁴ « Afghanistan: Figure analysis – displacement related to conflict and violence » (IDMC, 2019), disponible ici : www.internal-displacement.org/sites/default/files/2019-05/GRID%202019%20-%20Conflict%20Figure%20Analysis%20-%20AFGHANISTAN.pdf (consulté en juillet 2020).

⁵⁵ « Afghanistan: Displacement associated with conflict and violence: Figure analysis – GRID 2020 » (IDMC, 2020), disponible ici : www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20-%20Conflict%20Figure%20Analysis%20-%20AFGHANISTAN.pdf (consulté en juillet 2020).

⁵⁶ Ibid. ; note de bas de page 14, p. 49.

⁵⁷ « Disaster Risk Reduction and Protracted Violent Conflict: The Case of Afghanistan » (Rodrigo Mena, Dorothea Hilhorst et Katie Peters, 2019), p. 9, disponible ici : www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12883.pdf (consulté en juillet 2020).

⁵⁸ « Afghanistan – complex emergency » (Agence des États-Unis pour le développement international [USAID], 2019), p. 5, disponible ici : www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/afghanistan_ce_fs01_01-10-2020.pdf (consulté en juillet 2020).

chiffre représente une augmentation notable par rapport aux années précédentes.⁵⁹ La sécheresse causée par des années de précipitations inférieures à la moyenne a touché au moins 20 provinces,⁶⁰ représentant environ 371 000 du total annuel ; de nombreuses personnes ont été déplacées des provinces occidentales de Badghis, Ghor et Herat.⁶¹ En 2019, environ 117 000 nouveaux déplacements ont été provoqués par des catastrophes. La grande majorité des personnes ont fui les inondations dans les provinces de l'ouest, tandis que 4 200 déplacements dus à la sécheresse ont également été enregistrés.⁶²

Dans de nombreuses provinces, ces facteurs et déclencheurs se chevauchent. Cependant, l'évolution des cycles et des schémas de conflit et de violence signifie que les interactions avec les aléas, les catastrophes et les déplacements internes sont dynamiques et varient géographiquement.⁶³ Le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) souligne que « les déclencheurs de déplacement sont généralement complexes et cumulatifs ».⁶⁴ Dans le cadre d'une évaluation de 2019 couvrant l'ensemble de l'Afghanistan, « 56% des ménages déplacés ont signalé que la combinaison d'un conflit actif, d'un conflit anticipé et d'une catastrophe naturelle (à déclenchement lent ou soudain) avait provoqué leur déplacement ». ⁶⁵ De plus, de nombreux Afghans sont confrontés à des déplacements secondaires ou multiples :⁶⁶ les catastrophes touchent des personnes qui ont également souffert d'un conflit et de la violence ;⁶⁷ les inondations récurrentes touchent les mêmes zones ; ⁶⁸ et les populations déplacées sont également confrontées au risque d'expulsion.⁶⁹

⁵⁹ On considère qu'il s'agit du plus grand déplacement lié à une catastrophe depuis au moins une décennie en Afghanistan : consulter le « Rapport mondial sur le déplacement interne 2019 » (IDMC, 2019), p. 36, disponible ici : <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/french.html> (consulté en juillet 2020).

⁶⁰ « Drought grips large parts of Afghanistan » (OCHA, 2018), disponible ici : www.unocha.org/story/drought-grips-large-parts-afghanistan (consulté en juillet 2020) ; « Afghanistan humanitarian needs overview » (OCHA, 2019), p. 14, disponible ici : reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-humanitarian-needs-overview-2020-december-2019 (consulté en juillet 2020).

⁶¹ Voir la note de bas de page 59, p. 36.

⁶² Voir la note de bas de page 14 (IDMC, 2020), pages 12, 49-50.

⁶³ Par exemple, voir la note de bas de page 59 : « En réalité, les causes des déplacements en Afghanistan sont étroitement liées. L'impact de la sécheresse a porté le coup de grâce à de nombreuses familles qui vivaient dans des zones rurales mal desservies après des années de conflit armé. Leurs ressources et leurs mécanismes d'adaptation ont été érodés au fil du temps et 2018 a marqué un tournant décisif lorsque les conditions de vie sont devenues insupportables au point d'entraîner le plus important des déplacements liés aux catastrophes dans le pays, depuis au moins une décennie » (p. 36). Voir également « National Policy on Internally Displaced Persons » (Afghanistan, 2013), p. 14, disponible ici : www.refworld.org/docid/52f0b5964.html (consulté en juillet 2020) ; note de bas de page 60 (OCHA, 2019).

⁶⁴ Voir la note de bas de page 60 (OCHA, 2019), p. 28.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid ; note de bas de page 63 (Afghanistan, 2013), pages 14-15.

⁶⁷ « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays sur sa mission en Afghanistan », A/HRC/35/27/Add.3 (Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2017), paragraphe 13, disponible ici : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/091/22/PDF/G1709122.pdf?OpenElement> (consulté en juillet 2020) ; note de bas de page 63 (Afghanistan, 2013).

⁶⁸ Entretiens à distance avec des informateurs clés menés entre mars et août 2020, disponibles auprès de l'auteur.

⁶⁹ « Afghanistan: Humanitarian Response Plan 2018–2021 » (OCHA, 2020), disponible ici : www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-humanitarian-response-plan-2018-2021-june-2020-revision (consulté en août 2020). Voir, plus généralement, « Stuck in the mud: urban displacement and tenure security in Kabul's informal settlements » (Mohammad Abdoh et Anna Hirsch-Holland,

Les déplacés internes fuient vers les zones urbaines à la recherche de sécurité et d'aide.⁷⁰ Ils cherchent refuge dans différents lieux : dans des environnements de type camp et des installations informelles, spontanées et non planifiées, auprès des communautés d'accueil, de la famille et d'amis; et dans des logements locatifs. Alors que certaines personnes déplacées retournent dans leur région d'origine après des périodes relativement courtes, beaucoup – en particulier les personnes qui ont fui dans le contexte d'un conflit – restent déplacées à l'intérieur du pays pendant des années.⁷¹ L'accès à la terre et la sécurité d'occupation restent un défi majeur en Afghanistan et affectent les possibilités de solutions durables. Entre 2012 et 2019, plus de 3,3 millions d'Afghans sont rentrés dans le pays, principalement du Pakistan et d'Iran.⁷² Certains partagent des difficultés similaires à celles auxquelles sont confrontés les déplacés internes à leur retour.⁷³

3.2 Colombie⁷⁴

Année	Nouveaux déplacements associés aux catastrophes	Nouveaux déplacements associés aux conflits	Nombre total de personnes déplacées en raison des conflits (IDMC) ⁷⁵	Nombre total de personnes déplacées en raison des conflits (registre national) ⁷⁶
2014	20 000	137 000	6 044 000	7 236 090

2019), disponible ici : reliefweb.int/report/afghanistan/grid-2019-global-report-internal-displacement-stuck-mud-urban-displacement-and (consulté en août 2020).

⁷⁰ Voir la note de bas de page 67 (Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2017), paragraphe 6; note de bas de page 63 (Afghanistan, 2013), p. 14.

⁷¹ Voir la note de bas de page 63 (Afghanistan, 2013), pages 14-15; « Policy Framework for Returnees and IDPs » (Afghanistan, 2017), disponible ici : www.refworld.org/docid/5b27b0504.html (consulté en juillet 2020), paragraphe 4 ; note de bas de page 67 (Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2017), paragraphes 6 et 78.

⁷² Voir la note de bas de page 56 (IDMC, 2020), p. 49.

⁷³ Voir *ibid* ; note de bas de page 69 ; voir aussi « Socio-economic survey and post-distribution monitoring: UNHCR's assistance programmes for returnees, IDPs and persons with specific needs » (HCR, 2019), disponible ici : data2.unhcr.org/en/documents/details/70157 (consulté en décembre 2020). Voir, plus généralement, « A different kind of pressure: the cumulative effects of displacement and return in Afghanistan » (IDMC, 2020), disponible ici : www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/202001-afghanistan-cross-border-report.pdf (consulté en juillet 2020).

⁷⁴ Pour plus d'informations sur la Colombie, reportez-vous à l'annexe [3].

⁷⁵ Comme pour toutes les données sur les déplacés internes utilisées dans ce rapport, les estimations des trois premières colonnes de ce tableau, y compris les estimations du nombre total de personnes déplacées, sont tirées de la base de données mondiale sur les déplacements internes de l'IDMC (voir note de bas de page 15). Pour plus d'informations sur les calculs et la méthodologie de l'IDMC, voir « What's behind our data » (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/countries/colombia (consulté en juin 2020). Voir aussi « Stuck in the middle: seeking durable solutions in post-peace agreement Colombia » (IDMC, 2019), p. 7, disponible ici : www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201903-colombia-cross-border-report.pdf (consulté en juin 2020). Dans ce rapport, l'IDMC déclare : « Depuis 2017, le chiffre de l'IDMC ne tient pas compte des déplacés internes qui ont surmonté leur vulnérabilité liée au déplacement, selon les évaluations menées par l'Unité de prise en charge et d'indemnisation intégrale des victimes (UARIV) du gouvernement colombien qui prend en compte des facteurs tels que le logement, l'éducation, la documentation et l'emploi. Les personnes qui n'ont surmonté que la vulnérabilité liée au logement mais continuent de faire face à des défis dans d'autres domaines sont comptabilisées séparément, reconnaissant que leurs progrès vers des solutions durables ne constituent pas encore une fin complète du déplacement. En raison de cette approche adoptée, les estimations de l'IDMC sont inférieures aux chiffres officiels du gouvernement. » À l'inverse, les estimations du registre des victimes du gouvernement colombien (dernière colonne) incluent toutes les personnes déplacées depuis 1985.

⁷⁶ Informations fournies par l'Unité des victimes du gouvernement colombien en 2020, disponibles auprès de l'auteur.

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

Depuis plus de cinq décennies, les conflits armés et la violence impliquant les forces de sécurité gouvernementales et des acteurs armés non étatiques, y compris des groupes paramilitaires et de guérilla, ont entraîné des déplacements internes à grande échelle en Colombie.⁷⁷ Né de la marginalisation politique et socioéconomique, des conflits et de la violence généralisée, entre autres facteurs, le déplacement interne a d'abord affecté les communautés rurales, s'intensifiant au fil du temps pour toucher également les personnes vivant dans les villes. Ses causes comprennent la concurrence; le contrôle et la dépossession des terres et des territoires, y compris pour le trafic de drogues illicites, la persécution, les menaces; l'extorsion et les craintes de recrutement et autres violations des droits de l'homme. Malgré la signature d'un accord de paix historique en 2016 avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie, les zones démobilisées ont mis du temps à passer sous le contrôle du gouvernement. Pendant ce temps, d'autres groupes armés non étatiques ont pris le pouvoir et l'intensification des combats, de la violence et des affrontements a provoqué de nouveaux déplacements internes. Entre 2017 et 2019, environ 140 000 nouveaux déplacements liés aux conflits et à la violence ont été enregistrés. Le « confinement » a également créé des situations humanitaires complexes, les communautés civiles étant incapables – ou empêchées de force – de fuir vers la sécurité.⁷⁸

La Colombie est également vulnérable aux aléas naturels, tels que les inondations, les glissements de terrain, les tempêtes, les tremblements de terre et les éruptions volcaniques, et elle a enregistré des déplacements internes associés à des catastrophes. Les risques découlent de la pauvreté, des implantations informelles denses dans des zones à risque et des constructions dangereuses dans un contexte d'urbanisation non planifiée. En 2018, il y a eu environ 67 000 nouveaux déplacements en Colombie, principalement provoqués par des inondations.⁷⁹ En 2019, il y a eu environ 35 000 nouveaux déplacements, provoqués par des inondations, des glissements de terrain, des incendies de forêt et des tempêtes, en particulier dans les départements de Putumayo, Antioquia, Magdalena et Nariño.⁸⁰

⁷⁷ Pour des informations générales sur la Colombie et les déplacements, voir « Country information: Colombia » (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/countries/colombia (consulté en juin 2020). De plus amples informations sont fournies dans les rapports disponibles sur cette page Web.

⁷⁸ Les personnes peuvent être confinées de plusieurs manières. Par exemple, le confinement peut survenir lorsque des acteurs armés imposent des restrictions à la liberté de mouvement des civils en tant que stratégie, outil de contrôle ou tactique de guerre ; lorsque des acteurs armés, des affrontements entre des acteurs armés ou des mines terrestres entourent les lieux où vivent des civils ; ou lorsque des acteurs armés utilisent les communautés comme boucliers de protection. Le confinement peut être la première étape d'un déplacement ultérieur. Le confinement peut empêcher les populations d'accéder aux moyens de subsistance, aux services de santé, à l'éducation et à d'autres services et ressources essentiels, y compris la nourriture, pendant de longues périodes. Entretien avec l'informateur disponible auprès de l'auteur. Voir la note de bas de page 14, p. 56; « Panorama de las necesidades humanitarias » (OCHA, 2020), disponible ici : www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hno_2020_colombia_esp.pdf (consulté en août 2020).

⁷⁹ Voir la note de bas de page 59, p. 39.

⁸⁰ Voir la note de bas de page 77 (IDMC, n.d.) ; et la note de bas de page 14, p. 56. L'IDMC note qu'il existe un manque d'informations sur le nombre de personnes déplacées par des catastrophes en Colombie, car l'Agence nationale de

La Colombie a été gravement touchée par des déplacements internes, principalement en raison des conflits et de la violence.⁸¹ La plupart des personnes déplacées à l'intérieur du pays ont fui les zones rurales et sont situées dans les centres urbains, y compris les grandes villes, où elles vivent souvent dans des bidonvilles et des établissements informels.⁸² Bon nombre ont vécu plusieurs déplacements ; si le conflit est le principal déclencheur, les catastrophes ont également provoqué des déplacements secondaires.⁸³ La crise au Venezuela a conduit au retour de réfugiés colombiens, qui se trouvent dans l'incapacité de retourner dans leurs lieux d'origine et sont confrontés aux facteurs et déclencheurs qui conduisent au déplacement dans toute la Colombie.⁸⁴

À la fin de 2019, selon le registre national des victimes, il y avait 7 904 093 victimes déplacées du conflit armé, tandis que selon les données de l'IDMC, 5 576 000 personnes étaient toujours déplacées à l'intérieur du pays en raison du conflit et de la violence.⁸⁵ De nombreuses personnes déplacées ont vécu dans des situations de déplacement interne pendant des années, voire des décennies.⁸⁶ Les raisons pour lesquelles les déplacés internes sont dans des situations de flou et incapables de trouver des solutions comprennent la violence, les conflits, l'insécurité, la criminalité, le manque de compétences pour les marchés urbains (en particulier pour les déplacés internes des zones rurales), le régime foncier, la restitution des terres, le statut illégal des colonies, la capacité insuffisante des collectivités locales, l'intégration (encore) limitée des déplacés internes dans l'action de l'État et les ressources limitées pour des solutions durables.⁸⁷ Les recherches suggèrent que « les déplacements prolongés ont laissé la grande majorité des personnes déplacées à l'intérieur de la Colombie dans la pauvreté ou l'extrême pauvreté, principalement dans les zones urbaines, avec des niveaux de pauvreté deux à trois fois plus élevés que ceux de la population générale ». ⁸⁸

3.3 Niger⁸⁹

gestion des catastrophes ne publie que des données sur le nombre de personnes touchées et les habitations endommagées et détruites. Par exemple, l'IDMC note qu'en février 2019, de fortes pluies dans le département du Chocó, qui ont provoqué le débordement de six rivières, ont affecté près de 31 000 personnes, mais il n'a pas été possible de déterminer le nombre de personnes déplacées.

⁸¹ Ibid. Voir plus généralement « Exile within borders: a study of compliance with the international regime to protect internally displaced persons » (Gabriel Cardona-Fox, 2015), disponible ici : repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/46559/CARDONA-FOX-DISSERTATION-2015.pdf?sequence=1 (consulté en juin 2020), p. 130.

⁸² Voir la note de bas de page 11, pp. 92–96; note de bas de page 81 (Cardona-Fox, 2015), p. 129.

⁸³ Voir la note de bas de page 77, y compris « Stuck in the middle: seeking durable solutions in post-peace agreement Colombia » (IDMC, 2019), disponible ici : www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201903-colombia-cross-border-report.pdf (consulté en juin 2020) ; la note de bas de page 11, pages 92–96 ; « Colombia: A case study in the role of the affected State in humanitarian action » (ODI, 2008), p. 11, disponible ici : www.odi.org/en/publications/colombia-a-case-study-in-the-role-of-the-affected-state-in-humanitarian-action/ (consulté en juin 2020) ; entretien avec informateur disponible auprès de l'auteur.

⁸⁴ Voir, par exemple, la note de bas de page 75 (IDMC, 2019).

⁸⁵ Voir la note de bas de page 75.

⁸⁶ Voir, par exemple, la note de bas de page 11.

⁸⁷ Ibid., pages 92–96.

⁸⁸ Ibid., p. 93. Voir aussi la note de bas de page 81 (Cardona-Fox, 2015), p. 129, citant l'IDMC.

⁸⁹ Pour plus d'informations sur le Niger, reportez-vous à l'annexe [4].

Année	Nouveaux déplacements associés aux catastrophes	Nouveaux déplacements associés aux conflits	Nombre total de personnes déplacées en raison des conflits ⁹⁰
2014	47 000	Pas de données	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

Des vagues persistantes et imprévisibles de déplacements internes se sont produites au Niger depuis que Boko Haram a lancé pour la première fois des attaques dans le pays au début de 2015.⁹¹ Des Nigériens sont déplacés dans plusieurs régions du pays en raison des conflits et de la violence. La plupart des personnes déplacées en raison des conflits, dont certaines ont vécu plusieurs déplacements, sont hébergées par des communautés locales et vivent dans la région de Diffa, au sud-est, près de la frontière avec le Nigéria. Plus récemment, des Nigériens sont également devenus des déplacés internes dans le sud-ouest des régions de Tahoua et Tillabéri en raison d'une recrudescence de la violence communautaire et d'attaques de groupes armés non étatiques situés dans les régions frontalières avec le Burkina Faso et le Mali. En 2019, de nouveaux déplacements associés aux conflits et à la violence ont eu lieu dans la région de Maradi, où l'arrivée de milliers de Nigériens a créé des tensions. À la fin de 2019, près de 200 000 personnes étaient toujours déplacées à l'intérieur du pays en raison de la violence et des conflits.

Les zones rurales et urbaines du Niger, en particulier les zones entourant les rivières, sont sujettes à des inondations récurrentes, qui provoquent des déplacements internes. Depuis le milieu des années 80, la pluviométrie moyenne a augmenté, ce qui a augmenté la fréquence des inondations pendant la saison des pluies.⁹² Des inondations récurrentes se produisent dans des zones touchées et non touchées par les conflits, notamment dans la capitale Niamey, le long des fleuves Niger et Komadougou, et dans les villes de Dosso, Maradi et Zinder, entre autres. Les inondations à Niamey et dans les régions touchées par les conflits, de Tillabéri et Diffa, par exemple, ont déclenché des déplacements. Plus généralement, comme c'est le cas dans d'autres parties du Sahel, le Niger a été et reste confronté à la hausse des températures, aux sécheresses, à la désertification, à l'aridité et à la pénurie d'eau, qui compromettent la

⁹⁰ Comme pour toutes les données sur les déplacés internes dans ce rapport, ces chiffres sont tirés de la base de données mondiale sur les déplacements internes de l'IDMC (voir note de bas de page 15). Pour plus d'informations sur les calculs et la méthodologie de l'IDMC, voir « What's behind our data » (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/countries/niger (consulté en juin 2020). L'IDMC explique que différentes sources sont utilisées pour établir les estimations pour le Niger, y compris les informations recueillies par la Direction régionale de l'état civil du gouvernement du Niger. Les données sur les déplacements associés aux inondations sont collectées à partir d'une combinaison de sources médiatiques locales, de rapports gouvernementaux et d'évaluations d'organisations internationales. Pour l'estimation de 2019, l'IDMC a utilisé l'estimation de la destruction des logements d'OCHA, triangulée par rapport à d'autres sources.

⁹¹ Pour des informations générales sur le Niger et les déplacements, voir « Country information: Niger » (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/countries/niger (consulté en juin 2020). De plus amples informations sont fournies dans les rapports disponibles sur cette page Web.

⁹² « Plan de Contingence Inondation 2020 » (Niger, 2020), p. 5, disponible auprès de l'auteur.

productivité agricole, l'élevage et d'autres moyens de subsistance, affectant ainsi la sécurité alimentaire.⁹³

Des estimations des nouveaux déplacements associés aux inondations sont disponibles pour le Niger ;⁹⁴ cependant, les estimations des déplacements associés à la sécheresse ne le sont pas.⁹⁵ Par conséquent, les estimations annuelles de l'IDMC des déplacements associés aux catastrophes ne rendent pas compte de ce dernier phénomène. Des questions importantes pour comprendre le déplacement associé à la sécheresse concernent la façon dont il se manifeste et où se trouvent les points de basculement pour différentes personnes, y compris les éleveurs et les agriculteurs.⁹⁶ Des efforts sont en cours pour élaborer des estimations et mieux comprendre ces déplacements au Niger.⁹⁷ Une récente étude menée par l'IDMC révèle qu'en période de sécheresse et d'insécurité alimentaire, le Niger connaît des schémas communs de migration saisonnière et de détresse (un « exode » annuel), ainsi que des mouvements pastoraux « inhabituels », laissant à penser que certains de ces mouvements devraient être considérés comme des déplacements.⁹⁸ Dans ce contexte, l'IDMC note également les liens entre conflit et catastrophe dans de nombreuses régions du pays,⁹⁹ et indique que des informations sur la manière dont le déplacement se produit dans le contexte de phénomènes à évolution plus lente (comme la sécheresse) pourraient soutenir les efforts visant à mieux comprendre les interactions avec les conflits et la violence.¹⁰⁰

3.4 Les Philippines¹⁰¹

Année	Nouveaux déplacements associés aux catastrophes	Nouveaux déplacements associés aux conflits	Nombre total de personnes déplacées en raison des conflits ¹⁰²

⁹³ Voir par exemple « Niger » (Global Facility for Disaster Risk Reduction, n.d.), disponible ici : www.gfdrr.org/en/niger (consulté en juin 2020).

⁹⁴ « What's behind our data » (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/countries/niger (consulté en juin 2020).

⁹⁵ Ibid. L'IDMC explique que les données sur les déplacements associés à la sécheresse ne sont ni collectées ni consolidées par une organisation unique, bien que des efforts soient en cours pour mesurer et collecter des données sur ce phénomène, notamment en identifiant des indicateurs pertinents tels que l'insécurité alimentaire et les opportunités de moyens de subsistance. Voir aussi « Ils l'appellent l'exode - Rompre le cycle de la migration de détresse au Niger » (IDMC, 2019), p. 8, disponible ici : www.internal-displacement.org/publications/they-call-it-exodus-breaking-the-cycle-of-distress-migration-in-niger (consulté en juin 2020).

⁹⁶ Voir par exemple « Beyond drought: adding life to the numbers » (IDMC, 2020), disponible ici : www.internal-displacement.org/features/beyond-drought-niger-ethiopia-somalia-iraq-displacement (consulté en juin 2020). Sur les dimensions conceptuelles, voir généralement « On the margin: Kenya's pastoralists – from displacement to solutions, a conceptual study on the internal displacement of pastoralists » (Nina Schrepfer et Martina Caterina, 2014), disponible ici : www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201403-af-kenya-on-the-margin-en.pdf (consulté en juin 2020).

⁹⁷ « Rapport sur le déplacement interne en Afrique » (IDMC, 2019), disponible ici : www.internal-displacement.org/africa-report (consulté en juin 2020), pages 47–48.

⁹⁸ Voir la note de bas de page 95 (IDMC, 2019).

⁹⁹ Ibid., p. 8.

¹⁰⁰ Voir la note de bas de page 97 (IDMC, 2019), pages 47-48.

¹⁰¹ Pour plus d'informations sur les Philippines, reportez-vous à l'annexe [5].

¹⁰² Comme pour toutes les données sur les déplacés internes dans ce rapport, ces chiffres sont tirés de la base de données mondiale sur les déplacements internes de l'IDMC (voir note de bas de page 15). Pour plus d'informations sur les calculs et la méthodologie de l'IDMC, voir « What's behind our data » (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/countries/philippines (consulté en septembre 2020). L'IDMC note que les Philippines

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

Les Philippines sont un État archipélagique situé sur la ceinture de feu et la ceinture des typhons dans l’océan Pacifique.¹⁰³ Il est fortement exposé à divers aléas naturels, notamment aux typhons, tempêtes tropicales, inondations, tremblements de terre, glissements de terrain, tsunamis et éruptions volcaniques. Les catastrophes entraînent des déplacements à grande échelle affectant des millions de personnes et sont à l’origine de déplacements fréquents, multiples ou de longue durée. Entre 2014 et 2019, il y a eu en moyenne plus de 4 millions de nouveaux déplacements associés à des catastrophes chaque année. Les Philippines se classent régulièrement parmi les pays comptant le plus grand nombre de nouveaux déplacements associés à des catastrophes.

Bien que de moindre ampleur, les nouveaux déplacements associés aux conflits et à la violence sont également devenus courants dans le sud des Philippines. À Mindanao, en particulier dans la région autonome de Bangsamoro dans le Mindanao musulman, des conflits internes impliquant divers acteurs (y compris des séparatistes musulmans, des milices claniques, des groupes criminels et des clans politiques, ainsi que des affrontements entre les forces gouvernementales et certains groupes armés dont ceux inspirés par l’État islamique) ont déplacé des personnes depuis des décennies. Les conflits et la violence se poursuivent dans certaines parties du pays, avec des affrontements entre différents groupes et l’armée philippine. Par exemple, la violence s’est intensifiée en 2017, entraînant d’importants déplacements, notamment à Marawi.¹⁰⁴ Les querelles familiales ou claniques, connues sous le nom de « rido », dans lesquelles des civils se livrent à des violences armées, en particulier sur la terre, ont également provoqué des déplacements.¹⁰⁵ À la fin de 2019, plus de 180 000 personnes étaient toujours déplacées à l’intérieur du pays en raison de conflits. À Mindanao, des personnes sont également déplacées en raison de catastrophes provoquées par des aléas naturels tels que les typhons, les

sont l’un des pays les plus fiables d’Asie pour les données sur les déplacements associés aux conflits et aux catastrophes, et que les principales sources de données sont le Centre de suivi et d’information des opérations d’intervention en cas de catastrophe (DROMIC) du gouvernement, qui fait partie du ministère de la Protection sociale et du Développement, et le HCR, qui travaille avec des partenaires dans la région de Mindanao. Le DROMIC fournit une couverture nationale et publie des rapports de situation réguliers, qui incluent des chiffres globaux pour les déplacements liés aux conflits et aux catastrophes. Les cas dans lesquels les déplacements liés aux conflits et aux catastrophes n’ont pas été signalés par le DROMIC concernent des événements à plus petite échelle. Les données du HCR ont été utiles pour fournir des informations plus détaillées sur les diverses formes des déplacements associés aux conflits. Voir « Philippines: Disaster displacement data from preparedness to recovery » (GP20, 2020), disponible ici : www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/philippines_DDDPR.pdf (consulté en janvier 2021).

¹⁰³ Pour des informations générales sur les Philippines et les déplacements, voir « Country information: Philippines » (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/countries/philippines (consulté en juin 2020). De plus amples informations sont fournies dans les rapports disponibles sur cette page Web.

¹⁰⁴ Ibid ; « Philippines: Mindanao conflict » (ACAPS, n.d.), disponible ici : www.acaps.org/country/philippines/crisis/mindanao-conflict (consulté en septembre 2020).

¹⁰⁵ Entretiens avec des informateurs disponibles auprès de l’auteur.

tremblements de terre et les inondations.¹⁰⁶ De multiples déplacements associés à la fois aux conflits et à la catastrophe se produisent également.¹⁰⁷

De nombreuses personnes déplacées qui trouvent refuge dans des centres d'évacuation, dans des communautés d'accueil ou en milieu urbain à la suite de catastrophes retournent relativement rapidement dans leurs lieux d'origine, même si elles retournent dans des logements endommagés ou détruits, avec des moyens de subsistance appauvris et des risques de catastrophes.¹⁰⁸ Cependant, cela ne signifie pas nécessairement que les personnes qui rentrent ont surmonté les besoins de protection et d'assistance associés à leur déplacement.¹⁰⁹ D'autres peuvent rencontrer des obstacles au retour, notamment des restrictions militaires dans certaines régions ou parce que leurs régions d'origine ont été jugées dangereuses. Certaines sont déplacées vers de nouveaux sites ou continuent de vivre dans des abris de transition.

La confluence de facteurs et l'expérience de déplacements multiples peuvent aggraver les conditions de vie précaires, épuiser la résilience et accroître la vulnérabilité. Les groupes marginalisés tels que les populations autochtones sont particulièrement touchés.¹¹⁰ Le déplacement se produit également dans le contexte d'un régime foncier précaire ou de droits informels.¹¹¹ Les raisons pour lesquelles le déplacement peut devenir de longue durée ou peser sur les solutions durables comprennent les conflits et la violence (y compris sur les terres) ; les terres insuffisantes ou inadaptées aux sites de réinstallation ; le manque de systèmes judiciaires efficaces, notamment pour résoudre les conflits fonciers ; un investissement et des efforts insuffisants sur des moyens de subsistance et des actifs productifs durables ; et une consultation et des conditions inadéquates dans les sites de réinstallation.¹¹²

3.5 Somalie¹¹³

Année	Nouveaux déplacements	Nouveaux déplacements	Nombre total de personnes
-------	-----------------------	-----------------------	---------------------------

¹⁰⁶ Voir le « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays concernant sa mission aux Philippines », A/HRC/32/35/Add.3 (Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2016), disponible ici : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/068/61/PDF/G1606861.pdf?OpenElement> (consulté en septembre 2020) ; « Cycle of conflict and neglect: Mindanao's displacement and protection crisis. Summary and recommendations » (IDMC, 2009), disponible ici : www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/200910-ap-philippines-cycle-of-conflict-and-neglect-sumrec-country-en.pdf (consulté en septembre 2020) ; note de bas de page 102 (IDMC, n.d.).

¹⁰⁷ Voir, par exemple, *ibid.*, (Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2016). Les informateurs ont également noté que dans certaines parties de la province de Maguindanao, des personnes sont déplacées à plusieurs reprises par les conflits, la violence et les catastrophes. Voir aussi « Philippines: Amid floods and armed conflict, a safer space for students in Pagatin » (ICRC, 2020), disponible ici : <https://www.icrc.org/en/document/amid-floods-and-armed-conflict-safer-space-students-pagatin> (consulté en février 2021).

¹⁰⁸ *Ibid.*, (Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2016), paragraphe 6 ; note de bas de page 11.

¹⁰⁹ *Ibid.*, (Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2016).

¹¹⁰ Pour en savoir plus sur les vulnérabilités spécifiques auxquelles sont confrontées les populations autochtones, voir « Inclusive data on disaster displacement must include indigenous people » (Álvaro Sardiza Miranda et al., 2020), disponible ici : www.internal-displacement.org/expert-opinion/inclusive-data-on-disaster-displacement-must-include-indigenous-people (consulté en janvier 2021).

¹¹¹ Correspondance disponible auprès de l'auteur. Par exemple, le risque de catastrophe peut être considéré comme un motif raisonnable d'expulsion de colons informels. De plus amples informations peuvent être trouvées dans la loi de la République n° 7279, également connue sous le nom de loi de 1992 sur le développement urbain et le logement.

¹¹² Voir la note de bas de page 11.

¹¹³ Pour plus d'informations sur la Somalie, reportez-vous à l'annexe [6].

	associés aux catastrophes	associés aux conflits	déplacées en raison des conflits ¹¹⁴
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

Les Somaliens sont confrontés à des conflits armés, à des violences et à des violations des droits de l'homme depuis des décennies.¹¹⁵ Les conflits de clans et les combats impliquant Al-Shabaab, d'autres groupes armés, des acteurs internationaux, des gouvernements étrangers et les forces armées somaliennes ont aggravé la fragilité de l'État, sapant la gouvernance et les mécanismes institutionnels. Dans ce contexte, le déplacement interne à grande échelle est devenu courant. En 2018, plus de 578 000 nouveaux déplacements liés aux conflits et à la violence ont été signalés. Selon l'IDMC, il s'agit du chiffre le plus élevé depuis 10 ans.¹¹⁶ En 2019, les nouveaux déplacements associés aux conflits et à la violence ont été estimés à 188 000 personnes, la majorité de ces déplacements étant signalés à Lower Shabelle, un bastion d'Al-Shabaab.¹¹⁷

¹¹⁴ Comme pour toutes les données sur les déplacés internes dans ce rapport, ces chiffres sont tirés de la base de données mondiale sur les déplacements internes de l'IDMC (voir note de bas de page 15). Pour plus d'informations sur les calculs et la méthodologie de l'IDMC, voir « What's behind our data » (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/countries/somalia (consulté en novembre 2020). L'IDMC explique que le HCR, REACH et l'OIM collectent tous des données sur les déplacements internes en Somalie. En particulier, le Réseau de surveillance de la protection et des retours dirigé par le HCR collecte des données sur les déplacements volontaires et forcés, ainsi que sur les retours, une initiative soutenue par le Conseil norvégien pour les réfugiés, en collaboration avec 39 partenaires locaux sur le terrain. L'IDMC note également, cependant, que des défis méthodologiques et conceptuels affectent l'ensemble de données et que des efforts sont en cours pour les relever. Pour plus d'informations sur les données du Réseau de surveillance de la protection et des retours, voir « Somalia internal displacement » (UNHCR, n.d.), disponible ici : unhcr.github.io/dataviz-somalia-prmn/index.html#reason=&month=&need=&preigion=&pdistrictmap=&cregion=&cdistrictmap=&year=2020 (consulté en novembre 2020). Pour de plus amples informations sur la méthodologie du HCR, voir « Methodology » (UNHCR, n.d.), disponible ici : data2.unhcr.org/en/documents/details/53888 (consulté le 16 mars 2021). L'OIM évalue les populations déplacées dans environ la moitié de la Somalie, où ses activités de suivi ont commencé en 2016, tandis que REACH concentre ses évaluations sur les zones urbaines. Voir « Somalia: displacement associated with conflict and violence: Figure analysis – GRID 2020 » (IDMC, 2020), disponible ici : www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20E2%80%93%20Conflict%20Figure%20Analysis%20E2%80%93%20SOMALIA.pdf (consulté en novembre 2020).

¹¹⁵ Pour des informations générales sur la Somalie et les déplacements, voir « Country information: Somalia » (IDMC, n.d.), disponible ici : www.internal-displacement.org/countries/somalia (consulté en juin 2020). De plus amples informations sont fournies dans les rapports disponibles sur cette page Web.

¹¹⁶ Les estimations de l'IDMC concernant les nouveaux déplacements internes associés aux conflits et à la violence pour 2018 semblent avoir inclus les personnes expulsées. Par exemple, l'IDMC déclare que les expulsions des centres urbains (principalement des personnes déplacées) représentaient 44 % de ces nouveaux déplacements internes. Voir la note de bas de page 59, p. 9. D'autres raisons incluent les tensions entre le Somaliland et le Puntland et les affrontements entre les forces gouvernementales et Al-Shabaab.

¹¹⁷ En 2019, les expulsions sont restées un déclencheur clé du déplacement. Cependant, contrairement à l'estimation totale des nouveaux déplacements associés aux conflits et à la violence pour 2018, les expulsions forcées touchant plus de 264 999 personnes (principalement des personnes déplacées) n'ont pas été ajoutées à l'estimation de 2019 des nouveaux déplacements associés aux conflits et à la violence. Voir « Somalia: displacement associated with conflict and violence: Figure analysis – GRID 2020 » (IDMC, 2020), disponible ici : www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20E2%80%93%20Conflict%20Figure%20Analysis%20E2%80%93%20SOMALIA.pdf

De nombreux Somaliens sont également confrontés à des sécheresses récurrentes, à des crues soudaines et fluviales, notamment le long des berges du Shabelle et du Juba,¹¹⁸ et à des tempêtes violentes, ainsi qu'à d'autres aléas naturels. Les inondations frappent également des zones précédemment touchées par la sécheresse.¹¹⁹ Pour 2018, l'IDMC a estimé 547 000 nouveaux déplacements liés aux catastrophes, dont 289 000 déclenchés par des inondations.¹²⁰ En outre, 249 000 personnes ont été déplacées dans le contexte de la sécheresse dans les régions du sud de la Somalie, les populations étant en quête d'eau et de moyens de subsistance.¹²¹ De même, en 2019, les catastrophes ont été identifiées comme le principal déclencheur du nouveau déplacement de près d'un demi-million de personnes. Les inondations résultant d'une saison des pluies particulièrement humide ont représenté une part importante des déplacements.¹²² Au cours des années précédentes, la sécheresse a été un déclencheur dominant des nouveaux déplacements associés aux catastrophes. Par exemple, en 2017, près de 900 000 nouveaux déplacements étaient associés à la sécheresse.¹²³

Dans certaines parties de la Somalie, y compris dans les régions du sud et du centre, des déplacements se sont produits en raison de facteurs et déclencheurs interdépendants et se chevauchant, tels que les conflits et la violence, et les catastrophes associées aux sécheresses ou aux inondations.¹²⁴ Les sécheresses se sont combinées avec des conflits, des offensives militaires et des interventions d'Al-Shabaab (entre autres facteurs) pour créer l'insécurité alimentaire ou la famine et imposer le déplacement.¹²⁵ L'IDMC fournit des estimations de déplacement discrètes pour les conflits et la violence et pour les catastrophes, mais reconnaît que la réalité est plus complexe, car les déclencheurs (et d'autres facteurs) se combinent et convergent pour

[04/GRID%202020%20E2%80%93%20Conflict%20Figure%20Analysis%20E2%80%93%20SOMALIA.pdf](#) (consulté en novembre 2020). Voir aussi la note de bas de page 114.

¹¹⁸ « Somalia: 2019 Floods Impact and Needs Assessment » (Somalie, Ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes, 2020), disponible ici : <http://documents1.worldbank.org/curated/en/764681585029507635/pdf/Somalia-2019-Floods-Impact-and-Needs-Assessment.pdf> (consulté en janvier 2021) ; « Flood response plan Somalia » (OCHA, 2020), disponible ici : <reliefweb.int/report/somalia/somalia-flood-response-plan-june-2020> (consulté en janvier 2021) ; pour plus de détails sur les impacts et les sécheresses antérieures, voir également « Somalia Drought Impact & Needs Assessment: Volume I Synthesis Report » (Somalie, Ministère de la Planification, de l'Investissement et du Développement économique, n.d.), disponible ici : www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/GSURR_Somalia%20DINA%20Report_Volume%20I_180116_Lowres_0.pdf (consulté en janvier 2021).

¹¹⁹ Voir, par exemple, la note de bas de page 97, pages 20 et 32.

¹²⁰ Voir la note de bas de page 59, p. 10.

¹²¹ Ibid.

¹²² « Rainy season Horn of Africa: figure analysis – displacement related to disasters » (IDMC, 2019), disponible ici : <www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID-2019-Disasters-Figure-Analysis-HoA-Rainy-Season.pdf> (consulté en novembre 2020).

¹²³ « Global report on internal displacement 2018 » (IDMC, 2018), p. 52, disponible ici : <www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/downloads/2018-GRID.pdf> (consulté en janvier 2021). Pour plus de détails sur les impacts et les sécheresses précédentes, voir également la note de bas de page 118 (Somalie, Ministère de la Planification, de l'Investissement et du Développement économique, n.d.).

¹²⁴ Voir, par exemple, la note de bas de page 97 p. 32 ; « City of flight: new and secondary displacements in Mogadishu, Somalia » (IDMC, 2018), disponible ici : <www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/201811-urban-displacement-mogadishu.pdf> (consulté en 2020).

¹²⁵ Voir, par exemple, la note de bas de page 27, pages 36–38.

entraîner le déplacement, aggravant les impacts et les conditions de vulnérabilité.¹²⁶ Par exemple, après avoir compilé ses premières estimations des nouveaux déplacements associés à la sécheresse pour la Somalie en 2017, l'IDMC note « qu'il était difficile de faire la distinction entre les déplacements provoqués par la sécheresse et d'autres facteurs, ainsi que de faire la distinction entre les mouvements forcés et les migrations saisonnières ».¹²⁷

À la lumière de cette complexité et de la dynamique historique et évolutive entre les conflits, la violence et les catastrophes, les personnes déplacées en Somalie peuvent relever d'un certain nombre de catégories différentes. Certaines personnes peuvent avoir été déplacées uniquement dans le contexte d'un conflit et de la violence, comme c'est le cas dans certaines zones contrôlées par Al-Shabaab dans le sud et le centre de la Somalie. D'autres peuvent avoir été déplacées uniquement dans le contexte de catastrophes, telles que des inondations ou sécheresses, comme dans certaines parties du Puntland ou du Somaliland, qui ne sont pas touchées par un conflit. D'autres encore peuvent avoir été déplacées dans le contexte de conflits, de violences et de catastrophes, comme les populations touchées par la sécheresse fuyant les zones contrôlées par Al-Shabaab ou les personnes déplacées par des inondations après des années passées à subir les répercussions de conflits et de violences.

Certaines personnes subissent également de multiples déplacements internes, ce qui n'est pas rare, car une série de déclencheurs peuvent déplacer des personnes au fil du temps.¹²⁸ Par exemple, des inondations peuvent frapper des sites où les personnes se réfugient, en particulier lorsqu'ils sont établis dans des zones limitrophes moins souhaitables et sujettes aux aléas ou des zones qui ont déjà été touchées par des sécheresses ou des conflits.¹²⁹ De même, le même type de déclencheurs, comme des inondations, des sécheresses ou des affrontements récurrents,

¹²⁶ Voir la note de bas de page 97, pages 20, 32–33. L'IDMC note également que les aléas soudains et à évolution lente ont accru la concurrence pour les ressources dans les zones rurales, y compris les terres agricoles et les pâturages déjà rares pour le bétail, ce qui a aggravé les conflits de clans et contraint les déplacements urbains (voir la note de bas de page 124 (IDMC, 2018), p. 2).

¹²⁷ Note de bas de page 97, p. 47. L'IDMC explique également que « la convergence des catastrophes et des conflits et le rôle qu'elle joue dans la génération de déplacements deviennent encore plus complexes lorsque des événements à évolution lente tels que la sécheresse, les impacts du changement climatique et la dégradation de l'environnement sont pris en compte. De tels aléas ne font qu'augmenter la multitude de facteurs qui alimentent les conflits et la violence, le déclin des moyens de subsistance et, en fin de compte, les déplacements. Il est aussi généralement plus difficile de faire la distinction entre les mouvements forcés et volontaires et d'identifier les facteurs de poussée et d'attraction dans les situations à évolution lente, car la migration cyclique des campagnes vers les villes est souvent une stratégie de réduction de la pauvreté qui n'est pas nécessairement liée aux effets d'événements à évolution lente et de conflits » (p. 32). Voir aussi la note de bas de page 123 (IDMC, 2018).

¹²⁸ Voir, par exemple, « Humanitarian needs overview: Somalia » (OCHA, 2019), disponible ici : reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020%20Somalia%20Humanitarian%20Needs%20Overview.pdf (consulté en novembre 2020) ; « Humanitarian response plan: Somalia » (OCHA, 2020), disponible ici : www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/somalia_2019_hrp_final.pdf (consulté en novembre 2020) ; « Rapport du Représentant du Secrétaire général sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Walter Kälin », A/HRC/13/21/Add.2 (Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2009), disponible ici : www.refworld.org/docid/49a55b102.html (consulté en novembre 2020). Voir également « Durable Solutions Initiative Mission Reports » (Walter Kälin ; disponible auprès de l'auteur).

¹²⁹ Voir, par exemple, la note de bas de page 118 (Somalie, Ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes, 2020) et (OCHA, 2020) ; note de bas de page 97, pages 32 et 51. L'IDMC note également que « quel que soit le déclencheur, les impacts du déplacement se traduisent souvent par de nouveaux mouvements, qui enferment les personnes touchées dans un cercle vicieux de vulnérabilités et de risques » (p. 32). Voir aussi la note de bas de page 124 (IDMC, 2018), p. 4.

peut être à l'origine de déplacements secondaires. Les expulsions forcées ont également entraîné le déplacement secondaire d'un nombre important de personnes déplacées, indépendamment du ou des éléments qui ont provoqué leur fuite initiale.¹³⁰

Les déplacements internes ont contribué à l'urbanisation rapide de la Somalie, de nombreuses populations rurales fuyant vers les villes et les zones périurbaines.¹³¹ De grandes concentrations de déplacés internes sont hébergées à Mogadiscio, Baidoa et Kismayo. Les rapatriés somaliens (personnes réfugiées dans des pays comme l'Éthiopie et le Kenya) peuvent également retourner dans des situations de déplacement interne dans les zones urbaines.¹³² La compréhension de cette dynamique est compliquée par des données limitées sur la trajectoire et la situation des rapatriés.¹³³

À la fin de 2018, plus de 2,6 millions de personnes vivaient en situation de déplacement interne en Somalie en raison de conflits et de violences.¹³⁴ Pour la fin de 2019, l'IDMC rapporte le même chiffre, et il semble que l'estimation n'a pas été mise à jour.¹³⁵ L'IDMC note également que les données n'étaient « pas clairement ventilées par cause de déplacement [et que, par conséquent], le chiffre incluait les personnes déplacées à la fois par les conflits et les catastrophes ». ¹³⁶ Les personnes déplacées vivaient sur 2 000 sites, dont la majorité étaient des établissements informels sur des terres privées dans des zones urbaines.¹³⁷ Les conflits et la violence de longue date ont fait que de nombreux Somaliens sont restés dans des situations prolongées. Les impacts des sécheresses récurrentes affectent également les opportunités pour les éleveurs, les agro-éleveurs et d'autres populations de reprendre leurs moyens de subsistance préexistants.¹³⁸ Le retour durable a été entravé par les conflits en cours, l'insécurité et les investissements limités dans les infrastructures et les services dans les zones rurales, tandis que les expulsions, l'insuffisance de terres pour une installation permanente, les revendications de propriété concurrentes et le manque de clarté concernant la propriété foncière compromettent l'intégration locale et l'installation dans de nouveaux endroits.¹³⁹

IV OBSERVATIONS

S'appuyant sur les éléments de la section précédente et les annexes détaillées, la présente section énonce une série d'observations sous cinq thèmes : 1) la dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements ; 2) les approches juridiques et politiques du déplacement interne ; 3) les approches juridiques et politiques de la RRC et de la GRC ; 4) les mécanismes

¹³⁰ Voir, par exemple, les notes de bas de page 97, 116 et 117.

¹³¹ Voir, par exemple, la note de bas de page 128 (OCHA, 2020) et la note de bas de page 124 (IDMC, 2018).

¹³² Voir, par exemple, la note de bas de page 97, p. 37, et la note de bas de page 128 (OCHA, 2020) et (Walter Kälin ; disponible auprès de l'auteur).

¹³³ Voir la note de bas de page 97, pages 8 et 18.

¹³⁴ Voir la note de bas de page 59, p. 48.

¹³⁵ Note de bas de page 14, p. 11. Correspondance disponible auprès de l'auteur.

¹³⁶ Ibid., p. 118.

¹³⁷ Note de bas de page 128 (OCHA, 2020), p. 15. La correspondance indique qu'il pourrait y avoir plus de 2 400 sites de déplacés internes à la fin de 2020.

¹³⁸ Note de bas de page 118 (Somalie, Ministère de la Planification, de l'Investissement et du Développement économique, n.d.).

¹³⁹ Voir la note de bas de page 11.

institutionnels et de coordination sur le déplacement interne, la RRC et la GRC ; et 5) les instruments et mécanismes relatifs au changement climatique et au développement.¹⁴⁰ Les données factuelles et les observations présentées sont spécifiques aux pays étudiés et ne sont donc pas nécessairement représentatives de tous les pays touchés par l'incidence et l'interaction des conflits et des catastrophes. Néanmoins, elles *authentifient un éventail de problèmes à prendre en compte* dans les pays confrontés à ces doubles défis et aux déplacements associés, sans prétendre tirer des conclusions généralisables. Les observations constituent la toile de fond des sections finales sur les implications et les suggestions.

4.1 La dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements

Cette première série d'observations concerne l'incidence et l'interaction des conflits, catastrophes et déplacements associés.

4.1.1. La nature des conflits et des catastrophes, leur portée géographique et leurs interactions sont diverses. Cela a des implications sur l'ampleur et la dynamique du déplacement.

En Afghanistan, en Colombie et en Somalie, des décennies de conflit et de violence ont affecté de nombreuses régions du pays et miné la résilience face à de nouveaux chocs, y compris les aléas. Dans ces pays, les sécheresses, les inondations et d'autres aléas ont aggravé les conditions de vulnérabilité et créé des besoins multidimensionnels complexes. Ces dynamiques se produisent également dans certaines régions du Niger et des Philippines où les conflits sont concentrés et se chevauchent avec des aléas et des catastrophes. Le tableau 1 donne un aperçu de la dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements dans les cinq pays.

Tableau 1 : Vue d'ensemble de la dynamique des conflits, des catastrophes et des déplacements

Pays	Dynamique des conflits	Dynamique des catastrophes	Interactions
Afghanistan	Les conflits et la violence durent depuis des décennies. Les déplacements associés ont touché toutes les provinces.	Presque toutes les provinces ont été touchées par des catastrophes au cours des 30 dernières années. Des déplacements ont eu lieu dans le contexte de sécheresses, d'inondations, de tremblements de terre, de tempêtes et d'avalanches.	Les conflits et la violence ont miné la résilience. Les conflits et les catastrophes se sont chevauchés géographiquement dans certaines provinces. Chaque déclencheur a déplacé des personnes, parfois plus d'une fois. Certaines personnes ont été déplacées par les deux déclencheurs (par exemple, d'abord par un conflit, puis par une catastrophe).
Colombie	Les conflits et la violence durent depuis des décennies. Les déplacements associés ont touché la plupart des municipalités.	Certains départements ont été touchés par des catastrophes. Les déplacements ont eu lieu dans le contexte d'inondations, de glissements	Les conflits et la violence ont miné la résilience. Les conflits et les catastrophes se chevauchent géographiquement dans certains départements. De nombreuses personnes ont subi plusieurs

¹⁴⁰ Voir les annexes 2 à 6 pour les études de cas détaillées.

		de terrain, de tremblements de terre, d'éruptions volcaniques et de tempêtes.	déplacements liés à des conflits. Certaines personnes ont également subi des déplacements secondaires liés à des catastrophes.
Niger	Les conflits et la violence ont touché les régions de Diffa, Tahoua, Tillabéri et Maradi. Les déplacements associés ont touché ces régions.	Des inondations récurrentes ont touché les zones entourant les rivières. Des déplacements ont eu lieu dans le contexte d'inondations. Des sécheresses se sont également produites, bien que les mouvements associés ne soient pas considérés comme des déplacements.	Des inondations se produisent dans les régions de Tillabéri et Tahoua touchées par les conflits, où les deux déclencheurs déplacent des personnes. Certaines personnes ont subi plusieurs déplacements liés aux conflits, tandis que les deux déclencheurs en ont également déplacé d'autres (par exemple, d'abord par un conflit, puis par une catastrophe).
Philippines	Les conflits et la violence durent depuis des décennies dans le sud des Philippines, en particulier à Mindanao. Les déplacements associés ont touché ces régions.	De nombreuses régions des Philippines sont fortement exposées à divers aléas. Des déplacements ont eu lieu dans le contexte de typhons et de tempêtes tropicales, d'inondations, de tremblements de terre, de glissements de terrain, de tsunamis et d'éruptions volcaniques.	Les conflits et la violence ont miné la résilience, en particulier dans le sud des Philippines, où les conflits et les catastrophes se sont chevauchés géographiquement. Chaque déclencheur a déplacé des personnes, parfois plus d'une fois. Certaines personnes ont été déplacées par les deux déclencheurs (par exemple, d'abord par un conflit, puis par une catastrophe).
Somalie	Les conflits et la violence durent depuis des décennies en Somalie. Les déplacements associés ont touché de nombreuses régions, en particulier le sud et le centre de la Somalie.	La Somalie a été confrontée à des sécheresses récurrentes, des inondations le long des rives du Juba et du Shabelle, et des tempêtes. Des déplacements ont eu lieu dans le contexte de sécheresses et d'inondations.	Les conflits, la violence et les sécheresses ont miné la résilience, y compris dans le sud et le centre de la Somalie. Les conflits et les catastrophes se sont chevauchés géographiquement dans certaines régions. Chaque déclencheur a déplacé des personnes, parfois plus d'une fois. Certaines personnes ont été déplacées par les deux déclencheurs (par exemple, les inondations ont déplacé des personnes auparavant déplacées par le conflit et vivant sur des sites).

4.1.2. Des personnes ont subi de multiples déplacements. Certaines personnes ont été déplacées à plusieurs reprises dans le contexte d'un conflit. D'autres ont été déplacées à plusieurs reprises dans le contexte d'une catastrophe. Les données des cinq pays montrent que des personnes sont également déplacées par les deux déclencheurs, par exemple d'abord par un conflit, puis par une catastrophe.

Comme le montre le tableau 1, des personnes ont été déplacées plusieurs fois dans chaque pays. Dans de nombreux cas, des déclencheurs similaires ont été à l'origine de multiples déplacements. Par exemple, dans de nombreuses régions de la Colombie, les conflits et la

violence ont déplacé des personnes plusieurs fois, tandis qu'à Niamey au Niger, des inondations récurrentes ont provoqué de multiples déplacements. En Somalie, des sécheresses suivies d'inondations ont provoqué de multiples déplacements. Notamment, dans tous les pays, les populations ont également été touchées par des conflits et des catastrophes, et ont subi de multiples déplacements associés à chaque déclencheur. Par exemple, des déplacements associés aux conflits et à la violence ont été suivis de déplacements associés aux catastrophes. En Afghanistan, par exemple, la sécheresse a déplacé des personnes auparavant déplacées par les conflits et la violence. De même, des inondations, des glissements de terrain ou des tempêtes ont déplacé des personnes qui ont fui les conflits ou les violences en Colombie, au Niger et en Somalie. Des catastrophes ont également frappé des sites de déplacement ou des établissements informels où des personnes déplacées par un conflit se réfugient.¹⁴¹

4.1.3. Dans trois des cinq pays, entre 2014 et 2019, les estimations moyennes des nouveaux déplacements associés aux catastrophes ont dépassé les estimations moyennes des nouveaux déplacements associés aux conflits.

En Afghanistan et en Colombie, entre 2014 et 2019, les estimations moyennes des nouveaux déplacements associés aux conflits et à la violence ont dépassé les estimations moyennes des nouveaux déplacements associés aux catastrophes. Au Niger, aux Philippines et en Somalie, c'est l'inverse qui se produit. Créé à partir des estimations compilées par l'IDMC, le tableau 2 montre l'ampleur des nouveaux déplacements associés aux conflits et à la violence et de ceux associés aux catastrophes entre 2014 et 2019.

Tableau 2 : Nouveaux déplacements associés aux conflits et aux catastrophes par pays (2014-2019)

Année	Nouveaux déplacements associés aux catastrophes					
	Pays	Afghanistan	Colombie	Niger	Philippines	Somalie
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 sur six ans		670 400	182 600	481 000	24 363 000	2 090 000
Moyenne		111 733	30 433	80 166	4 060 500	348 334

¹⁴¹ Les informateurs n'ont pas discuté des situations dans lesquelles les mouvements de personnes dans le contexte de la dégradation de l'environnement, des aléas, des catastrophes ou des effets néfastes du changement climatique ont influencé les tensions ou les conflits sur des ressources rares telles que l'eau ou les pâturages. Cependant, ces questions ont été abordées dans certains des instruments examinés dans le cadre de chaque étude de cas.

Année	Nouveaux déplacements associés aux conflits et à la violence				
2014	156 000	137 000	Pas de données	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 sur six ans	2 451 000	955 000	362 000	1 708 000	1 446 000
Moyenne	408 500	159 167	60 333	284 667	241 000

4.1.4. Les données sur les déplacements associés aux conflits sont généralement plus développées que les données sur les déplacements associés aux catastrophes.

Bien que des estimations des déplacements associés aux catastrophes soient disponibles au niveau national, il est important de reconnaître que les autorités gouvernementales en Afghanistan, en Colombie, au Niger et en Somalie ne collectent pas de données sur les déplacements associés aux catastrophes ou *n'en collectent que ponctuellement*. En Colombie, les autorités gouvernementales collectent des données sur les populations *touchées* par des catastrophes. Les estimations de déplacements peuvent n'être collectées que dans certaines situations, par exemple lorsque des évacuations à grande échelle se produisent. En Afghanistan, au Niger et en Somalie, les acteurs humanitaires apportent leur soutien dans la collecte et la triangulation des données pour les estimations. En outre, les estimations peuvent ne pas toujours prendre en compte les déplacements résultant de certains aléas, tels que la sécheresse. Au Niger, par exemple, des efforts sont en cours pour recueillir des estimations des déplacements associés à la sécheresse, tandis qu'en Afghanistan et en Somalie, des estimations des déplacements associés à la sécheresse sont fournies depuis quelques années. En outre, il est difficile de savoir quand les éleveurs et les populations traditionnellement nomades sont déplacés dans le contexte de catastrophes, et les estimations pour l'Afghanistan, le Niger et la Somalie peuvent ne pas prendre en compte suffisamment leurs déplacements. À l'inverse, aux Philippines, l'accent est peut-être davantage mis sur les données relatives aux déplacements associés aux catastrophes. Les déplacements préventifs en prévision de conflits et de violences ont peut-être été sous-estimés, du moins dans le passé. Plus généralement, les problèmes d'accès et de sécurité dans les zones touchées par des conflits limitent la collecte de données sur les personnes touchées et déplacées par les conflits et les catastrophes.

4.1.5. Les données sur les déplacements à moyen et long terme associés aux catastrophes, y compris l'expérience antérieure du conflit et de la violence, sont limitées.

Selon les estimations de l'IDMC, à la fin de 2019, l'Afghanistan, la Colombie et la Somalie comptaient parmi les pays ayant le plus grand nombre de personnes restant déplacées dans le contexte de conflits et de violences. En s'appuyant sur diverses sources, y compris des

estimations gouvernementales, l’IDMC a compilé de telles estimations globales pendant de nombreuses années. Le tableau 3 présente le nombre total de déplacements associés aux conflits et à la violence pour chaque année entre 2014 et 2019. Cela étant, 2019 a été la première année pour laquelle l’IDMC a communiqué des estimations mondiales et nationales du nombre total de personnes restées déplacées dans le contexte de catastrophes. Celles-ci sont reconnues comme des sous-estimations, notamment en raison de données longitudinales limitées.¹⁴² Les personnes déplacées en 2019 représentent environ 90 % du total mondial de 5,1 millions de personnes, les 10 % restants correspondant à des personnes déplacées dans le contexte de catastrophes au cours des années précédentes.¹⁴³ Nonobstant ces mises en garde importantes, l’Afghanistan et les Philippines comptent parmi les pays ayant le plus grand nombre de déplacements associés aux catastrophes.¹⁴⁴

Tableau 3 : Nombre total de déplacements associés aux conflits par pays (2014-2019)

Année	Nombre total de déplacements associés aux conflits					
	Pays	Afghanistan	Colombie	Niger	Philippines	Somalie
2014		805 000	6 044 000 (7 236 090) ¹⁴⁵	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
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. Les interventions peuvent être impactées par les opinions sur l’importance de certains déclencheurs de déplacement, les différents besoins et les options de retour des personnes déplacées par un conflit par rapport aux personnes déplacées par une catastrophe.

Les interventions peuvent être impactées par la vision et la perception de l’importance des déplacements associés aux conflits et à la violence ainsi que des différents besoins et des options de retour des personnes déplacées par un conflit par rapport aux personnes déplacées par une catastrophe. Au Niger, par exemple, le concept de déplacé interne est relativement nouveau ; il a pris de l’importance à la suite de l’insurrection de Boko Haram, qui a entraîné des déplacements à grande échelle. En conséquence, ce terme est étroitement lié au conflit. À l’inverse, les inondations récurrentes sont familières et anciennes, et les données sur de tels déplacements ne sont pas collectées systématiquement. Dans ce contexte, les informateurs ont indiqué que les personnes déplacées par les inondations ne sont pas nécessairement perçues

¹⁴² Voir la note de bas de page 14.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Comme indiqué en détail dans la note de bas de page 75, cette colonne comprend les données de l’IDMC. Le chiffre entre parenthèses provient du registre national des victimes.

comme des déplacés internes, à moins qu'elles n'aient également été déplacées par un conflit. En Colombie, le terme « déplacement » est également plus étroitement lié aux personnes qui ont fui dans le contexte de conflits et d'actes de violence persistants. Les données sur les déplacements associés aux catastrophes ne sont pas collectées de manière systématique ou complète, même s'il existe des cadres pour soutenir les populations touchées par les catastrophes. En Afghanistan, peut-être en raison de l'ampleur des déplacements associés aux conflits et de l'ampleur des besoins des populations déplacées et non déplacées, les personnes déplacées chez des amis ou des parents pendant de courtes périodes dans le contexte d'inondations ne sont pas nécessairement perçues comme des déplacés internes. Dans quelques pays étudiés, des informateurs ont estimé que les personnes déplacées par un conflit avaient des besoins plus aigus que celles déplacées par une catastrophe. Certains informateurs ont noté que le retour après une catastrophe était une option viable, ce qui impliquait peut-être qu'aucune autre intervention n'était nécessaire, tandis que l'insécurité résultant d'un conflit était considérée comme un obstacle à la prise en compte du retour comme une solution viable.

4.1.7. Dans les endroits où les conflits et les catastrophes se croisent ou se chevauchent géographiquement, l'accès aux populations touchées et déplacées peut être limité par un conflit, une catastrophe ou les deux.

Dans les endroits où les conflits et les catastrophes se chevauchent géographiquement, les obstacles à l'accès peuvent provenir des deux déclencheurs. De telles situations présentent des complexités qui peuvent ne pas se produire dans des endroits où les déclencheurs fonctionnent de manière isolée. Par exemple, si des catastrophes se produisent dans des endroits contrôlés par des acteurs armés non étatiques, les intervenants humanitaires peuvent avoir du mal à aider les populations touchées ou déplacées par les catastrophes qui restent dans des zones inaccessibles tant aux travailleurs humanitaires qu'aux autorités gouvernementales. L'insécurité peut également empêcher les gens de fuir vers les zones contrôlées par le gouvernement pour accéder à une aide. De même, les personnes touchées par des catastrophes peuvent se déplacer vers des zones contrôlées par des acteurs armés non étatiques ou des zones où la sécurité est menacée, ce qui compromet l'aide et remet en cause les protocoles et principes humanitaires acceptés. En outre, les personnes déplacées par une catastrophe qui fuient des zones contrôlées par des acteurs armés non étatiques peuvent être considérées avec méfiance et confrontées à l'injustice et à la discrimination dans l'accès aux services et à l'aide. Les déclarations d'état d'urgence, les opérations et approches militaires, les interdictions gouvernementales, les restrictions de mouvement ainsi que les exigences liées à la sécurité et les processus de vérification entravent l'accès et affectent la rapidité et l'acheminement de l'aide humanitaire, y compris pour les populations déplacées par des catastrophes. Les catastrophes peuvent, elles, détruire des infrastructures, endommager des routes et rendre les coûts logistiques prohibitifs, perturbant ainsi l'accès aux personnes déplacées dans le contexte d'un conflit. Dans les cinq pays, les informateurs ont souligné les variations de cette dynamique.

4.1.8. La programmation de la RRC, de la résilience et des solutions est difficile dans les zones touchées par un conflit et ces zones ne sont pas nécessairement bien desservies.

Au-delà de l'impératif humanitaire dans les situations d'urgence, l'accès et la présence sont nécessaires pour des interventions durables en matière de prévention, d'atténuation, de préparation, de relèvement rapide et de solutions. Là où les risques de conflit et de catastrophe convergent, la gestion des programmes de RRC, de GRC, de résilience et de solutions est

particulièrement difficile. Les conflits persistants et le contrôle territorial limité limitent ces activités. Les informateurs au Niger et en Afghanistan, en particulier, ont noté que les programmes de RRC, de GRC et de résilience sont limités dans les zones touchées par un conflit, en raison des préoccupations liées aux menaces, à la sécurité et à la perte d'investissement. Si les intervenants humanitaires peuvent maintenir une présence et opérer dans des zones touchées par un conflit, ce n'est pas nécessairement le cas de ceux qui se concentrent sur la RRC, la GRC, la résilience et d'autres développements structurels. Certains types d'interventions, y compris celles axées sur le renforcement des capacités institutionnelles et la gouvernance locale, peuvent être compliqués par la nécessité de coopérer et de se coordonner avec des acteurs armés non étatiques. En outre, les informateurs ont noté que peu d'acteurs travaillent tout au long du cycle de déplacement, en mettant en œuvre des programmes de RRC et de stabilisation pour prévenir et réduire les déplacements, mais aussi des interventions d'urgence pour soutenir les populations déplacées et des mesures pour mettre fin au déplacement. Cela signifie que peu d'acteurs ont une vision globale du cycle de déplacement.

4.1.9. Les approches axées sur les « conditions de vulnérabilité » peuvent offrir un cadre analytique utile pour tenir compte des multiples facteurs et déclencheurs de déplacement lorsque le conflit et la catastrophe touchent les mêmes personnes ou zones.

Dans certains pays, du moins dans le passé, l'aide humanitaire et la protection fournies variaient en fonction du statut ou de la catégorie d'une personne donnée (par exemple, s'il s'agissait d'une nouvelle personne déplacée ou d'une personne déplacée dans une situation prolongée). Les informateurs de certains pays ont noté que les interventions basées sur le statut avaient créé des inégalités en matière d'éligibilité et d'accès au soutien, y compris pour les populations touchées par de multiples facteurs et déclencheurs de déplacement. Les informateurs ont également noté des changements plus récents vers des approches tenant compte des besoins, de la vulnérabilité et des interventions spécifiques à la zone. Les interventions fondées uniquement sur la catégorie ou le statut peuvent être insuffisantes dans des contextes où la volatilité des conflits et la diversité et la régularité des catastrophes créent des schémas dynamiques de mobilité et amplifient les conditions de vulnérabilité.

4.1.10. La ventilation des données sur les déplacements uniquement par déclencheur, tel qu'un conflit ou une catastrophe, masque les facteurs complexes qui affectent la résilience, les capacités d'adaptation et les décisions de fuir des personnes. Ces facteurs peuvent inclure une expérience antérieure d'un conflit et d'une catastrophe et des interactions entre eux.

Dans les endroits où les conflits et les catastrophes perdurent et se chevauchent, la ventilation des données sur les déplacements uniquement sur la base du déclencheur immédiat fournit des informations incomplètes sur les conditions de vulnérabilité et les besoins. Par exemple, ces données ne permettent pas de savoir si les personnes étaient plus vulnérables aux déplacements liés aux catastrophes parce que leur capacité d'adaptation avait été affaiblie par les effets des conflits et de la violence. En Somalie, par exemple, les informateurs ont souligné « l'interdépendance des motivations du mouvement » en précisant que « la sécheresse, les conflits et l'insécurité sont inextricablement liés ». Les informateurs ont fait observer qu'il pouvait être « problématique d'isoler des motivations uniques pour le mouvement », en faisant remarquer que les couches de complexité n'étaient pas suffisamment prises en compte. Bien

que cette approche ait été signalée comme une limitation, les informateurs l'ont également reconnue comme un compromis. De même, en Afghanistan, le conflit a été considéré comme « l'état naturel des choses », « tout le reste » venant « en plus ». Les informateurs ont souligné la nécessité de comprendre l'importance des différents facteurs de déplacement eu égard aux conditions de vulnérabilité et d'exposition, en plus du déclencheur immédiat, en insistant sur l'importance de rendre compte de la complexité et d'abandonner la ventilation « en noir et blanc ». Au Niger, les informateurs ont également expliqué la valeur de la compréhension des contextes historiques et de gouvernance des ressources, en critiquant la tendance à avoir une vision étroite du déplacement.

4.2 Instruments spécifiques au déplacement interne

Cette deuxième série d'observations concerne les lois et politiques spécifiques au déplacement interne dans les cinq pays étudiés, comme présenté dans le tableau 4. Une présentation plus détaillée de chaque instrument est disponible dans les annexes du présent rapport.

4.2.1. Quatre pays ont adopté des instruments spécifiques au déplacement interne et trois incluent des dispositions relatives aux déplacements associés à la fois aux conflits et aux catastrophes.

L'Afghanistan, la Colombie, le Niger et la Somalie ont au moins une loi ou une politique nationale sur le déplacement interne : la Colombie et le Niger ont adopté des lois, tandis que l'Afghanistan et la Somalie ont adopté des politiques. L'Afghanistan, le Niger et la Somalie définissent les déplacés internes comme incluant les personnes qui fuient en raison de conflits, de violences et de catastrophes, entre autres. Comme indiqué dans le tableau 4, l'ampleur de l'engagement à l'égard de chaque déclencheur, dans la mesure où il concerne la prévention, les interventions d'urgence et les solutions, varie. Ces instruments renforcent l'applicabilité de l'architecture normative quel que soit le déclencheur du déplacement. Ils comprennent également des dispositions qui examinent la manière dont les situations de conflit ou de catastrophe recoupent des problèmes spécifiques, tels que les déplacements arbitraires. Les instruments en Afghanistan, au Niger et en Somalie renvoient aux Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Les instruments du Niger et de la Somalie renvoient également à la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique de 2009 (Convention de Kampala). En tant que tels, les instruments en Afghanistan, au Niger et en Somalie définissent les normes nationales à la lumière des normes mondiales ou régionales applicables.¹⁴⁶

Les instruments colombiens sont axés sur les conflits et la violence, alors que les efforts visant à adopter une loi spécifique aux personnes déplacées aux Philippines ont stagné en 2013 après un veto présidentiel. Plus récemment, il y a eu un regain d'élan aux Philippines, avec des projets de loi soumis à la législature. Des informateurs aux Philippines ont souligné l'importance d'une architecture juridique fondée sur les droits et sensible à la protection pour guider la clarté conceptuelle, la compréhension des devoirs et des droits, la participation et l'autonomisation

¹⁴⁶ Parmi les 46 pays et territoires inclus dans le rapport « Internal Displacement Index 2020 » de l'IDMC (note de bas de page 19), seulement 21 avaient des politiques nationales qui faisaient référence aux déplacements liés aux catastrophes et aux conflits. Correspondance disponible auprès de l'auteur.

des déplacés internes, la recherche de solutions et la responsabilisation, ainsi que la prévisibilité et l'efficacité opérationnelles. En l'absence de loi spécifique, les réponses opérationnelles sur les déplacements internes et les personnes déplacées sont étayées par une architecture de RRC et de GRC (abordée dans la section suivante) complétée par des instruments sur les enfants, les femmes et les peuples autochtones.

Tableau 4 : Instruments spécifiques au déplacement interne dans les pays étudiés

Pays	Loi ou politique	Définition des déplacés internes : conflit et catastrophe ? D'autres dispositions traitent les deux ? Référence aux instruments internationaux et régionaux ?	Référence aux interactions entre conflit et catastrophe ?	Référence aux concepts de RRC/GRC ? Référence au cadre de RRC/GRC ?
Afghanistan	Politique nationale de 2013 relative aux déplacés internes	<p>Oui. La définition s'applique aux deux. Les rapatriés sont inclus dans la définition des déplacés internes.</p> <p>D'autres dispositions renforcent l'application quelle que soit la cause. Dispositions spécifiques sur chaque déclencheur.</p> <p>La sécheresse n'est pas explicitement mentionnée dans la définition de la catastrophe ou de l'urgence.</p> <p>Oui. Référence aux Principes directeurs.</p>	<p>Oui.</p> <p>Aborde les impacts cumulatifs et les difficultés à démêler les causes.</p> <p>La vulnérabilité est définie au sens large. Mentionne les aléas et les événements extrêmes, mais ne fait pas explicitement référence aux conflits ou à la violence.</p>	<p>Références à la RRC/GRC, y compris l'alerte précoce, la contingence, etc.</p> <p>Si le retour au domicile n'est pas possible en raison d'une catastrophe, des mesures doivent être prises pour une réinstallation dans une zone sûre et sécurisée.</p> <p>Renvoi à la législation nationale sur la RRC/GRC.</p>
	Cadre politique de 2017 pour les rapatriés et les déplacés internes	<p>Déplacés internes non définis. S'applique aux Afghans déplacés à l'intérieur du pays.</p> <p>Accent mis sur les conflits et la violence.</p> <p>Renvoi à la politique nationale de 2013 relative aux déplacés internes, ci-dessus. Aucune référence explicite aux Principes directeurs.</p>	<p>Non.</p> <p>Aléas ou catastrophes non mentionnés.</p>	<p>Non.</p>
	Décret présidentiel 305 de 2018 (identification et attribution de terres aux déplacés internes, rapatriés et martyrs)	<p>Déplacés internes non définis.</p> <p>Les déplacés internes associés aux conflits et aux catastrophes ne sont pas explicitement distingués.</p>	<p>Non.</p>	<p>Concepts de RRC/GRC mentionnés lorsqu'ils s'appliquent à l'identification et à la nature appropriée des terres.</p>
Colombie	Loi 387 de 1997 (loi relative aux déplacés internes)	<p>Non. Se limite aux conflits et à la violence.</p>	<p>Non.</p>	<p>Non.</p>

		Non. Adoptée avant les Principes directeurs.		
	Loi 1448 de 2011 (loi relative aux victimes)	Non. Définition des victimes de déplacement forcé limitée aux conflits et à la violence. Les victimes de déplacement forcé qui sont également touchées par des catastrophes avant ou après avoir été victimes ne sont pas exclues des prestations. Non. Principes directeurs non mentionnés.	Non. Sauf comme indiqué dans la colonne précédente.	Prévoit une compensation en nature et une réinstallation si la restitution matérielle des biens (terres) n'est pas possible en raison de la situation dans des zones à haut risque d'aléas ou de catastrophes.
Niger	Loi de 2018 relative à la protection et à l'assistance en faveur des déplacés internes	Oui. La définition s'applique aux deux. D'autres dispositions renforcent l'application quelle que soit la cause. Dispositions largement génériques, mais certaines dispositions spécifiques sur chaque déclencheur. Oui. Référence aux Principes directeurs. Référence en préambule à la Convention de Kampala.	Non.	Le retour au lieu d'origine ou de résidence habituelle est interdit lorsque ce dernier est situé dans une zone à risque de danger ou de catastrophe.
Philippines	Sans objet.	Sans objet.	Sans objet.	Sans objet.
Somalie	Politique nationale de 2019 relative aux réfugiés - rapatriés et déplacés internes	Oui. La définition s'applique aux deux. Les déplacés internes sont définis comme incluant les éleveurs. Couvre également les expulsions forcées et les déplacements secondaires. D'autres dispositions renforcent l'application quelle que soit la cause. Dispositions spécifiques sur chaque déclencheur. Oui. Référence aux Principes directeurs et à la Convention de Kampala en tant qu'instruments sous-jacents.	Oui. Aborde la complexité de la dynamique du déplacement, la nature multiforme du déplacement et les effets cumulatifs de plusieurs causes. La vulnérabilité n'est pas définie. Les dispositions sur la vulnérabilité sont axées sur des groupes spécifiques, tels que les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées.	Oui. Références aux concepts de RRC et de GRC, y compris l'évaluation et la réduction des risques. Mentionne également l'alerte précoce et la planification d'urgence applicables à plusieurs contextes, pas seulement aux catastrophes. Les modèles de déplacement nécessitent une gamme de solutions. La liste des facteurs pertinents pour la sécurité à long terme mentionne les dimensions des conflits et des catastrophes.
	Protocole intérimaire de 2019 sur la distribution	Déplacés internes non définis, mais renvois à la politique nationale de 2019 relative aux réfugiés-rapatriés	Non.	Non.

	des terres pour le logement aux réfugiés-rapatriés et déplacés internes éligibles	et aux déplacés internes. Oui. Référence aux Principes directeurs et à la Convention de Kampala en tant qu'instruments sous-jacents.		
	Directives nationales de 2019 sur l'expulsion	Déplacés internes définis. Semble refléter la définition des Principes directeurs.	Non.	Non.

4.2.2. Dans deux pays, les instruments spécifiques au déplacement interne reconnaissent les interactions entre les conflits et les catastrophes et leurs effets combinés sur les personnes et les déplacements

Les instruments politiques en Afghanistan et en Somalie reconnaissent les interactions entre les conflits et violences et les aléas et catastrophes, ainsi que leurs implications combinées pour les populations et les déplacements. Par exemple, la Politique nationale afghane de 2013 relative aux déplacés internes reconnaît les effets cumulatifs des conflits et des aléas sur les personnes en Afghanistan, cite les conflits et les catastrophes parmi les déclencheurs de déplacement et souligne la complexité de leurs interactions et les difficultés à les démêler. Elle reconnaît que les effets des conflits en cours et des violations des droits de l'homme peuvent être aggravés par une catastrophe ou, à l'inverse, que les personnes touchées par les conséquences néfastes des catastrophes peuvent subir des impacts supplémentaires sur les revenus et les moyens de subsistance lorsque les destructions liées aux conflits portent atteinte aux ressources et infrastructures essentielles. Notamment, la politique reconnaît que les effets combinés des conflits et des catastrophes peuvent compter parmi les facteurs qui obligent les gens à fuir. La politique nationale de 2019 de la Somalie relative aux réfugiés-rapatriés et aux déplacés internes reconnaît, elle aussi, que la dynamique des conflits, de la violence, des aléas et des catastrophes a historiquement impacté le pays et continue d'aggraver l'ampleur et la situation difficile du déplacement. Elle reconnaît la complexité du déplacement en Somalie et le fait que les différents schémas de déplacement interne nécessitent des solutions différentes. La quatrième colonne du tableau 4 donne un bref aperçu de la manière dont les instruments spécifiques au déplacement interne font référence aux interactions entre les conflits et les catastrophes.

4.2.3. Certains instruments de déplacement font référence aux concepts de RRC et de GRC. La plupart abordent la viabilité du retour au lieu d'origine dans le contexte de l'exposition aux aléas et du risque de catastrophe.

Les instruments spécifiques au déplacement interne en Afghanistan, en Colombie, au Niger et en Somalie contiennent des références aux concepts de RRC et de GRC, tels que l'évaluation des risques, les activités de planification d'urgence et les mécanismes d'alerte précoce. Les politiques en Afghanistan et en Somalie sont plus détaillées. Par exemple, la politique nationale afghane de 2013 relative aux déplacés internes fait explicitement référence à la législation nationale du pays sur la RRC et la GRC. Cependant, et comme indiqué dans la cinquième colonne du tableau 4, la plupart des instruments prennent en compte les effets de l'exposition aux aléas et au risque de catastrophe sur la viabilité du retour au lieu d'origine et abordent les autres possibilités lorsque les conditions rendent le retour irréalisable ou déconseillé.

4.2.4. L'élaboration, la réforme et la mise en œuvre d'instruments spécifiques au déplacement interne permettent de faire face aux déplacements associés aux conflits, aux catastrophes et à leurs interactions.

Dans les pays étudiés, des efforts sont déployés pour développer ou améliorer l'architecture normative applicable aux déplacés internes ou améliorer la mise en œuvre des instruments existants. Cela offre des opportunités de faire face aux déplacements associés aux conflits, aux catastrophes et à leurs interactions. Par exemple, aux Philippines, un processus est en cours pour adopter une nouvelle loi relative aux déplacés internes qui prend en compte plusieurs déclencheurs. De même, en Somalie, outre l'adoption en 2019 d'une politique nationale sur les réfugiés-rapatriés et les déplacés internes, et les activités de sensibilisation en cours, un projet de loi est en cours de consultation. Le pays dispose également de cadres politiques infranationaux sur le déplacement interne au niveau des États membres fédéraux et les efforts se poursuivent pour les harmoniser avec le cadre national. Des discussions visant à réviser la politique nationale afghane de 2013 relative aux déplacés internes afin de tenir compte de l'évolution de l'ampleur et de la dynamique du déplacement interne ont également commencé. Un plan d'action national pour favoriser la mise en œuvre est en cours d'élaboration ; il se concentre sur des solutions durables et incorpore des informations et des données provenant des autorités nationales et provinciales, des personnes déplacées et des communautés touchées par le déplacement, y compris les personnes touchées par les conflits, la violence et les catastrophes. Suite à l'adoption de sa loi de 2018 relative à la protection et à l'assistance en faveur des déplacés internes, le Niger a adopté un certain nombre d'instruments subsidiaires, notamment sur les modalités d'application de la loi ainsi que le fonctionnement et les responsabilités des organes de coordination ou de collecte de données. Ces développements, réformes et efforts de mise en œuvre offrent des opportunités de saisir les dimensions liées aux conflits et aux catastrophes de l'assistance et de la protection en faveur des déplacés internes tout au long du cycle de déplacement. En effet, toutes les initiatives de renforcement des capacités et de mise en œuvre offrent également des opportunités similaires.

4.2.5. Les obstacles généraux à la mise en œuvre d'instruments spécifiques au déplacement interne peuvent affecter toutes les personnes déplacées. Cependant, des différences de traitement peuvent survenir si un déclencheur reçoit une plus grande attention politique, publique ou médiatique.

Dans les cinq pays, les informateurs ont souligné les obstacles généraux à la mise en œuvre d'instruments spécifiques au déplacement interne, notamment : les ressources techniques, financières et humaines limitées ; la méconnaissance des cadres applicables ; les allocations budgétaires insuffisantes ; le manque de volonté et d'engagement politiques ; l'évolution de la dynamique politique ; l'attrition et le roulement du personnel ; les mécanismes limités de suivi, d'évaluation et de responsabilisation. En Afghanistan, la mise en œuvre de la politique nationale de 2013 relative aux déplacés internes s'est avérée difficile pour diverses raisons et la politique est restée une ressource négligée.¹⁴⁷ Les informateurs ont fait remarquer que bien qu'elle soit

¹⁴⁷ Voir l'étude de cas sur l'Afghanistan en annexe [2], y compris le document « Study on the National Policy on Internally Displaced Persons » (Monica Sandri, 2018), disponible ici : <http://www.acbar.org/upload/1568887246591.pdf> (consulté le 16 mars 2021).

reconnue comme un instrument solide et faisant autorité, elle avait « souffert d'une mise en œuvre lente, d'inégalités en termes d'engagement gouvernemental et de compréhension institutionnelle, ainsi que d'une capacité limitée à la rendre opérationnelle ». Les recherches suggèrent que la connaissance de l'instrument est limitée, en particulier parmi les autorités provinciales et les personnes déplacées, qui ont une compréhension limitée de leurs droits. Au Niger et en Somalie, les instruments n'ont été adoptés qu'en 2018 et 2019 et les informateurs ont souligné les efforts visant à renforcer les capacités et à créer un environnement propice à la mise en œuvre. En Colombie également, les informateurs ont noté les efforts déployés pour progresser dans la mise en œuvre, promouvoir le respect et protéger les droits des personnes déplacées dans le contexte de conflits et de violences à travers des activités de plaidoyer, des actions de médiation et des décisions de justice.

Les obstacles généraux à la mise en œuvre évoqués ci-dessus, tels que la volonté politique, l'engagement et la capacité, sont apparus lors des entretiens avec les informateurs dans tous les pays. Ces aspects peuvent avoir des effets différents sur les réponses aux personnes déplacées qui fuient dans le contexte d'une catastrophe et/ou d'un conflit. Dans la plupart des pays étudiés, les informateurs ont souligné les relations potentielles entre les médias, l'attention portée par le public ou la population à une crise donnée, et la mobilisation des ressources et les interventions opérationnelles. En d'autres termes, la « visibilité » d'un événement ou d'une crise en fonction de l'ampleur du déplacement – mais *également* en fonction de la couverture médiatique, de l'attention du public et des expressions de solidarité – peut tempérer les interventions et générer une plus grande pression politique, en particulier pour les interventions d'urgence. Par conséquent, même si les réponses humanitaires sont fondées sur des évaluations de la vulnérabilité et des besoins, et ne dépendent donc pas en principe des déclencheurs, certaines populations de déplacés internes peuvent recevoir un soutien plus solide. Par exemple, les informateurs ont expliqué que les déplacements liés aux inondations en Somalie en 2018 et 2019 étaient à une plus grande échelle que les déplacements liés à la sécheresse et aux conflits, qui avaient tendance à être plus progressifs et à attirer moins d'attention. De même, l'attention portée aux déplacements à grande échelle liés à la sécheresse était peut-être plus importante au cours des années précédentes. En Colombie et aux Philippines, la visibilité a également été mentionnée comme pertinente pour la mobilisation des réponses, en particulier pendant la phase d'urgence.

4.2.6. Les tribunaux, les institutions des droits de l'homme, d'autres organes indépendants et les défenseurs sont des alliés importants pour faire face aux déplacements associés aux conflits, aux catastrophes et à leurs interactions, et pour promouvoir les droits de toutes les personnes déplacées.

L'évolution des réponses aux victimes des conflits et de la violence en Colombie et l'adoption d'instruments spécifiques aux enfants aux Philippines impliquent un rôle de premier plan des tribunaux, des organes indépendants et des défenseurs dans la promotion d'interventions robustes en faveur des déplacés internes. En Colombie, la Cour constitutionnelle a tenu le gouvernement responsable de ses obligations en vertu des lois relatives aux personnes déplacées. Les tribunaux, les médiateurs, les institutions nationales des droits de l'homme et d'autres défenseurs ont joué un rôle notable dans la promotion et l'exigence du respect des lois et normes en vigueur concernant le déplacement interne. Ce sont des alliés importants pour s'atteler au déplacement interne et aux droits des déplacés internes.

4.3 Instruments de réduction et de gestion des risques de catastrophe

Cette troisième série d'observations concerne les instruments de RRC et de GRC dans les cinq pays. Les instruments sont présentés brièvement dans le tableau 5 et plus en détail dans les annexes.

4.3.1. Les instruments de RRC et de GRC dans les cinq pays font référence aux déplacements et aux personnes déplacées. Les thèmes et la portée de l'engagement varient.

Comme indiqué dans la troisième colonne du tableau 5, les cinq pays disposent tous d'instruments de RRC ou de GRC. Les instruments en Afghanistan, au Niger, aux Philippines et en Somalie incluent au moins une référence explicite aux déplacements ou aux personnes déplacées. La politique nationale de gestion des catastrophes de la Somalie, datant de 2017, aborde de manière approfondie les déplacements et les populations déplacées, y compris les évacuations. La loi des Philippines relative à la réduction et la gestion des risques de catastrophe mentionne explicitement les « mères déplacées à l'intérieur du pays ». Elle traite également des dispositions relatives à l'évacuation. Un cadre stratégique adopté conformément à la loi renvoie aux Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et présente les mesures liées à l'évacuation comme des domaines de résultats clés pour la préparation et l'intervention. Comme indiqué dans le tableau 5, les références aux déplacements et aux populations déplacées dans les instruments adoptés par l'Afghanistan et le Niger sont limitées. La loi colombienne fait référence au déplacement et à la réinstallation des populations en soulignant la nécessité d'éviter les réinstallations à haut risque et de promouvoir la réinstallation des populations à haut risque.

Tableau 5 : Instruments de RRC et de GRC dans les pays étudiés

Pays	Loi ou politique	Référence explicite aux déplacements ou aux personnes déplacées ?	Référence aux conflits ou aux interactions entre les conflits et les catastrophes ?	Référence aux instruments relatifs aux déplacés internes ?
Afghanistan	Loi de 2012 sur la réponse, la gestion et la préparation aux catastrophes ¹⁴⁸	Non.	Non.	Non. A précédé les politiques de 2013 et 2017.
	Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe 2018-2030	Oui. Une référence au déplacement dans une action prioritaire sur l'investissement dans la résilience de la RRC. Aucune référence aux personnes déplacées.	Oui, plusieurs. Par exemple, un objectif pour renforcer la cohérence et l'intégration entre RRC, adaptation au changement climatique, conflit et fragilité, et développement.	Non.
Colombie	Loi 1523 de 2012	Aucune référence explicite aux déplacements ou aux personnes déplacées. Références au déplacement et à la réinstallation, y compris à la nécessité d'éviter la	Non. Une référence périphérique à la résolution des conflits. La définition de la vulnérabilité prend en compte la « fragilité » de la	Non.

¹⁴⁸ Il n'a pas été possible d'obtenir une version officielle et faisant autorité de cette loi. La version examinée peut contenir des erreurs. Pour plus d'informations, voir l'étude de cas sur l'Afghanistan en annexe [2].

		réinstallation à haut risque et de promouvoir la réinstallation des populations à haut risque.	communauté par rapport aux effets néfastes d'aléas.	
Niger	Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe (2019)	Oui. Par exemple, sous un thème stratégique sur la promotion de l'investissement dans la RRC pour la résilience, le plaidoyer pour encourager l'adoption de politiques et de programmes concernant le déplacement à la suite d'une catastrophe est mentionné dans un élément d'action sur l'intégration de la réduction des risques dans la planification des interventions d'urgence.	Oui. Plusieurs. Référence au conflit sur les ressources naturelles telles que les pâturages et l'eau, y compris la sécheresse comme déclencheur de conflit.	Non.
Philippines	Loi de 2010 sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe	Oui. Les dispositions relatives à l'évacuation sont mentionnées dans plusieurs dispositions. Les autorités locales devraient également s'efforcer de créer des arrangements spéciaux pour les mères déplacées.	Oui. La définition de « l'état de calamité » englobe implicitement le conflit, tout comme « l'urgence complexe » lorsqu'il est question des aléas ou des urgences d'origine humaine. Une autre référence mentionne une politique visant à intégrer la RRC dans les processus de paix. La définition de la vulnérabilité comprend les caractéristiques ou les circonstances d'une communauté qui la rendent vulnérable aux effets néfastes d'aléas. Il n'y a toutefois aucune explication des dimensions liées au conflit.	Sans objet.
	Cadre de réduction et de gestion des risques de catastrophe de 2011	Oui. Référence aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Les mesures liées à l'évacuation sont des domaines de résultats clés pour la préparation et l'intervention.	Oui. Reconnaît les conflits comme transversaux et les chevauchements et interactions entre les conflits, les catastrophes et les risques climatiques. Souligne l'objectif d'intégrer la RRC dans les processus de paix et les approches de résolution des conflits.	Sans objet.
Somalie	Politique nationale de gestion des catastrophes (2017)	Oui. Nombreuses, avec des références à l'évacuation.	Oui. Plusieurs références et reconnaissance des interactions entre conflits et aléas et de leurs impacts individuels et combinés sur la résilience des personnes. Le champ d'application de l'instrument couvre les aléas naturels et causés par l'homme ainsi que les catastrophes provoquées par de tels facteurs.	Non. A précédé la politique nationale de 2019 relative aux déplacés internes.

4.3.2. Les instruments de RRC et de GRC dans les cinq pays incluent des références variées aux conflits et aux interactions entre les conflits, les aléas et les catastrophes.

La quatrième colonne du tableau 5 donne un bref aperçu des différentes références aux conflits et aux interactions entre les conflits, les aléas et les catastrophes dans les instruments de RRC et de GRC. La politique nationale de gestion des catastrophes de la Somalie, datée de 2017, aborde ces thèmes. Les aléas naturels et d'origine humaine et les catastrophes provoqués par de tels facteurs entrent dans son champ d'application. Diverses dispositions traitent des interactions entre conflits et aléas et de leurs impacts indépendants et combinés sur la résilience et le mouvement des personnes. La loi de 2010 sur la gestion des risques de catastrophe aux Philippines inclut également « l'état de calamité » et les « urgences complexes » dans son champ d'application, avec une référence explicite à une politique visant à intégrer la RRC dans les processus de paix. Cela est en outre souligné comme objectif dans le cadre stratégique adopté conformément à la loi. Le document reconnaît également les conflits comme une question transversale et les chevauchements entre les conflits et les catastrophes, et les risques climatiques. La stratégie nationale afghane de réduction des risques de catastrophe 2018-2030 contient plusieurs références à ces thèmes, y compris un objectif de renforcement de la cohérence et de l'intégration entre RRC, adaptation au changement climatique, conflit et fragilité, et développement. Au Niger, la stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe de 2019 aborde ces thèmes, avec un accent particulier sur les interactions liées aux tensions ou aux conflits sur les ressources. Le traitement des thèmes liés aux conflits est limité dans la législation colombienne, bien que sa définition de la vulnérabilité puisse peut-être permettre de prendre en compte les populations précédemment touchées par un conflit ou la violence.

4.3.3. Les instruments subsidiaires de RRC et de GRC peuvent inclure un engagement plus profond sur les déplacements, les déplacés internes et les conflits, y compris leurs interactions avec les catastrophes

Certains pays ont adopté des instruments subsidiaires conformément aux lois ou politiques nationales sur la RRC et la GRC. Ces documents, qui comprennent des règlements, des décrets, des plans d'action et des procédures opérationnelles, n'ont pas été examinés dans le cadre de cette étude. Cependant, une revue spéciale et préliminaire de certains documents, en particulier aux Philippines, suggère que les instruments subsidiaires peuvent inclure des dispositions plus détaillées sur les déplacements, les déplacés internes, les conflits et la violence, ainsi que les interactions entre les déplacements associés aux conflits, aux aléas, aux catastrophes et aux changements climatiques.

4.4 Mécanismes institutionnels et de coordination

Cette quatrième série d'observations concerne les mécanismes institutionnels et de coordination relatifs au déplacement interne, à la RRC et à la GRC dans les cinq pays étudiés, comme résumé dans le tableau 6. Les observations proviennent des organes, acteurs et dispositifs mentionnés dans les instruments juridiques et politiques. Au cours des entretiens, les informateurs ont fait allusion à des changements dans les dispositifs institutionnels et de coordination et ont expliqué que certains mécanismes étaient inopérants ou avaient été remplacés. Bien que des efforts aient été faits pour s'assurer que le contenu cette section reste d'actualité, la fluidité des changements signifie que les observations peuvent ne pas saisir pleinement la réalité sur le terrain. Une présentation plus détaillée de l'architecture institutionnelle et de coordination dans les cinq pays se trouve dans les annexes.

4.4.1. La plupart des pays disposent d'un mécanisme de haut niveau, interministériel ou multipartite, complété par un acteur principal chargé des déplacements internes. Certains acteurs principaux sont également représentés aux niveaux infranationaux.

En général, les instruments spécifiques au déplacement interne en Afghanistan, en Colombie, au Niger et en Somalie instituent des organes de haut niveau, interministériels et/ou multipartites avec des responsabilités d'orientation politique, de supervision et de coordination sur les questions relatives au déplacement interne. Le tableau 6 identifie ces organismes. De plus amples informations sur la composition des organes interministériels ou multipartites sont fournies dans les études de cas en annexe.¹⁴⁹

Les instruments établissent également des acteurs ministériels ou institutionnels mandatés avec des responsabilités étendues pour coordonner et gérer les déplacements internes.¹⁵⁰ Dans certains pays, un acteur principal est identifié. Par exemple, en Colombie, où les réponses aux déplacements internes sont axées sur les conflits et la violence, l'Unité administrative spéciale pour la prise en charge et la réparation globale des victimes (également appelée Unité des victimes) est le principal acteur opérationnel. Elle fait office de secrétariat technique du Comité exécutif pour la prise en charge et la réparation des victimes (l'organe multipartite de haut niveau). L'unité exerce également ses fonctions dans tout le pays, avec une présence aux niveaux infranationaux.

Au Niger, le ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes, créé en 2016, est le principal responsable de nombreux aspects du déplacement interne. Cependant, il n'est pas mentionné dans la loi nationale de 2018 sur la protection et l'assistance en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du pays, bien qu'il ait la responsabilité primordiale de son développement. Un Comité national de coordination interministériel et multipartite, créé en vertu de la loi susmentionnée pour faciliter la coordination et la prise de décision avec le gouvernement et entre autres parties prenantes concernées, est présidé par le ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes et placé sous son autorité. Les mouvements dans le contexte de la sécheresse ne sont pas encore reconnus comme des déplacements au Niger et, par conséquent, d'autres acteurs sont chargés de soutenir ces populations, bien que le ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes puisse également être impliqué.

La politique nationale afghane de 2013 relative aux déplacés internes indique que le ministère des Réfugiés et du Rapatriement (MoRR) est le ministère chef de file pour les déplacements internes, ainsi que le point de contact institutionnel et le pourvoyeur de dernier ressort. La

¹⁴⁹ Par exemple, les études de cas fournissent des informations sur l'inclusion d'acteurs s'occupant du développement, du changement climatique et de la sécurité parmi les membres de ces organes. Voir également la section 4.5.

¹⁵⁰ Pour plus d'informations sur les orientations applicables relatives aux acteurs institutionnels, voir, par exemple, « Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility » (Brookings Institution et Université de Berne, 2005), disponible ici : www.refworld.org/docid/4d357f4f2.html (consulté le 16 mars 2021) ; note de bas de page 26. Voir également les orientations mentionnées dans la note de bas de page 18, y compris l'article 3.2 b) de la Convention de Kampala.

politique nationale met également en place un comité de coordination interministérielle de haut niveau pour les réfugiés, les rapatriés et les déplacés internes, présidé par le MoRR ; toutefois, on ne sait pas si ce comité reste opérationnel. Le MoRR mène des activités infranationales par l'intermédiaire de ses directions des réfugiés et du rapatriement. Notamment, la politique nationale de l'Afghanistan fait explicitement référence à l'Autorité nationale afghane de gestion des catastrophes (ANDMA), qui est décrite comme l'agence chef de file désignée ayant pour mandat de répondre aux besoins d'urgence immédiats et à court terme des personnes touchées et déplacées par les catastrophes. La politique nationale mentionne également le Haut-Commissariat national à la gestion des catastrophes (également appelé Commission nationale de gestion des catastrophes), qui est présenté plus en détail ci-dessous. Les principaux organes et acteurs sont également mentionnés dans d'autres instruments spécifiques au déplacement interne, bien qu'il ait été difficile de déterminer s'ils restent opérationnels, la portée des mandats et comment les responsabilités se recoupent avec le MoRR, les directions infranationales et l'ANDMA.

Reconnaissant la nécessité d'un engagement entre les ministères et les niveaux gouvernementaux, la politique nationale de 2019 de la Somalie sur les réfugiés-rapatriés et les déplacés internes prévoit une équipe spéciale interministérielle pour les réfugiés-rapatriés et les déplacés internes, comprenant les ministères fédéraux, les États membres fédéraux et d'autres homologues. Dans le cadre de cette politique, la Commission nationale pour les réfugiés et les déplacés internes, qui a été créée en 2016, est chargée de faciliter les réunions et de fournir un soutien technique. Les membres de l'équipe spéciale interministérielle comprennent le ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes (MoHADM), le ministère de la Planification, de l'Investissement et du Développement économique (MOPIED), le ministère de l'Intérieur, des Affaires fédérales et de la Réconciliation et les États membres fédéraux et leurs homologues infranationaux (comme l'Administration régionale de Benadir). Chacun de ces acteurs – la Commission nationale pour les réfugiés et les déplacés internes, le MoHADM, le MOPIED et le ministère de l'Intérieur, des Affaires fédérales et de la Réconciliation semblent tous avoir des mandats et des responsabilités différents en ce qui concerne les déplacements internes et les personnes déplacées.¹⁵¹ En Somalie, les efforts se sont également concentrés sur les mécanismes institutionnels pour des solutions durables avec une unité des solutions durables et un secrétariat pour les solutions durables créés dans le cadre du MOPIED. La structure fédérale en Somalie signifie également que dans certains États membres fédéraux, il existe des instruments relatifs au déplacement interne qui définissent les responsabilités et les mandats des acteurs infranationaux concernés.

Enfin, aux Philippines, le ministère de la Protection sociale et du Développement a la responsabilité principale des personnes déplacées dans le cadre de la GRC (voir ci-dessous).

¹⁵¹ Cependant, à la fin de 2020, l'équipe spéciale interministérielle n'a peut-être pas été mise en place. Les principaux organes par l'intermédiaire desquels les questions relatives aux personnes déplacées sont traitées sont peut-être le Comité du Cabinet chargé du développement social (présidé par le Premier ministre) et le Secrétariat pour les solutions durables. En outre, un sous-groupe de travail sur les migrations, les déplacements et les solutions durables dans le contexte du pilier résilience de la Facilité de développement et de reconstruction de la Somalie a fourni le forum pour la coordination de l'aide au niveau opérationnel, bien que cela puisse être remplacé par de nouveaux dispositifs. Correspondance disponible auprès de l'auteur.

Tableau 6 : Principaux acteurs institutionnels et de coordination sur le déplacement interne, la RRC et la GRC

Pays	Déplacés internes et déplacement interne		RRC et GRC	
	Autorité principale (centrale) (nationale, infranationale)	Politique multipartite et mécanismes de coordination (nationale, infranationale)	Autorité principale (centrale) (nationale, infranationale)	Politique multipartite et mécanismes de coordination (nationale, infranationale)
Afghanistan ¹⁵²	<p>Ministère des Réfugiés et du Rapatriement (MoRR), dans le cadre de la Politique nationale de 2013 sur les déplacés internes.</p> <p>Directions provinciales des réfugiés et du rapatriement.</p> <p>Les autorités provinciales sont responsables des plans d'action au niveau provincial, y compris des solutions durables.</p> <p>Les acteurs de la RRC et de la GRC, référencés dans les colonnes correspondantes, ont également des responsabilités pour les déplacements associés aux catastrophes.</p>	<p>Comité de coordination interministériel pour les réfugiés, les rapatriés et les déplacés internes.¹⁵³</p> <p>Le MoRR préside le comité de coordination interministérielle.</p>	<p>L'Autorité nationale afghane de gestion des catastrophes (ANDMA) doit assurer la coordination avec le ministère des Affaires étrangères et les directions provinciales des réfugiés et du rapatriement.</p> <p>Ministre d'État chargé de la gestion des catastrophes et des affaires humanitaires.</p>	<p>Commission nationale de gestion des catastrophes (également connue sous le nom de Haut-commissariat national pour la gestion des catastrophes) avec des membres de plus de 20 ministères, dont le ministre des Réfugiés et du Rapatriement. L'ANDMA fait office de secrétariat et d'organe d'exécution.</p> <p>Comités provinciaux de gestion des catastrophes avec les directeurs provinciaux de l'ANDMA servant de secrétariat et de bras opérationnel. Les directions des réfugiés et du rapatriement sont membres.</p> <p>Comités de gestion des catastrophes de district.</p>
	<p>Comité exécutif sur le déplacement et le retour, coprésidé par le Bureau du chef de la direction, le ministère des Affaires étrangères et d'autres, dans le cadre du Cadre stratégique de 2017 sur les rapatriés et les déplacés internes.¹⁵⁴</p> <p>Le MoRR est représenté dans trois groupes de travail. L'ANDMA n'est pas représentée mais est mentionnée pour</p>	<p>Haut Conseil des migrations (présidé par le Président) et Sous-commission du Conseil des ministres sur les questions de migration</p>		

¹⁵² Ce tableau comprend des sections compartimentées pour refléter les trois politiques spécifiques au déplacement interne indiquées dans le tableau 4, car différents acteurs institutionnels sont mentionnés dans chaque politique.

¹⁵³ On ne sait pas si cet organe est opérationnel.

¹⁵⁴ Ibid.

	l'hivernage.			
	Le MoRR dirige conjointement le Comité exécutif (indiqué dans la colonne suivante) avec d'autres acteurs, en vertu du décret présidentiel 305).	Haut-commissariat aux migrations et Comité exécutif interministériel pour les rapatriés, les déplacés internes et les familles des martyrs.		
Colombie	Unité administrative spéciale pour la prise en charge et la réparation globale des victimes (Unité des victimes).	Comité exécutif pour la prise en charge et la réparation des victimes. L'Unité des victimes fait office de secrétariat technique du Comité exécutif.	Unité nationale de gestion des risques de catastrophe (Unité de gestion des risques). Conseils de gestion des risques de catastrophe.	Conseil national pour la gestion des risques, qui comprend le Président, divers ministres et le Département national de la planification, mais pas l'Unité des victimes. L'unité de gestion des risques fait office de secrétariat. Trois comités nationaux interinstitutionnels sur la sensibilisation aux risques, la réduction des risques et la gestion des catastrophes.
Niger	Ministère de l'Action humanitaire et de la Gestion des catastrophes Direction de la protection civile.	Comité national de coordination pour la protection et l'assistance en faveur des déplacés internes, relevant du ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes. ¹⁵⁵ Observatoire national de la prévention et de la coordination. ¹⁵⁶	Secrétariat permanent de suivi et d'évaluation La mise en œuvre implique le ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes et le ministère de l'Intérieur et sa Direction de la protection civile.	Plateforme nationale pour la RRC. Système national de prévention et de gestion des crises alimentaires. Comité directeur national.
Philippines	Ministère de la Protection sociale et du Développement, tel qu'autorisé par la loi relative à la GRC et d'autres instruments.	Sans objet.	Le ministère de la Défense nationale, le ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales, le ministère de la Protection sociale et du Développement, le ministère de la Science et de la Technologie et l'Autorité nationale pour l'Économie et le Développement. Le Bureau de la protection	Conseil national de réduction et de gestion des risques de catastrophe. Le Bureau de la protection civile fait office de secrétariat. Conseils régionaux et locaux de RRC et de gestion. Barangay RRC et comité de gestion.

¹⁵⁵ Cet organe est peut-être en train d'être opérationnalisé.

¹⁵⁶ Ibid.

			<p>civile.</p> <p>Unités gouvernementales locales.</p> <p>Bureau local de RRC et de gestion.</p>	
Somalie	<p>Commission nationale pour les réfugiés et les déplacés internes.</p> <p>Ministère de l'Action humanitaire et de la Gestion des catastrophes (MoHADM)</p> <p>Ministère de la Planification, de l'Investissement et du Développement économique (MOPIED), y compris l'Unité des solutions durables et le Secrétariat des solutions durables.</p> <p>Ministère de l'Intérieur, des Affaires fédérales et de la Réconciliation.</p> <p>Institutions compétentes au sein des États membres fédéraux et Administration régionale de Benadir.</p>	<p>Équipe spéciale interministérielle pour les réfugiés-rapatriés et les déplacés internes.¹⁵⁷ La Commission nationale pour les réfugiés et les déplacés internes facilite les réunions et fournit un appui technique. Les membres comprennent le MoHADM, le MOPIED, le ministère de l'Intérieur, des Affaires fédérales et de la Réconciliation, les États membres fédéraux et les homologues de l'Administration régionale de Benadir.</p>	<p>MoHADM.</p> <p>Institutions compétentes au sein des États membres fédéraux et Administration régionale de Benadir.</p> <p>Groupe de coordination de la gestion des catastrophes en Somalie convoqué par le MoHADM.</p>	<p>Conseil national de gestion des catastrophes (NDMC) (divers ministères, dont le MoHADM, le MOPIED, le ministère de l'Intérieur, des Affaires fédérales et de la Réconciliation).</p> <p>Le MoHADM fait office de secrétaire <i>ex officio</i>.</p> <p>Autorités fédérales de gestion des catastrophes des États membres (le cas échéant).</p>

4.4.2. La plupart des pays disposent d'un mécanisme de haut niveau, interministériel ou multipartite sur la RRC et la GRC. Un acteur principal de coordination mandaté avec des responsabilités en matière de RRC et de GRC complète certains de ces organes. Certains acteurs principaux sont représentés aux niveaux infranationaux.

En général, les instruments de RRC et de GRC dans les cinq pays étudiés établissent des organes de haut niveau, interministériels et/ou multipartites avec des responsabilités de supervision des politiques et de coordination. Le tableau 6 identifie ces organismes. Les instruments établissent également des acteurs ministériels ou institutionnels mandatés avec des responsabilités étendues pour coordonner et gérer la RRC et la GRC. Dans certains pays, un acteur principal est identifié.

Comme indiqué ci-dessus, les acteurs de la RRC et de la GRC en Afghanistan (ANDMA et la Commission nationale de gestion des catastrophes (également appelée Haut-commissariat

¹⁵⁷ On ne sait pas si cet organe a été créé.

national pour la gestion des catastrophes)) sont référencés dans la Politique nationale de 2013 relative aux déplacés internes, car ils ont des responsabilités en matière de déplacement lié aux catastrophes. Les rôles et responsabilités de ces acteurs sont réaffirmés dans la Stratégie nationale afghane pour la réduction des risques de catastrophe 2018-2030. En tant qu'agence nodale, l'ANDMA a pour mandat de coordonner et de gérer tous les aspects liés à l'atténuation, à la préparation et à l'intervention en cas de catastrophe, y compris par le biais de ses bureaux nationaux et provinciaux. En 2015, un ministre d'État chargé de la gestion des catastrophes et des affaires humanitaires a été nommé ; il est également président de l'ANDMA. La Commission nationale interministérielle de gestion des catastrophes de haut niveau est responsable de la gestion de toutes les affaires liées aux catastrophes et constitue le principal organe d'orientation de la politique nationale sur la RRC à travers la réduction de la vulnérabilité et les interventions d'urgence. L'ANDMA en est le secrétariat. Des comités de GRC provinciaux et de district existent également, dirigés par les gouverneurs correspondants. Les représentants provinciaux de l'ANDMA font office de secrétariat et de bras opérationnel des comités provinciaux.

En Colombie, l'Unité nationale de gestion des risques de catastrophe (Unité de gestion des risques) est l'acteur principal en matière de GRC. Elle est chargée de coordonner et de mettre en œuvre le système national de gestion des risques de catastrophe, y compris le développement juridique, politique et stratégique, l'assistance technique, le soutien et le suivi des populations touchées par les catastrophes. Les responsabilités du Conseil national pour la gestion des risques, un organe multipartite de haut niveau, comprennent l'orientation et l'approbation des politiques de gestion des risques et d'autres instruments, ainsi que le conseil au Président. L'unité de gestion des risques (ou son représentant) assure le secrétariat du conseil. Les autres organes directeurs concernés dans le cadre du système sont les gouverneurs et les maires de district ou de municipalité, qui ont des responsabilités dans leurs juridictions territoriales respectives. La loi 1523 de 2012 institue également des conseils multipartites de gestion des risques de catastrophe en tant qu'organes de coordination, de conseil et de planification territoriaux aux niveaux départemental, de district et municipal, qui comprennent un représentant de l'Unité de gestion des risques. L'unité est chargée de préparer les documents de planification nationale avec la contribution de ces organes et d'autres.

Une plateforme nationale multipartite de haut niveau pour la RRC, créée en 2012 sous l'égide du Cabinet du Premier ministre, a la responsabilité globale de la RRC au Niger. Cette plateforme rassemble des acteurs étatiques et non étatiques pour mettre en œuvre la stratégie nationale de RRC de 2019 conformément aux politiques, lois et réglementations nationales aux niveaux local, régional et national. Le Cabinet du Premier ministre assure la présidence de la plateforme, ainsi que la présidence d'un autre organe clé, le Système national de prévention et de gestion des crises alimentaires.¹⁵⁸ La mise en œuvre de la stratégie de RRC implique le ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes, qui a la responsabilité principale des déplacés internes, et d'autres ministères concernés, y compris le ministère de l'Intérieur, de la

¹⁵⁸ Le Système national de prévention et de gestion des crises alimentaires était chargé de coordonner les réponses aux crises alimentaires et de sécurité et aux catastrophes liées aux inondations. Depuis 2016, le Ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes supervise les réponses aux déplacements internes associés aux conflits et aux catastrophes liés aux inondations, entre autres, tandis que le Système national de prévention et de gestion des crises alimentaires est principalement axé sur les crises liées à la sécurité alimentaire. Voir l'étude de cas du Niger en annexe [4] pour plus d'informations.

Sécurité publique, de la Décentralisation et des Affaires coutumières et religieuses et sa Direction générale de la protection civile. Ce dernier ministère et sa direction peuvent également être impliqués dans la réponse aux déplacés internes. La stratégie de RRC note que le Ministère des Affaires Humanitaires et de la Gestion des catastrophes et le Système national de prévention et de gestion des crises alimentaires ont été mis en place pour coordonner les interventions de RRC, que le Niger a choisi de décentraliser. Un comité directeur national de haut niveau composé de chefs d'agences, y compris des représentants du Premier ministre, du Ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes et du Système national de prévention et de gestion des crises alimentaires, est l'organe directeur stratégique qui supervise la mise en œuvre. Un Secrétariat permanent de suivi et d'évaluation, assuré par le secrétariat de la plateforme, est responsable de la mise en œuvre technique de la stratégie.

La loi philippine de 2010 sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe a créé (ou a intégré un organe préexistant) au sein du Conseil national de haut niveau, interinstitutionnel et multipartite pour la réduction et la gestion des risques de catastrophe, qui comprend des chefs de départements gouvernementaux et des représentants de la société civile et du secteur privé. Il a une autorité large et globale pour l'élaboration des politiques, la coordination et la supervision, ainsi que pour conseiller le Président. Le secrétaire du ministère de la Défense nationale préside le conseil et a le pouvoir d'appeler les forces de réserve philippines pour aider aux secours et au sauvetage lors de catastrophes et de calamités. Le conseil a quatre vice-présidents, chacun avec un domaine de responsabilité différent : 1) le secrétaire du ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales est responsable de la préparation aux catastrophes ; 2) le secrétaire du ministère de la Protection sociale et du Développement est responsable de la réponse aux catastrophes ; 3) le secrétaire du ministère de la Science et de la Technologie est responsable de la prévention et de l'atténuation des catastrophes ; et 4) le directeur général de l'Autorité nationale pour l'Économie et le développement est responsable de la réhabilitation et du relèvement à la suite de catastrophes. Le Bureau de la défense civile est le secrétariat du conseil et a des fonctions et des responsabilités étendues et diverses, notamment conseiller le conseil national, élaborer et mettre en œuvre des normes nationales, conseiller, examiner, évaluer et fournir une assistance technique locale et renforcer les capacités.

La loi décentralise et délègue l'autorité, la responsabilité et les ressources aux autorités infranationales et locales. À cet égard, elle institue des conseils de réduction et de gestion des risques de catastrophe aux niveaux régional, provincial, local et du barangay. Des représentants du Bureau de la protection civile et des quatre ministères ont des fonctions de direction dans certains de ces organes infranationaux. La loi institue également un bureau local de réduction et de gestion des risques de catastrophe dans chaque province, sous la direction du gouverneur, du maire de la ville ou du maire municipal, selon le cas. La coordination et la direction dans le contexte des urgences, y compris la préparation et la réponse aux catastrophes, ainsi que le relèvement à la suite de leurs effets, sont déterminées selon des critères spécifiques, la responsabilité étant déterminée par l'ampleur des effets géographiques. Les unités gouvernementales locales ont la responsabilité principale en tant que premiers intervenants.

La politique nationale de gestion des catastrophes de la Somalie, datée de 2017, confère au Cabinet du Premier ministre la responsabilité globale d'assurer une direction et un espace politique dans le cadre d'une approche pangouvernementale de la gestion globale des catastrophes. Le MoHADM, qui a été créé en 2016 en tant que ministère nodal et a des responsabilités pour les réponses humanitaires dans le contexte du déplacement interne, a la

responsabilité globale de faciliter tous les aspects de la gestion des catastrophes et de veiller à ce qu'elle soit intégrée dans le secteur public et le secteur privé. Certaines de ses responsabilités doivent être exercées conjointement ou en consultation avec les États membres fédéraux, et le MoHADM est tenu de mettre en place des mécanismes de coordination au niveau national et de faciliter la création de mécanismes similaires dans les États membres fédéraux. Au niveau national, ces mécanismes de coordination comprennent un Conseil national de gestion des catastrophes en tant qu'organe interministériel de haut niveau qui régit et supervise la stratégie de gestion des catastrophes et fournit une orientation et des directives générales. Le Conseil national de gestion des catastrophes (NDMC) est présidé par le Premier ministre, dont il relève, et comprend le MoHADM, le MOPIED et le ministère de l'Intérieur et des Affaires fédérales. Comme indiqué ci-dessus, tous ces acteurs ont également des responsabilités en matière de déplacement interne. Le MoHADM fait office de secrétaire *ex officio* du NDMC.

4.4.3. Les instruments spécifiques au déplacement interne dans certains pays incluent des références explicites aux acteurs axés sur la RRC et la GRC et aux mécanismes de coordination entre eux. Les instruments de RRC et de GRC dans certains pays incluent également des références explicites aux acteurs axés sur le déplacement interne et aux mécanismes de coordination entre eux. Dans certains cas, les principaux acteurs axés sur le déplacement interne ont également des responsabilités en matière de RRC et de GRC.

Comme indiqué ci-dessus et dans le tableau 6, certains instruments spécifiques au déplacement interne renvoient aux cadres de RRC et de GRC et aux acteurs institutionnels. De même, certains des instruments de RRC et de GRC ont également des cadres de référence croisés et des acteurs en charge du déplacement interne, bien que peut-être dans une moindre mesure. Dans certains cas, les principaux acteurs axés sur le déplacement interne ont également des responsabilités en matière de RRC et de GRC.

En Afghanistan, l'ANDMA et la Commission nationale de gestion des catastrophes sont mentionnées dans la politique nationale de 2013 relative aux déplacés internes. Comme indiqué précédemment, l'ANDMA est l'acteur principal désigné ayant pour mandat de répondre aux besoins d'urgence immédiats des personnes touchées et déplacées par des catastrophes, tandis que le MoRR est l'acteur principal en matière de déplacement interne et le point de contact institutionnel. La politique nationale stipule que l'ANDMA est tenue de se coordonner avec le MoRR au niveau national et avec les directions des réfugiés et du rapatriement au niveau provincial sur toutes ses activités et programmes concernant le déplacement. Comme indiqué dans la Stratégie nationale afghane pour la réduction des risques de catastrophe 2018-2030, la Commission nationale de gestion des catastrophes comprend plus de 20 ministères et agences qui représentent des secteurs clés jouant un rôle essentiel dans la gestion des catastrophes. Le ministre des réfugiés et du rapatriement est membre de la Commission nationale de gestion des catastrophes. En outre, les directions des réfugiés et du rapatriement sont membres des comités provinciaux de gestion des catastrophes. La politique nationale exige également que les acteurs provinciaux, en consultation et en coordination avec d'autres parties prenantes concernées, développent une stratégie pour faire face aux situations de déplacement dans les provinces, avec un plan d'action axé sur la recherche de solutions durables pour les personnes déplacées dans leur juridiction. Les directives pour l'élaboration de ces plans mentionnent la pertinence de l'ANDMA. D'autres politiques spécifiques aux déplacés internes mentionnent également l'ANDMA, notamment le décret présidentiel 305 de 2018, relatif à l'attribution et à

l'identification de terres appropriées pour les déplacés internes, qui stipule que le MoRR et l'ANDMA sont représentés dans les comités d'identification des terres. Les procédures opérationnelles standard sur la coordination des interventions d'urgence en faveur des déplacés internes, adoptées en 2019 entre le MoRR et le Coordonnateur humanitaire des Nations Unies, ont été élaborées avec le soutien de l'ANDMA et énoncent ses responsabilités. Ces procédures ont été élaborées pour préciser les rôles et responsabilités définis dans les instruments politiques et pour mieux soutenir la pratique opérationnelle. Les informateurs ont indiqué qu'un protocole d'accord plus récent entre le MoRR et l'ANDMA pourrait clarifier davantage les responsabilités.

En Colombie, les mécanismes de coordination croisée ne sont pas aussi clairement apparents. En pratique, les informateurs ont noté que dans les situations de « double impact » (c'est-à-dire lorsque les personnes déplacées dans le contexte d'un conflit et de la violence sont également touchées ou déplacées dans le contexte d'une catastrophe ou vice versa), les deux cadres juridiques s'appliquent et tant l'Unité des victimes que l'Unité de gestion des risques ont des responsabilités et des obligations, chacune étant tenue de fournir le soutien défini dans les lois et politiques respectives. Cela signifie qu'une personne peut être bénéficiaire des deux systèmes et que les réponses des deux unités sont généralement séparées et pas nécessairement coordonnées. Les mécanismes de lutte contre le double impact ne sont pas nécessairement exposés dans les lois. Cependant, l'assistance appropriée est souvent fournie par les organes locaux, ce qui signifie que la coordination et les réponses locales peuvent impliquer les mêmes autorités gouvernementales, acteurs et comités, y compris les maires et les gouverneurs. Néanmoins, les réponses dans chaque municipalité ou département de la Colombie peuvent ne pas se concrétiser comme expliqué, car les ressources et les capacités influencent la manière dont chaque système répond aux urgences. Les informateurs ont également noté une plus grande reconnaissance et une plus grande volonté de la part de chaque unité de coordonner les réponses et ont souligné les efforts pour élaborer des protocoles de coordination pour le double impact, en particulier en ce qui concerne l'aide humanitaire.

Au Niger, le ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes est l'acteur principal en matière de déplacement interne. Il est également impliqué dans la mise en œuvre de cadres de RRC et de GRC, en particulier pour les inondations. À cet égard, il a la faculté de fournir des contributions aux deux cadres.

En Somalie, le MoHADM a la responsabilité de la réponse humanitaire dans le contexte du déplacement interne et la responsabilité globale de faciliter tous les aspects de la gestion des catastrophes. S'agissant de cette dernière, le ministère est chargé de mettre en place des mécanismes de coordination au niveau fédéral et de faciliter la création de mécanismes similaires au niveau des États membres fédéraux. D'autres acteurs impliqués dans le déplacement interne, notamment le MOPIED et le ministère de l'Intérieur et des Affaires fédérales, sont également membres du NDMC, l'organe interministériel de haut niveau qui régit et supervise la gestion des catastrophes à un niveau stratégique et fournit une orientation et des directives générales. Cependant, cela ne signifie pas nécessairement qu'il existe une coordination entre les responsables politiques ou techniques concernés en charge du déplacement interne ou de la RRC et de la GRC au sein de ces organes.

Enfin, aux Philippines, en vertu de la loi philippine de 2010 sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe, le ministère de la Protection sociale et du Développement est

responsable des interventions en cas de catastrophe, y compris les déplacements internes et les personnes déplacées. Il est l'un des quatre vice-présidents du Conseil national de réduction et de gestion des risques de catastrophe, les autres étant le secrétaire du ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales, qui est responsable de la préparation aux catastrophes, le secrétaire du ministère de la Science et de la Technologie, qui est responsable de la prévention et de l'atténuation des catastrophes, et le directeur général de l'Autorité nationale pour l'Économie et le Développement, qui est responsable de la réhabilitation et du relèvement à la suite de catastrophes.

4.5 Instruments spécifiques au changement climatique et au développement

Cette cinquième et dernière série d'observations concerne les instruments spécifiques au changement climatique et au développement dans les cinq pays étudiés. Les instruments sont récapitulés dans le tableau 7. Les observations portent sur les références aux déplacements, aux déplacés internes, aux conflits et aux acteurs institutionnels concernés. L'étude a mis un accent secondaire sur les instruments spécifiques au changement climatique et au développement pendant la phase de revue documentaire. De plus, les questions sur ces thèmes n'ont pas été privilégiées lors des entretiens avec les informateurs. Une présentation plus détaillée des instruments spécifiques au changement climatique et au développement est disponible dans les annexes du présent rapport.

4.5.1. Les instruments relatifs au changement climatique dans les cinq pays ne font pas référence ou ne font que très peu référence aux déplacements ou aux personnes déplacées.

Quatre pays ont adopté un instrument spécifique au changement climatique. La Colombie a adopté une loi et une politique, les Philippines ont adopté une loi et un cadre stratégique conformément à la loi et l'Afghanistan et le Niger ont mis en place des politiques.¹⁵⁹ En Somalie, un projet de politique nationale sur le changement climatique était en cours de finalisation au moment de l'étude. Comme le montre la troisième colonne du tableau 7, la politique nationale colombienne de 2017 sur le changement climatique comprend trois références générales au déplacement, tandis que les autres instruments ne font pas explicitement référence au déplacement ou aux déplacés internes.¹⁶⁰ Les informateurs ont fait remarquer que le projet de politique de la Somalie traite du déplacement et des déplacés internes, et inclut une description contextuelle des effets du changement climatique sur les déclencheurs et les facteurs de déplacement. Cependant, le déplacement ou les déplacés internes peuvent ne pas figurer en bonne place dans les sections sur les recommandations et les mesures à prendre.¹⁶¹

¹⁵⁹ Il a été difficile de déterminer avec certitude si la politique nationale du Niger sur le changement climatique a été officiellement adoptée. L'instrument disponible de 2012 indique qu'il s'agit d'un projet, tout en notant qu'il s'agit d'un rapport final. Voir l'étude de cas du Niger en annexe [4] pour plus d'informations.

¹⁶⁰ La politique de l'Afghanistan n'a pas pu être examinée car elle n'était pas disponible ou était inaccessible en anglais.

¹⁶¹ Bien que les déplacés internes et le déplacement soient au minimum référencés dans ces instruments, cela ne signifie pas que des références éparpillées à d'autres formes de mobilité humaine, y compris les mouvements de transhumance, ne sont pas mentionnées. De plus, les instruments subsidiaires adoptés conformément aux cadres nationaux, aux instruments infranationaux et aux documents opérationnels et de mise en œuvre n'ont pas été examinés pour déterminer s'ils prennent en compte les déplacés internes ou d'autres formes de mobilité.

4.5.2. Les programmes d'action nationaux d'adaptation, les plans nationaux d'adaptation et les contributions prévues déterminées au niveau national dans les cinq pays ne font pas référence ou font très peu référence au déplacement ou aux déplacés internes.

Les États ont soumis des NAP, des NAPA ou des INDC dans le cadre de la CCNUCC. Comme le montre la première colonne du tableau 7, les cinq pays ont soumis une INDC. L'Afghanistan, le Niger et la Somalie ont soumis des NAPA. La Colombie est le seul pays à avoir soumis un NAP. En général, ces instruments comportent des références explicites minimales au déplacement ou aux populations déplacées. L'INDC de la Somalie contient une référence contextuelle au déplacement dans un exposé sur un projet d'adaptation pour réduire les risques parmi les populations vulnérables. Aucune des quatre autres INDC ne mentionne les déplacés internes ou le déplacement interne. Le NAPA de la Somalie contient plusieurs références au déplacement, aux déplacés internes et à la réinstallation. Les NAPA de l'Afghanistan et du Niger n'abordent pas ces thèmes. Le NAP de la Colombie mentionne brièvement le déplacement. Il aborde également la nécessité d'inclure des solutions de réinstallation dans les plans de développement régionaux et locaux.

4.5.3. Les références aux conflits dans les instruments relatifs au changement climatique ont tendance à fournir des informations générales sur les conflits dans le pays ou à souligner les conflits sur les ressources.

Apparemment, les lois et politiques sur le changement climatique et les NAP, NAPA et INDC parlent plus du conflit que du déplacement et des déplacés internes. Les références ont tendance à fournir des informations contextuelles sur la situation de conflit dans le pays ou à mettre l'accent sur les conflits en termes d'accès ou d'utilisation des ressources, y compris l'eau et la terre. Dans deux cas, un lien est également établi avec les mouvements nomades. L'INDC et le NAPA de l'Afghanistan font tous deux référence aux conflits. La politique nationale sur le changement climatique, le NAP et l'INDC de la Colombie mentionnent tous les conflits. La politique nationale du Niger sur le changement climatique mentionne également les conflits, tout comme l'INDC et le NAPA de la Somalie. Le NAPA de la Somalie énumère la prévention des conflits et la consolidation de la paix comme principes directeurs. En général, au-delà des références à l'accès aux ressources et à leur utilisation, ces instruments parlent peu des effets combinés des conflits et des changements climatiques ou des conflits et des aléas sur la vulnérabilité ou la capacité d'adaptation et le potentiel de fuite.

4.5.4. Les mécanismes de coordination entre les institutions en charge du changement climatique et celles en charge du déplacement interne paraissent limités. Cependant, les institutions chargées de lutter contre le changement climatique peuvent avoir des accords de coordination relativement plus solides avec les institutions de RRC et de GRC.

Les instruments examinés suggèrent que certaines institutions nationales responsables de la lutte contre le changement climatique peuvent se coordonner avec les institutions responsables de la RRC et de la GRC. Cependant, en général, les institutions en charge du déplacement interne ne sont pas nécessairement mentionnées dans les dispositifs de coordination pour lutter contre le changement climatique.

4.5.5. Les instruments de développement font référence au déplacement et aux personnes déplacées à des degrés divers. Certaines références concernent également des solutions pour les personnes déplacées.

Les personnes déplacées et le déplacement sont abordés dans les plans de développement des pays étudiés, bien que les thèmes et l'ampleur des exposés varient. Certaines références établissent un lien avec les solutions pour les déplacés internes. Le cadre de paix et de développement 2017-2021 de l'Afghanistan reconnaît la nécessité d'assurer un avenir meilleur aux déplacés internes et de trouver des solutions. Il aborde le développement inclusif et souligne la nécessité de garantir que les déplacés internes soient inclus dans le processus de développement. Il n'a pas été possible d'entreprendre un examen détaillé du vaste plan de développement national de la Colombie pour 2018-2022 : Pacte pour la Colombie, Pacte pour l'équité. Cependant, les informateurs ont noté qu'il met fortement l'accent sur les victimes, y compris les personnes déplacées dans le contexte d'un conflit et de la violence. Le plan de développement national des Philippines pour 2017-2022 traite du déplacement, en particulier en ce qui concerne la réduction de la vulnérabilité. Il contient également une référence explicite à la protection des droits et à la promotion des intérêts des déplacés internes touchés par un conflit. Le document traite de l'évacuation en ce qui concerne les conflits et les catastrophes, ainsi que du déplacement et de la réinstallation dans le contexte d'une catastrophe. Les déplacés internes et le déplacement interne figurent largement dans le Plan de développement national de la Somalie 2020-2024 : La voie vers une Somalie juste, stable et prospère. Les déplacés internes sont reconnus comme l'un des groupes les plus vulnérables du pays et les solutions durables au déplacement à long terme sont considérées comme un impératif transversal. Le retour, la réinstallation et l'intégration des déplacés internes sont un indicateur global du succès du plan de développement national. D'autres indicateurs spécifiques aux déplacés internes figurent également tout au long du document.

4.5.6. Certains instruments de développement dans les cinq pays traitent des conflits et reconnaissent les interactions entre les conflits et les catastrophes.

Tous les instruments de développement contiennent des références aux conflits et bon nombre traitent également des interactions entre les conflits et les catastrophes, en particulier dans les exposés généraux. Le cadre de paix et de développement 2017-2021 de l'Afghanistan aborde les effets de la guerre sur les catastrophes, tandis que la Stratégie de développement durable et de croissance inclusive Niger 2035 : Un pays et un peuple prospères (deux volumes) souligne les conflits entre éleveurs et agriculteurs. Le plan des Philippines fait référence aux conflits et à la vulnérabilité qui y est associée, tandis que le plan de la Somalie mentionne à la fois les conflits et les catastrophes comme les principaux facteurs de déplacement, reconnaissant qu'ils ont entraîné des déplacements importants. Si des recherches supplémentaires sont nécessaires pour recueillir des informations plus détaillées, en général, les acteurs ayant des responsabilités en matière de développement sont également inclus dans les organes interministériels ou multipartites chargés de traiter le déplacement interne dans certains pays.

Tableau 7 : Instruments et institutions sur le changement climatique et le développement

Pays	Instrument sur le changement climatique ou le développement	Références aux déplacements, déplacés internes, conflits et interactions ?	Acteurs institutionnels tels qu'indiqués dans les instruments avec contribution des informateurs
Afghanistan	Stratégie nationale et plan d'action sur le changement climatique (2019).	Non disponible en anglais (impossible d'obtenir une traduction).	Sans objet.
	INDC 2015.	Aucune référence au déplacement ou aux déplacés internes. Référence générale à la guerre.	Autorité nationale de protection de l'environnement.
	NAPA 2009 (avec auto-évaluation des besoins en capacités nationales pour la gestion globale de l'environnement) (NAP non soumis).	Aucune référence au déplacement ou aux déplacés internes. Références contextuelles aux conflits et conflits sur les ressources.	Autorité nationale de protection de l'environnement.
	Cadre national pour la paix et le développement 2017-2021.	Souligne la nécessité d'assurer un avenir meilleur aux déplacés internes, qui sont perçus comme un défi et une opportunité, et la nécessité de trouver des solutions. Mentionne la charte des citoyens pour promouvoir le développement inclusif et souligne la nécessité de garantir que les déplacés internes soient inclus dans le processus de développement. Références contextuelles aux conflits et aux catastrophes, y compris l'impact de la guerre sur les catastrophes.	Haut conseil économique et conseils de développement.
Colombie	Loi 1931 de 2018.	Aucune référence au déplacement ou aux déplacés internes. Aucune référence aux conflits ou interactions. Reconnaît les liens avec la RRC et mentionne la loi 1523 de 2012.	Commission intersectorielle sur le changement climatique. Conseil national sur le changement climatique. L'Unité de gestion des risques fait partie de cet organe.
	Politique nationale sur le changement climatique (2017)	Comprend trois références générales au déplacement. Les références aux conflits concernent l'accès et l'utilisation des ressources ou le cadre post-conflit.	Commission intersectorielle sur le changement climatique.
	NAP 2016 (soumis en 2018) (NAPA non soumis).	Référence explicite au déplacement, bien que l'instrument ne donne pas de détails. Souligne également la nécessité d'inclure des solutions de réinstallation dans les plans de développement. Mentionne les conflits sur les ressources.	Ministère de l'Environnement et du Développement durable. Département national de la planification. Unité de gestion des risques impliquée dans le développement.

	INDC 2015.	Aucune référence au déplacement ou aux déplacés internes. Deux références à des scénarios de conflit.	Ministère de l'Environnement et du Développement durable.
	Plan de développement national 2018-2022 : Pacte pour la Colombie, Pacte pour l'équité.	Références aux victimes déplacées et aux déplacements. Références aux conflits.	Département national de la planification.
Niger	Politique nationale sur le changement climatique de 2012 (projet)	Aucune référence au déplacement ou aux déplacés internes. Mentionne les mouvements de transhumance susceptibles d'exacerber les conflits sur les ressources.	Conseil national de l'environnement pour le développement durable. Commission technique nationale sur le changement climatique et la variabilité.
	INDC 2015.	Aucune référence au déplacement ou aux déplacés internes. Aucune référence aux conflits ou interactions.	Ministère de l'Environnement, de l'Hygiène urbaine et du Développement durable. Conseil national de l'environnement pour le développement durable.
	NAPA 2006.	Aucune référence au déplacement ou aux déplacés internes. Aucune référence aux conflits ou interactions.	Conseil national de l'environnement pour le développement durable.
	Stratégie de développement durable et de croissance inclusive Niger 2035 : Un pays et un peuple prospères.	Aucune référence au déplacement ou aux déplacés internes. Oui, référence aux conflits, y compris entre éleveurs et agriculteurs.	Ministère de la Planification.
Philippines	Loi de 2009 sur le changement climatique.	Aucune référence au déplacement ou aux déplacés internes. Aucune référence aux conflits ou interactions.	Commission du changement climatique, qui comprend le ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales, le secrétaire du ministère de la Défense nationale (en tant que président du Conseil national de réduction et de gestion des risques de catastrophe) et au moins un représentant sectoriel de la communauté de la RRC. Bureau du changement climatique.
	Stratégie-cadre nationale 2010-2022 sur le changement climatique (conformément à la loi ci-dessus).	Aucune référence au déplacement ou aux déplacés internes. Aucune référence aux conflits ou interactions.	Commission du changement climatique.
	INDC 2015.	Aucune référence au déplacement ou aux déplacés internes. Aucune référence aux conflits ou interactions.	Commission du changement climatique et Groupe de ministres sur le changement climatique, l'adaptation et l'atténuation.
	Plan de développement des Philippines 2017-2022.	Quelques références au déplacement et une référence aux déplacés internes avec un accent sur la protection des droits et la promotion des	Autorité nationale pour l'économie et le développement (également l'un des quatre vice-présidents du Conseil

		<p>intérêts des déplacés internes touchés par un conflit. Les références au déplacement apparaissent dans le contexte de la réduction de la vulnérabilité. Le document mentionne également l'évacuation, le déplacement et la réinstallation dans le contexte d'une catastrophe et l'évacuation dans le contexte d'un conflit.</p> <p>Références aux conflits et à la vulnérabilité associée.</p>	<p>national de réduction et de gestion des risques de catastrophe et responsable de la réhabilitation et du relèvement).</p>
Somalie	INDC 2015.	<p>Une référence au déplacement : la justification du projet d'adaptation visant à réduire les risques parmi les populations vulnérables reconnaît les déplacements dus à la sécheresse et à l'augmentation de l'incidence des conflits sur les ressources naturelles.</p> <p>Autres références aux conflits, dont bon nombre concernent les conflits sur les ressources.</p>	<p>Ne traite pas des dispositifs institutionnels.</p> <p>(Éventuellement) Ministère de l'Environnement sous le Cabinet du Premier ministre.</p>
	NAPA 2013. (NAP non soumis)	<p>Plusieurs références aux déplacés internes et au déplacement interne ainsi qu'à la réinstallation.</p> <p>Informations contextuelles sur les conflits, sécheresses, inondations et déplacements dus aux aléas et aux conflits. Contient également des références aux conflits sur les ressources, telles que l'eau et les pâturages, et mentionne les agriculteurs, éleveurs et groupes nomades. La prévention des conflits et la consolidation de la paix figurent parmi les principes directeurs du NAPA.</p>	<p>Ministère des Ressources naturelles en consultation avec les administrations du Puntland et du Somaliland. Également, atelier final mené avec ce qui était alors le ministère de l'Environnement.</p> <p>(Éventuellement) Ministère de l'Environnement sous le Cabinet du Premier ministre</p>
	Plan de développement national de la Somalie 2020-2024 : La voie vers une Somalie juste, stable et prospère (NDP 9).	<p>Le déplacement interne et les déplacés internes sont très présents, les déplacés internes étant reconnus comme l'un des groupes les plus vulnérables de la Somalie. Les solutions durables au déplacement à long terme sont considérées comme un impératif transversal et des solutions sont incluses dans les paramètres de mesure du succès du NDP 9, qui est également le mécanisme de mise en œuvre de la politique nationale sur les réfugiés-rapatriés et les déplacés internes.</p> <p>Constata que les conflits et les catastrophes sont des facteurs clés et reconnaît que les conflits et les catastrophes, y compris les aléas climatiques, ont entraîné des déplacements importants.</p>	<p>Ministère de la Planification, de l'Investissement et du Développement économique.</p>

V IMPLICATIONS POUR LA POLITIQUE ET LA PRATIQUE DANS LES SITUATIONS DE CONFLIT ET DE CATASTROPHE

La présente section tire un certain nombre d'implications des observations présentées dans la section précédente. Les implications se rapportent aux contextes où les conflits et les catastrophes se produisent dans des zones distinctes d'un pays ou convergent et interagissent. Elles peuvent intéresser un large éventail de décideurs et de praticiens travaillant dans des contextes nationaux et infranationaux, notamment les responsables gouvernementaux et les acteurs de l'aide humanitaire, de la réduction des risques, de la lutte contre le changement climatique et du développement. Bien que ces implications puissent ne pas être pertinentes dans tous les contextes ou applicables de la même manière à tous les acteurs, elles sont proposées pour encourager la réflexion sur les complexités potentielles dans les environnements où ces acteurs doivent travailler ensemble pour prévenir, traiter et résoudre les déplacements. Ces implications fournissent également des informations aux acteurs qui souhaitent réduire les écarts entre la politique et la pratique.

1. Une compréhension globale des conditions de vulnérabilité, de l'exposition et du risque aux niveaux national et infranational est importante pour orienter les politiques et les pratiques sur le déplacement interne.

Comme le montrent les études de cas, dans les pays touchés à la fois par des conflits et des catastrophes, la nature et l'ampleur des conflits et de la violence, la nature des aléas et des catastrophes, les effets négatifs actuels et prévus du changement climatique, la composition démographique des populations, et les facteurs structurels et de gouvernance qui sous-tendent le déplacement varient considérablement. Cette dynamique démontre l'importance de la compréhension contextuelle et granulaire des situations en matière de vulnérabilité, d'exposition et de risques. Une compréhension globale du « paysage des risques » à plusieurs niveaux peut donner des informations sur les facteurs qui influencent les processus de prise de décision des individus et des ménages pour compléter les approches sectorielles ou descendantes.

Cela comprend l'appréciation de l'hétérogénéité des conflits et de la violence aux niveaux national et infranational. Les conflits et la violence peuvent provenir de conflits familiaux et claniques, de la violence ethnique, communautaire, criminelle et des gangs, ainsi que du terrorisme et des conflits armés entre des acteurs armés étatiques et non étatiques, y compris les insurgés et les groupes paramilitaires. Dans certains cas, un pays tout entier peut connaître des confrontations cycliques, de la volatilité et de l'insécurité, tandis que d'autres manifestations peuvent être confinées à des zones géographiques spécifiques, même si les effets environnementaux et sociétaux se repercutent et perdurent.

Il est également important de comprendre la diversité des aléas courants, des changements climatiques et du paysage des dégradations de l'environnement dans les espaces nationaux et infranationaux, et de prévoir avec précision les cycles et les changements. Les inondations et les tempêtes violentes sont courantes dans la plupart des pays étudiés, et certains pays doivent également faire face à des risques géophysiques. De même, la sécheresse et la rareté des ressources sapent la résilience et les moyens de subsistance, y compris des communautés nomades. L'ampleur annuelle des nouveaux déplacements associés aux catastrophes préfigure

le défi pour certains pays. Dans d'autres, les déplacements persistants liés aux conflits compromettent les possibilités de solutions viables et durables.

Une compréhension globale du risque implique également d'apprécier les interactions entre le conflit et la catastrophe – et d'autres facteurs, tels que les lignes de fracture historiques et la marginalisation – qui augmentent l'exposition et les conditions de vulnérabilité d'une manière qui ne peut pas être condensée en équations simples. Par exemple, comment et où les personnes déplacées par un conflit sont-elles exposées aux catastrophes ? Comment et où se déroule le scénario inverse ? Où la dégradation de l'environnement a-t-elle entraîné des tensions et des déplacements ultérieurs ?

2. Comprendre les facteurs du déplacement dont les causes sont multiples, en plus de collecter et de ventiler les données sur ses déclencheurs, est nécessaire pour la politique et la pratique.

Comme le démontrent bon nombre des études de cas, les facteurs et les déclencheurs du déplacement sont liés. Les motivations pour le mouvement sont interdépendantes et multifformes, même si un événement immédiat comme une confrontation ou une inondation est le déclencheur le plus visible de la fuite. Les données sur le déplacement identifient généralement le déclencheur le plus proche du déplacement, comme le conflit et la violence, ou les catastrophes associées aux inondations, aux tempêtes, aux tremblements de terre ou aux sécheresses. Les données sur les facteurs qui entraînent le déplacement ne sont pas toujours bien comprises. Pour certaines personnes, l'érosion des moyens de subsistance associée à une insécurité persistante peut aussi influencer la décision de fuir dans le contexte d'une sécheresse. Pour d'autres, les motivations à rester en situation de déplacement peuvent inclure l'insécurité dans le lieu d'origine malgré la décision initiale de fuir dans le contexte d'une inondation. Le chevauchement de l'insécurité, des aléas et de la dégradation de l'environnement peut compromettre les moyens de subsistance et les pratiques traditionnelles des communautés nomades.

Il est important de déterminer comment dresser un tableau des nombreux facteurs qui entraînent le déplacement, en particulier là où les conflits, des catastrophes et d'autres facteurs, y compris le changement climatique et la dégradation de l'environnement, entrent en collision. Le fait de ne pas dresser un tableau complet peut masquer les diverses raisons qui amènent et incitent les personnes à fuir ou à rester dans les lieux de déplacement. Les innovations pour recueillir des données sur la manière dont les facteurs et les déclencheurs interagissent et influencent le déplacement peuvent être précieuses. L'obtention d'informations granulaires pourrait fournir une « mosaïque » raffinée de connaissances sur les conditions de vulnérabilité et les besoins essentiels pour les interventions sur la prévention et l'atténuation, les interventions d'urgence et les solutions durables. Ce type d'informations peut être particulièrement précieux dans des situations de déplacement complexes et prolongées.

Cela ne veut pas dire que les données sur les déplacements ventilées par déclencheur ne sont pas essentielles. La collecte de données fournit des informations sur les priorités politiques et opérationnelles et permet d'identifier les situations ou les déclencheurs de déplacement qui nécessitent une attention plus ciblée. Dans certains pays, l'accent est mis sur la collecte de données sur les déplacements liés aux conflits, tandis que des données cohérentes et tout aussi robustes sur les déplacements associés aux catastrophes ne reçoivent pas la même priorité,

même si ces dernières peuvent être relativement plus faciles à collecter. Les compilations mondiales d'estimations sur les déplacements associés aux catastrophes sont une évolution relativement récente et sont donc sans doute moins complètes que les données sur les déplacements associés aux conflits et à la violence. Par exemple, alors que la durée du déplacement est un déterminant pertinent de la vulnérabilité et a des implications pour la programmation de solutions, les données longitudinales sur les déplacements associés aux catastrophes n'en sont encore qu'à leurs balbutiements. Il n'y a pas suffisamment d'informations sur le nombre de personnes se trouvant dans des situations prolongées dans le contexte de déplacements associés à des catastrophes.

Dans un certain nombre de pays, des acteurs intergouvernementaux et non gouvernementaux collectent et triangulent des informations pour établir des estimations sur les déplacements associés aux conflits et aux catastrophes. Cela signifie que les autorités gouvernementales ne sont pas nécessairement impliquées dans la collecte de données ou que leur collecte n'est pas systématique ou complète. Il peut être difficile de comprendre dans quelle mesure les acteurs gouvernementaux sont directement impliqués dans la collecte de données sur les déplacements liés aux conflits et aux catastrophes. La disponibilité de ces informations pourrait fournir une meilleure indication de la volonté politique de s'attaquer aux différents déclencheurs de déplacement. À cet égard, il est essentiel de soutenir les efforts visant à collecter des données nationales de haute qualité sur tous les déclencheurs et facteurs du déplacement interne, et du déplacement prolongé connexe, afin d'éclairer le développement normatif et l'action fondée sur des données factuelles tout au long du cycle de déplacement.

La reconnaissance explicite du déplacement interne, comme le démontre, par exemple, la collecte de données, est une étape indispensable pour s'attaquer à cette question, car les changements dans la façon dont le phénomène est compris contribuent à des changements dans les politiques et les pratiques. Cela signifie promouvoir une meilleure compréhension de la complexité des déclencheurs et des facteurs de déplacement. Cela signifie également attirer l'attention sur des déclencheurs particuliers et des déplacements associés qui ne sont pas bien saisis. Si les lacunes sont souvent liées aux déplacements associés aux catastrophes, elles peuvent également concerner les déplacements associés aux conflits, comme dans les situations où les mouvements préventifs en prévision des dommages ne sont pas toujours comptabilisés ou lorsque l'insécurité empêche la collecte de données.¹⁶²

La visibilité des déclencheurs – mesurée par l'attention médiatique, la sensibilisation du public et les interventions de solidarité, par exemple – crée également des incitations qui peuvent entrer en conflit avec les efforts visant à comprendre et à traiter globalement les déplacements dans les pays touchés à la fois par un conflit et une catastrophe. La mobilisation des ressources, les contraintes financières et la dynamique des donateurs et des institutions peuvent orienter l'attention vers des interventions spécifiques aux déclencheurs au lieu de s'attaquer aux

¹⁶² Pour obtenir des conseils applicables sur la pertinence des données et de la collecte de données pour l'élaboration des lois et des politiques, voir, par exemple, la note de bas de page 26 (IDMC, Norwegian Refugee Council, Brookings – LSE Project on Internal Displacement, 2013). Voir aussi les recommandations internationales sur les statistiques relatives aux déplacés internes - « International Recommendations on IDP Statistics (IRIS) » (Groupe d'experts en statistiques relatives aux réfugiés et aux déplacés internes, 2020), disponible ici : www.jips.org/tools-and-guidance/idp-refugee-statistics/ (16 mars 2021).

facteurs multidimensionnels du déplacement, sapant les motivations et l'urgence de mieux comprendre la complexité. Dans ce contexte, il peut être utile de développer les connaissances sur les corrélations entre les données de déplacement désagrégées spécifiques aux déclencheurs et la hiérarchisation des interventions à court terme.

3. L'évaluation et la prise en compte des vulnérabilités, des besoins et des droits des personnes déplacées qui sont « doublement » affectées par les conflits et les catastrophes sont utiles pour la réduction des risques, les interventions d'urgence et les solutions.

Les pays touchés à la fois par des conflits et des catastrophes sont confrontés à des situations et des scénarios de déplacement distincts. Cette combinaison génère des complexités qui peuvent ne pas survenir dans des endroits où seul un déclencheur prévaut (le conflit ou la catastrophe), indépendamment de l'autre déclencheur. Par exemple, des personnes peuvent être « doublement » touchées et déplacées par chaque déclencheur et, comparativement aux personnes déplacées à plusieurs reprises par des catastrophes ou des conflits, leur résilience peut être érodée de manière différente. Les personnes déplacées associées aux conflits peuvent subir des inondations, des tempêtes ou des glissements de terrain dans les zones de peuplement et être confrontées à des déplacements ultérieurs. Les sécheresses peuvent aggraver les conditions de vulnérabilité des personnes déplacées touchées par un conflit, y compris en leur imposant de nouveaux mouvements. Les communautés déplacées par la sécheresse peuvent être confrontées à l'insécurité dans les lieux de refuge ou des inondations peuvent affecter les installations des déplacés internes.

Dans chacun des cinq pays, les conflits et les catastrophes ont affecté les populations à des degrés divers. Certaines personnes ont également subi plusieurs déplacements dans le cadre de chaque déclencheur. L'évaluation des situations uniques, des conditions de vulnérabilité et des besoins des déplacés internes dans des contextes composites peut fournir des informations permettant d'adapter les interventions pour la réduction des risques, les interventions d'urgence et les solutions. Par exemple, les personnes touchées ou déplacées à la fois par un conflit et une catastrophe ont-elles des vulnérabilités et des besoins spécifiques qui nécessitent des interventions différentes de celles des situations où des déplacements multiples se produisent en raison du même type de déclencheur ? Comment les évaluations intégrées des risques pourraient-elles fournir de meilleures informations pour prévenir, préparer, atténuer et trouver des solutions dans le contexte à la fois d'un conflit et d'une catastrophe, ainsi que d'autres facteurs et déclencheurs de déplacement ? Les critères et les évaluations fondés sur la vulnérabilité offrent-ils un cadre analytique utile pour tenir compte des multiples facteurs et déclencheurs de déplacement ainsi que des répercussions sur la résilience et la capacité d'adaptation ? Des innovations dans les critères d'évaluation sont-elles nécessaires pour mieux saisir ces dimensions ?

Comprendre les expériences qui sous-tendent la situation difficile des déplacés internes doublement impactés est particulièrement pertinent pour les solutions. L'identification des moteurs, des déclencheurs, des besoins, des vulnérabilités et des droits des personnes qui ont subi des chocs complexes et multiples peut fournir des informations précieuses pour le relèvement et la programmation de solutions. La compréhension précoce de ces facteurs, avant que le déplacement ne se prolonge, peut offrir une plus grande latitude pour atténuer les conditions de vulnérabilité. Par exemple, existe-t-il des moyens par lesquels la réduction des

risques et les réponses humanitaires pourraient prendre en compte les chocs qui se chevauchent pour construire une meilleure base pour des solutions durables ?

4. Il est essentiel de tenir compte des contraintes liées à l'action sur la réduction des risques, l'aide humanitaire, le changement climatique et le développement dans les situations de conflit et de catastrophe pour faire face aux déplacements internes.

Le chevauchement des conflits et des catastrophes présente également des défis distincts pour la prévention et l'atténuation, les interventions d'urgence et les solutions durables, au-delà de l'évaluation des vulnérabilités et des besoins des populations touchées et déplacées. L'accès est compliqué dans les situations de conflit, indépendamment des catastrophes. Cependant, lorsque des catastrophes se produisent dans des sites de déplacés internes préexistants, des lieux rendus insécurisés et instables par un conflit ou des zones contrôlées par des acteurs armés non étatiques, l'accès aux populations touchées et déplacées par des catastrophes peut également être compromis. En outre, les conditions de sécurité ou les actions ciblées d'acteurs armés non étatiques peuvent empêcher les personnes touchées par une catastrophe de fuir vers les zones contrôlées par le gouvernement pour accéder à une aide d'urgence. Au lieu de cela, les personnes touchées par une catastrophe peuvent fuir vers des zones contrôlées par des groupes armés non étatiques ou des lieux dont la sécurité est menacée, compromettant leur capacité à recevoir de l'aide. Les déclarations d'état d'urgence, les opérations militaires, les interdictions gouvernementales, les restrictions de mouvement ainsi que les exigences liées à la sécurité et les processus de vérification – courants dans le contexte d'un conflit – entravent également l'accès et affectent la rapidité et l'acheminement de l'aide. Lorsque les catastrophes détruisent les infrastructures ou rendent les routes impraticables ou les coûts logistiques prohibitifs, les personnes déplacées touchées par un conflit peuvent également devenir inaccessibles. Dans des contextes mixtes, les déplacés internes touchés par une catastrophe et fuyant des zones contrôlées par des acteurs armés non étatiques peuvent également être confrontés à la méfiance et à la discrimination dans l'accès aux services et à l'aide.

Les contraintes d'accès ne concernent pas seulement les interventions humanitaires d'urgence. La convergence des conflits, des aléas, des catastrophes et des effets néfastes du changement climatique crée des risques et des conditions qui sapent la promotion durable de la sécurité humaine. La réduction des risques, le renforcement de la résilience et la programmation de solutions sont sans doute les plus difficiles dans ces endroits. Les études de cas laissent à penser que dans les zones touchées par un conflit, les activités durables de RRC et de GRC sont limitées ou perdent leur niveau de priorité, en raison de considérations de sécurité, de capacités techniques limitées et de craintes de perte d'investissement.

Dans les situations de conflit, les autorités et les parties prenantes peuvent être préoccupées par d'autres priorités, telles que les besoins d'urgence et les menaces pour la sécurité, en particulier si les contraintes de financement dictent également la viabilité et l'éventail des interventions possibles. En outre, comme l'a expliqué le CICR, les populations touchées par les conflits figurent parmi les plus négligées par l'action climatique, bien qu'elles comptent parmi les plus vulnérables à la crise climatique.¹⁶³ Alors que l'emplacement géographique joue un rôle dans leur vulnérabilité, les conflits sapent les institutions, les infrastructures et la gouvernance

¹⁶³ Voir la note de bas de page 21 (ICRC, 2020).

essentielles pour renforcer la résilience et la capacité d'adaptation des personnes à résister et à surmonter de multiples chocs.¹⁶⁴ En outre, l'environnement naturel est souvent « une victime silencieuse » des conflits : les attaques directes ou les dommages accidentels pendant les hostilités peuvent aggraver la dégradation de l'environnement et compromettre davantage les possibilités de maintenir la sécurité humaine.¹⁶⁵

Un investissement insuffisant dans la réduction des risques, la gestion des risques et le renforcement de la résilience dans les situations de conflit peut se répercuter tout au long du cycle de déplacement. Cela peut affecter l'ampleur des besoins d'urgence ainsi que la complexité et la nature multiforme des situations de déplacement, sapant la recherche de solutions. Alors que le retour dans les régions d'origine peut ne pas être viable en raison de l'insécurité découlant des conflits ou des risques associés aux aléas et aux catastrophes, dans des contextes composites, les deux facteurs doivent être pris en compte dans les stratégies et l'élaboration d'options de solutions. Des défis et des obstacles similaires peuvent exister dans d'autres localités non d'origine, limitant les options de relocalisation et de réinstallation, et d'intégration locale.

5. Adapter la prévention, l'atténuation, la réponse et les solutions au contexte, à la situation difficile des déplacés internes et aux contraintes des différents contextes nécessite une coordination intersectorielle.

Comme mentionné précédemment, les acteurs humanitaires, de la réduction des risques, de l'adaptation au changement climatique et du développement doivent comprendre les risques dans leur totalité, évaluer les conditions de vulnérabilité associées aux conflits, aux catastrophes et à d'autres facteurs, et faire face aux contraintes sur leur capacité à prévenir, traiter et résoudre le déplacement. Ces analyses fournissent des informations de base à partir desquelles il est possible d'adapter les interventions appropriées et réalisables tout au long du cycle de déplacement.

Les implications ci-dessus soulignent également l'importance d'une action multisectorielle, coordonnée et cohérente. Dans les pays confrontés à la fois à des conflits et à des catastrophes, en particulier lorsqu'ils convergent et interagissent, la prévention, la réponse et les solutions nécessitent l'expertise multiforme des acteurs de la réduction des risques, de l'action humanitaire, de l'action sur le changement climatique et du développement. Par exemple, les programmes de réduction des risques, d'aide humanitaire, de résilience et de solutions nécessitent un accès et une présence continue, même si les activités sont entreprises par le biais de partenaires locaux. Dans les zones touchées par un conflit ou contrôlées par des acteurs armés non étatiques, des partenaires disposant de l'expertise requise peuvent avoir besoin de faciliter l'accès et une présence continue. Les acteurs de la réduction des risques, de l'action humanitaire et du développement expérimentés dans les situations de catastrophe doivent respecter le principe de « ne pas nuire » et veiller à ce que les interventions soient sensibles aux conflits. Ces concepts peuvent jouir d'une certaine familiarité, en particulier parmi les acteurs

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ « Guidelines on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict » (CICR, 2020), disponible ici : <https://www.icrc.org/en/publication/4382-guidelines-protection-natural-environment-armed-conflict> (consulté le 22 avril 2021); *ibid.*, p. 17.

expérimentés dans les situations de conflit. Cependant, les acteurs qui ne connaissent pas leurs subtilités et les exigences que ces principes imposent aux interventions portant sur la réduction des risques, l'action humanitaire, la résilience et les solutions devront acquérir une expertise et collaborer avec les parties prenantes appropriées pour atténuer et, si possible, désamorcer les tensions.

De plus, les complexités associées à la promotion de solutions pour les déplacés internes en situation de déplacement prolongé qui sont touchés par divers déclencheurs et des déplacements multiples soulignent l'importance de considérer la prévention comme une solution et d'adapter des approches qui atténuent la probabilité de chocs multiples et minimisent la durée du déplacement. Cela peut impliquer de consacrer des ressources multisectorielles à la RRC, à la GRC et au renforcement de la résilience dans les zones d'origine (y compris les situations de conflit), ainsi qu'à la protection des sites d'installation des déplacés internes contre les catastrophes pour atténuer les chocs secondaires.

Enfin, comme le montrent les études de cas, les conflits et la violence ne sont pas homogènes. Différentes manifestations créent des défis et des opportunités pour la réduction des risques, l'adaptation et la résilience qui peuvent à leur tour faciliter la réalisation d'autres objectifs tels que la désescalade et la consolidation de la paix.¹⁶⁶ Des stratégies et interventions concertées, coordonnées et multipartites peuvent être particulièrement importantes dans les environnements où l'on perçoit un état d'urgence prolongé sans solution à l'horizon. Dans ce contexte, il faut également envisager de comprendre l'application du droit international humanitaire et la manière dont il peut soutenir ces efforts.¹⁶⁷

VI SUGGESTIONS DE LOIS ET DE POLITIQUES

La section précédente a traité des implications pour un large éventail d'acteurs travaillant tout au long du cycle de déplacement dans des zones touchées à la fois par un conflit et une catastrophe. La présente section s'appuie sur ces implications et fournit cinq suggestions relatives aux cadres juridiques, politiques, institutionnels et de coordination sur le déplacement interne et la RRC.¹⁶⁸ Les suggestions visent à lancer une réflexion sur l'intégration des déplacements associés aux conflits, aux catastrophes et à leurs interactions.

¹⁶⁶ En général, voir les recherches de l'ODI dans ce domaine, y compris les études mentionnées en note de bas de page 24.

¹⁶⁷ Voir, par exemple, « Displacement in Times of Armed Conflict: How International Humanitarian Law Protects in War, and Why it Matters » (CICR, 2019), disponible ici : www.refworld.org/docid/5d14746e4.html (consulté le 31 mars 2021).

¹⁶⁸ Comme indiqué précédemment, des directives et des outils pour l'élaboration de lois et politiques relatives aux déplacements internes ont été élaborés depuis l'adoption des Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Ceux-ci incluent les documents cités dans les notes de bas de page 18 et 26. Voir également les documents disponibles via la page « Essential Frameworks and Standards » (<https://www.globalprotectioncluster.org/2020/12/30/essential-frameworks-and-standards/>) et la page « Guidance Documents and Tools » (<https://www.globalprotectioncluster.org/2020/12/30/guidance-documents-and-tools/>) du site Web du Global Protection Cluster (www.globalprotectioncluster.org).

1. Dans les instruments spécifiques au déplacement interne, inclure des dispositions qui sensibilisent et facilitent l'action sur les déplacements associés aux conflits, aux catastrophes et à leurs interactions.

L'adoption de lois et de politiques sur le déplacement interne est un moyen essentiel de sensibiliser aux personnes déplacées, à leurs difficultés et aux droits et devoirs applicables. Les lois et les politiques établissent également des mécanismes de gouvernance et de coordination qui facilitent la prévention, le traitement et la résolution des déplacements. À condition que les efforts de mise en œuvre soient solides, les lois et les politiques offrent des perspectives de changements dans la pratique et, en fin de compte, des opportunités d'améliorer les expériences vécues par les déplacés internes. Cet objectif peut être atteint par l'atténuation et la prévention pour limiter l'incidence des déplacements, par l'assistance et la protection, ainsi que par des efforts pour promouvoir des solutions durables. En d'autres termes, les lois et les politiques sont le fondement sur lequel reposent les instruments subsidiaires et sur lequel le renforcement des capacités, le plaidoyer, le suivi et l'évaluation sont entrepris pour promouvoir une mise en œuvre solide. Les lois permettent de résister à l'éphémère politique. Parallèlement à la collecte de données appropriées, l'établissement d'un cadre normatif pourrait être considéré comme « le début de la conversation ».¹⁶⁹

Comme le montrent les études de cas, certains instruments spécifiques au déplacement interne peuvent saisir plusieurs déclencheurs, notamment les conflits, la violence et les catastrophes, en fonction de la manière dont ils définissent ou conceptualisent les déplacés internes ou les déplacements internes. Lorsque les déplacés internes et les déplacements internes sont définis au sens large pour saisir de multiples déclencheurs, les droits et devoirs de l'instrument correspondant s'appliqueront à une cohorte plus large de personnes, y compris celles sujettes à des chevauchements et des chocs multiples, y compris les conflits et les catastrophes. Dans de tels contextes, il existe, en principe, des possibilités d'assurer une mise en œuvre non discriminatoire dans la pratique, y compris en tenant compte des besoins et des vulnérabilités spécifiques aux déclencheurs.

Par exemple, les instruments relatifs au déplacement interne avec des définitions des déplacés internes qui prennent en compte la fuite à partir de plusieurs déclencheurs comprennent également des dispositions qui traitent de la façon dont les situations de conflit ou de catastrophe se croisent avec des questions spécifiques, comme la prévention des conditions pouvant conduire au déplacement ou au retour. Certains instruments spécifiques au déplacement interne traitent des concepts de RRC et de GRC, tels que les évaluations des risques, les plans d'urgence et les mécanismes d'alerte précoce, et renvoient aux instruments applicables et aux autorités traitant de la RRC et de la GRC. De nombreux instruments spécifiques au déplacement interne prennent également en compte les effets de l'exposition aux aléas et au risque de catastrophe sur la viabilité du retour au lieu d'origine et abordent les autres possibilités lorsque le retour est irréalisable ou déconseillé.

Néanmoins, les instruments spécifiques au déplacement interne qui captent de multiples déclencheurs n'incluent pas tous la reconnaissance des chocs croisés (y compris le conflit et la catastrophe) et la façon dont leur interaction peut saper la résilience et aggraver les conditions

¹⁶⁹ Entretien avec un informateur dans le cadre de l'étude de cas sur la Somalie, disponible auprès de l'auteur.

de vulnérabilité. Par exemple, des instruments de cadrage spécifiques au déplacement interne avec un préambule qui prend en compte le recoupement des facteurs et des déclencheurs de déplacement pourraient accroître la prise de conscience de cette dynamique. De même, des termes tels que « vulnérabilité » et « risque » doivent être suffisamment larges pour prendre en compte les situations dans lesquelles plusieurs facteurs et déclencheurs, y compris le conflit et la catastrophe, affectent les personnes. Il pourrait y avoir des références non exhaustives aux principaux facteurs et déclencheurs de déplacement et aux effets de leurs interactions sur les personnes, les institutions et la gouvernance. Les dispositions relatives à la participation des déplacés internes sont un autre mécanisme essentiel pour garantir que les vulnérabilités et les risques associés aux conflits et aux catastrophes soient compris et reçoivent une plus grande attention. Des références explicites aux instruments applicables et aux institutions concernées en matière de RRC et de GRC, ainsi que l'inclusion des autorités appropriées dans les cadres de coordination, peuvent être importantes pour sensibiliser, faciliter la coopération et approfondir la compréhension de la pertinence des dimensions de la RRC et de la GRC lorsqu'on s'attaque au déplacement interne. Les exemples susmentionnés, ainsi que d'autres dispositions juridiques appropriées, peuvent susciter une prise de conscience des facteurs et déclencheurs de déplacement qui se recoupent. Ces dispositions peuvent également éclairer les acteurs infranationaux et leur permettre de mieux saisir ces dimensions dans les instruments applicables et de les mettre en œuvre dans la pratique.

Dans certains pays, les catastrophes et les conflits peuvent interagir et se recouper dans la vie quotidienne des gens à des degrés divers. Cependant, les instruments spécifiques au déplacement interne peuvent ne pas prendre en compte à la fois les déclencheurs liés aux conflits et ceux liés aux catastrophes. En d'autres termes, les cadres juridique, politique et institutionnel pour traiter chaque dimension peuvent être compartimentés ou un cadre pour traiter l'une des deux dimensions (ou les deux) peut ne pas exister. Il peut y avoir des raisons valables d'adopter des instruments qui se concentrent sur un déclencheur particulier du déplacement, comme l'urgence et l'ampleur du déplacement associé à un déclencheur particulier, des opportunités politiques ou des ressources et des capacités. Dans de tels contextes, il est particulièrement important d'évaluer et d'identifier les sous-estimations et les omissions dans les déclencheurs de déplacement, ainsi que tout manquement dans la prise en compte de la façon dont les chocs qui se chevauchent aggravent les vulnérabilités et les risques.

Par exemple, si un instrument spécifique au déplacement interne ne traite que du déplacement lié au conflit, ou si le déplacement est traité par un instrument de RRC et de GRC, il est nécessaire d'évaluer comment ces cadres nationaux s'alignent sur les normes internationales et régionales. Cela peut également impliquer de revoir la manière dont les personnes touchées à la fois par un conflit et une catastrophe sont soutenues et accueillies dans les cadres juridiques, politiques et institutionnels nationaux. Ces évaluations devraient identifier les limites dans l'accomplissement des devoirs envers les déplacés internes et le respect de leurs droits, y compris pour les déplacés internes touchés à la fois par un conflit et une catastrophe.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Plus généralement, les directives et outils existants offrent également des orientations importantes concernant le processus d'élaboration de cadres normatifs sur le déplacement interne dans les pays où ils n'existent pas. Celles-ci décrivent comment incorporer les normes internationales dans la législation nationale. Une étape clé consiste à entreprendre un audit juridique, une analyse ou une évaluation pour examiner la législation existante relative à la protection des déplacés internes afin de déterminer dans quelle mesure le cadre existant aborde de manière adéquate le déplacement interne, crée des obstacles pour les déplacés internes et les personnes qui les protègent et

2. Dans les instruments de RRC et de GRC, inclure des dispositions qui attirent l'attention et facilitent l'action sur les déplacements associés à de multiples déclencheurs et facteurs, y compris le conflit.

De nombreux États continuent d'adopter, d'examiner ou de réviser des cadres de RRC ou de GRC, y compris dans le cadre des efforts mondiaux visant à encourager leur adoption en vertu du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, 2015-2030.¹⁷¹ Cet instrument vise à réduire considérablement les risques de catastrophe et les pertes grâce à la prévention des nouveaux risques de catastrophe et à la réduction des risques de catastrophe existants. Son préambule reconnaît le déplacement comme l'un des effets dévastateurs des catastrophes et les nombreuses références à différentes formes de mouvement humain dans l'instrument reflètent le fait que les personnes déplacées sont couvertes par ses objectifs mondiaux.¹⁷² Le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe a également publié les directives « Words into Action » sur les déplacements liés aux catastrophes, qui donnent des conseils pratiques sur l'intégration du déplacement et d'autres formes de mouvement humain dans les stratégies de RRC et de GRC.¹⁷³ Tous les pays étudiés ont un instrument sur la RRC ou la GRC et presque tous incluent des références au déplacement ou aux déplacés internes. La présente étude n'a pas évalué comment les instruments dans les cinq pays s'alignent sur les directives « Words into Action », car la plupart ont été adoptés avant sa publication. Cependant, une telle évaluation pourrait fournir des informations sur les modifications et améliorations nécessaires.

L'intégration du déplacement et d'autres formes de mobilité dans les cadres de RRC et de GRC n'est cependant qu'une partie de l'équation ; l'intégration des dimensions du conflit est également importante dans les pays où les conflits et les catastrophes interagissent. À des degrés divers, les instruments de RRC et de GRC dans les pays étudiés mentionnent et prennent en compte les conflits et les interactions entre les conflits, les aléas et les catastrophes. En général, dans les pays non affectés par un conflit, les acteurs de la RRC doivent devenir compétents pour comprendre les conditions de vulnérabilité, leur lien avec le déplacement et le rôle potentiel du déplacement en tant que composante du risque. Ces acteurs doivent comprendre comment le déplacement est lié au risque de catastrophe et comment il pourrait

les aider, et contient des lacunes en matière d'aide et de protection des déplacés internes, entre autres. Voir la note de bas de page 26 (IDMC, Norwegian Refugee Council, Brookings - LSE Project on Internal Displacement, 2013), pages 31–37. Voir également l'analyse régionale et nationale spécifique du Global Protection Cluster disponible sur : www.globalprotectioncluster.org/2020/12/30/regional-and-country-specific-analysis/.

¹⁷¹ « Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, 2015-2030 », Résolution 69/283 du 3 juin 2015, A/RES/69/283, 23 juin 2015 (Assemblée générale des Nations Unies, 2015), disponible ici : www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_69_283.pdf (consulté le 16 mars 2021).

¹⁷² Ibid. Par exemple, l'objectif (b) vise à réduire considérablement le nombre de personnes touchées dans le monde d'ici 2030. Les personnes directement touchées comprennent celles qui ont été évacuées, déplacées ou réinstallées. Entre-temps, la cible (e) visait à augmenter considérablement le nombre de pays dotés de stratégies nationales et locales de réduction des risques de catastrophe d'ici la fin de 2020. Pour plus d'informations, voir « Directives techniques pour le suivi et la publication de rapports sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs mondiaux du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe : Recueil de notes techniques sur les données et la méthodologie » (Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe, 2017), disponible ici : https://www.unisdr.org/files/54970_54970techguidancefra.pdf (consulté en novembre 2020).

¹⁷³ Voir la note de bas de page 48, incluent les autres références mentionnées.

être réduit et mieux géré en s'attaquant aux différents facteurs de déplacement. Dans les endroits où les conflits et les catastrophes se croisent, les acteurs de la réduction des risques doivent également comprendre le rôle du conflit et de la violence et comment ceux-ci se recoupent avec les risques de déplacement et de catastrophe.

Dans ce contexte, il pourrait être important de s'assurer que les instruments de RRC et de GRC reconnaissent la vulnérabilité des populations touchées et déplacées par un conflit aux aléas, aux catastrophes et aux déplacements associés. Les dispositions qui favorisent la compréhension et soutiennent l'engagement opérationnel pourraient inclure un texte de préambule qui donne un aperçu des facteurs multiformes qui créent des risques de catastrophe, y compris les conflits et la violence sous-jacents. De même, les définitions de la vulnérabilité et du risque devront peut-être être suffisamment larges pour englober les conditions liées aux conflits qui sapent la résilience et la capacité d'adaptation. S'il est nécessaire d'entreprendre des activités de RRC et de GRC dans des situations de conflit pour atténuer le déclin à long terme de la résilience, prévenir et minimiser les déplacements et promouvoir des solutions, il peut être utile de déterminer comment les lois et les politiques pourraient faciliter une telle action. Les dispositions pourraient également renforcer la cohérence avec les acteurs œuvrant sur le déplacement, en particulier dans les situations où les conflits et les catastrophes se recoupent. L'élaboration de directives sur la manière d'intégrer les risques liés aux conflits, y compris en ce qui concerne les déplacements, peut aider les États à intégrer cette dynamique dans les instruments de RRC et de GRC.

La sensibilisation aux effets des conflits sur les risques de catastrophe, y compris les déplacements, parmi les acteurs de la RRC et de la GRC ainsi que dans les instruments nationaux pourrait faciliter l'inclusion de ces questions dans les cadres infranationaux. Les instruments de RRC et de GRC pourraient également inclure des renvois aux instruments sur le déplacement interne et aux institutions responsables. Un tel hébergement peut créer des voies et des opportunités de collaboration et d'action cohérente. Plus généralement, d'autres recherches ont également fourni des informations sur les programmes de RRC et de GRC dans les situations de conflit et ont montré comment ils pourraient être mis à profit pour la désescalade et la consolidation de la paix.¹⁷⁴

3. Lors de la préparation des instruments nationaux, se réunir et faire appel à des homologues intersectoriels et infranationaux pour développer des cadres participatifs applicables aux conflits, aux catastrophes et aux contextes composites, et adaptables aux contextes infranationaux.

La mise en œuvre se fait au niveau infranational : elle se produit sur le terrain dans les villes, les villages et les villes où les conflits et les catastrophes se produisent à différents endroits ou interagissent les uns avec les autres. De ce fait, la mise en œuvre doit tenir compte des impacts dynamiques, évolutifs et dépendants du contexte sur les populations déplacées, hôtes et autres populations touchées. Cela rend les autorités infranationales essentielles pour la mise en œuvre des instruments nationaux et infranationaux sur le déplacement interne, la RRC et la GRC. Les acteurs infranationaux ont souvent les liens les plus étroits avec les déplacés internes. Ils ont de meilleures opportunités de recueillir des données sur les besoins, les vulnérabilités, l'exposition

¹⁷⁴ Voir, par exemple, la note de bas de page 24.

et les déplacements multiples en facilitant la participation des déplacés internes. Les autorités infranationales peuvent également avoir des connaissances plus approfondies sur les sensibilités aux conflits et les risques de catastrophe dans leurs zones d'opérations.

Pour garantir que les lois et politiques nationales tiennent compte de différents contextes infranationaux et puissent être mises en œuvre dans divers contextes, les situations infranationales doivent éclairer leur développement. Il doit y avoir une forte insistance ascendante dans la formulation des instruments normatifs, en incorporant des preuves provenant du terrain et en atténuant toute déconnexion entre les niveaux national et infranational. Les autorités locales en charge du déplacement interne, de la RRC et de la GRC (et du développement et de l'action climatique) devraient être pleinement impliquées dans les processus d'élaboration des politiques nationales. Cela est essentiel pour identifier les réalités ancrées, susciter l'adhésion, promouvoir la légitimité et créer les éléments de base, les relations et les capacités nécessaires pour faciliter la mise en œuvre.

Un engagement multisectoriel est également nécessaire pour des raisons similaires, en particulier si les autorités en charge du déplacement interne sont différentes de celles responsables de la RRC et de la GRC ou doivent encore être identifiées. La formulation d'instruments sur le déplacement interne peut ne pas toujours impliquer les acteurs de la RRC et de la GRC, tandis que l'élaboration d'instruments dans les autres domaines peut ne pas impliquer les autorités en charge des déplacements internes, ou du moins des déplacements internes associés aux conflits, lorsque de tels acteurs existent.

Rassembler les acteurs nationaux et infranationaux du déplacement interne, de la RRC et de la GRC pour les impliquer intégralement dans les processus de formulation des politiques peut atténuer le développement de cadres descendants sectoriels étroitement conçus qui peuvent par la suite devenir plus difficiles à sensibiliser et à mettre en œuvre entre les secteurs et au niveau infranational. Comblé les fossés de manière précoce en invitant les acteurs intersectoriels et infranationaux à participer à la formulation de politiques sur le déplacement interne, la RRC et la GRC permet de créer des cadres qui incorporent des dispositions et un langage ciblés et sectoriels applicables dans les contextes nationaux et infranationaux. De telles actions peuvent promouvoir la cohérence, sensibiliser, établir des relations (y compris entre les organes techniques et de coordination) et faciliter la mise en œuvre, en créant des opportunités pour combler les écarts entre la politique et la pratique.

Les instruments nationaux fournissent également le cadre normatif global sur lequel sont élaborés les instruments infranationaux et les documents opérationnels subsidiaires. La création des liens nécessaires pour un cadre multiniveau et intersectoriel cohérent peut permettre de développer des instruments infranationaux et subsidiaires également cohérents et de traiter les risques de manière plus globale. Les études de cas montrent que de nombreux instruments sur le déplacement interne, la RRC, la GRC, l'action climatique et le développement sont en cours d'élaboration ou de révision et offrent des opportunités d'intégrer ces liens. Dans ce contexte, les directives existantes font également des recommandations importantes sur des processus inclusifs, consultatifs et transparents.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Voir, par exemple, la note de bas de page 26. Voir également les supports de formation et d'atelier disponibles sur le site Web du Global Protection Cluster à l'adresse www.globalprotectioncluster.org/2020/12/30/training-and-

4. Remédier aux lacunes de la politique et de la mise en œuvre dans les situations de déplacement mal comprises ou moins connues en impliquant des personnes déplacées, des défenseurs, des organes indépendants et des tribunaux.

Dans certains pays, le déplacement lié au conflit ou le déplacement lié à une catastrophe peut être mieux compris et traité de manière plus solide que l'autre. Les raisons de la différenciation peuvent être liées à l'ampleur du déplacement associé à des déclencheurs, à des sensibilités et priorités politiques, à l'accent mis sur la collecte de données et à la portée ou à la mise en œuvre des cadres normatifs. Dans de telles situations, il est important de déterminer si une attention suffisante est accordée à chaque facteur et déclencheur, et d'identifier des approches pour promouvoir le changement.

Reconnaître le déplacement interne et susciter une prise de conscience est essentiel pour y faire face. Les changements dans la façon dont le phénomène est compris peuvent contribuer à des changements dans les politiques et les pratiques. Les données sur les déplacements internes sont essentielles pour développer les connaissances, faciliter la compréhension et générer une volonté politique. La disponibilité de données sur les déplacements internes a des conséquences sur la mise en œuvre des lois et des politiques. Par exemple, les informations tirées des données peuvent influencer les interventions liées à la prévention, à la réponse humanitaire et aux solutions. Dans les endroits disposant de données plus solides sur les déplacements associés aux conflits, les interventions programmatiques peuvent donner la priorité à l'action en faveur des populations déplacées dans le contexte d'un conflit, malgré des lois neutres applicables à la fois aux fuites liées aux conflits et aux catastrophes. Dans certains contextes, des critères neutres de sélection des bénéficiaires peuvent être discriminatoires dans la pratique, créant des obstacles et des barrières pour certaines populations de déplacés internes, y compris celles touchées par des déclencheurs particuliers. Par exemple, les systèmes d'enregistrement ou les processus de sélection qui nécessitent des documents qui ne sont délivrés qu'aux déplacés internes associés à un conflit peuvent empêcher les déplacés internes associés à une catastrophe d'accéder aux prestations.

Bien qu'il puisse y avoir des raisons valables de différencier certains déclencheurs de déplacement, les perceptions du phénomène et les préjugés (inconscients) peuvent également influencer sur l'établissement des priorités et compromettre l'allocation des ressources, ce qui peut affecter la mise en œuvre des instruments juridiques et politiques, et avoir des conséquences néfastes pour certaines personnes déplacées. Par exemple, les perceptions des inondations récurrentes comme historiques et des déplacements associés comme naturels ou ordinaires et comme une conséquence à court terme peuvent devoir être contrecarrées pour sensibiliser aux déplacements internes associés aux catastrophes. De telles perceptions impliquent la nécessité de sensibiliser les autorités et les principales parties prenantes aux droits des déplacés internes, de tous les déplacés internes, et aux obligations à leur égard, y compris en matière de prévention, d'atténuation, de réponse et de solutions. À cet égard, les tribunaux et autres organes indépendants, tels que les commissions des droits de l'homme et les bureaux du médiateur, disposent d'outils pour soutenir les efforts visant à combler les lacunes dans les

[workshop-materials/](#), notamment le « GPC Training Package: Capacity-building on Law and Policy-Making on Internal displacement, 2016 ».

cadres juridiques et politiques et leur mise en œuvre. Avec les déplacés internes et les défenseurs de la société civile, ils devraient être des partenaires de toute coalition pour améliorer les situations des déplacés internes qui sont mal comprises ou moins bien connues.

5. Développer des mécanismes institutionnels et de coordination qui facilitent une coordination efficace et opportune sur les déplacements associés aux catastrophes et conflits et leur interaction.

Fournir des directives sur la manière dont des pays très différents en termes d'histoire, de systèmes politiques et de gouvernance, de composition démographique et de capacités économiques devraient développer des mécanismes institutionnels et de coordination pour faire face aux déplacements est complexe, car les approches individuelles dépendent fortement du contexte. Les prescriptions en gros sont intenables. Les orientations précédentes ont identifié des approches des mécanismes institutionnels pour faire face aux déplacements internes. Cette recherche a permis de mieux comprendre les modèles mis en œuvre par certains États aux prises avec des conflits, des catastrophes et des déplacements associés. Les enseignements tirés des études de cas offrent des opportunités de réfléchir à la manière de concevoir des institutions et des cadres qui facilitent la coordination sur les déplacements liés aux conflits et aux catastrophes, y compris lorsque ces facteurs et déclencheurs se chevauchent géographiquement. À cet égard, la série de questions ci-dessous identifie les points à examiner. Bien que l'accent soit mis sur les cadres et mécanismes applicables au déplacement interne, à la RRC et à la GRC, les considérations peuvent également s'appliquer à d'autres thèmes, y compris le renforcement de la résilience, le développement et l'action sur le changement climatique.

- Les autorités en charge du déplacement interne devraient-elles également avoir des responsabilités en matière de RRC et de GRC ? Sinon, quels mécanismes devraient être mis en œuvre pour garantir que les autorités en charge du déplacement interne se coordonnent avec les autorités en charge de la RRC et de la GRC aux niveaux national et infranational ?
- Les autorités en charge de la RRC et de la GRC devraient-elles également avoir des responsabilités en matière de déplacement interne ? Sinon, quels mécanismes devraient être mis en œuvre pour garantir que les autorités en charge de la RRC et de la GRC se coordonnent avec les autorités en charge du déplacement interne aux niveaux national et infranational ?
- Les organes de supervision interministériels et multipartites en charge du déplacement interne devraient-ils inclure des représentants de la RRC et de la GRC ? De même, les organes de supervision interministériels et multipartites en charge de la RRC et la GRC devraient-ils inclure des représentants en charge du déplacement interne ? Y a-t-il intérêt à développer des plateformes nationales pour ces questions et quelle proportion de ces organes devrait être opérationnelle ?
- Quelles sont les opportunités pour les mécanismes susmentionnés d'inclure des représentants des déplacés internes, y compris ceux touchés par un conflit, par une catastrophe et par les deux ? Comment créer des obligations pour impliquer les déplacés internes dans les processus de prise de décision au sein des mécanismes institutionnels et de coordination pertinents afin que leurs expériences et leurs points de vue soient intégrés

dans les analyses et les actions ? Comment les lois, les politiques, les institutions clés et les mécanismes de coordination peuvent-ils habiliter les déplacés internes de cette manière ?

- Comment les mécanismes susmentionnés devraient-ils être mis en cascade aux niveaux infranationaux ? Quels ajustements faut-il apporter pour tenir compte des différentes parties prenantes et des différents intérêts et structures d'incitation qui opèrent au niveau infranational ?
- Les déséquilibres de pouvoir entre les acteurs chargés du déplacement interne et ceux chargés de la RRC et de la GRC affectent-ils la coordination, la collaboration et la mise en œuvre ? Affectent-ils la cohérence et l'efficacité des interventions liées au déplacement interne ?
- Les déséquilibres de pouvoir et les pouvoirs d'application limités entre les autorités nationales et infranationales affectent-ils la manière dont la coordination, la collaboration et la mise en œuvre peuvent être entreprises ? Affectent-ils la cohérence et l'efficacité des interventions liées au déplacement interne ? Des structures d'incitation médiocres compromettent-elles la mise en œuvre ?
- Quels aspects de la gouvernance et de la coordination infranationales doivent être améliorés ? Quelles opportunités existe-t-il (y compris par le biais de cadres réglementaires) d'allouer des ressources plus importantes à la prévention et à l'atténuation des déplacements, y compris aux niveaux infranationaux ? Quel autre soutien doit être fourni aux acteurs infranationaux pour mener des interventions au niveau local en tant que premiers intervenants ?
- Comment les mécanismes d'alerte précoce pour la prévention et l'atténuation des catastrophes et des déplacements associés et les mécanismes de prévention et d'atténuation des conflits et des déplacements associés devraient-ils s'interfacer pour faciliter la coordination et aligner les interventions ? Comment les risques (y compris ceux liés au déplacement) résultant de la confluence des conflits, des aléas, des catastrophes et des changements climatiques devraient-ils être identifiés et communiqués aux parties prenantes concernées ?
- Les acteurs de la RRC et de la GRC ont-ils besoin d'un renforcement des capacités pour le déplacement interne, y compris une sensibilité à la protection ? Les acteurs en charge du déplacement interne (y compris la prévention et l'atténuation) ont-ils besoin d'un renforcement des capacités sur la RRC et la GRC ? Ont-ils besoin d'un renforcement des capacités sur la sensibilité aux conflits et le principe de ne pas nuire ?
- Des référentiels numériques d'informations accessibles et harmonisées (par exemple, sur les populations touchées, les déplacés internes et les risques) favoriseraient-ils une meilleure coordination et un meilleur alignement des interventions entre les secteurs, y compris ceux qui traitent du déplacement, de la RRC et de la GRC ?
- Serait-il utile d'élaborer des directives ou des protocoles pour améliorer la coordination et l'harmonisation entre les secteurs clés, y compris le déplacement, la RRC et la GRC ? Une

telle orientation est-elle nécessaire dans des contextes où différents cadres juridiques, politiques et opérationnels s'appliquent aux déplacements associés aux conflits et à ceux associés aux catastrophes ?

VII CONCLUSION

Depuis l'adoption des Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, des efforts importants ont été déployés pour promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de cadres juridiques, politiques et institutionnels nationaux pour faire face aux déplacements internes. Ces efforts comprennent l'adoption d'accords régionaux, la publication de normes et d'outils pour guider les autorités, les parlementaires et autres acteurs, ainsi que le renforcement des capacités et l'appui technique. Au cours des deux dernières décennies, les parties prenantes ont travaillé ensemble pour guider les États dans leur adoption et leur mise en œuvre de cadres pour prévenir, protéger et trouver des solutions au déplacement. Plus récemment, ces efforts ont impliqué le groupe de travail du GP20 sur le droit et la politique, qui a conclu ses travaux en 2020, ainsi que l'équipe spéciale sur le droit et la politique du Global Protection Cluster, qui continue de travailler dans ce domaine.

Si certains pays ont adopté des lois et des politiques relatives au déplacement interne, des lacunes importantes subsistent. Le déplacement interne est répandu dans le monde entier, bien au-delà des États qui ont montré la volonté politique d'adopter un cadre normatif. En 2019, de nouveaux déplacements associés aux conflits et à la violence ont eu lieu dans 50 pays, tandis que de nouveaux déplacements associés aux catastrophes ont eu lieu dans plus de 140 pays. Ces statistiques préfigurent la tâche à accomplir pour les acteurs engagés dans la promotion de cadres nationaux sur le déplacement interne, reconnaissant que les lois et les politiques ne sont qu'une étape cruciale sur la voie de l'obtention de meilleurs résultats sur le déplacement interne.

Ce rapport démontre notamment que la plupart des pays aux prises avec des conflits sont également confrontés à des catastrophes, y compris aux impacts de ces doubles défis sur les populations, les déplacements, les institutions et la gouvernance. Dans certains pays, les conflits et les catastrophes se produisent dans des zones géographiques différentes, tandis que dans d'autres, ils interagissent ou se chevauchent et les mêmes populations sont confrontées à ces défis simultanément ou épisodiquement. Les conflits et les catastrophes qui se recoupent, se chevauchent ou sont récurrents minent la résilience et augmentent les besoins de protection. De tels contextes présentent des défis et des contraintes uniques. Au minimum, ces informations indiquent que les pays touchés par des conflits et des catastrophes ont besoin d'instruments, d'institutions et de mécanismes de coordination pour faire face aux déplacements associés à *chaque* déclencheur. Là où le conflit et la catastrophe interagissent et se chevauchent, les cadres normatifs et opérationnels doivent également prendre en compte cette interaction.

Pour accroître les connaissances sur ces thèmes, le présent rapport « Comblant la fracture entre les déplacements liés aux conflits et ceux liés aux catastrophes » a examiné les cadres juridiques, politiques, institutionnels et de coordination sur le déplacement interne, la RRC, le changement climatique et le développement en Afghanistan, en Colombie, au Niger, aux Philippines et en Somalie. Il a fourni des données factuelles sur la manière dont les mécanismes normatifs et

opérationnels dans les cinq pays traitent les déplacements associés au double défi du conflit et de la catastrophe. Il a également fourni des observations, des implications et des suggestions sur les approches relatives aux normes, aux institutions et à la coordination spécifiques au déplacement interne, à la RRC et à la GRC, et, dans une moindre mesure, au changement climatique et au développement. Une réflexion plus approfondie est nécessaire pour identifier des orientations concrètes et adaptées au contexte pour les États et les acteurs de soutien confrontés aux déplacements associés à la fois aux conflits et aux catastrophes. Ces orientations doivent reconnaître que des instruments harmonisés et complémentaires ainsi que des institutions et processus bien coordonnés sont essentiels pour créer un environnement propice à la protection des déplacés internes et à la résolution des déplacements internes.

ANNEXES

Annexe 1 : Pays touchés par des déplacements associés aux conflits et aux catastrophes

Le tableau suivant présente les pays et territoires avec des estimations de nouveaux déplacements associés aux conflits et de nouveaux déplacements associés aux catastrophes, selon les données de l'IDMC.

	Pays ou territoire	2019		2018		2017	
		Nouveaux Conflit	Nouveaux Catastrophe	Nouveaux Conflit	Nouveaux Catastrophe	Nouveaux Conflit	Nouveaux Catastrophe
1.	Région d'Abyei			150	2		
2.	Afghanistan	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.	Bénin	190	5 000	3 500	23 000		
5.	Bolivie	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.	Cameroun	67 000	24 000				
9.	République centrafricaine	96 000	102 000	510 000	9 300	539 000	2 900
10.	Tchad	58 000	30 000				
11.	Colombie	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.	République démocratique du Congo	1 672 000	233 000	1 840 000	81 000	2 166 000	27 000
15.	Équateur			420	4 200		
16.	Égypte			15 000	8		
17.	El Salvador	454 000	1 900	246 000	4 700	296 000	390
18.	Éthiopie	1 052 000	504 000	2 895 000	296 000	725 000	434 000
19.	Gambie					162 000	880
20.	Ghana	2 300	16 000	5 000	61 000		
21.	Guatemala					1 200	45 000
22.	Haïti	2 100	1 200				
23.	Honduras			950	17 000		
24.	Inde	19 000	5 018 000	169 000	2 675 000	78 000	1 346 000

25.	Indonésie	23 000	463 000	4 500	853 000	2 800	365 000
26.	Irak	104 000	37 000	150 000	65 000	1 379 000	3 900
27.	Kenya	1 800	74 000	10 000	336 000	24 000	35 000
28.	Libye	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.	Mexique	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.	Népal					2	384 000
36.	Niger	57 000	121 000	52 000	40 000	40 000	189 000
37.	Nigéria	248 000	157 000	541 000	613 000	279 000	122 000
38.	Pakistan	16 000	100 000	1 800	2 100	75 000	1 800
39.	Palestine	1 500	2			700	77
40.	Papouasie Guinée Nouvelle	1 300	31 000	360	61 000		
41.	Pérou	35	10 000				
42.	Philippines	183 000	4 094 000	188 000	3 802 000	645 000	2 529 000
43.	Sierra Leone	2 500	5 300				
44.	Somalie	188 000	479 000	578 000	547 000	388 000	899 000
45.	Afrique du Sud	2 300	1 700				
46.	Soudan du Sud	259 000	294 000	321 000	6 600	857 000	75 000
47.	Sri Lanka	1 700	87 000	1 100	100 000		
48.	Soudan	84 000	272 000	41 000	121 000	17 000	54 000
49.	République syrienne arabe	1 847 000	17 000	1 649 000	27 000	2 911 000	2 300
50.	Togo					2 700	50
51.	Tunisie	4	32				
52.	Turquie	2 000	540				
53.	Ouganda	2 300	130 000	9 000	164 000	1 300	95 000
54.	Yémen	398 000	31 000	252 000	18 000	160 000	13
Nombre total de pays		45		37		32	

Annexe 2 : Étude de cas de l’Afghanistan

1. Conflict, disaster and displacement dynamics	94
2. IDP-specific laws and policies	96
3. Non-IDP-specific laws and policies	101
3.1. Disaster risk reduction and disaster risk management	101
3.2. Climate change adaptation	103
3.3. Development	104
4. Institutional structures and coordination architecture	104
4.1. IDP-specific laws and policies	104
4.2. Non-IDP-specific laws and policies	106
5. Insights on practice	108
5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics	108
5.2. Practice insights on law and policy	112
5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture	115
6. Interviews and acknowledgements	118

1. Conflict, disaster and displacement dynamics

Year	New disaster displacement	New conflict displacement	Conflict displacement stock ¹
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.² 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.³ 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.⁴ 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.⁵ Almost 3 million people remained displaced due to conflict and violence at the end of 2019.⁶

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

¹ 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 (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 (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.

² 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.

³ Global Internal Displacement Database (IDMC, n.d.).

⁴ “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 (accessed July 2020).

⁵ “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 (accessed July 2020).

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

disaster in the past 30 years⁷ and approximately 250,000 people are affected by disasters each year.⁸ 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.⁹ Drought from years of below-average rainfall affected at least 20 provinces,¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

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.¹³ The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) emphasizes that “[t]riggers for displacement are usually complex and cumulative”.¹⁴ 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.”¹⁵ Moreover, many Afghans face secondary or multiple displacements:¹⁶ disasters affect people who have also endured conflict and violence;¹⁷ recurrent flooding affects the same areas,¹⁸ and displaced populations also face the threat of evictions.¹⁹

⁷ *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 (accessed July 2020), p. 9.

⁸ “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 (accessed July 2020), p. 5.

⁹ 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/ (accessed July 2020), p. 36.

¹⁰ “Drought grips large parts of Afghanistan” (OCHA, 2018). Available from 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.

¹¹ Footnote 9, p. 36.

¹² Footnote 6 (IDMC, 2020) pp. 12, 49–50.

¹³ 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 (accessed July 2020), p. 14; footnote 10 (OCHA, 2019).

¹⁴ Footnote 10 (OCHA, 2019), p. 28.

¹⁵ *Ibid.*

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

¹⁷ “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).

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

¹⁹ “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 (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

IDPs flee to urban areas in search of security and support.²⁰ 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.²¹ 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.²² Some share similar predicaments to IDPs upon their return.²³

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)²⁴ after earlier strategies had become defunct.²⁵ With support from international actors, the Afghanistan Ministry of Refugees and Repatriation (MoRR) led the development of the IDP Policy.²⁶ 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:

<https://reliefweb.int/report/afghanistan/grid-2019-global-report-internal-displacement-stuck-mud-urban-displacement-and> (accessed August 2020).

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

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

²² Footnote 6 (IDMC, 2020), p. 49.

²³ 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 (accessed July 2020); footnote 19 (Mohammad Abdoh and Anna Hirsch-Holland, 2019).

²⁴ See footnote 13 (Afghanistan, 2013).

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

²⁶ *Ibid*.

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.

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.²⁷

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.²⁸

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”.²⁹ 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”.³⁰ 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”.³¹

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.³² The definition of “internal displacement” captures “the involuntary or forced movement, evacuation

²⁷ Footnote 13 (Afghanistan, 2013), section 1.4 (internal citations omitted).

²⁸ Ibid., section 1.4.

²⁹ Ibid., section 2.1(a) and 2.1(b).

³⁰ Ibid., section 2.1(e) and 2.1(f).

³¹ Ibid., section 2.2.(a).

³² Ibid., section 3.1.

or relocation of persons or groups of persons within internationally recognized state borders”³³ 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 violence or violations of human rights, landmines or [explosive remnants of war] contamination on their land, land disputes or tribal disputes.”³⁴ 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,³⁵ despite the term featuring in the IDP Policy, including in the chapter on the prevention of arbitrary displacement.³⁶

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.”³⁷ 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”.³⁸

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.³⁹ 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

³³ Ibid., section 1.3.

³⁴ 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).

³⁵ Ibid., section 1.3.

³⁶ Ibid., section 5.2.

³⁷ Ibid., section 1.3.

³⁸ Ibid., section 3.3(e) (emphasis added).

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

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”,⁴⁰ with the government requested to provide compensation to “communities displaced and affected as a result of the military operations.”⁴¹

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).⁴²

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.⁴³ 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.”⁴⁴

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.⁴⁵ 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.⁴⁶ The chapter also contains provisions on criteria for land allocated to IDPs, discussing conflict, hazard and disaster-related risks.⁴⁷

Policy Framework for Returnees and IDPs (2017)

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

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

⁴² Ibid., section 5.2(b).

⁴³ Ibid., section 8.2.1(a).

⁴⁴ 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)).

⁴⁵ Ibid., section 6.1.2(h) (emphasis added).

⁴⁶ Ibid., section 7.1.7(d).

⁴⁷ Ibid., section 7.1.3.2.

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.”⁴⁸ 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.”⁴⁹ The 2017 Policy Framework applies to “all returnees who are determined to be citizens of Afghanistan and to internally displaced *Afghans*.”⁵⁰ Paragraph 18 sets out the overarching “Basic Principles of the Policy Framework”, with an emphasis on the reintegration of returnees.⁵¹

IDPs are not defined in the 2017 Policy Framework.⁵² 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 2015.⁵³ 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.”⁵⁴ It takes into account the 2013 IDP Policy, which provides “a basis for achieving durable solutions for IDP populations in Afghanistan”,⁵⁵ as well as the Comprehensive Voluntary Repatriation and Reintegration Strategy,⁵⁶ citing both as “key guides for Government action.”⁵⁷ The 2017 Policy Framework applies to all government ministries and agencies, as well as all actors operating within the country.⁵⁸ 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”.⁵⁹ The 1998 Guiding Principles on Internal Displacement are not explicitly referenced.

Presidential Decree 305 (2018)

⁴⁸ Footnote 21 (Afghanistan, 2017), paragraph 12.

⁴⁹ *Ibid.*, paragraph 12; see also paragraphs 13–15 setting out other general policy objectives.

⁵⁰ *Ibid.*, paragraph 16 (emphasis added).

⁵¹ *Ibid.*, paragraph 18.

⁵² *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).

⁵³ *Ibid.*, paragraph 9.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

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

⁵⁷ *Ibid.*, paragraph 20.

⁵⁸ *Ibid.*, paragraphs 10 and 17.

⁵⁹ *Ibid.*, paragraph 10.

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.⁶⁰ The decree seeks to improve access to state land and adequate housing to support durable solutions for returnees and IDPs.⁶¹ 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.⁶² 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”⁶³ and should not present a “foreseeable risk of severe hazards such as heavy floods, avalanches, and landslides”.⁶⁴ Based on the recommended criteria land cannot be “contaminated by chemical, biological, or any other kind of pollutants”.⁶⁵

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

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

⁶⁰ “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 (accessed July 2020).

⁶¹ Ibid., article 2.

⁶² Ibid., articles 9 and 10.

⁶³ Ibid., article 9(3).

⁶⁴ Ibid., article 9(6).

⁶⁵ Ibid., article 10(1)(i).

⁶⁶ Ibid., articles 17 and 19.

⁶⁷ Ibid., article 17.

⁶⁸ Ibid., article 19.

⁶⁹ Ibid., article 21.

⁷⁰ Ibid., articles 20 and 23.

generated) disasters, as well as post-disaster responses and impacts.⁷¹ 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.”⁷² While the non-exhaustive examples do not include drought or storms, the definition of “natural disasters” covers these phenomena⁷³ 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].”⁷⁴ Unnatural disasters are also defined and include explosions, burns, major accidents and “other human generated disasters”.⁷⁵ 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 2015–2030.⁷⁶ 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.”⁷⁷

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.⁷⁸ 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,

⁷¹ “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 (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.

⁷² *Ibid.*, article 2(1). Errors in original.

⁷³ *Ibid.*, article 3.

⁷⁴ *Ibid.*, article 8.

⁷⁵ *Ibid.*, article 4.

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

⁷⁷ *Ibid.*, p. 45 (section 3.4.3).

⁷⁸ *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.”

climate change adaptation, conflict and fragility, and development imperatives.⁷⁹ 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.⁸⁰

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 plan⁸¹ 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.⁸² The programme of action includes two references to forced migration, recognizing that drought can lead to such a predicament.⁸³ 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.⁸⁴

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.⁸⁵

⁷⁹ Ibid., pp. 43–44 (section 3.3.1).

⁸⁰ 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/ (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 (accessed July 2020); and “National Disaster Management Plan (2010)” (Afghanistan, 2010). Available from 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 conflict” (Rodrigo Mena, Dorothea Hilhorst and Katie Peters, 2019). Available from www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12883.pdf (accessed July 2020).

⁸¹ “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 (accessed July 2020).

⁸² “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).

⁸³ Ibid., pp. 70 and 80 (table 8 and section 10.2).

⁸⁴ “INDCs as communicated by Parties” (UNFCCC, n.d.). Available from www4.unfccc.int/sites/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx (accessed July 2020), p. 2.

⁸⁵ “Afghanistan’s Climate Change Strategy and Action Plan” (Afghanistan, 2019). Available from <https://neis.nepa.gov.af/public/AiIP69ZzLp> (accessed July 2020).

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.⁸⁶ 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.⁸⁷ 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".⁸⁸ 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 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.⁸⁹ The ANPDF also contains a few contextual references to conflict and disaster, including an acknowledgement of the impacts of war on disaster.⁹⁰

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.⁹¹ 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.⁹² 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

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

⁸⁷ Ibid., p. 7.

⁸⁸ Ibid., p. 25.

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

⁹⁰ Ibid., p. 6.

⁹¹ Footnote 13 (Afghanistan, 2013), section 4.1.

⁹² Ibid., section 4.2.

the development and implementation of the IDP Policy, ensuring clear division of roles and responsibilities among government bodies, and budgetary action.⁹³ 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.⁹⁴

ANDMA is another key actor.⁹⁵ 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.⁹⁶

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.⁹⁷ 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,⁹⁸ 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.⁹⁹

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.¹⁰⁰ In this respect, the IDP Policy includes an annex of guidelines for developing a strategy and action plan.¹⁰¹

Policy Framework for Returnees and IDPs (2017)

⁹³ Ibid., section 4.3.1.

⁹⁴ Ibid., section 4.2.

⁹⁵ 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.

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

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Ibid., section 4.4.

¹⁰⁰ Ibid., section 8.2.1.

¹⁰¹ Ibid., see annex 3. The Guidelines discuss the relevance of ANDMA.

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.¹⁰² 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.¹⁰³

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.¹⁰⁴ The decree establishes an inter-ministerial executive committee for returnees, IDPs and martyrs' families, which is 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.¹⁰⁵

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.¹⁰⁶ Provincial beneficiary selection consortia are established and operationalized in "provinces of high return where suitable land is available for allocation",¹⁰⁷ and are composed of international organizations, MoRR and municipal and other actors.¹⁰⁸ A beneficiary selection coordinating commission is established to coordinate activity at the provincial level and includes the provincial beneficiary selection consortia.¹⁰⁹

4.2. Non-IDP-specific laws and policies

Law on Disaster Response, Management and Preparedness (2012)

¹⁰² Ibid., paragraph 19.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Footnote 60, article 3(1).

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Ibid., article 4.

¹⁰⁷ Ibid., article 5(1).

¹⁰⁸ Ibid., article 5(2).

¹⁰⁹ Ibid., article 5(6).

While the 2012 DRM Law discusses a number of institutional structures and arrangements, some aspects are outdated or superseded.¹¹⁰ 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.¹¹¹ 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.¹¹² 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 Disaster Risk Management (DRM), which threatens to undermine the credibility of the Government when disasters occur.¹¹³

The ASDRR covers the establishment of the provincial disaster management committees and district disaster management committees.¹¹⁴ Provincial governors head the provincial committees, while the district committees are headed by district governors.¹¹⁵ 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.¹¹⁶ In 2015, a State Minister for Disaster Management and Humanitarian Affairs was appointed, with a dual role as Chair of ANDMA.¹¹⁷

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

¹¹⁰ Informant interviews conducted between March and July 2020.

¹¹¹ Footnote 76, p. 31 (chapter 2, Executive Summary).

¹¹² *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).

¹¹³ Footnote 76, p. 32 (section 2.3).

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Informant correspondence suggests that the district committees are not necessarily functional in practice.

¹¹⁶ Informant interviews carried out between March and July 2020.

¹¹⁷ Footnote 112 (Afghanistan, n.d.).

The National Environmental Protection Authority is the lead institution for the implementation of the NAPA process.¹¹⁸ 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.¹¹⁹

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.¹²⁰

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

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.

¹¹⁸ Footnote 82, pp. 29–31.

¹¹⁹ Footnote 84, pp. 2–3.

¹²⁰ Footnote 86, p. 14.

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.¹²¹

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 one hand, and disaster, on the other.¹²² 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.”¹²³ 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

¹²¹ Informant interview on file with the author.

¹²² Informant interview on file with the author.

¹²³ Informant interview on file with the author.

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.¹²⁴ 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.¹²⁵

Protracted displacement

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.¹²⁶ 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

¹²⁴ Informant interview on file with the author.

¹²⁵ See footnote 19 (OCHA, 2020).

¹²⁶ Informant interview on file with the author.

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.¹²⁷

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.¹²⁸ 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.”¹²⁹ 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.¹³⁰

Access to identity documents

Obtaining a civil national identity card (the *tazkera*) is a widely documented challenge for IDPs.¹³¹ 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

¹²⁷ 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 (accessed August 2020).

¹²⁸ Informant interview on file with the author.

¹²⁹ Footnote 19 (OCHA, 2019), p. 9.

¹³⁰ Footnote 19 (OCHA, 2019), p. 13.

¹³¹ 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/ (accessed August 2020).

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.¹³² 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.”¹³³ 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.¹³⁴

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.¹³⁵ 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.¹³⁶

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

[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

¹³² “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 (accessed August 2020).

¹³³ Footnote 132 (Monica Sandri, 2018), p. 5.

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

¹³⁵ See footnote 132 (Monica Sandri, 2018).

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

¹³⁷ Footnote 132 (Monica Sandri, 2018), p. 10.

as being among the main hindrance to disseminating and implementing the Policy, particularly at the provincial level.¹³⁸

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.¹³⁹ While this has not occurred,¹⁴⁰ 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.¹⁴¹ The Herat action plan is perhaps the exception:¹⁴² 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.¹⁴³ Provincial action plans are subject to endorsement at the national level, which has also presented bureaucratic hurdles.¹⁴⁴

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.¹⁴⁵ The review may summarize the current policy, which is regarded as too detailed, and will also account for normative changes, including Presidential Decree 305.¹⁴⁶

¹³⁸ Ibid., p. 5.

¹³⁹ Footnote 13 (Afghanistan, 2013), section 8.2.2.

¹⁴⁰ See footnote 132 (Monica Sandri, 2018).

¹⁴¹ See also footnote 132 (Monica Sandri, 2018), p. 15; footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017), paragraph 17.

¹⁴² 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).

¹⁴³ See also footnote 132 (Monica Sandri, 2018); footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017); footnote 142 (Asia Displacement Solutions Platform, 2019).

¹⁴⁴ Footnote 142 (Asia Displacement Solutions Platform, 2019).

¹⁴⁵ 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/ (accessed August 2020).

¹⁴⁶ 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 (accessed August 2020). This has been superseded by Presidential Decree 305.

Impediments to implementing the IDP Policy

In addition to the challenges stemming from the petition system and identity documents, as noted in other research,¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸ 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 laws and regulations on land may need to be examined to consider options for IDPs displaced in the context of disasters.¹⁴⁹

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.

¹⁴⁷ See footnote 131 (Norwegian Refugee Council, Internal Displacement Monitoring Centre and Samuel Hall, 2018).

¹⁴⁸ See also footnote 132 (Monica Sandri, 2018); footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017); footnote 142 (Asia Displacement Solutions Platform, 2019).

¹⁴⁹ In this respect, the Afghanistan Land Management Law of 2017 and a Housing Land and Property Guide that under development may be valuable resources.

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.¹⁵⁰ 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.”¹⁵¹ 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.¹⁵²

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 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.”¹⁵³

¹⁵⁰ “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].

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 2 (pages are unnumbered).

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*, p. 4 (pages are unnumbered).

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.”¹⁵⁴ 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 2019.¹⁵⁵ 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.¹⁵⁶

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 2008.¹⁵⁷ The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) coordinated humanitarian responses for IDPs until 2016, 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,

¹⁵⁴ Ibid., p. 2 (pages are unnumbered).

¹⁵⁵ At the time of writing, this document was not available to the author in English.

¹⁵⁶ Informant interview on file with the author.

¹⁵⁷ “Humanitarian Response: Afghanistan: Inter Cluster Coordination” (OCHA, n.d.). Available from www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/inter-cluster-coordination (accessed August 2020).

in general, OCHA only appears to collect estimates of people *affected* by disasters.¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹ Emergency responses are prioritized and dominate ANDMA interventions, while budgets for prevention and risk reduction activities are limited.¹⁶⁰ 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.¹⁶¹ 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.¹⁶² 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.¹⁶³ 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 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.¹⁶⁴

¹⁵⁸ See footnote 127 (OCHA, n.d.).

¹⁵⁹ See also footnote 7 (Rodrigo Mena, Dorothea Hilhorst and Katie Peters, 2019); footnote 17 (United Nations Human Rights Council, 2017), paragraph 13.

¹⁶⁰ See also footnote 7 (Rodrigo Mena, Dorothea Hilhorst and Katie Peters, 2019), p. 22.

¹⁶¹ 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 (accessed August 2020); "Coordination of Afghan Relief (CoAR)" (PreventionWeb, n.d.). Available from www.preventionweb.net/organizations/10029/profile (accessed August 2020); and www.coar.org.af.

¹⁶² 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.

¹⁶³ 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).

¹⁶⁴ For more on the Citizen's Charter, see www.ccnpp.org.

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,¹⁶⁵ especially compared to a more limited emphasis on solutions programming.¹⁶⁶ 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.”¹⁶⁷ 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.¹⁶⁸

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
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

¹⁶⁵ See footnote 142 (Asia Displacement Solutions Platform, 2019).

¹⁶⁶ 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).

¹⁶⁷ Footnote 19 (OCHA, 2020), p. 9.

¹⁶⁸ *Ibid.*

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.

Annexe 3 : Étude de cas de la Colombie

1. Conflict, disaster and displacement dynamics	121
2. IDP-specific laws and policies	123
3. Non-IDP-specific laws and policies	129
3.1. Disaster risk reduction and disaster risk management	129
3.2. Climate change adaptation	129
3.3. Development	132
4. Institutional structures and coordination architecture	133
4.1. IDP-specific laws and policies	133
4.2. Non-IDP-specific laws and policies	134
5. Insights on practice	135
5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics	136
5.2. Practice insights on law and policy	139
5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture	142
6. Interviews and acknowledgements	146

1. Conflict, disaster and displacement dynamics

Year	New disaster displacement	New conflict displacement	Conflict displacement stock (IDMC) ¹	Conflict displacement stock (Single Registry of Victims) ²
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.³ 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.⁴

¹ 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.

² Information provided by the country’s Victims Unit. On file with the author.

³ 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.

⁴ 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).

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.⁵ 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.⁶

Colombia has been affected significantly by internal displacement, primarily due to conflict.⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

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.¹¹ Many IDPs have lived in situations of internal displacement for years, even decades.¹² Among the reasons IDPs are in situations of limbo and unable to secure durable solutions

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 https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hno_2020_colombia_esp.pdf (accessed August 2020).

⁵ "Global Report on Internal Displacement 2019" (IDMC, 2019). Available from <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/> (accessed June 2020), p. 39.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ "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.

⁹ 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.

¹⁰ See, for example, footnote 1 (IDMC, 2019).

¹¹ See footnote 1.

¹² See for example, footnote 8 (Walter Kälin and Hannah Entwisle Chapuisat, 2017).

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 allocation for durable solutions.¹³ 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.”¹⁴

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.¹⁵ Since then, Colombia’s legal and institutional framework has been enriched, including by judgments and orders from its Constitutional Court.¹⁶ This section highlights several key developments, acknowledging that other pertinent laws, decrees and policies have been adopted, superseded or repealed.¹⁷

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.¹⁸ 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

¹³ Ibid., pp. 92–96.

¹⁴ Ibid., p. 93. See also footnote 7 (Gabriel Cardona-Fox, 2015), p.129, citing IDMC.

¹⁵ Footnote 7 (Gabriel Cardona-Fox, 2015), pp. 113–114.

¹⁶ *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).

¹⁷ 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.

¹⁸ *Law 387 on Internal Displacement of 1997* (Diario Oficial [Official Gazette], 1997). Available from <https://www.refworld.org/docid/5a255b374.html> (accessed June 2020).

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.¹⁹

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.²⁰ 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"),²¹ in which IDPs claimed they were not receiving services or protection as guaranteed under the 1997 IDP Law.²² 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.'"²³

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.²⁴

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."²⁵ 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."²⁶ The State was summoned to address structural causes, including insufficient budgetary resources, lack of institutional capacity, bureaucratic barriers to access to

¹⁹ *Ibid.*, Article 1.

²⁰ *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 (accessed June 2020). English translation available from https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Colombia_T-025_2004.pdf.

²¹ "How far may Colombia's Constitutional Court go to protect IDP rights?" (Manuel José Cepeda Espinoza, 2006). Available from <https://www.fmreview.org/brookings/cepedaespinosa> (accessed June 2020), pp. 21–23.

²² "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).

²³ Footnote 21, p. 22, presumably citing the judgment as the reference is not provided.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Footnote 22 (Rodolfo Arango Rivadeneira (ed.), 2009), p. 9, citing the decision.

²⁶ Footnote 21, p. 22.

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.²⁷

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.²⁸ 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."²⁹ Decision T-025/04 and the "unconstitutional state of affairs" continue to remain in force.³⁰

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.³¹ 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."³² Several articles of Colombia's 1991 Constitution, and in particular article 93, establish the relationship between international and domestic law.³³

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.³⁴

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

²⁷ "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).

²⁸ Ibid.

²⁹ Footnote 16 (Elizabeth Ferris, 2014), p. 18.

³⁰ Remote key informant interviews conducted between May and June 2020 on file with the author.

³¹ See footnote 20; footnote 21, p. 22; footnote 22 (Rodolfo Arango Rivadeneira (ed.), 2009).

³² *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.

³³ Ibid. p. 43. See also footnote 22 (Rodolfo Arango Rivadeneira (ed.), 2009), pp. 176–177.

³⁴ Footnote 32, p. 43.

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.³⁵ 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.³⁶ In fact, some suggest that the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement have fulfilled each of the following functions in the 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.³⁷

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).³⁸ 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,³⁹ and regulates the provision of humanitarian assistance, care and reparations, including compensation and land restitution.⁴⁰ 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.⁴¹ It contains rights-based language and references to international humanitarian and human rights standards.⁴² While the Victims Law does not mention the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement, the instrument was referenced in explanatory statements.⁴³

Definitions of victim and victim of forced displacement

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid., p. 44; footnote 20.

³⁷ 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.

³⁸ *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).

³⁹ Ibid., article 1.

⁴⁰ Ibid., article 2. See also the discussion of care, assistance and redress for Afro-Colombians.

⁴¹ Ibid., articles 11 and 12.

⁴² Ibid., articles 175 and 176. The Law requires the adoption of a National Plan for the Comprehensive Care and Reparations of Victims.

⁴³ *Gaceta del Congreso: 692 de 2010* (Colombia, 2010), p. 24. On file with the author.

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 3.⁴⁴ Accordingly, displaced persons, as victims, benefit from the framework of humanitarian assistance, care and reparations articulated in the Victims Law. Article 13 further 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.⁴⁵ 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.⁴⁶ 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);⁴⁷ (ii) emergency humanitarian assistance (such as minimum subsistence);⁴⁸ and (iii) transitional humanitarian assistance (such as accommodation and employment).⁴⁹ A qualitative assessment

⁴⁴ Footnote 38, article 60, paragraph 2. Gender neutral language has been inserted.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ *Ibid.*, article 47, paragraph 4.

⁴⁷ *Ibid.*, articles 62 and 63.

⁴⁸ *Ibid.*, articles 62 and 64.

⁴⁹ *Ibid.*, articles 62 and 65.

of vulnerability influences the duration of each of these phases and the content of the assistance.⁵⁰

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”.⁵¹ 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 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.⁵² 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 2013.⁵³ 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

⁵⁰ *Ibid.*, article 62.

⁵¹ 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.

⁵² See also articles 75, 77, 82, 91, 121 and 132.

⁵³ *Auto 119 de 2013* (Colombia, Constitutional Court, 2013). Available from https://www.refworld.org/cases,COL_CC,546f328b4.html (accessed July 2020).

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.⁵⁴ 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.⁵⁵

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 must be afforded under the 1997 IDP Law to persons who satisfy the broader definition of a displaced person under it.⁵⁶ 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.⁵⁷ 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).⁵⁸ This framework guides national and subnational stakeholders in the implementation of an integrated approach to DRM spanning risk identification, recovery and rehabilitation.⁵⁹ Article 2 indicates that risk management is the

⁵⁴ Ibid. See also “The displaced as victims of organized crime: Mexico and Colombia compared” (Nicolás Rodríguez Serna and Jean-François Durieux, 2016).

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ *Sentencia C-280/13* (Colombia, Constitutional Court, 2013). Available from https://www.refworld.org/cases,COL_CC,5b6d82cb4.html (accessed August 2020).

⁵⁷ For more background information, see, for example, “Analysis of disaster risk management in Colombia: a contribution to the creation of public policies” (Ana Campos García *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).

⁵⁸ *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).

⁵⁹ See footnote 57 (OECD, n.d.).

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.⁶⁰ Its main components relate to an organizational structure, planning instruments, information systems and financing mechanisms.⁶¹ Chapter III of the DRM Law addresses planning instruments, the primary one being the National Disaster Risk 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.⁶² A National Strategy for Emergency Response is envisaged as the overall action framework for emergency response and care.⁶³ 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.⁶⁴

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.⁶⁵ 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.⁶⁶ Article 81 also references the relocation of human settlements in connection with urban development projects, including

⁶⁰ Footnote 58, article 6(1).

⁶¹ *Ibid.*, article 7.

⁶² *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>.

⁶³ Footnote 58, articles 35 and 36.

⁶⁴ *Ibid.*, article 37. See also planning articles 38–42.

⁶⁵ *Ibid.*, article 40.

⁶⁶ *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.

housing construction in the context of disasters. Evacuation, however, is not mentioned in the DRM Law.⁶⁷

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.⁶⁸ A “disaster” is defined largely in the same manner, but also includes a response at the State and SNGRD levels.⁶⁹ Conflict and violence do not appear to be covered under this framework.⁷⁰ In this respect, however, the definition of “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.⁷¹ 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.⁷² 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.⁷³

National Climate Change Policy (2017)

⁶⁷ 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 (accessed August 2020).

⁶⁸ Footnote 58, articles 4(5), 57 and 58.

⁶⁹ *Ibid.*, articles 4(8), 55 and 56.

⁷⁰ 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.

⁷¹ See article 4(27). See also further elaboration of the definition.

⁷² *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 (accessed August 2020), article 1.

⁷³ *Ibid.*, articles 24 and 25.

The National Climate Change Policy was developed in 2017.⁷⁴ Law 1931 of 2018 states that the policy aims to incorporate climate change management into public and private decisions.⁷⁵ 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.⁷⁶ 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),⁷⁷ 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 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.⁷⁸

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.⁷⁹ 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

⁷⁴ "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_Políticas_Publicas_LIBRO_Final_Web_01.pdf (accessed August 2020).

⁷⁵ Footnote 72, article 16.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ "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).

⁷⁸ "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.

⁷⁹ "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).

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.⁸⁰ 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.⁸¹ 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).⁸²

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;⁸³ 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.⁸⁴ The Victims Unit, which acts as the Technical Secretariat of the Executive Committee,⁸⁵ is attached to the Administrative Department of the President of Colombia and is required to carry out its functions in a decentralized manner.⁸⁶ 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.⁸⁷ Under the Law, the former Single Registry of Displaced Persons was integrated into the Single Registry of Victims to form one register.⁸⁸ Victims, including victims of forced displacement, are required to register with the Single Registry of Victims within a certain

⁸⁰ For a discussion of the previous institutional architecture see for footnote 18 and footnote 16 (Elizabeth Ferris, 2014), p. 20.

⁸¹ Footnote 38, articles 159 and 161.

⁸² *Ibid.*, article 160.

⁸³ *Ibid.*, articles 162 and 165.

⁸⁴ *Ibid.*, article 162.

⁸⁵ *Ibid.*, article 164.

⁸⁶ *Ibid.*, articles 166 and 169.

⁸⁷ *Ibid.*, article 154.

⁸⁸ *Ibid.*

time limit, although a force majeure event may reset this time frame.⁸⁹ 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.⁹⁰ 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.⁹¹ The President of Colombia heads the SNGRD and is responsible for appointing a public functionary as director of the Risk Management Unit.⁹²

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 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.⁹³ 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.⁹⁴

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.⁹⁵ 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

⁸⁹ Ibid., articles 155 and 156.

⁹⁰ 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).

⁹¹ Ibid.

⁹² Footnote 58, article 10.

⁹³ Ibid., article 16. Other public and private entities can also be invited to participate.

⁹⁴ 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).

⁹⁵ Ibid., article 19.

management).⁹⁶ The committees have the power to create permanent or temporary technical advisory committees.⁹⁷

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.⁹⁸ 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.⁹⁹ 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.¹⁰⁰ Finally, chapter V of the DRM Law discusses the financing mechanism for DRM.¹⁰¹

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*).¹⁰² The Risk Management Unit is part of the CICC.¹⁰³ Article 5 creates the National Council on Climate Change (*Consejo 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.¹⁰⁴ 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

⁹⁶ *Ibid.*, articles 20–25.

⁹⁷ *Ibid.*, article 26.

⁹⁸ *Ibid.*, articles 12, 13 and 14.

⁹⁹ *Ibid.*, articles 27–31.

¹⁰⁰ The Risk Management Unit is also responsible for monitoring and evaluating the PNGRD.

¹⁰¹ Article 47.

¹⁰² Footnote 72, articles 4 and 16.

¹⁰³ *Ibid.*, article 4.

¹⁰⁴ *Ibid.*, articles 15 and 17.

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.¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶

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.¹⁰⁷

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

¹⁰⁵ 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).

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ 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.

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.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹

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.¹¹⁰

Vulnerabilities and double affectation

The term “double affectation” has been used to refer to people affected (and/or displaced) by both conflict and disaster,¹¹¹ even though it is not necessarily mentioned in the relevant laws.¹¹² 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

¹⁰⁸ Footnote 4 (IDMC, 2020), p. 56.

¹⁰⁹ “*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).

¹¹⁰ 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 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>.

¹¹¹ Informant interview on file with the author.

¹¹² 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.

(close to 3 million) and due to “natural disaster” (more than 2 million).¹¹³ 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.¹¹⁴ 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.¹¹⁵ 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.¹¹⁶ 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.¹¹⁷ 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 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-

113 “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 (accessed August 2020).

114 Footnote 4 (OCHA, 2020), pp. 19–20.

115 Informant interview on file with the author.

116 Informant interview on file with the author.

117 “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 (accessed August 2020).

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.”¹¹⁸ 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 and institutional frameworks.¹¹⁹ 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.

¹¹⁸ Informant interview on file with the author.

¹¹⁹ See, for example, footnote 57 and footnote 109.

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.¹²⁰ 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.¹²¹ 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.

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.

¹²⁰ Informant interview on file with the author.

¹²¹ 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>.

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."¹²²

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.¹²³ 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 affects 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.¹²⁴

Rights protection, State obligations and the role of the Colombian Constitutional Court

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

¹²² Informant interview on file with the author.

¹²³ Informant interview and correspondence on file with the author. Related entities include the Procuraduría General and Personeros (at local level).

¹²⁴ There is also an office that oversees disciplinary measures and processes for non-compliant public functionaries.

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.¹²⁵ 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.¹²⁶ Decision C-156/11 discusses the obligations of the State regarding the prevention of disasters.¹²⁷ 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 accordance with the Victims Law. If disaster-affected populations subsequently become displaced by conflict or violence, the Victims Unit is responsible for providing applicable

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).

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.¹²⁸ 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 preemptively 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."¹²⁹ 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."¹³⁰

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.¹³¹ 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,

¹²⁸ Informant interview on file with the author.

¹²⁹ Informant interview on file with the author.

¹³⁰ Informant interview on file with the author.

¹³¹ It is unclear if disaster-related risk factors are taken into account, including in the context of considering the notion of "dignity".

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.

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.¹³² Some informants noted the need to better align the social policy of the country given that social conditions are also responsible for vulnerability.¹³³ 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".¹³⁴ 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

¹³² Informant interview on file with the author.

¹³³ Informant interview on file with the author.

¹³⁴ Informant interview on file with the author.

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 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.

Organization	Number of interviewees
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.

Annexe 4 : Étude de cas du Niger

1. Conflict, disaster and displacement dynamics	148
2. IDP-specific laws and policies	149
3. Non-IDP-specific laws and policies	151
3.1. Disaster risk reduction and disaster risk management	151
3.2. Climate change adaptation	152
3.3. Development	153
4. Institutional structures and coordination architecture	153
4.1. IDP-specific laws and policies	153
4.2. Non-IDP-specific laws and policies	154
5. Insights on practice	156
5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics	156
5.2. Practice insights on law and policy	158
5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture	160
6. Interviews and acknowledgements	165

1. Conflict, disaster and displacement dynamics

Year	New disaster displacement	New conflict displacement	Conflict displacement stock ¹
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.² 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.³ 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.⁴

¹ 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).

² 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.

³ "Plan de Contingence Inondation 2020" (Niger, 2020), p. 5, on file with the author.

⁴ 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,⁵ but are yet to be compiled for displacement associated with drought.⁶ 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.⁷ Efforts to develop estimates and a better understanding of such displacements in Niger are under way.⁸ 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.⁹ In this context, IDMC also notes the linkages between conflict and disaster in many regions of the country,¹⁰ 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.¹¹

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 2012.¹² In December 2018, Niger adopted the Law on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons (IDP Law).¹³ Niger’s Ministry of Humanitarian Action and Disaster Management (MAHGC) had overarching responsibility for its development, which was coordinated through a steering committee

⁵ “What’s behind our data” (IDMC, n.d.). Available from <https://www.internal-displacement.org/countries/niger> (accessed June 2020).

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ “Africa report on internal displacement” (IDMC, 2019). Available from <https://www.internal-displacement.org/africa-report> (accessed June 2020), pp. 47–48.

⁹ See footnote 6 (IDMC, 2019).

¹⁰ Ibid., p. 8.

¹¹ Footnote 8 (IDMC, 2019), pp. 47–48.

¹² “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)

¹³ *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).

comprising representatives of various ministries and intergovernmental actors.¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶

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.¹⁷ 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.¹⁸ 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.¹⁹

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.²⁰ Conflict or violence is not referenced explicitly, presumably because "danger" is sufficiently broad to capture risks from these triggers.

Offences against IDPs

¹⁴ *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).

¹⁵ *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).

¹⁶ *Ibid.*, article 2(2).

¹⁷ *Ibid.*, article 6.

¹⁸ *Ibid.*, article 7.

¹⁹ Article 8 also discusses obligations to prevent the risks of internal displacement in the context of implementing development projects.

²⁰ *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.²¹ 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.²² 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.²³

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.²⁴ In a section on implementation, as part of a discussion on fields of application, are additional references to conflict and displacement.²⁵ 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*.

²¹ Ibid.

²² “*Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophe (SNRRC)*” (Niger, 2019), on file with the author.

²³ Ibid., p. 1.

²⁴ Ibid., p. 8.

²⁵ 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.²⁶

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),²⁷ but has not submitted it under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) process.²⁸ 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.²⁹ 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”.³⁰ Niger's Intended Nationally Determined Contribution (INDC), which was submitted in 2015, does not include references to IDPs, displacement or conflict.³¹

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.³² In its objectives, the PNCC lists strengthening and developing the adaptive capacities of its population, and highlights promoting endogenous adaptation strategies.³³ Although the policy does not mention displacement, there is one reference to human mobility.

²⁶ 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.

²⁷ “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 (accessed June 2020).

²⁸ “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 (accessed June 2020).

²⁹ “Submitted NAPAs” (UNFCCC, n.d.). Available from <https://unfccc.int/topics/resilience/workstreams/national-adaptation-programmes-of-action/napas-received> (accessed June 2020).

³⁰ “National Adaptation Programme of Action” (Niger, 2016). Available from <https://unfccc.int/resource/docs/napa/ner01e.pdf> (accessed June 2020), pp. 23–34.

³¹ “INDCs as communicated by Parties” (UNFCCC, n.d.). Available from <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx> (accessed June 2020).

³² “*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)

³³ *Ibid.*, pp. 6–7

In a section on the impacts of climate change on socioeconomic sectors, including agriculture and pastoral activities, 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.³⁴

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.³⁵ 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,³⁶ it contains multiple references to conflict and security, including references to conflicts between pastoralists and farmers.³⁷

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.³⁸ 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

³⁴ 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 National de l'Environnement pour un Développement Durable – PNEDD*).

³⁵ “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>.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ Footnote 13, article 26.

these institutions and structures are to be fixed by decrees, the status of which decrees is discussed in section 5.

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.³⁹ 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.⁴⁰ This mandate covers certain aspects of refugee and IDP protection.⁴¹ 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.⁴² 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*)).⁴³

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.⁴⁴ 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.⁴⁵ A National Steering Committee comprised of heads of agencies, including the Chief of Staff to the Prime Minister

³⁹ See “Ministry of Humanitarian Action and Disaster Management” (MAHGC, n.d.). Available from <https://mahgc.ne/> (accessed June 2020).

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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).

⁴³ 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).

⁴⁴ Ibid., pp. 16–19.

⁴⁵ Ibid., p. 3.

and the above-mentioned actors, is responsible for overseeing the implementation of the SNRRC.⁴⁶ Technical implementation of the SNRRC is undertaken by a Permanent Monitoring and Evaluation Secretariat, which is provided by the secretariat of the NFP-DRR and reinforced by focal points of key structures.⁴⁷

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.⁴⁸ 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,⁴⁹ 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.⁵⁰ The CNEDD's responsibilities include coordinating and monitoring the implementation of projects under the NAPA,⁵¹ 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.⁵² 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.⁵³ 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

⁴⁶ Ibid., p. 25.

⁴⁷ Ibid., p. 26.

⁴⁸ Ibid., p. 18.

⁴⁹ Ibid., pp. 17–18. See also “Le CNEDD” (CNEDD, n.d.). Available from <http://www.cnedd.ne/> (accessed June 2020).

⁵⁰ 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.

⁵¹ “National Adaptation Programme of Action” (Niger, 2006). Available from <https://unfccc.int/resource/docs/napa/ner01e.pdf> (accessed June 2020), p. 72.

⁵² Ibid.

⁵³ “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 (accessed June 2020), p. 13.

with the National Technical Commission on Climate Change and Variability, which was established in 1997).⁵⁴

Niger 2035: A Prosperous Country and a Prosperous People – Strategy for Sustainable Development and Inclusive Growth Strategy (Volumes I and II)

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”.⁵⁵ “We are trying to categorize things to make it simpler, but none of this is black and white.”⁵⁶ Resource scarcity, drought, floods, food insecurity, lack of access to basic services and chance 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.”⁵⁷

Concept of an IDP and connection to conflict and disasters

⁵⁴ Footnote 32, pp. 5–8.

⁵⁵ Informant interview on file with the author.

⁵⁶ Informant interview on file with the author.

⁵⁷ Informant interview on file with the author.

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).

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.”⁵⁸ 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.⁵⁹

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.

⁵⁸ Informant interview on file with the author.

⁵⁹ See discussion in section 1 of this case study. See also footnote 6.

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

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,⁶⁰ one of which concerns the modalities of application of the IDP Law and is to be implemented by the MAHGC.⁶¹ 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.⁶² 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.⁶³ Vulnerability criteria are to be established for protection and assistance through a participatory approach that includes IDPs and host communities.⁶⁴ Measures to protect and assist IDPs are to be taken after consultation with them, and in a manner that does not undermine social cohesion.⁶⁵ To support IDP resilience, income-generating activities are also to be established.⁶⁶ 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.⁶⁷ 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

⁶⁰ “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).

⁶¹ *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.

⁶² *Ibid.*, article 2(1).

⁶³ *Ibid.*, article 2(2).

⁶⁴ *Ibid.*, article 3.

⁶⁵ *Ibid.*, article 4.

⁶⁶ *Ibid.*, article 6.

⁶⁷ 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.

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.⁶⁸ 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.⁶⁹ The National Coordination Committee is required to have representatives at the regional, departmental and communal levels.⁷⁰

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”.⁷¹ The outstanding decrees relate to the funding mechanism and the national observatory noted under the IDP Law.⁷²

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.⁷³ 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

⁶⁸ Ibid., article 2.

⁶⁹ Ibid., articles 3 and 4.

⁷⁰ Ibid., article 5.

⁷¹ Written response from informant on file with the author.

⁷² Written response from informant on file with the author. See discussion in section 4.1 and articles 26–28.

⁷³ *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.

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 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.⁷⁴ 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.⁷⁵ 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

⁷⁴ 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.

⁷⁵ See footnote 60.

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 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.⁷⁶ 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.⁷⁷ As noted earlier and elaborated below, the Government is yet to systematically collect data on flood related displacement in Niger.

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.⁷⁸ 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.⁷⁹ Flood Response Committees are also established at the departmental, regional and communal levels.⁸⁰ 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.⁸¹

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.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 12–14.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 14–15.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 15.

⁸¹ *Ibid.*

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 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.⁸² 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.⁸³

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.⁸⁴

⁸² "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 (accessed July 2020).

⁸³ Ibid. pp. 4–7.

⁸⁴ The author was not able to obtain decrees or regulations concerning no-build zones.

A law on prohibiting construction in flood-prone areas has also been adopted but does not have an implementing decree,⁸⁵ 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.

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)⁸⁶ 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”⁸⁷ due to the “constant struggle to obtain funds”.⁸⁸ The limited funding available is mostly used to address emergency humanitarian responses and immediate needs, especially as crises expand into new regions.

Solutions

⁸⁵ Written response from informant on file with the author.

⁸⁶ 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).

⁸⁷ Informant interview on file with the author.

⁸⁸ Informant interview on file with the author.

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”.⁸⁹ 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.

Organization	Number of interviewees
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

⁸⁹ Informant interview on file with the author.

case study research and reviewed and provided feedback on a draft of this case study. All errors are the author's own.

Annexe 5 : Étude de cas des Philippines

1. Conflict, disaster and displacement dynamics	168
2. IDP-specific laws and policies	169
3. Non-IDP-specific laws and policies	171
3.1. Disaster risk reduction and disaster risk management	171
3.2. Climate change adaptation	174
3.3. Development	175
4. Institutional and coordination framework	176
4.1. Non-IDP-specific laws and policies	176
5. Insights on practice	179
5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics	179
5.2. Practice insights on law and policy	181
5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture	184
6. Interviews and acknowledgements	188

1. Conflict, disaster and displacement dynamics

Year	New disaster displacement	New conflict displacement	Conflict displacement stock ¹
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.² 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.³ Family or clan-based feuds, known as “rido”, in which “civilians” engage in armed violence, particularly over land, has also prompted displacements.⁴ At the end of 2019, over 180,000 people remained internally displaced due to conflict. In Mindanao, people also become displaced due to disasters

¹ 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 (accessed January 2021)

² 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.

³ Ibid; Philippines: Mindanao conflict (ACAPS, n.d.). Available from <https://www.acaps.org/country/philippines/crisis/mindanao-conflict> (accessed September 2020).

⁴ Informant interview on file with the author.

triggered by natural hazards such as typhoons, earthquakes and floods,⁵ and multiple displacements associated with both conflict and disaster occurs.⁶

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.⁷ This does not necessarily mean people who return have overcome protection and assistance needs associated with their displacement.⁸ 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.⁹ Displacement also occurs in the context of insecure land tenure or “informal rights”.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² In May 2013, President Aquino III vetoed an IDP bill on the basis that certain aspects were unlawful, and others, such as

⁵ 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).

⁶ Ibid.

⁷ 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.

⁸ “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.*

⁹ 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).

¹⁰ 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.

¹¹ Footnote 7 (Walter Kälin and Hannah Entwisle Chapuisat, 2017), annex I, section III.

¹² Footnote 5 (Human Rights Council, 2016), paragraph 9.

powers granted to the Philippines Commission on Human Rights, were unconstitutional.¹³ A revised bill from 2014 was based on and referenced the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement.¹⁴ 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.”¹⁵ The definition of IDP included these triggers of displacement.¹⁶ 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.¹⁷ The bill was presented to legislative bodies, but was never adopted.¹⁸

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.¹⁹ 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.²⁰

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;²¹ 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.”²² The act explicitly references the 1998 Guiding

¹³ *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.*

¹⁴ *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).

¹⁵ *Ibid.*, section 2. See also section 4.

¹⁶ *Ibid.*, section 3(h).

¹⁷ *Ibid.*, section 4.

¹⁸ Philippines (Global Protection Cluster, n.d.). Available from <https://www.globalprotectioncluster.org/2018/07/27/philippines/> (accessed September 2020).

¹⁹ Informant interview and exchanges on file with the author.

²⁰ *Ibid.*

²¹ For example, there are instruments on the rights of indigenous people.

²² *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.

Principles on Internal Displacement and addresses the rights and protection of children in situations of armed conflict, which include internally displaced children.²³ They are defined to include children who have fled in the context of armed conflict and situations of generalized violence.²⁴ 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. 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”.²⁵ “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.²⁶ 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.²⁷ It is supplemented by a plethora of other instruments.²⁸ 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.²⁹

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)

²³ *Ibid.*, section 5(k).

²⁴ *Ibid.*, section 5(v).

²⁵ 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.

²⁶ 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).

²⁷ 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.

²⁸ See discussion on operational and coordination plans in section 5.2.

²⁹ 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-gonzalezbenso> (accessed September 2020), which also highlights some of the limits of this approach.

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).³⁰ The act contains substantive provisions to shape the legal, policy, institutional, coordination, funding, accountability and implementation landscape on DRR and DRM.³¹ 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.³² 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.³³

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.³⁴ 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"³⁵ and "[e]nsure that disaster risk reduction and climate change measures are gender responsive, sensitive to indigenous knowledge systems, and respectful of human rights".³⁶

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."³⁷ Another provision tasks certain institutional

³⁰ 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 (accessed September 2020); "Disaster-induced internal displacement in the Philippines: the case of Tropical Storm Washi/Sedong" (Justin Ginnetti *et al.*, 2013). Available from <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2013-ap-philippines-DRR-country-en.pdf> (accessed September 2020).

³¹ *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).

³² *Ibid.*, section 2(a).

³³ *Ibid.*, section 2(d).

³⁴ *Ibid.*, section 4.

³⁵ *Ibid.*, section 2(b).

³⁶ *Ibid.*, section 2(j).

³⁷ *Ibid.*, section 3(j).

bodies with maintaining a database of locations of critical infrastructure and capacities, including evacuation centres.³⁸ Most notably, the mandated functions of local authorities include recommending the “implementation of forced or preemptive evacuation of local residents, if necessary”.³⁹ 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 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”.⁴⁰

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”.⁴¹ 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”,⁴² 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.⁴³ However, the term “complex emergency” is only used in two provisions, both on funding allocations.⁴⁴

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

³⁸ Ibid., section 12(c)(12).

³⁹ 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.

⁴⁰ Ibid., section 12(c)(16).

⁴¹ 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.

⁴² Ibid., section 3(II).

⁴³ Ibid., section 3(f).

⁴⁴ 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.”

management”.⁴⁵ 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.”⁴⁶

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.⁴⁷ The first NDRRMF was adopted in 2011.⁴⁸ 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”.⁴⁹

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.”⁵⁰ 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”.⁵¹

3.2. Climate change adaptation

Climate Change Act of 2009 and the National Framework Strategy on Climate Change 2010–2022

⁴⁵ Ibid., section 3(nn).

⁴⁶ Ibid., section 3(oo).

⁴⁷ Ibid., section 6(a).

⁴⁸ See footnote 30.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ 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.

The Climate Change Act of 2009 complements the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010.⁵² 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.⁵³ 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.⁵⁴ The Framework Strategy recognizes the adverse effects of climate change on human settlements and notes that migratory movements into at-risk areas are contributing to overall vulnerability to climate change.⁵⁵ However, it features no explicit references to displacement, nor to IDPs.⁵⁶

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).⁵⁷ 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.⁵⁸

3.3. Development

Philippine Development Plan 2017–2022

⁵² *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).

⁵³ *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."

⁵⁴ *Ibid.*, sections 11–13.

⁵⁵ "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 (accessed October 2020), section 5.2.6.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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 (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).

⁵⁸ "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).

The Philippine Development Plan 2017–2022 (PDP) contains one explicit reference to IDPs and several references to displacement.⁵⁹ 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.⁶⁰ 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.⁶¹ 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 poorest and families that belong to these communities need to be prepared to evacuate promptly.⁶²

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).⁶³ 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.⁶⁴ It has overall authority for policymaking, coordination, integration, supervision, monitoring and evaluation.⁶⁵ 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.⁶⁶ Some of these responsibilities require coordination with the CCC.⁶⁷

⁵⁹ “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).

⁶⁰ *Ibid.*, p.266.

⁶¹ *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.

⁶² *Ibid.*, p. 259.

⁶³ See footnote 31, section 5.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, section 6.

⁶⁶ *Ibid.*, section 6; section 16.

⁶⁷ *Ibid.*, section 6(j) and 6(n).

The Secretary of the Department of National Defense chairs the NDRRMC.⁶⁸ 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.⁶⁹ 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.⁷⁰

The Office of Civil Defense (OCD) is the Secretariat of the NDRRMC.⁷¹ 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 Executive Director of the NDRRMC.⁷² 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.⁷³

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.⁷⁴ 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.⁷⁵ 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.⁷⁶ 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.⁷⁷ The

⁶⁸ *Ibid.*, section 5.

⁶⁹ *Ibid.*, section 7.

⁷⁰ *Ibid.*, section 5.

⁷¹ *Ibid.*, section 8.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, section 9.

⁷⁴ *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.

⁷⁵ *Ibid.*, section 10.

⁷⁶ *Ibid.*, section 11.

⁷⁷ *Ibid.*, section 12.

LDRRMOs are under the office of the governor, the city mayor or the municipal mayor, as applicable.⁷⁸

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.⁷⁹ Local government units (LGUs) have the primary responsibility as first responders.⁸⁰

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.⁸¹ 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.⁸² The CCC's Advisory Board includes the Secretary of the Department of the Interior and Local 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.”⁸³ 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.⁸⁴

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.⁸⁵

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.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid., section 15.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ See footnote 52, section 4.

⁸² Ibid., sections 4–5.

⁸³ 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.

⁸⁴ Ibid., sections 8, 10 and 18.

⁸⁵ See footnote 58, p. 2.

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”.⁸⁶

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 with both conflict and disaster is prevalent. As such, in the Philippines, the “backdrop is disaster”.⁸⁷

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.”⁸⁸ While returns may not always comply with international standards (for example,

⁸⁶ 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”.

⁸⁷ Informant interview on file with the author.

⁸⁸ Informant interview on file with the author.

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 barangas 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.⁸⁹ 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

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.⁹⁰ Equally, there are situations and municipalities where the two triggers may affect the same people, such as when floods occur in areas affected by

⁸⁹ Informant interview on file with the author.

⁹⁰ Informant interview on file with the author.

fighting. For example, people who have fled in the context of the so-called “Marawi siege” have been affected by subsequent insecurity or disaster.⁹¹ Similarly, people displaced into evacuation centres in the context of the Zamboanga City crisis were subsequently affected by heavy rainfall and flooding.⁹² Informants also noted that in parts of Maguindanao province people are repeatedly displaced by conflict and violence and by disasters.⁹³ 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.⁹⁴

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 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

⁹¹ “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.

⁹² 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.

⁹³ 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).

⁹⁴ Informant interview on file with the author.

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,⁹⁵ 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 (NDRRMP) that sets out objectives and actions for reducing disaster risks.⁹⁶ 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.⁹⁷ 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.⁹⁸ 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

⁹⁵ 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).

⁹⁶ See footnote 31, sections 9(b) and 3(z).

⁹⁷ "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).

⁹⁸ "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 (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 (accessed September 2020).

disasters, as well as blurring of divisions between the disasters caused by natural and human-induced hazards.”⁹⁹ 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-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

⁹⁹ Ibid., p. 3.

to the BARMM legislature and the parliament has also passed a resolution supporting a children’s declaration¹⁰⁰ In addition, efforts are also under way to develop advocacy plans and build capacity.¹⁰¹

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.”¹⁰² 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.

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

¹⁰⁰ Resolution No: 48: Resolution Giving Full Support to the Bangsamoro Children’s Declaration in Commemoration of the 30th 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).

¹⁰¹ Informant interview on file with the author; it was not possible to obtain further information from specific actors within BARMM.

¹⁰² Philippines National Disaster Risk Reduction and Management Council, *NDRRMC Memorandum No. 22, s, 2017*, 2 February 2017, on file with the author.

Horizontal coordination on responses is embedded in a national cluster system, adopted in 2007 and refined based on experience.¹⁰³ The cluster system has been used throughout the country, including in disaster and conflict situations.¹⁰⁴ 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.”¹⁰⁵

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.”¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷

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 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

¹⁰³ “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.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ See footnote 102.

¹⁰⁶ “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.

¹⁰⁷ Ibid.

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).¹⁰⁸

Contingency planning for disaster and conflict

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.¹⁰⁹ 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

¹⁰⁸ “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).

¹⁰⁹ See Philippines: Disaster displacement data from preparedness to recovery (GP20, 2020). Available from https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/philippines_DDDPR.pdf (accessed January 2021).

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.¹¹⁰ For example, notable numbers of IDPs remained in a protracted predicament having fled in the context of the Marawi siege in 2017.¹¹¹ A variety of factors related 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

¹¹⁰ Informant interview on file with the author.

¹¹¹ 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).

the national level.¹¹² 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.¹¹³ 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

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.

Organization	Number of Interviewees
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

¹¹² Informant interview on file with the author.

¹¹³ “Humanitarian response: Philippines” (OCHA, n.d.). Available from <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/philippines> (accessed October 2020).

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.

Annexe 6 : Étude de cas de la Somalie

1. Conflict, disaster and displacement dynamics	191
2. IDP-specific laws and policies	194
3. Non IDP-specific laws and policies	200
3.1. Disaster risk reduction or disaster risk management	200
3.2. Climate change adaptation	203
3.3. Development	204
4. Institutional and coordination architecture	205
4.1. IDP-specific laws and policies	205
4.2. Non-IDP-specific laws and policies	207
5. Insights on practice	209
5.1. Practice insights on conflict, disaster and displacement dynamics	209
5.2. Practice insights on law and policy	214
5.3. Practice insights on institutional structures and coordination architecture	218
6. Interviews and acknowledgements	223

1. Conflict, disaster and displacement dynamics

Year	New disaster displacement	New conflict displacement	Conflict displacement stock ¹
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.² 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.³ 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.⁴

¹ 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” (UNHCR, n.d.). Available from <https://unhcr.github.io/dataviz-somalia-prmn/index.html#reason=&month=&need=&preigion=&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).

² 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.

³ 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.

⁴ 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,⁵ and severe storms, among other natural hazards. Floods also strike areas previously affected by drought.⁶ 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.⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ Droughts have combined with conflict, military offensives and Al-Shabaab’s interventions, inter alia, to create severe food insecurity or famine and compel movements.¹² 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

⁵ “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.gfdrr.org/sites/default/files/publication/GSURR_Somalia%20DINA%20Report_Volume%20I_180116_Lowres_0.pdf (accessed January 2021).

⁶ 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.

⁷ See footnote 3 (IDMC, 2019), p. 10.

⁸ Ibid.

⁹ “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).

¹⁰ “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.).

¹¹ 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).

¹² 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.

of vulnerability.¹³ 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 displacements triggered by drought and other factors as well as to distinguish between forced movements and seasonal migration.”¹⁴

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 displaced 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸ Large

¹³ 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).

¹⁴ 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).

¹⁵ 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 (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.

¹⁶ 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.

¹⁷ See for example, footnotes 3 and 4 and 6.

¹⁸ 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).

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 displacement in urban areas.¹⁹ Understanding of these dynamics is complicated by limited data on the trajectory and situation of returnees.²⁰

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.²¹ For the end of 2019, IDMC reports the same figure, and it appears that the estimate was not updated.²² 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".²³ IDPs were living across 2,000 sites, the majority of which were informal settlements on private land in urban areas.²⁴ 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.²⁵ 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.²⁶

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 2019.²⁷ In March 2020, Somalia deposited its instrument of ratification with the African Union.²⁸ 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

¹⁹ 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.

²⁰ Footnote 19 (IDMC, 2019) pp. 8 and 18.

²¹ Footnote 3 (IDMC, 2019), p. 48.

²² "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.

²³ *Ibid.*, p. 118.

²⁴ Footnote 15 (OCHA, 2020), p. 15. Correspondence indicates that there may be closer to 2,400 IDP sites as at the end of 2020.

²⁵ Footnote 5 (Somalia, Ministry of Planning, Investment and Economic Development, n.d.).

²⁶ "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.

²⁷ "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).

²⁸ "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 (accessed January 2021).

the Council of Ministers in February 2021.²⁹ The instrument is with the National Assembly for adoption.³⁰ The advancement of this Act through legislative channels before its final endorsement is of priority, 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).³¹ 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.³² 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.³³ The section also explains that in “the practice and implementation of [the] policy, national, regional and local authorities should abide by [such instruments]”.³⁴ 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 preceding 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.”³⁵ 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.”³⁶ 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”.³⁷ 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.”³⁸

²⁹ Correspondence on file with the author.

³⁰ Ibid.

³¹ 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).

³² Ibid., chapter 1.

³³ Ibid., chapter 1.5.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid., preamble.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., preamble (b).

³⁸ Ibid., preamble (background).

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 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.³⁹

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).⁴⁰ 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.⁴¹ 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.⁴²

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.”⁴³ 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.⁴⁴ 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”.⁴⁵ It also recognizes that “the various patterns of internal displacement may require a diversity of solutions to be made available to [...] IDPs, without distinction.”⁴⁶

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.⁴⁷ 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

³⁹ Ibid., chapter 1.3(1).

⁴⁰ Ibid., chapter 1.3(2).

⁴¹ Ibid., chapter 1.4 (8).

⁴² Ibid., chapter 1.4 (11).

⁴³ Ibid., chapter 1.4 (1).

⁴⁴ Ibid., chapter 1.4 (5).

⁴⁵ Ibid., chapter 1.4 (6).

⁴⁶ Ibid., chapter 1.4 (4).

⁴⁷ Ibid., glossary of terms.

have therefore left their habitual living space” are also captured within the IDP definition.⁴⁸ 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.⁴⁹

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]”.⁵⁰ 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.⁵¹ 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.⁵² 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.⁵³

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.⁵⁴ 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.”⁵⁵ Emphasis is

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ 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 (accessed November 2020). It does not, however, explicitly reference “forced eviction”.

⁵¹ Ibid. chapter 2, principle 1.

⁵² 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.

⁵³ Ibid., chapter 2, principle 2(2)(c).

⁵⁴ Ibid., chapter 2, principle 3(1)(e).

⁵⁵ Ibid., chapter 2, principle 11(1).

placed on area-based plans and joint analyses.⁵⁶ 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”.⁵⁷

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, 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.⁵⁸ 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.”⁵⁹ 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).⁶⁰

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”.⁶¹ 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.”⁶² The clearance of mines and unexploded ordinances are also explicitly referenced.⁶³ 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

⁵⁶ Ibid., chapter 2, principle 11(3)(a).

⁵⁷ Ibid., chapter 2, principle 11(3)(b).

⁵⁸ Ibid., chapter 3.2(1).

⁵⁹ Ibid., chapter 3.2(3).

⁶⁰ Ibid., chapter 3.2(6) and 3.2(7).

⁶¹ Ibid., chapter 3.3(1)(a).

⁶² Ibid., chapter 3.3(1)(j).

⁶³ Ibid., chapter 3.3(1)(e).

natural shocks”.⁶⁴ 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.⁶⁵ In this context, there are references to drought, climatic conditions, and to ensuring the safe and free movement of pastoralists.⁶⁶

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 mechanism for implementation of the policy. Other mechanisms include the National Development Plan (discussed in a later paragraph).⁶⁷

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.”⁶⁸ 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.⁶⁹

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).⁷⁰ Comprised of 17 articles, the Interim Protocol sets out eligibility, availability and allocation of land and assessment, determination and decision-making processes.⁷¹ It also cross-

⁶⁴ Ibid., chapter 3.3(4)(e).

⁶⁵ Ibid., chapter 3.3(3)(h) and 3.3(4).

⁶⁶ Ibid., chapter 3.3(4).

⁶⁷ Ibid., chapter 5.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ “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).

⁷⁰ “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).

⁷¹ “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).

references the Guiding Principles on Internal Displacement and the Kampala Convention as sources of fundamental rights and instruments ratified by Somalia.⁷² The instrument does not provide a definition of “IDPs”, but it does cross reference the NPRRI.⁷³ 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.⁷⁴ 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”.⁷⁵ FMSs and the BRA are responsible for determining these and making decisions in coordination with the National Commission for Refugees and IDPs (NCRI) (discussed in a later paragraph), inter alia, including the verification of beneficiaries in accordance with the NPRRI.⁷⁶ The Interim Protocol does not explicitly mention disaster or conflict.

National Eviction Guidelines (2019)

National Eviction Guidelines were also adopted in 2019.⁷⁷ 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.”⁷⁸ Its scope includes to “address the human rights implications of evictions in urban and rural areas.”⁷⁹ 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.⁸⁰ 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.⁸¹ 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)

⁷² Ibid., preamble.

⁷³ Ibid., article 8(1)(a).

⁷⁴ Ibid., article 1(5).

⁷⁵ Ibid., article 1(7). See also article 1(5)(a) relating to options in lieu of a valid legal document reflecting status.

⁷⁶ Ibid., articles 5–15.

⁷⁷ See footnote 70.

⁷⁸ “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.

⁷⁹ Ibid., article 2.2.

⁸⁰ Ibid., article 1.

⁸¹ Ibid., preamble.

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.⁸² 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."⁸³ 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 development.⁸⁴ These aspirations stem from commitments Somalia made under the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 (Sendai Framework).⁸⁵

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.⁸⁶ 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".⁸⁷ 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.⁸⁸ 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.⁸⁹

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*.⁹⁰ 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)".⁹¹ Notably, "risk" is defined in this policy as the "probability of harmful consequences, or expected losses [...] resulting from interactions between natural or

⁸² "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).

⁸³ *Ibid.*, paragraph 6.

⁸⁴ *Ibid.*, paragraph 41.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, chapter 1.

⁸⁷ *Ibid.*, paragraph 17.

⁸⁸ *Ibid.*, paragraph 19.

⁸⁹ *Ibid.*, paragraphs 20–24.

⁹⁰ *Ibid.*, glossary of terms.

⁹¹ *Ibid.*

human induced hazards which create vulnerable conditions” and recognizes the interactions between conflict and disaster.⁹² 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.”⁹³

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.⁹⁴ 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 provide support when necessary.⁹⁵ 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.⁹⁶

Both conflict- and disaster-related prevention measures are mentioned in the policy’s disaster prevention priorities, including indigenous disaster prevention and management strategies.⁹⁷ 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.⁹⁸ The recovery and resilience priority acknowledges chronic stresses as well as acute shocks from floods, conflicts or other hazards.⁹⁹

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid., paragraph 42.

⁹⁵ Ibid., chapter 3.2 and paragraph 43(i).

⁹⁶ Ibid., paragraph 43(viii); internal citations omitted.

⁹⁷ Ibid., paragraph 45.

⁹⁸ Ibid., paragraph 47.

⁹⁹ Ibid., paragraph 50.

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.¹⁰⁰ 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”.¹⁰¹

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.¹⁰² Coordination and partnership are another guiding principle since disaster management presents a complex set of problems that no single organization can respond to alone.¹⁰³

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”.¹⁰⁴ 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.”¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶

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).¹⁰⁷ However, it submitted a National Adaptation Programme of Action (NAPA) in 2013. The NAPA contains multiple

¹⁰⁰ Ibid., paragraph 84.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Ibid., paragraph 43(ii).

¹⁰³ Ibid., paragraph 43(vi).

¹⁰⁴ Ibid., paragraph 40.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid., paragraph 44(v).

¹⁰⁷ 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 (accessed November 2020).

references to IDPs and internal displacement.¹⁰⁸ It begins with a contextual discussion of conflict, droughts and floods and highlights the scale of internal displacement and cross-border movements.¹⁰⁹ In a discussion on vulnerable groups, the NAPA highlights IDPs and movements due to hazards and conflict.¹¹⁰ Other references to IDPs predominantly relate to IDP camps, while other references to displacement can be found in discussions on specific projects.¹¹¹ There are at least four mentions of the relocation of vulnerable coastal communities within lists of adaptation measures.¹¹² 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 of clan-based conflicts.”¹¹³ 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.¹¹⁴

In 2015, Somalia submitted its Intended Nationally Determined Contribution (INDC), which contains a reference to displacement.¹¹⁵ 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”.¹¹⁶ 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

¹⁰⁸ “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).

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 13.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 37.

¹¹¹ These replicate the language quoted in the Intended Nationally Determined Contribution.

¹¹² 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.

¹¹³ *Ibid.*, p. 43.

¹¹⁴ *Ibid.*, 56–57.

¹¹⁵ “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).

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 21. The document also contains references to other forms of human mobility, including migration.

Prosperous Somalia” (NDP 9).¹¹⁷ It “addresses the root causes of poverty and aims to improve the impacts of poverty experienced by households and individuals.”¹¹⁸ 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.¹¹⁹ 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.¹²⁰ 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.¹²¹ 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.¹²² 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”.¹²³

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.

¹¹⁷ “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).

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 23.

¹¹⁹ Nomadic pastoralists and agro-pastoralists are also listed as among the most vulnerable.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 28.

¹²¹ *Ibid.*, p. 106.

¹²² 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).

¹²³ *Ibid.*, background section. The NPRRI quotes article 5(2) of law no. 2 of 2016.

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.¹²⁴

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).¹²⁵ 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.¹²⁶ 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.”¹²⁷ There is also a discussion of FMSs and the BRA in the policy.¹²⁸ 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.”¹²⁹ 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.¹³⁰ However, as at the end of 2020, the ITRRI may not have been formally set up.¹³¹

¹²⁴ Ibid., chapter 4.1.1.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ Ibid., chapter 4.1.3.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid., chapter 4.6.

¹³⁰ Ibid., chapter 4.6

¹³¹ Correspondence on file with the author.

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.¹³² 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.¹³³

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.¹³⁴ 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.¹³⁵ If evictions affect IDPs, consultation with the NCRI and the MoHADM, or with relevant actors within the FMSs, is required.¹³⁶ The Guidelines permit FMSs and the BRA to establish eviction committees within their jurisdiction and lower levels of administration.¹³⁷ The NCRI is mandated to assist and guide IDPs affected by evictions to realize their rights.¹³⁸

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.¹³⁹ 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

¹³² See footnote 71, articles 14 and 15.

¹³³ *Ibid.*, article 8.

¹³⁴ "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.

¹³⁵ *Ibid.*, article 9.4.

¹³⁶ *Ibid.*, article 9.5.

¹³⁷ *Ibid.*, article 9.6.

¹³⁸ *Ibid.*, article 12.

¹³⁹ See footnote 82.

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 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 MoHADM.¹⁴⁰ 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".¹⁴¹ 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

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ See footnote 82, paragraph 36.

durable solutions with inter alia, UNHCR, the International Organization for Migration (IOM) and urban authorities.¹⁴²

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.¹⁴³ 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.¹⁴⁴

Somalia's National Development Plan 2020–2024: The Path to a Just, Stable and Prosperous Somalia

At the national level, the MoPIED is the key implementing and coordinating actor under the NDP 9.¹⁴⁵

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

¹⁴² See footnote 82, paragraph 85.

¹⁴³ See footnote 108.

¹⁴⁴ See footnote 115.

¹⁴⁵ See footnote 117.

factors.”¹⁴⁶ 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.¹⁴⁷ It is “problematic to isolate single motivations for movement” because “drought, conflict and insecurity are inextricably linked.”¹⁴⁸ If a person is “affected by drought, they are more vulnerable to conflict and vice versa.”¹⁴⁹ 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.”¹⁵⁰ “There is such interdependence in the motivations for movement.”¹⁵¹ 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.¹⁵² 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 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.¹⁵³ 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

¹⁴⁶ “Protection and return monitoring network: notes on methodology” (UNHCR Somalia, 2017). Available from <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/53888> (accessed November 2020).

¹⁴⁷ Informant interview on file with the author.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ See also footnote 15 (OCHA, 2019; OCHA, 2020).

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 provides – create complications too, including through interventions that restrict access to affected populations.¹⁵⁴ 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.¹⁵⁵ 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 as the crises affecting victims of disaster are viewed as existential.¹⁵⁶ 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,

¹⁵⁴ “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).

¹⁵⁵ See also footnote 15 (OCHA, 2019; OCHA, 2020).

¹⁵⁶ These dimensions are also related to *who* is affected by conflict.

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.”¹⁵⁷ Demographic information on clans and subclans is inadequate. However, it is likely that the majority of displacement tends to affect marginalized clans.¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹ 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 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

¹⁵⁷ Informant interview on file with the author.

¹⁵⁸ A census has not been carried out in Somalia since 1975 and therefore basic population data – including on minority clans – is outdated.

¹⁵⁹ 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.

Shabelle and Juba rivers. Floods were the dominant trigger for displacement in 2019 as at 31 October 2020.¹⁶⁰ 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 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

¹⁶⁰ See footnote 146.

timely solutions that consider triggers, drivers, topography, geography and livelihood options in relevant locations and to create incentives that support solutions.¹⁶¹ “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.”¹⁶² 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.¹⁶³ 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.¹⁶⁴

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 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

¹⁶¹ Informant interview on file with the author.

¹⁶² Informant interview on file with the author.

¹⁶³ See also Durable Solutions Initiative Mission Reports by Walter Kälin, on file with the author.

¹⁶⁴ Informant interview on file with the author.

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."¹⁶⁵ 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 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

¹⁶⁵ Informant interview on file with the author.

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 MoHADMD developed the National Humanitarian Strategy 2020–2024 to guide humanitarian responses in Somalia.¹⁶⁶ 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)

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.¹⁶⁷ Some FMSs also have their own durable solutions

¹⁶⁶ "National Humanitarian Strategy 2020–2024" (Somalia, Ministry of Humanitarian Affairs and Disaster Management, 2019), on file with the author.

¹⁶⁷ 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 (accessed November 2020).

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.¹⁶⁸ 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.¹⁶⁹ 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."¹⁷⁰ Promoting durable solutions for 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".¹⁷¹ In this context, references to IDPs and displacement occur throughout the document, including in terms of prioritization and phasing of interventions. The

¹⁶⁸ See also Global Compact on Refugees: Digital Platform (UNHCR, n.d.) Available from <https://globalcompactrefugees.org/channel/pledges-contributions> (accessed November 2020).

¹⁶⁹ "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 (accessed November 2020).

¹⁷⁰ *Ibid.*, p 5.

¹⁷¹ *Ibid.*

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”.¹⁷² 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.¹⁷³ 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.”¹⁷⁴ 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.”¹⁷⁵ 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 interventions necessary for their achievement has created “space” for “more mature” discussions, even if such discussions are still at an “early stage”.¹⁷⁶ 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

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Informant interview on file with the author.

¹⁷⁵ Informant interview on file with the author.

¹⁷⁶ See, for example, *ibid.*

Coordinator.¹⁷⁷ 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”.¹⁷⁸ 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.¹⁷⁹ A range of programmes that target or contribute to durable solutions have also been established and/or continue to operate in Somalia.¹⁸⁰ 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.¹⁸¹

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 2019.¹⁸² 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.¹⁸³ Members include the Office of the Prime Minister, the MoPIED, the NCRI, the MoHADM and the Ministry of Interior, Federal Affairs and Reconciliation.¹⁸⁴ 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.¹⁸⁵ The Office of the Prime Minister and the MoPIED chair the Secretariat.¹⁸⁶ Similar secretariat structures have also been established at the FMS and municipal levels. The

¹⁷⁷ See, for example, Durable Solutions Initiative Mission Reports by Walter Kälin, on file with the author.

¹⁷⁸ “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.

¹⁷⁹ “Durable Solutions Working Group Terms of Reference” (United Nations Somalia and Regional Durable Solutions Secretariat [ReDSS], 2020), on file with the author.

¹⁸⁰ For further information, see, for example, *ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.* (footnote 179), on file with the author; informant interview on file with the author.

¹⁸² See footnote 155.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ “Durable Solutions Working Group Terms of Reference” (United Nations Somalia and ReDSS, 2020), on file with the author.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Email communication, on file with the author.

Durable Solutions Secretariat also feeds into MDDS, although the work of the MDDS may have been temporarily suspended.¹⁸⁷

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.¹⁸⁸ 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.¹⁸⁹

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.¹⁹⁰ 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.¹⁹¹ The MDDS provides for a

¹⁸⁷ Email communication and correspondence, on file with the author.

¹⁸⁸ 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 (accessed January 2021)

¹⁸⁹ 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).

¹⁹⁰ “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.

¹⁹¹ 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.

forum for coordination of aid at the operational level between the federal government and international donors and actors.¹⁹²

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

¹⁹² 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.

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”.¹⁹³

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

¹⁹³ Informant interview on file with the author.

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).

Organization	Number of interviewees
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.