

Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2021

Honorable Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Sala séptima de Revisión

CORTE CONSTITUCIONAL

E.S.D.

REFERENCIA: Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia –**RADICADO:** T-8298253.**ACCIONANTE:** Josefina Huffington Archbold.**ACCIONADAS:** Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y, Gerente para la Reconstrucción del Archipiélago.

Vivian Newman Pont, Mauricio Ariel Albarracín Caballero, Laura Juliana Santacoloma, Natalia Daza Niño, Maryluz Barragán González, Valeria Medina Paredes y Cristina Annear Camero, directora e investigadoras del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia ⁻¹ -, presentamos intervención ciudadana en el proceso con Radicado T-8298253, frente a la **acción de tutela instaurada por Josefina Huffington Archbold en contra de la Presidencia de la República, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD), el Ministerio del Interior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Gerente para la Reconstrucción del Archipiélago, Susana Correa.** En este escrito

¹ La presente intervención se realizó con apoyo de la Red Suramericana para las Migraciones Ambientales - RESAMA. **RESAMA**, fundada en 2010, es una red independiente de investigadores que actúan en la práctica en temas relacionados a la migración ambiental, especialmente las agendas de movilidad humana, reducción del riesgo de desastres, cambio climático, derechos humanos y medio ambiente. Su objetivo, además de crear sinergias entre actores y agendas, es producir y disseminar información sobre el tema y promover su inclusión en los procesos de toma de decisiones, políticas públicas, marcos jurídicos a nivel regional, nacional y local, además de contribuir en el diseño y adopción de nuevos instrumentos internacionales. Por su acción, RESAMA destaca la importancia de un abordaje regional de la movilidad humana en el contexto de desastres, cambio climático y otros factores ambientales, y de los organismos, actores, políticas, prácticas y experiencias que se construyen en el continente.

principalmente se presentan argumentos constitucionales para *la protección de los derechos fundamentales a la información, la consulta previa y la propiedad colectiva del pueblo raizal ante las demoras y dificultades en el proceso de reconstrucción de la isla de Providencia, así como la inminencia de próximos desastres en la isla producto de eventos climáticos derivados del calentamiento global.*

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia – es un centro de investigación sociojurídica dedicado a la promoción de los derechos humanos en Colombia y el Sur Global, a la garantía del interés público y al fortalecimiento del Estado de Derecho. A lo largo de quince años hemos realizado acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas, incluyendo asuntos relacionados con justicia ambiental y acceso a condiciones de vida digna en el marco de asuntos relacionados con problemáticas derivadas del cambio climático.

Resumen del argumento

En esta intervención presentaremos argumentos que sustentan que en la presente acción de tutela se **deberían proteger los derechos fundamentales de la accionante y de todo el pueblo raizal a la información, a la participación y al territorio colectivo** vulnerados por diferentes problemas en la estructuración y puesta en marcha de los procedimientos de atención a la emergencia ocasionada por el paso del Huracán Iota en la isla de Providencia, en noviembre de 2020. Debido a dichas fallas, la comunidad raizal no cuenta con información suficiente, clara ni oportuna que garantice la participación del pueblo étnico en las decisiones relevantes sobre el futuro de la isla y de la comunidad, así como tampoco asistencia suficiente que les permita resistir ante un evento masivo de desplazamiento definitivo por razones de cambio climático como el ocurrido, lo que a su vez pone en grave riesgo sus derechos territoriales.

Para sostener nuestros argumentos, la presente intervención estará dividida en cuatro partes. En primer lugar, se hará *un resumen de los hechos de la tutela, sus pretensiones, y los fallos de instancia*. En segundo lugar, se presentarán *los elementos de relación entre el cambio climático como un factor que amplía el riesgo de violaciones a derechos humanos de poblaciones vulnerables*. En tercer lugar, se hará hincapié en *las consecuencias graves en la garantía de derechos fundamentales* en el caso concreto, específicamente a la consulta previa, al acceso a la información pública, y al territorio colectivo. Finalmente, se presentarán *las conclusiones, y peticiones* derivadas del anterior análisis.

1. RESUMEN DEL EXPEDIENTE

El 16 de noviembre del año 2020, hace un año, el huracán Iota recorrió la región insular del Caribe Colombiano, con lo que el 98% de la isla de Providencia y Santa Catalina quedó destruida, incluyendo hoteles, el aeropuerto y el hospital². El municipio declaró la emergencia con la publicación de los decretos 122³ y 123⁴ de 2020, y el gobierno nacional hizo lo mismo por medio del decreto 1472 de 2020⁵. En las semanas posteriores, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD) diseñó, y aún tiene activo, un plan de contingencia de 100 días⁶ para la recuperación de la isla. En los últimos meses han adelantado acciones conjuntas con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para iniciar lo que denominaron el *Plan 100 días para la Reconstrucción de la Isla*. Sin embargo, el Plan de Reconstrucción nunca fue debidamente socializado del pueblo raizal, ni se han dado garantías de participación en este proceso.

Por otro lado, existen problemas con las medidas que fueron dispuestas temporalmente para la atención de los damnificados por parte del Gobierno nacional. La comunidad de la isla ha denunciado que la calidad de las carpas no resiste a las condiciones climáticas de la isla⁷ y el

² El Tiempo. “El impresionante antes y después de Providencia tras el paso de Iota”. 24 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/isla-de-providencia-antes-y-despues-del-paso-del-huracan-iota-550072>

³ Alcaldía de Providencia y Santa Catalina. Decreto 122 de 2020. Disponible en: https://providenciasanandres.micolombiadigital.gov.co/sites/providenciasanandres/content/files/000521/26003_1-decreto-122-calamidad-publica-iota.pdf

⁴ Alcaldía de Providencia y Santa Catalina. Decreto 123 de 2020. Disponible en: https://providenciasanandres.micolombiadigital.gov.co/sites/providenciasanandres/content/files/000521/26009_2-decreto-123-urgencia-manifesta-iota.pdf

⁵ Decreto 1472 de 2020. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201472%20DEL%2018%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202020.pdf>

⁶ Portafolio. “Inició plan de 100 días para reconstruir el archipiélago”. 18 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/san-andres-y-providencia-inicio-plan-de-100-dias-para-reconstruir-el-archipiago-tras-huracan-iota-546760>

⁷ El Tiempo. “La gente está durmiendo en carpas que se mojan’: dicen en Providencia”. 4 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/providencia-denuncian-que-carpas-entregadas-no-sirven-y-se-mojan-552895>; Noticias RCN. “En carpas y cambuches aún viven familias damnificadas de Providencia”. 15 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.noticiasrcn.com/colombia/en-carpas-y-cambuches-aun-viven-familias-damnificadas-de-providencia-394308>

avance de reparación de las viviendas ha sido deficiente⁸ (aun teniendo como parámetro el cronograma fijado por el mismo gobierno nacional), lo que afecta la garantía de vivienda en condiciones dignas para las personas que se encuentran aún en la isla. Además, no hay salvaguardas para aquellas personas que tuvieron que desplazarse a otros lugares del país y no cuentan con garantías de protección sobre la tenencia de sus tierras, así como tampoco cuentan con planes de retorno⁹.

Como consecuencia de todo lo anterior, el 17 de diciembre de 2020, la accionante interpuso esta acción de tutela para garantizar los derechos fundamentales del Pueblo Raizal sobre el territorio insular de Providencia y Santa Catalina. Adicionalmente, se hizo una solicitud expresa de que se declarara la situación de desplazamiento climático de la población raizal de Providencia¹⁰.

Los habitantes del sector han hecho un llamado urgente a la protección de su territorio en materia ambiental y social **ante las inminentes obras que la Armada Nacional pretende ejecutar en el marco de la construcción de un guardacostas en la bahía de Old Town Bay**¹¹. La Armada inició este proceso con la construcción de un muelle en la bahía, donde afirman que se encuentra habilitada para que las embarcaciones de reconstrucción de la isla y los pescadores puedan acceder a Providencia de manera controlada¹². Si bien aún la reconstrucción de las viviendas en la isla se encuentra en un porcentaje muy reducido¹³,

⁸ A 15 de noviembre de 2021, de las 1.787 casas por reconstruir solo se había entregado 962, lo que da cuenta de un 54% de avance. En: El Espectador. "Las irregularidades en la reconstrucción de San Andrés y Providencia". 16 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/las-irregularidades-en-la-reconstruccion-de-san-andres-y-providencia/>

⁹ Las personas se desplazaron de Providencia especialmente para atender sus afecciones de salud. En: Caracol. "A pesar de la destrucción, habitantes de Providencia quieren volver a isla". 19 de noviembre de 2020. Disponible en: https://caracol.com.co/programa/2020/11/19/6am_hoy_por_hoy/1605786779_951668.html. No hay información sobre si el gobierno realizó algún plan en temas de protección a personas que se desplazaran, de retorno o censo. UNGRD. "Plan de Acción Específico Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina: Actividades por Sectores". 5 de marzo de 2020. Disponible en: <http://portal.gestionalriesgo.gov.co/archipielago/Documents/PAE-SAN-ANDRES.pdf>

¹⁰ Josefina Huffington. Acción de Tutela interpuesta contra Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y, Gerente para la Reconstrucción del Archipiélago. 17 de diciembre de 2020. Rád. 88-001-31-04-002-2020-00042-00.

¹¹ La Silla Vacía. "EN PROVIDENCIA, LA ARMADA APROVECHA IOTA PARA ASENTARSE EN LA ISLA". 21 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/en-providencia-la-armada-aprovecha-iota-para-asesentarse-en-la-isla/>

¹² Armada Nacional. "Armada De Colombia Fortalece Sus Capacidades En Providencia Con Construcción De Un Muelle En La Isla". 17 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/armada-de-colombia-fortalece-sus-capacidades-en-Providencia-con-construccion-de-un-muelle-en>

¹³ El Espectador. "Las irregularidades en la reconstrucción de San Andrés y Providencia". 16 de noviembre de 2021. Disponible en:

poniendo en riesgo a la población ante las inclemencias del clima, la Armada ha afirmado que la construcción de su nuevo guardacostas estaría lista para el segundo semestre del 2021¹⁴.

Esta construcción contraría la voluntad de la comunidad **que en 2015 se opuso al proyecto por medio de una consulta previa**¹⁵, y pone en peligro el ecosistema de manglar y las actividades de pesca y ocio de la comunidad en la zona¹⁶. La comunidad raizal teme que el gobierno esté aprovechando la situación de vulnerabilidad y el proceso de reconstrucción para pasar por encima de su voluntad y de sus planes de vida comunitaria¹⁷.

Ahora bien, el retraso en la reconstrucción de la isla no solo es grave porque ha pasado casi un año desde el anuncio del plan de 100 días para reconstruirla. Existe un malestar generalizado,¹⁸ entre otros, por la falta de priorización de la reconstrucción de las viviendas de la comunidad a partir de un ejercicio consultivo que debería ser un primer objetivo por afectaciones al medio ambiente, dada la priorización de construcciones como la estación de guardacostas, y especialmente por afectaciones a la salud que se han evidenciado en cómo la temporada de lluvias han impactado a las personas que continúan viviendo en carpas¹⁹. Además de las enfermedades respiratorias ocasionadas por las lluvias, se reportó un rebrote de coronavirus en la isla. A 10 de noviembre de 2021, se tenía conocimiento de 77 casos nuevos de Covid 19 y

<https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/las-irregularidades-en-la-reconstrucion-de-san-andres-y-providencia/>

¹⁴ Armada Nacional. “Un muelle y una estación de #Guardacostas para fortalecer las operaciones de vigilancia y control marítimo en #Providencia y #SantaCatalina. Los isleños tendrán todo el apoyo de nuestros #MarinosDeColombia en el #PlanRenacer” Publicación en Facebook. 17 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.facebook.com/watch/?v=286055076224254>

¹⁵ La Silla Vacía. “EN PROVIDENCIA, LA ARMADA APROVECHA IOTA PARA ASENTARSE EN LA ISLA”. 21 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/en-providencia-la-armada-aprovecha-iota-para-asesentarse-en-la-isla/>

¹⁶ Ibid.

¹⁷ El Espectador. “La vigilancia tras la reconstrucción de Providencia”. 4 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia/colombia-la-vigilancia-tras-la-reconstrucion-de-providencia-personajes-del-año-2021-el-espectador/>

¹⁸ Noticias Caracol. “Habitantes de Providencia protestaron para exigir pronta reconstrucción de sus casas”. 23 de junio de 2021. Disponible en: <https://noticias.caracoltv.com/caribe/habitantes-de-providencia-protestaron-para-exigir-pronta-reconstrucion-de-sus-casas>

¹⁹ Caracol. “Temporada de lluvia: Cientos de personas afectadas en Providencia”. 14 de julio de 2021. Disponible en: https://caracol.com.co/radio/2021/07/13/regional/1626146538_720365.html

tres muertes por esta causa²⁰. Esto resulta mucho más grave en el contexto de la isla, puesto que al cabo de un año no se ha avanzado en la reconstrucción del hospital²¹.

Consciente de los riesgos que se vivían en su momento y que se han venido materializando con el paso del tiempo, el 17 de diciembre de 2020, la accionante interpuso esta acción de tutela para garantizar los derechos fundamentales del pueblo raíz sobre el territorio insular de Providencia y Santa Catalina. Adicionalmente, se hizo una solicitud expresa para que se reconociera la situación de desplazamiento climático de la población raíz de Providencia para que el juez constitucional establezca unas salvaguardas mínimas en materias de atención de las personas desplazadas, de garantías de los derechos de acceso a información pública, participación en la atención a estos eventos, y a la protección de los derechos territoriales de las víctimas.

En decisión de primera instancia, el 22 de enero de 2021, la jueza de primera instancia amparó el derecho de petición de la comunidad raíz de Providencia y previno al Ministerio del Interior para garantizar la consulta previa de la comunidad raíz, pero declaró improcedente la acción de tutela frente a los demás derechos reclamados. De acuerdo con la sentencia, la información otorgada por la UNGRD da cuenta de pruebas suficientes sobre la diligencia de la entidad en garantizar el derecho a la vivienda de la población. Frente al tema de consulta previa, la sentencia establece que el proyecto de reconstrucción debe ser socializado con el pueblo raíz a través de consulta previa. Por último, frente al tema del reconocimiento de una situación de desplazamiento climático, la jueza de primera instancia no se pronunció en absoluto. Dicha decisión fue impugnada el día 28 de enero de 2021 y fue remitido el expediente a la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito de San Andrés²².

Habiendo agotado los 20 días hábiles para proferir el fallo de segunda instancia, el día 25 de febrero de 2021, **el Tribunal decidió decretar la nulidad de todo lo actuado hasta la**

²⁰El Tiempo “San Andrés pide limitar visitas a Providencia por aumentos de casos de Covid19” 11 noviembre de 2021. Disponible en <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/providencia-limita-visitas-de-turistas-a-la-isla-por-aumento-de-casos-covid-631544>

²¹ El País “Un hospital en carpas y familias sin hogar: Providencia sigue a medio reconstruir a un año del Iota. 8 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-11-08/un-hospital-en-carpas-y-familias-sin-hogar-providencia-sigue-a-medio-reconstruir-un-ano-despues-de-iota.html>

²² Juzgado Segundo Penal de Circuito de San Andrés. Sentencia del 22 de enero de 2021, rán. 88001310400220200004201.

presentación de la demanda por vicios en la integración del contradictorio. Esto se dedujo debido a que no habían sido vinculadas al proceso la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Providencia, la Secretaría de Salud de la Alcaldía de Providencia, la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Providencia, Coralina, y al Gerente Local para la Reconstrucción del Archipiélago, Lyle Newball²³. Ante esta decisión de nulidad, el 3 de marzo de 2021 fue remitido el expediente de tutela al juzgado de primera instancia para integrar correctamente al contradictorio y emitir nuevamente fallo de primera instancia.

El 16 de marzo de 2021, en sentencia de primera instancia, la jueza declaró improcedente la acción de tutela frente a los derechos reclamados por las mismas razones expuestas en la sentencia del 22 de enero de 2021. Finalmente, en **la sentencia de segunda instancia del 9 de junio de 2021, el Tribunal Superior de San Andrés confirmó la decisión de marzo de 2021 en la que se declaraba improcedente el amparo**. El Tribunal consideró que no se debía garantizar el derecho a la consulta previa en este caso ya que “*el desastre natural faculta al gobierno para que tome las medidas urgentes precisamente con el fin de proteger a la comunidad en todos sus derechos*”. Por otro lado, consideró que los derechos de petición elevados por la accionante “*dieron respuestas concretas, lo que se satisface el derecho fundamental de petición a la accionante*”. Frente a las demás reclamaciones no hubo pronunciamiento por parte del Tribunal.

En audiencia de selección de tutelas del 30 de agosto de 2021, **la Sala número 8 de Selección de la Corte Constitucional decidió revisar el expediente**. Este expediente fue repartido a la Magistrada Cristina Pardo como ponente. Adicionalmente, en noviembre del mismo año, por medio del Decreto 1482 se prorrogó por doce meses la declaratoria de situación de desastre en la isla. Con este decreto se permite flexibilización en cuanto a la contratación con el Estado, control fiscal de recursos, ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres, entre otros.

2. EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y EL CASO DE PROVIDENCIA

El cambio climático implica un agravamiento de la situación de derechos humanos en el mundo. Particularmente, zonas costeras y aquellas en que la presencia estatal ha sido

²³ Tribunal Superior de San Andrés, Sala Penal. Auto del 25 de febrero de 2021, rád. 88001310400220200004201. M.P. Javier de Jesús Ayos Batista.

insuficiente tienden a sufrir peores consecuencias de las peores condiciones climáticas en el planeta. Como se verá a continuación, alteraciones como lo son los cambios en precipitaciones; el aumento del nivel del mar; el aumento de las temperaturas y el aumento de eventos climáticos extremos, entre otros cambios, generan nuevas formas de violaciones a los derechos humanos, así como agravan la situación ya precaria en materia de derechos económicos y sociales de poblaciones vulnerables. A su vez, las políticas diseñadas para hacerle frente a la crisis climática, ya sean de mitigación o adaptación al cambio climático, pueden resultar en graves violaciones a los derechos humanos de no diseñarse mediante una perspectiva que los contemple desde un primer momento.

Atender a los derechos humanos como punto de partida para enfrentar la actual crisis climática resulta necesario para proteger a la población de amenazas y de violaciones más graves a los derechos humanos. En el caso de Providencia, es necesario analizar los hechos relevantes a partir de un enfoque transversal de derechos humanos y el impacto del cambio climático.

2.1. La relación entre el cambio climático y derechos humanos

De acuerdo con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992, el cambio climático es un cambio de clima que es causado de forma directa o indirecta por la actividad humana, y que altera la composición de la atmósfera mundial. Esta Convención reconoce que el cambio climático puede desencadenar efectos adversos como cambios en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales, impactando el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, la salud y el bienestar de los humanos.

Los efectos adversos del cambio climático se manifiestan de formas diversas. Naciones Unidas resalta que desde 1880 a 2012 la temperatura mundial ha aumentado 0,85 grados centígrados y se espera un aumento de hasta 1,5 grados en total²⁴. Además, los océanos se han calentado y ha subido el nivel del mar 19 centímetros entre 1901 y 2010²⁵. Estas consecuencias no son menores. Tal y como ha mencionado la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “*cada vez hay más tormentas y las mareas podrían sumergir a naciones isleñas y*

²⁴ Naciones Unidas. Objetivo 13: Acción por el clima. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>

²⁵ Ibid.

ciudades costeras enteras. Los incendios arrasan nuestros bosques y los glaciares se están derritiendo” (negrillas fuera del texto)²⁶. El cambio climático tiene la capacidad de producir unas consecuencias catastróficas para la supervivencia humana como la conocemos.

Sin embargo, este no es el único asunto de importancia alrededor del cambio climático. Es urgente analizar la forma en que los efectos del cambio climático producen “una amenaza inmediata y de gran alcance para la población y las comunidades de todo el mundo y tiene repercusiones sobre el pleno disfrute de los derechos humanos”²⁷. Estos impactos se pueden ejemplificar, al menos, a través de tres derechos humanos, y de una situación estructural de riesgo de derechos humanos frente a todo un grupo poblacional. En primer lugar, *el cambio climático agravará el derecho de acceso al agua potable* “al reducir su disponibilidad en algunas regiones y aumentar la frecuencia de las sequías en muchas zonas que ya son áridas”²⁸. En segundo lugar, se afectará *el derecho a la seguridad alimentaria por las disminuciones de dimensión de la producción de los cultivos*, junto con un incremento gradual de los precios de los alimentos²⁹. En tercer lugar, se pondrá en riesgo la *integridad cultural y la vida digna* de poblaciones insulares o costeras, que podrían perder masa terrestre³⁰. Finalmente, y como se hará énfasis en la siguiente sección, el cambio climático contribuirá a incrementar *los flujos de desplazamientos internos, de migraciones forzosas y la situación de vulnerabilidad de personas desplazadas climáticas frente a sus derechos fundamentales*³¹.

A su vez, estas violaciones a los derechos humanos producto de los cambios del clima físico impactan de forma diferenciada a poblaciones ya vulnerables, quienes debido a desigualdades e inequidades, ven sus derechos “*todavía más afectados y carecen de las condiciones o capacidades necesarias para adaptarse y mitigar sus consecuencias*”³². Según el **Relator Especial sobre Derechos Humanos y Pobreza Extrema**, los contextos de hambruna, pérdida de cultivos, incrementos en enfermedades, entre otras consecuencias, será más generalizado

²⁶ Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas Michelle Bachelet. Discurso de Apertura. 42 Sesión del Consejo de Derechos Humanos. Ginebra, 9 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24956&LangID=E>

²⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Resolución 7-23 de 2008. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf

²⁸ CEPAL. “CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHOS HUMANOS CONTRIBUCIONES DESDE Y PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”. 2019. Pág. 13. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44970/4/S1901157_es.pdf

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

en el caso de personas que habitan en condiciones extremas de pobreza³³. Asimismo, el **Grupo de Trabajo de Expertos de Afrodescendientes del Consejo de Derechos Humanos** ha resaltado el racismo ambiental al cual las poblaciones afrodescendientes han sido sujetas durante años, y a la amenaza a sus derechos humanos en el marco de una crisis ambiental cuyos impactos se verán principalmente en islas y zonas costeras, mayoritariamente habitadas por poblaciones negras³⁴.

Todas estas alertas que han sido puestas en conocimiento público por parte de organismos internacionales han afectado a la población de Providencia con el paso de los huracanes Eta e Iota en el año 2020. Actualmente, el pueblo raizal se enfrenta a un panorama cada vez más crítico por dos razones. En primer lugar, *las personas de la isla han vivido afectaciones en su vivienda, acceso al agua, soberanía alimentaria, y tenido que desplazarse fuera de la isla en muchos casos*. Por otro lado, existe un riesgo latente de que otros huracanes más fuertes tengan una trayectoria que afecte la isla de forma más frecuente. Ante esta situación, cabe preguntarse cuáles son las obligaciones que tiene el Estado colombiano para atender este hecho, que involucra tanto un desastre materializado, como el riesgo de que otros eventos de esta magnitud puedan materializarse de nuevo.

Para entender los compromisos del Estado colombiano en el marco de la protección de derechos en el marco de los efectos del cambio climático, se debe hacer una referencia a la característica de la Constitución Política como una Constitución Ecológica. Se considera esto, ya que contiene múltiples menciones en su articulado (C.P. arts. 58, 66, 67, 79, 80, 82, 226, 268, 294, 330, 331, 332, 333, 334, 339, 340, 366) que buscan garantizar el medio ambiente sano a través de obligaciones a cargo del Estado³⁵. Esta relación del ser humano con su medio ambiente se compagina con los compromisos del Estado en materia de cambio climático. La Corte Constitucional ha sido clara en afirmar esta relación entre la Constitución Ecológica, la protección al medio ambiente, y las disposiciones en materia de cambio climático de la siguiente forma:

"la Corte Constitucional ha dado una importancia crucial a la relación entre el ser humano y sus derechos fundamentales y el cuidado de su entorno. Este discurso

³³ Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos: Pobreza Extrema y Cambio Climático. 17 de julio de 2019. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/41/39>

³⁴ Naciones Unidas. Reporte del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes: Environmental Justice, the Climate Crisis and people from African descent. 21 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27603&LangID=E>

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

constitucional acogido por la Corte responde de forma coherente a las preocupaciones de la comunidad internacional que se reflejan en documentos como la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, el Tratado de Montreal de 1987, la Declaración de Río de 1992, la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kyoto de 1997, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, entre otros” (negrillas fuera del texto)³⁶.

A su vez, la Corte ha mencionado de forma clara que “el cambio climático compromete el goce efectivo de los derechos humanos, porque el incremento en la temperatura afecta especialmente a poblaciones vulnerables”³⁷. Por ende, no solo es necesaria una atención especial en materia de prevención de afectaciones a derechos humanos en estos contextos, sino que el Estado garantice la protección de las personas en estos contextos de debilidad manifiesta (C.P. art. 13). Asimismo, para garantizar una prevención de las barreras en el goce de los derechos humanos, la Corte Constitucional reconoce la existencia de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1994, las Conferencias de las Partes de este tratado, y el Acuerdo de París, como instrumentos en los que se encuentran las principales obligaciones del Estado para este fin³⁸. Los lineamientos generales en materia de estos compromisos, según la Corte, se refieren principalmente en la ley 1931 de 2018 y en la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)³⁹.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, aprobada por la Ley 164 de 1994, cuenta con obligaciones generales para que **los ecosistemas colombianos se adapten al cambio climático a través de la acción estatal**, y se asegure que el desarrollo económico se mantenga de forma sostenible (Ley 164 de 1994, art. 2).

Por otro lado, la Conferencia de las Partes número 21 sobre el cumplimiento de la **Convención Marco de Cambio Climático adoptó el Acuerdo de París**, cuya adopción en Colombia se realizó por medio de la Ley 1844 de 2017, y que ha sido utilizado como un instrumento jurídico vinculante para la interpretación de violación y amenaza de derechos relacionados con el cambio climático en el país por parte de la Corte Suprema de Justicia⁴⁰. Este Acuerdo aterriza

³⁶ Ibid.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-056 de 2021, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 12 de febrero de 2018, rán. STC4360-2018, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

las obligaciones en materia de cambio climático de forma mucho más concreta, y tiene un enfoque muy importante sobre la **adaptación, y la protección ante los efectos adversos del cambio climático por parte de los Estados.**

Resalta además, frente a este Acuerdo, la importancia a nivel constitucional que la misma Corte le ha dotado a través de su examen de constitucionalidad. Particularmente, para la Corte, los compromisos que se encuentran en este Acuerdo a cargo del Estado responden a un cumplimiento cabal de los mandatos de la Constitución Ecológica a través de una protección del medio ambiente en contextos de cambio climático. Especialmente, reconoce que los mandatos de este Acuerdo

"responden a los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, consagrados en los artículos 79 y 80 Constitucionales, y son consonantes con la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, que son las bases de las relaciones internacionales del país, en atención a lo establecido en el artículo 226 Superior.

De igual manera, esta disposición promociona y vela por la protección del cambio climático, de forma que se garantice un desarrollo sostenible, tal como lo establece el artículo 80 constitucional"⁴¹ (negrillas fuera del texto).

Específicamente, el artículo 7 del Acuerdo refiere el compromiso de los Estados sobre mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, así como sobre la adaptación de los asentamientos de las personas. Este último se refiere a *"aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada"* (negrillas fuera del texto). La adaptación, que se enfoca entonces en generar condiciones físicas adecuadas para hacer frente a posibles efectos adversos del cambio climático, según el mismo artículo 7 busca proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas, especialmente de los países del sur global, que son generalmente los más vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Por otro lado, establece la obligación de que todos los esfuerzos de adaptación

"responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes cuando sea el caso”⁴² (negrillas fuera del texto).

Por otro lado, este instrumento también refuerza los compromisos del Estado sobre cómo hacer frente a las pérdidas y daños que se generen por los efectos adversos del cambio climático en su artículo 8. En este sentido se menciona un compromiso que debe ser entendido de forma integral y en el que se incluye, por lo menos, una obligación de establecer sistemas de alerta temprana, una **evaluación y gestión integral del riesgo**, así como un enfoque de **resiliencia de las comunidades, los medios de vida y los ecosistemas**.

Finalmente, las obligaciones en materia de cambio climático se terminan de reforzar en el país por medio de la Ley de Cambio Climático (Ley 1931 de 2018). Por medio de esta ley se señalan compromisos mínimos de gestión sobre cambio climático a cargo de instituciones públicas y privadas, y también reafirma un compromiso de atender este problema de forma coordinada por parte de todos los sectores en la Nación y los territorios.

Así pues, el Estado colombiano se encuentra en la obligación de adoptar medidas para salvaguardar los derechos humanos en este contexto. El incorporar una perspectiva de derechos humanos como punto de partida para tratar asuntos relacionados a la actual crisis climática resulta imprescindible no solo por el riesgo inmediato que representa este fenómeno a la garantía de los mismos, sino porque es en sí misma una obligación del Estado colombiano siendo los compromisos adquiridos mediante tratados internacionales y la parte constitutiva de la carta política.

No obstante, el cumplimiento de estas obligaciones en el marco del desastre generado por Iota no ha sido certero. El proceso de reconstrucción de la isla no tiene un enfoque de adaptación, transparente, participativo, ni de resiliencia como se verá más adelante. Por ende, un enfoque de adaptación y de gestión de daños deficiente genera una situación de vulnerabilidad mayor para las personas de la isla, que a su vez puede desencadenar un escenario de desplazamiento climático masivo y definitivo de la isla.

⁴² Acuerdo de París, 2015, art. 7.

2.1. El desplazamiento climático provocado en la isla de Providencia

El paso del huracán Iota por Providencia y Santa Catalina es uno de los primeros casos más evidentes de desplazamiento climático en Colombia, y la primera oportunidad que tiene la Corte Constitucional para evaluar bajo esta óptica el problema de riesgo de violaciones estructurales de derechos humanos en la isla. Con ocasión del paso del huracán, varias personas abandonaron la isla por su protección e integridad física⁴³, especialmente a otros lugares del Archipiélago como San Andrés⁴⁴.

Conforme a la Organización Internacional para las Migraciones - OIM -, y a investigaciones de la Defensoría del Pueblo en 2011⁴⁵, la población que se ve obligada a abandonar sus hogares y tierras por el impacto producido por el cambio climático sufre directamente una violación sistemática de sus derechos fundamentales⁴⁶. El desplazamiento climático supone la afectación en la identidad de una comunidad con respecto a un territorio. Esto es relevante pues:

“el quebrantamiento y ruptura de estas identidades con el espacio construido, es lo que genera esa des-territorialización, la cual materializa no sólo una crisis climática o medio-ambiental, sino una crisis humana, cuyo espacio trascienden los límites geográficos demarcados por determinado territorio y los límites normativos que reconocen la protección de derechos humanos demarcados por determinado ordenamiento jurídico.”⁴⁷

⁴³ RCN Noticias. “Huracán Iota: El drama de los desplazados de Providencia”. 18 de noviembre de 2020. Disponible en:

<https://www.noticiasrcn.com/nacional/desplazados-y-sin-un-lugar-donde-quedarse-el-drama-de-los-desplazados-de-providencia-365870>

⁴⁴ Forbes. “Damnificados de Iota en Colombia, entre el éxodo y las noches a la intemperie”. 22 de noviembre de 2020. Disponible en:

<https://forbes.co/2020/11/22/actualidad/damnificados-de-iota-en-colombia-entre-el-exodo-y-las-noches-a-la-intemperie/>

⁴⁵ Organización Internacional para las Migraciones, " Guía diagnóstica de migración humana por cambio climático", consultada el 17 de febrero de 2021 https://www.researchgate.net/publication/328173073_Guia_diagnostica_de_migracion_humana_por_cambio_climatico.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Munévar Quintero, et. al. (2014). Cambio Climático y Desplazamiento Ambiental Forzado: Estudio de caso en la Ecoregión Eje Cafetero en Colombia. Javier Gonzaga Valencia Hernández (Editor) Cambio Climático y Desplazamiento Ambiental Forzado: Estudio de Caso en la Ecoregión. Bogotá. Pág.40

Como se verá en esta sección, existen dos grandes problemas alrededor de esta situación: 1) el desplazamiento climático, que en este caso fue un fenómeno temporal ya que muchas personas han vuelto a la isla, puede tornarse en uno definitivo si no se toman medidas de prevención y gestión adecuadas; y 2) existe un vacío jurídico en materia de este tipo de desplazamiento que no le permite en este momento al Estado generar algunas salvaguardias mínimas para proteger a las víctimas, y que el juez constitucional debe poner en marcha.

2.1.1. La población de Providencia se enfrenta a un escenario definitivo de desplazamiento climático

Como ya fue mencionado, el paso del huracán Iota en 2020 provocó el desplazamiento masivo de las personas a San Andrés o a la zona caribe de Colombia continental. Este desplazamiento era mayormente suscitado por los problemas de acceso a servicios básicos en la isla como vivienda, agua, salud, entre otros. A un año del evento del huracán Iota, la situación de la isla ha permitido el retorno de muchas personas. No obstante, si en la isla no se atienden asuntos de prevención y gestión de desastres, es muy posible que con el paso de otro huracán de igual o mayor intensidad se aumenta la posibilidad de que las personas de la isla decidan abandonarla de forma definitiva. Esto no solo pone en riesgo la calidad de vida de los habitantes de estas islas, que encuentran en este lugar su principal lugar de vivienda, sostenimiento básico y vida en general. Este riesgo de desplazamiento masivo y definitivo pone también en riesgo la pervivencia de la cultura de las personas, que hacen parte del pueblo étnico raizal, y que mantienen una relación física, ecológica y social con las islas.

Según la Ley 1523 de 2012 existen tres componentes esenciales en cuanto a temas de prevención y gestión de riesgos: i) el conocimiento del riesgo, ii) la reducción del riesgo, y iii) el manejo de desastres⁴⁸. En Providencia, antes incluso del paso del huracán Iota había problemas en la activación de la ruta de gestión de riesgos que pueden acrecentar el riesgo de desplazamiento climático si no se enmiendan de forma pronta. Por un lado, hay problemas en temas de *adaptación al cambio climático*, o *reducción de riesgo*. Si bien el plan de ordenamiento territorial del departamento⁴⁹, así como sus documentos de seguimiento⁵⁰,

⁴⁸ UNGRD. "Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Una estrategia en desarrollo. 2015-2025". 2025. P. 100.

⁴⁹ Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. "Plan de Ordenamiento Territorial 2003-2020. Decreto 325 de 2003". Disponible en: <https://www.sanandres.gov.co/index.php/gobernacion/nORMATIVIDAD/decretos/9756-decreto-pot-325-de-2003/file>

⁵⁰ Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. "Plan de Ordenamiento Territorial - DOCUMENTO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN - DICIEMBRE 2020". Disponible en: <https://www.sanandres.gov.co/index.php/gestion/planeacion/plan-de-ordenamiento-territorial>

involucran reglamentación relacionada con la mitigación del riesgo, existen vacíos especialmente en temas de infraestructura resiliente. Según el DNP, a 2018, las inversiones de la isla en gestión del riesgo implicaban únicamente el 17% para la reducción de riesgos⁵¹.

Además, existen problemas en la *atención al desastre* que han sido continuos y críticos. Más allá de los problemas que involucran una grave violación de derechos fundamentales, y que serán abordados en las siguientes secciones, existen falencias de cómo se manejó el desastre desde el momento de detección de las alertas de huracán en la isla. La ruta de recuperación ante desastres debe contar con una serie de priorizaciones en su manejo. La División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación establece, a partir del Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015, una serie de priorizaciones en el tema de la gestión de riesgos, entre los que se encuentran, entre otros, los **ecosistemas sostenibles**; la **adaptación ante el cambio climático**; el fortalecimiento del **sector salud y hospitales seguros**; la protección de las **instalaciones públicas más importantes**; los esquemas de recuperación y redes de seguridad social; la **planificación territorial**, entre otros⁵². Toda esta recuperación además debe tener un componente transversal de **perspectiva de diversidad cultural, así como una participación comunitaria** y de voluntarios⁵³.

No obstante, a la fecha la reconstrucción de Providencia ha optado, según lo que se encuentra público y visible a la comunidad, en la reconstrucción de casas de forma ágil y sin tener en cuenta una estructura mínima de refugio antihuracán. Si bien hace un año era noticia que la construcción de las casas tendría una estructura antisísmica y antihuracán⁵⁴, actualmente, **de las 1.787 casas que necesitaban ser reparadas o reconstruidas totalmente solo ha sido finalizada la obra de 1.090⁵⁵**, sin ser claro que cuenten con este tipo de estructura antihuracán

⁵¹ DNP. “ÍNDICE MUNICIPAL DE RIESGO DE DESASTRES AJUSTADO POR CAPACIDADES”. 2018. Pág. 48. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/IndiceMunicipaldeRiesgodeDesastres.pdf>

⁵² Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía. “Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres Una Guía”. 2009. Disponible en: <https://www.fao.org/3/i0304s/i0304s.pdf>

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Noticias Caracol. “En Providencia construirán casas antisísmicas y antihuracanes, según el Gobierno”. 21 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://noticias.caracoltv.com/caribe/en-providencia-construiran-casas-antisismicas-y-antihuracanes-segun-el-gobierno>

⁵⁵ Blu Radio. “La isla de Providencia abrirá sus puertas a turistas desde Semana Santa de 2022”. 11 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.bluradio.com/blu360/caribe/la-isla-de-providencia-abrira-sus-puertas-a-turistas-desde-semana-santa-de-2022>

⁵⁶. Este proceso de reconstrucción no tiene en cuenta un marco de adaptación ante el cambio climático, ya que no pone como prioridad la resiliencia de las viviendas ante desastres de igual o mayor magnitud. Por otro lado, no existe priorización de reconstrucción estructural de infraestructura pública, contando hospitales, instituciones educativas, entre otras, no es clara⁵⁷. A ello se le suma que, si bien no hay hospital⁵⁸, y no se encuentran completas las casas⁵⁹, la Armada Nacional se está preparando para la construcción de una estación de guardacostas⁶⁰ en un predio que posee en sus inmediaciones varios ecosistemas naturales que son de especial interés y protección ambiental y jurídica.

Así, la imprecisión de la ruta de gestión de riesgo y desastre en la isla limita la exigibilidad de las necesidades del pueblo raizal ante la autoridad competente. El proceso de reconstrucción de la isla no ha sido consultado al pueblo raizal, y no existe un documento detallado y transparente con el que las personas puedan hacer una veeduría profunda o participar activamente de las acciones de reconstrucción aportando sus saberes ancestrales. Como ya fue mencionado, esto se traduce en la vulneración de derechos humanos de los habitantes de Providencia. Este problema en la adaptación arriesga la supervivencia del pueblo raizal⁶¹, ya que, ante el paso de más huracanes debido a los efectos adversos del cambio climático, la infraestructura puede quedar nuevamente destruida, y las personas, que ya se encontraban en una situación de vulnerabilidad, pueden llegar a tener menos incentivos y garantías para permanecer en la isla.

Por ende, estaríamos ante otro evento de desplazamiento climático que puede llegar a convertirse en uno permanente, aniquilando las relaciones culturales de todo un pueblo étnico con su lugar de asentamiento. Sin embargo, actualmente Colombia tiene un vacío en la

⁵⁶ Infobae. “Gobierno nacional reconoció los atrasos que presenta en la reconstrucción de Providencia”. 9 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/09/gobierno-nacional-reconocio-los-atrasos-que-presenta-en-la-reconstrucion-de-providencia/>

⁵⁷ Diario Criterio. “Raizales están sin protección si llega otro huracán a Providencia”. 6 de octubre de 2021. Disponible en: <https://diariocriterio.com/raizales-estan-sin-proteccion-si-llega-otro-huracan-a-providencia/>

⁵⁸ Portafolio. “Reconstrucción de Providencia estaría lista en Semana Santa de 2022”. 11 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/reconstrucion-de-providencia-estaria-lista-en-semana-santa-de-2022-559520>

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ El Espectador. “Base guardacostas en Providencia cuenta con los permisos pertinentes: Armada”. 6 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/base-guardacostas-en-providencia-cuenta-con-los-permisos-pertinentes-armada/>

⁶¹ Diario Criterio. “Raizales están sin protección si llega otro huracán a Providencia”. 6 de octubre de 2021. Disponible en: <https://diariocriterio.com/raizales-estan-sin-proteccion-si-llega-otro-huracan-a-providencia/>

normativa interna frente al desplazamiento climático que el juez constitucional debe reinterpretar para otorgar garantías mínimas para los derechos fundamentales de la población raíz que se tuvo que desplazar por el desastre, y que se encuentra en alto riesgo de desplazamiento definitivo.

2.1.2. Reinterpretación normativa en términos de protección a las personas desplazadas internas por razones de cambio climático en Providencia

En Colombia existe un vacío en la gestión de desastres, específicamente en lo que respecta a la atención de personas desplazadas por cuestiones de cambio climático. Esto es problemático porque la no aplicación de la normativa relacionada con desplazamiento, o el desarrollo específico atinente al desplazamiento climático, desprotege varios derechos de los damnificados. En Colombia la Ley 1523 de 2012 regula la gestión de riesgos de desastres. Sin embargo, esta ley no establece regulaciones atinentes a la protección de poblaciones que por causas de desastres (como los relacionados con el cambio climático) se ven desplazadas de sus residencias, más allá de las creaciones de los Planes de Rehabilitación y las Estrategias de Respuesta de Emergencias del artículo 35. Esta respuesta busca garantizar que los órganos gubernamentales presten servicios básicos durante la gestión.

En el caso concreto, en el marco del convenio MADS - INVEMAR⁶², se formuló el Plan Integral de Adaptación al Cambio Climático para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en 2014. Este realiza un diagnóstico de vulnerabilidad e impactos futuros del cambio climático en el Archipiélago. En este Plan uno de los objetivos es “***lograr la relocalización o reasentamiento de la población asentada en áreas de riesgo no mitigable, espacio público y áreas de protección ambiental***”⁶³. A partir de lo anterior, se identifican medidas de adaptación y los principales problemas que aumentan la vulnerabilidad del Archipiélago. A pesar de estos avances en materia de gestión del riesgo, de acuerdo con el director del INVEMAR se ha avanzado muy poco en implementación del plan. De hecho, la falta de

⁶² Ley 1450 de 2011, art. 217.

⁶³ MADS- INVEMAR, "Plan de Adaptación al Cambio Climático para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas", 2014, consultado el 17 de febrero de 2021 https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/aproximacion_al_teritorio/Plan_de_adaptacion_San_Andres.pdf. Pág.32

implementación se materializó en la vulnerabilidad del Archipiélago⁶⁴ y, en consecuencia, en el desplazamiento de miembros de la comunidad raízal.

En la misma línea se encuentra lo dicho dentro del Plan de Desarrollo del Departamento 2020-2023 publicado en junio de 2020. En su apartado relativo a la gestión del riesgo (4.4.5.6) las autoridades departamentales declararon que:

“El Departamento Insular se ubica en el sector (...) de paso obligatorio para tormentas tropicales y ciclones, situación que obliga a prepararse y ser autosuficientes, pues ante una tormenta o un huracán, las ayudas de la Colombia Continental no serían inmediatas. Por lo que se requiere, construir, rehabilitar o adecuar sitios para proteger la población, pese a lo cual no se ha diseñado una política local para la atención a familias y viviendas en situación de riesgo ni protocolos de actuación para reubicación, adaptación o contingencia en las zonas definidas de alto riesgo no mitigable.”⁶⁵ (Negrillas fuera del texto)

Llaman la atención la ausencia de protocolos y medidas relativas a zonas de alto riesgo no mitigable pues, como se mostró, desde hace 6 años el Departamento cuenta con estudios de caracterización de vulnerabilidad, objetivos y proyectos relativos al reasentamiento preventivo de los habitantes de estas zonas⁶⁶. Dicho esto, el Estado debió diseñar estrategias, planes y políticas de adaptación al cambio climático, contingencia y gestión del riesgo de la mano con gobiernos locales y comunidades en riesgo. Además, debió mejorar la capacidad de entidades territoriales y comunidades locales para adaptarse al cambio climático, incluyendo el efecto del desplazamiento climático, con financiación para este tipo de adaptación. Finalmente, debió identificar a los individuos en riesgo de desplazamiento a corto y largo plazo, y: a) fomentar el desarrollo e institucionalización de herramientas comunitarias de mapeo de riesgo de desastres e identificar zonas de evacuación y reubicación planificada; b) desarrollar sistemas de alerta temprana para identificar amenazas, poblaciones en riesgo, corredores y áreas de evacuación y mecanismos de información; c) realizar mejorías en infraestructura, vivienda, servicios de salud, educación y seguridad alimentaria⁶⁷.

⁶⁴ Monsalve, María Mónica. 2020. «“Se ha avanzado poco en adaptación al cambio climático en el Archipiélago”.» *EL ESPECTADOR*, 19 de noviembre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/se-ha-avanzado-poco-en-adaptacion-al-cambio-climatico-en-san-andres-y-providencia/>

⁶⁵ Ordenanza 013 de 2020. "Plan de desarrollo territorial Todos por un nuevo comienzo 2020-2023" pp. 247-248

⁶⁶ MADS- INVEMAR, Op. cit., pp.111-113

⁶⁷ Ibid. The Nansen Initiative Disaster-Reduced Cross-Border Displacement.

Por otro lado, en materia de atención a la población desplazada interna, la Ley 387 de 1997 en su artículo 1 define a la población desplazada como aquella que se ha visto obligada a migrar en el territorio nacional con ocasión de una serie de situaciones:

“Conflictos armados internos, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”⁶⁸

Es claro que esta definición de “desplazado interno” es muy restrictiva con respecto a instrumentos internacionales en la materia⁶⁹. Si bien es posible interpretar dentro de la norma al cambio climático como una acción generada por los humanos y que tiene como efecto la violación de derechos humanos, la interpretación para hacer ese vínculo es compleja y dependería del ejecutor de la política pública. Por ende, no alude a asuntos de desastres o cambio climático, por lo que las víctimas de desplazamiento por estas causas no pueden acceder a una serie de derechos que se han desarrollado en las últimas décadas en nuestro sistema jurídico, ya que están destinados para las víctimas de desplazamiento cuando se da exclusivamente por causa del conflicto armado.

A continuación se presenta un panorama más comprensivo sobre los vacíos en la ruta de atención de desastres, que no permite generar acciones de salvaguarda en casos de desplazamiento climático. Aunque hay una serie de rutas de atención similares que se activan para la atención de desastres y ante casos de desplazamiento interno por causa del conflicto armado, las acciones exclusivas de la ruta de atención de desplazamiento por el conflicto toman protagonismo porque no se activan en casos donde las personas se desplazan a otros lugares del país por eventos climáticos extremos. Sin embargo, gran parte de estas políticas podrían funcionar para estos casos de desplazamiento climático como el ocasionado por el huracán Iota.

⁶⁸ Ley 387 de 1997, art. 1.

⁶⁹ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. “Principios Rectores de Desplazamientos Internos”. 54 período de sesiones, 1998.

TIPO DE MEDIDA	RUTA DE ATENCIÓN ANTE DESASTRES ⁷⁰ (a cargo del Sistema General de Atención de Riesgo de Desastres ⁷¹)	RUTA DE ATENCIÓN EN DESPLAZAMIENTO POR CONFLICTO ARMADO (A cargo de la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, el Sistema General de Seguridad Social, la Fuerza Pública, el ICBF, entre otros) ⁷²
Registro específico del total de personas víctimas de desplazamiento interno por el desastre	<p>Censo: La UNGRD realiza un censo general de damnificados y no cuenta personas desplazadas internamente como factor. Ante una emergencia, la UNGRD generalmente coordina la organización de grupos de encuestadores, se realiza un proceso de información del procedimiento de censo de damnificados a la comunidad, y se procede con la efectuación del censo.</p>	<p>Registro de personas desplazadas a través del Registro Único de Víctimas (RUV): Caracterización de las personas desplazadas según lo dispuesto en el Decreto 2569 de 2000 que crea el registro de desplazados, y la Resolución 3510 de 2015 en materia de garantía de ayudas. Con el ingreso al RUV se accede a la atención y orientación así como a las medidas de asistencia de acuerdo con sus necesidades.</p>
Actividades de rescate en el marco de la emergencia	<p>Búsqueda y rescate de personas: Labores de coordinación del personal que apoyará en la búsqueda, evaluación de la zona para revisar posibles riesgos, y creación de estrategia de labores de búsqueda y rescate.</p>	<p><i>No compatible con la ruta de atención</i></p>

⁷⁰ Integrado, entre otros, por la administración municipal, departamental y nacional, y la UNGRD según la Ley 1523 de 2012. UNGRD. "Metodológica para la Elaboración de la Estrategia de Respuesta Municipal "Preparación para el Manejo de Emergencias y Desastres"". 2013. Disponible en: http://www.gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/Guia_metodologica_para_la_Estrategia_de_Respuesta_Municipal.pdf

⁷¹ Decreto 2157 de 2017, art. 3.1.2. Disponible en: http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Normatividad/DECRETO_2157_DEL_20_DE_DICIEMBRE_DE_2017_art42.pdf

⁷² Unidad de Víctimas. "ABC Protocolo de Retorno y Reubicación". Bogotá, 2020. Disponible en: <https://www.unidadavictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/abcprotocoloryr-sept28-2020-enlaces1.pdf>

Unidad de Víctimas. "Reparar a las víctimas es construir paz". S.F. Disponible en: <https://www.unidadavictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartilladerechos-decomovictimadeldedesplazamiento-forzado.pdf>

Rutas de evacuación de zonas peligrosas	Evacuación: Identificación de zonas a evacuar y zonas seguras, creación y activación de plan de evacuación, coordinación del flujo vehicular, aviso a la comunidad, verificación de número de personas evacuadas.	<i>No compatible con la ruta de atención</i>
Promoción de la seguridad en el lugar del desastre	Seguridad y convivencia: Acciones de prevención de delitos y promoción de denuncias.	<i>No compatible con la ruta de atención</i>
Atención en salud física	Atención en salud: Plan hospitalario de emergencia, identificar personas lesionadas y remitir a centros asistenciales, plan de expansión hospitalaria.	Atención en salud: actividades, intervenciones y procedimientos de promoción, prevención, tratamiento físico y psicológico. Ello incluye vacunación, atención de emergencia, medicamentos, laboratorios, hospitalización, medicamentos, atención en derechos sexuales y reproductivos y salud mental.
Atención en salud mental	Apoyo psicosocial: Identificación de afectaciones o riesgos para la salud mental de la población afectada, procesos de prevención y promoción de salud mental, procesos de apoyo psicológico de personas y personal de socorro	
Medidas de prevención de infecciones enfermedades contagiosas	Vigilancia epidemiológica: posibles afectaciones a la salud después del evento, cobertura de vacunación, promoción de normas de higiene en la población, monitoreo de enfermedades transmisibles.	
Recuperación de cadáveres por el desastre	Manejo de cadáveres: Condiciones de bioseguridad, cadena de custodia,	<i>No compatible con la ruta de atención.</i>

	recuperación, etiquetado e identificación de cadáveres.	
Medidas de reubicación de víctimas	Alojamiento temporal: selección del mecanismo de alojamiento adecuado con red básica de agua.	Alojamiento temporal: alojamiento ubicado en un lugar digno y seguro, lejos de zonas de riesgos naturales y con acceso a servicios públicos (agua, luz, alcantarillado y recolección de basuras). A cargo de la Unidad para la Víctimas.
Delimitación de zonas con riesgo y de zonas de reubicación	Aislamiento y seguridad: Delimitación de áreas, control de flujo vehicular y orden público, vigilancia de zonas afectadas.	Reubicación y Retorno: Es derecho de la población desplazada. La Fuerza Pública está en la obligación de elaborar un Plan de acompañamiento antes, durante y después del retorno o la reubicación.
Acceso a servicios públicos y saneamiento durante la reubicación y en el lugar de los hechos	Servicios y saneamiento básicos: servicio de acueducto, alcantarillado, energía, gas, red vial, implementación temporal de servicios en edificaciones críticas, verificación condiciones de acueducto, agua para el consumo humano, manejo de residuos y riesgos de contaminación.	
Atención en la alimentación	Ayuda alimentaria: insumos alimentarios para la atención.	Ayuda alimentaria: alimentos esenciales que cumplan con las necesidades nutricionales de cada miembro del hogar. A cargo de la Unidad para las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a través de un apoyo económico y de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.
Suministros básicos para víctimas	Ayuda no alimentaria: evaluación del nivel de	Gestión de ayuda humanitaria: garantía de suministros básicos

	afectación y la ayuda a emplear (carpas, mantas, etcétera)	que garanticen la vida digna, la salud, la educación y la vivienda según el Decreto 2569 de 2000 ⁷³ .
Acceso a medidas con enfoque étnico	<i>Medida no existente</i>	Enfoque étnico: medidas de asistencia con enfoque diferencial según el Decreto 4635 de 2011 ⁷⁴ en materia de asistencia, atención, y restitución a víctimas.
Medidas de promoción de identificación legal de las víctimas	<i>Medida no existente</i>	Identificación: expedición de los registros civiles, tarjeta de identidad o cédula de ciudadanía.
Acceso a la educación	<i>Medida no existente</i>	Educación: acceso a educación preescolar, básica y media, hasta finalizar el bachillerato, de acuerdo con su identidad cultural, idioma y religión.
Medidas de protección de la familia	<i>Medida no existente</i>	Reunificación familiar: derecho de las familias a permanecer unida. A cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
Protección de la tenencia (formal o informal) de las tierras de las víctimas	<i>Medida no existente</i>	Devida protección de las tierras: posibilidad de generar una declaratoria de riesgo de desplazamiento en una zona y limitar a la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales. A cargo de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente y el INCODER ⁷⁵ .

⁷³

Disponible

en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/DECRETO%202569%20DE%202000%20reglamenta%20parcialmente%20la%20Ley%20387%20de%201997.pdf>

⁷⁴ Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Decreto_4635_de2011.pdf

⁷⁵ Decreto 2007 de 2001. Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/DECRETO%202007%20DE%202001%20atenci%C3%B3n%20a%20la%20PD%20rural.pdf>

Del recuento realizado en la anterior tabla, a partir de documentos guía para gobernaciones y alcaldías en materia de atención a emergencias, es claro que las salvaguardas que se activan ante un desastre son bastante generales y quedan todas a cargo de la UNGRD o de la Administración local o regional, dependiendo del nivel de la emergencia. Por otro lado, ante casos en que el Estado colombiano reconoce a las personas afectadas como víctimas de desplazamiento por conflicto armado exclusivamente, existen acciones mucho más específicas que se desarrollan una vez las personas desplazadas son reconocidas por el sistema de registro de víctimas.

A partir de ese instrumento, las personas cuentan con una serie de servicios a cargo de entidades del orden central con proyectos mucho más claros. Los niveles de atención en salud, de protección e identificación de las personas afectadas a través de ayuda humanitaria, los servicios de alojamiento temporal, reubicación, retorno, y protección de las tierras abandonadas, son solo unas de las acciones más sólidas en términos de protección a personas desplazadas, y que no se trasladan de igual forma en casos de manejo de desastres. Sin embargo, las personas desplazadas por eventos de cambio climático también necesitan garantías como las que existen para víctimas del conflicto armado. **Las personas necesitan ser censadas, contar con un alojamiento temporal, un plan de reubicación y retorno seguro y claro, y especialmente, mecanismos de protección de la tenencia de la tierra.**

Sin embargo, la normativa actual de gestión de riesgo de desastres por sí sola resulta totalmente insuficiente e inadecuada para atender eventos climáticos extremos que deriven en situaciones de desplazamiento forzado de la población. Lo ideal en este caso sería que existiera una forma de activar algunas de las medidas existentes en materia de protección de víctimas del desplazamiento por conflicto armado junto con la ruta regular de gestión de desastres. Como se verá a continuación, **existe la posibilidad de aplicar esta normativa por el juez constitucional al dar cumplimiento a obligaciones internacionales para la debida protección de los derechos humanos en esta materia, ante este vacío normativo interno que es únicamente aparente.**

Debe aclararse que la interpretación armónica de los instrumentos internacionales de derechos humanos que se mencionan a continuación devienen del cumplimiento de múltiples preceptos incluidos en la Constitución Política colombiana. De un lado, la atención del Estado ante las personas víctimas de desplazamiento climático es imperativa para garantizar la debida

protección a personas en situación de debilidad manifiesta, según el artículo 13 constitucional. Ante casos como este, en que existe un nivel de desastre de magnitud significativa, que afecta los recursos naturales y genera un deterioro ambiental considerable, el Estado debe generar medidas de reparación efectivas para la comunidad afectada (CP, art. 80). Por otro lado, la garantía del bienestar general y la calidad de vida de la población son fines del Estado, por lo que es fundamental que en el cumplimiento de estos se de solución a necesidades insatisfechas en materia de servicios como la salud, la educación, e incluso el saneamiento y conservación ambiental (CP, art. 366). En esta atención, es importante que la participación de la comunidad en las decisiones en materia de protección al medio ambiente sano se garantice (C.P. Art. 79).

De forma más general y armónica, una lectura y aplicación directa de los instrumentos internacionales al ordenamiento jurídico nacional cumplen también con estas garantías imperativas en el ámbito constitucional. De acuerdo con todo lo anterior, a continuación se realizará el recuento de las obligaciones del Estado en materia de protección a las personas desplazadas climáticas, atendiendo a estos deberes constitucionales y legales.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en adelante CMNUCC)⁷⁶, adoptada en el país bajo la Ley 164 de 1994 y ratificada desde el 22 de marzo de 1995 según el Observatorio del Principio 10 de la CEPAL⁷⁷, es el instrumento principal de mitigación del cambio climático a nivel mundial. En 2010, la Conferencia de las Partes de la CMNUCC, en su decisión COP 16 celebrada en Cancún, conminó a la adopción de medidas “*para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional*”⁷⁸.

⁷⁶ Naciones Unidas. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, CMNUCC. 1993. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

⁷⁷ Observatorio Principio 10 CEPAL. “Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático, Países”. En: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convencion-marco-naciones-unidas-cambio-climatico#:~:text=Convenci%C3%B3n%20Marco%20De%20Las%20Naciones%20Unidas%20Sobre%20el%20Cambio%20Clim%C3%A1tico,-Ratificada%20por%20los&text=El%20objetivo%20del%20Convenio%20es,peligrosas%20en%20el%20sistema%20clim%C3%A1tico.>

⁷⁸ CMNUCC, Conferencia de las Partes. COP 16 Mecanismo verificación Cancún. 2010. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

Por otro lado, a través de la aplicación de esta Convención, en la COP 21⁷⁹ se creó el Acuerdo de París sobre cambio climático que también fue ratificado por Colombia mediante Ley 1844 de 2017, y cuyo carácter vinculante ya ha sido discutido por la jurisprudencia constitucional⁸⁰. Este acuerdo establece en su artículo 8 obligaciones respecto a pérdidas y daños relacionados con el cambio climático. Por ello, los Estados “*deberían reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo, de manera cooperativa y facilitativa, entre otras cosas a través del Mecanismo Internacional de Varsovia, cuando corresponda, con respecto a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático*”. Aún más relevante, el Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia reconoce la necesidad de atender el desplazamiento climático como un efecto de este tipo de desastres. Así, el Comité alienta a los Estados:

“*a que incorporen o sigan incorporando la consideración de los fenómenos extremos y los fenómenos de evolución lenta, las pérdidas no económicas, los desplazamientos, la migración y la movilidad humana, así como la gestión integral del riesgo, en los planes y medidas pertinentes, según proceda, y a que alienten a las entidades bilaterales y multilaterales a apoyar esos esfuerzos*”⁸¹ (Negrillas fuera del texto)

Por ende, la CMNUCC, como un instrumento internacional complejo que contiene su articulado base, las decisiones referidas en las COP, así como otros mecanismos y acuerdos, tiene obligaciones claras y específicas para que Colombia genere planes, proyectos y políticas destinados a la mitigación de los efectos del cambio climático, entre los que se encuentra reconocido el desplazamiento.

De conformidad con el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, los Estados deben reconocer que “*los efectos adversos del cambio climático afectan de manera desproporcionada a las personas que viven en la pobreza, cuya contribución al problema es mínima y que carecen de los recursos necesarios para protegerse o para adaptarse a los cambios*”⁸². Por lo tanto, para cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos

⁷⁹ La CMNUCC también creó en su artículo 7 la Conferencia de las Partes, que es el órgano supremo de la Convención que toma decisiones necesarias para su aplicación eficaz. Esta Conferencia, a través de decisiones anuales (COP), principalmente examina periódicamente el cumplimiento de los Estados parte en sus compromisos.

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁸¹ Naciones Unidas. “Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático”. FCCC/SB/2016/L.8. 14 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2016/sb/spa/l08s.pdf>

⁸² UN Human Rights Council (2019). Reporte A/74/161. Obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/74/161>

humanos, “los Estados deben aplicar un enfoque basado en los derechos para todos los aspectos del cambio climático y la acción climática”⁸³.

Es fundamental recordar que los huracanes Eta e Iota fueron un fenómeno extremo de variabilidad climática⁸⁴. El manejo de este evento se enmarcan en lo que el ordenamiento jurídico colombiano concibe como gestión del cambio climático⁸⁵, cuyo fin es reducir la vulnerabilidad⁸⁶.

Sin embargo, queda aún pendiente la forma en que la gestión del riesgo se adapta para salvaguardar los derechos de las víctimas de desplazamiento climático. Como se expuso en la anterior sección, la Ley 387 de 1997 en su artículo 1 define a la población desplazada de forma tan restrictiva, que las salvaguardas especiales que podrían generarse en este caso no pueden activarse debido a la fuente del desplazamiento, como uno que no es suscitado por el conflicto armado para el caso colombiano. Sin embargo, debe recordarse el siguiente instrumento internacional que amplía este deber legal de atención a la población desplazada, e incluye aquellas personas desplazadas climáticas.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su 54 período de sesiones en 1998, promulgó los Principios Rectores de Desplazamientos Internos. Estos principios fueron reconocidos jurisprudencialmente como un parámetro interpretativo en materia de desplazamiento interno. La sentencia SU-1150 de 2000 afirma así lo siguiente:

“dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos, esta Corporación considera que deben ser tenidos como parámetros para la creación

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Conforme a la norma "la variabilidad del clima se refiere a las variaciones en el estado medio y otros datos estadísticos del clima en todas las escalas temporales y espaciales (como las desviaciones típicas, la ocurrencia de fenómenos extremos como El Niño y La Niña, etc.), más allá de fenómenos meteorológicos determinados. La variabilidad se puede deber a procesos internos naturales dentro del sistema climático (variabilidad interna), o a variaciones en los forzamientos externos antropogénicos (variabilidad externa)". L. 1931 de 2018, art. 3, núm. 18.

⁸⁵ Entendido este como “el proceso coordinado de diseño, implementación y evaluación de acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático orientado a reducir la vulnerabilidad de la población, infraestructura y ecosistemas a los efectos del cambio climático. También incluye las acciones orientadas a permitir y aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera.” L. 1931 de 2018, art. 3, núm.9.

⁸⁶Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico asociado a un fenómeno hidroclimatológico se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como al deterioro de los ecosistemas, la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, el recurso hídrico, los sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectado. Ley 1931 de 2018, art. 3, núm. 18.

normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución.⁸⁷

La aplicación de estos principios ha sido exigida por la Asamblea de las Naciones Unidas en sus visitas a Colombia⁸⁸. Estos principios entienden a los desplazados internos de una forma más amplia, como:

“las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.” (Negrillas propias).

Estos principios además generan mínimos claros en la atención de la población desplazada, en que incluyen el derecho a un nivel de vida adecuado (Principio 18), la obligación de garantizar alimentos esenciales y agua potable, alojamiento, vivienda, educación (Principio 23), servicios médicos y de saneamiento esenciales, así como la protección a la propiedad y posesiones que hayan abandonado contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales (Principio 21).

Todas estas salvaguardas mencionadas son garantizadas en Colombia a través de la normativa sobre desplazamiento interno por razones de conflicto armado como se vio en el anterior acápite. Existe entonces un contenido normativo sólido para la atención de población víctima de desplazamiento climático si se realiza una lectura armónica de la aplicación de las normas existentes para desplazamiento por conflicto armado con el derecho internacional de los derechos humanos. Por ende, para garantizar los derechos de las personas desplazadas por cuestiones de cambio climático de forma inmediata, el juez constitucional y el Ejecutivo nacional cuentan con medidas legislativas claras para atender este tipo de eventos. De esta

⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸⁸ https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.13_sp.pdf

forma, cumpliendo con los preceptos constitucionales de protección a sujetos en debilidad manifiesta de forma inmediata (CP, arts. 13, 79, 80, 366), el Estado debe hacer una interpretación armónica de los contenidos de instrumentos internacionales junto con el ordenamiento jurídico en materia de desplazamiento interno. Con ello, no se genera ningún tipo de vacío que deba ser solventado de forma inmediata por el Congreso de la República, aunque pueda presentar a futuro una legislación únicamente definida para la atención al desplazamiento climático.

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto en esta sección, los efectos adversos del cambio climático en el caso de Providencia se materializan -y tienen el potencial de seguirse profundizando - en eventos masivos de desplazamiento climático. Esta situación pone en riesgo la supervivencia del pueblo raízal y el juez constitucional debe hacer frente a esta situación a través de una reinterpretación de los instrumentos normativos en materia de desplazamiento para proteger a las personas que se encuentren en estos contextos.

No obstante, la protección inmediata de personas que se encuentran en contextos de desplazamiento no es la única acción que debe evaluar el juez constitucional. Para contar con un contexto en que realmente se haga una *adaptación al cambio climático*, es necesario que el juez también evalúe hechos violatorios o que pongan en riesgo derechos fundamentales con el fin de que no se profundicen situaciones de vulnerabilidad que motiven el desplazamiento de las víctimas de efectos adversos del cambio climático de sus lugares de asentamiento. Particularmente, frente a los derechos de personas en contextos de desplazamiento climático; a continuación haremos referencia a cómo en el caso concreto existen problemas de garantía: i) del derecho a la consulta previa del plan de reconstrucción; ii) del derecho a la información de una forma completa, clara y en lengua nativa sobre el plan de reconstrucción de la isla; iii) y del derecho al territorio colectivo del pueblo raízal.

3. GARANTÍA DE LA CONSULTA PREVIA AL PUEBLO RAIZAL

El pueblo raízal tiene derecho a su autonomía, autodeterminación, identidad, abastecimiento económico, y supervivencia⁸⁹. Esta garantía se promulga de los artículos 58, 63, 286, 329 y 330 de la Constitución Política, en los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Convenio 169 de la

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-188 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-387 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

OIT, así como en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁹⁰. Relacionado con lo anterior, el Convenio 169 de la OIT señala que, para garantizar este derecho, se debe impedir que personas extrañas a los pueblos étnicos se aprovechen de sus costumbres con el fin de apropiarse del territorio, la posesión o el uso de sus tierras ancestrales⁹¹. Por ende “*los gobiernos deben tomar medidas para impedir ese tipo de infracciones*”⁹².

La Corte Constitucional ha señalado que cuando la afectación directa de una medida o proyecto resulte particularmente intensa, en tanto la misma subsistencia de los pueblos étnicos pueda estar en juego, la garantía del derecho a la Consulta Previa debe ser reforzada. En este caso, según estándares de la Corte Constitucional reiterados en diversas providencias, sí se requiere de consulta previa. A saber, la Corte Constitucional en Sentencia SU-123 de 2018 ha explicado que existe afectación cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales, así como, por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad cultural del pueblo concernido⁹³.

Para el caso específico de Providencia en este caso ***existe una vulneración del derecho fundamental a la consulta previa, ya que el Plan de Acción Específico nunca fue sometido a publicación y consulta de la comunidad de la isla.*** En la sentencia de primera instancia antes de la declaratoria de nulidad fue clara en que el plan de acción específico y de reconstrucción de la isla sí requiere la realización de la consulta previa⁹⁴. Ello, debido a la vinculación y permanencia que toda la reconstrucción de la isla tendrá con la identidad y subsistencia del pueblo raizal.

De forma más específica, expuso que este derecho no se garantiza únicamente “*con socializar los proyectos frente a los líderes sociales, ni tampoco dándoles a conocer a las personas designadas por el Gobierno Nacional como representantes para atender la situación de desastre*”⁹⁵. En particular, la sentencia evidencia la preocupación de que las mesas de concertación que se están realizando para poner en conocimiento los planes de reconstrucción no cuenten con una participación efectiva de la comunidad raizal.

⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-069 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁹¹ Ibid.

⁹² Convenio 169 OIT, art. 18. En: Ibid.

⁹³ Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018, M.P Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Reyes.

⁹⁴ Juzgado Segundo Penal del Circuito de San Andrés. Sentencia de tutela rad. 88-001-31-04-002-2020-00042-00 del 22 de enero de 2021.

⁹⁵ Ibid.

Sin embargo, en la parte resolutiva del fallo únicamente se hizo un llamado al Ministerio del Interior para realizar las acciones tendientes para garantizar la consulta previa en el caso concreto, sin ningún tipo de alusión expresa a la forma en que este derecho se garantiza, y a que este asunto no responde a un llamado sino a una obligación constitucional. Al respecto, existe una propuesta de armonización y garantía de este derecho fundamental **en que la consulta, dada la emergencia, se surta a través de un mecanismo célebre y lo más participativo en lo posible a través de una convocatoria abierta y pública en la que puedan asistir la mayor cantidad de personas en lo posible.**

En este caso concreto, parte de la comunidad raizal no se encuentra en Providencia, y además las condiciones de aislamiento provocadas por el COVID-19 se han mantenido desde que inició la emergencia en marzo de 2020. Por ende, es entendible que para situaciones de emergencia el derecho a la consulta previa en este caso se moldee según las necesidades de urgencia. No es exigible que toda la comunidad raizal deba participar en su totalidad de este proceso participativo, porque faltan plataformas físicas o virtuales para que existan concertaciones de la urgente reconstrucción, y porque los encuentros físicos pueden aumentar la propagación del COVID-19 en la isla, lugar que no cuenta en este momento con condiciones de higiene y bioseguridad suficientes. No obstante, la urgencia no se puede desplazar el deber de realizar la consulta, ya que es un derecho irrenunciable⁹⁶.

Al respecto, la Corte Constitucional, señaló que la forma de realizar la consulta previa debe ser definida en forma preliminar con las autoridades de cada comunidad a través de un proceso pre-consultivo⁹⁷. A su vez, también ha sido clara en mencionar una serie de parámetros en su realización, a saber,

“(i) el objetivo de la consulta previa es intentar lograr en forma genuina y por un diálogo intercultural el consentimiento con las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que las afecten; (ii) el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes; (iii) por medio de la consulta se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados; (iv) la consulta debe ser un proceso intercultural de diálogo en el que el Estado debe entonces tomar las medidas necesarias para reducir las desigualdades fácticas de poder que puedan tener los pueblos étnicos; (v) en este

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018, M.P Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Reyes.

⁹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-461 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

diálogo intercultural ni el pueblo tiene un derecho de voto ni el Estado un poder arbitrario de imposición de la medida prevista; (vi) **la consulta debe ser flexible, es decir, adaptarse a las necesidades de cada asunto;** (vii) **la consulta debe ser informada, esto es dispensar a los pueblos indígenas y tribales la información suficiente para que ellos emitan su criterio;** (viii) la consulta debe respetar la diversidad étnica y cultural lo que permitirá encontrar mecanismos de satisfacción para ambas partes.”⁹⁸ (Negrillas fuera del texto)

Los anteriores parámetros jurisprudenciales son esenciales para este caso. La Corte entiende que la participación efectiva implica que “*el punto de vista de los pueblos debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas*”⁹⁹. Esto no quiere decir que el gobierno no tenga la obligación de generar el canal de participación más amplio posible, sino que, en caso de que no le sea posible lograrlo y lo demuestre, tenga otros mecanismos más flexibles para realizar este proceso.

Una posible solución en este caso excepcional es que, a pesar de que se geste de forma más rápida a un proceso normal de consulta, pueda convocar a todas las personas presentes en la isla a través de un mecanismo público y participativo de la comunidad raizal. Vale la pena reconocer que la accionante de este proceso de tutela, Josefina Huffington, incluso siendo miembro de la autoridad raizal no ha tenido espacios de deliberación con las entidades accionadas en los procesos de socialización del plan de reconstrucción de la isla. Este hecho es importante, porque es prueba de que es necesario contar con esta participación que el mismo pueblo raizal reconoce como valiosa y legítima para su subsistencia.

El plan del gobierno¹⁰⁰ para reconstruir la isla implica necesariamente medidas de reubicación de la comunidad para dicha reconstrucción, así como la readecuación de nuevas viviendas que deben estar en consonancia con la forma de vida y la identidad cultural del pueblo raizal, y que también deben ser adecuadas ante futuros impactos del cambio climático en la isla para prevenir su posible destrucción. Así, el impacto de las medidas del gobierno en materia de reconstrucción de la isla puede ser grave si no se tiene en cuenta la debida sensibilidad del pueblo raizal sobre sus costumbres y cultura, así como si no se tiene en cuenta la condición de

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018, M.P Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Reyes.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ El Tiempo. “Se inició el ‘Plan 100’ de reconstrucción de viviendas en Providencia”. 25 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/san-andres-y-providencia-se-inicio-el-plan-100-de-reconstruccion-de-viviendas-562648>

la propiedad colectiva de dicha población. Ya ha sido controvertido en años anteriores cómo las comunidades étnicas del Archipiélago se enfrentan a la ocupación de tierras y su explotación para proyectos turísticos¹⁰¹. El riesgo para la subsistencia de esta comunidad es latente, urgente y, por ende, es necesario que se cuente con una participación reforzada de esta comunidad. Ello, a pesar de que el PAE está activo actualmente¹⁰² y viene siendo ejecutado desde enero de 2021, a pesar de no haberse publicado de forma completa.

4. EN ESTE MOMENTO NO SE CUENTA CON INFORMACIÓN SUFFICIENTE PARA GARANTIZAR LA DEBIDA PARTICIPACIÓN EN EL CASO CONCRETO

Debido a su relevancia para el funcionamiento de los sistemas democráticos, el derecho de acceso a la información pública promueve: i) evaluar el funcionamiento del Estado y la gestión pública, para controlar y prevenir la corrupción¹⁰³; ii) crear las condiciones para “*participar en asuntos públicos a través del ejercicio informado de los derechos*”¹⁰⁴, y iii) garantizar la realización de otros derechos humanos¹⁰⁵.

La Ley 1712 de 2014 establece los parámetros básicos para el Estado en materia de garantizar a los ciudadanos el debido acceso a la información pública. Más específicamente, existen una serie de principios para garantizar este derecho. Por ejemplo, el principio de máxima publicidad, según el cual toda la información “es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”. El principio de calidad de la información, por otro lado, se refiere a la obligación de todos los sujetos obligados de entregar información completa,

¹⁰¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-097 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁰² UNGRD. “Con demolición de 1.134 infraestructuras afectadas por el paso del Huracán Iota, inició la fase de reconstrucción masiva en Providencia”. 6 de febrero de 2021. Disponible en: <http://portal.gestionalriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2021/Con-demolici%C3%B3n-de-1-134-infraestructuras-afectadas-por-el-paso-del-Hurac%C3%A1n-Iota.-inici%C3%B3n-B3n-la-fase-de-reconstrucci%C3%B3n-B3n-masiva-en.aspx>

¹⁰³ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 76 y 78.

¹⁰⁴ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 2010, párr. 4. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

¹⁰⁵ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. 2008, párr. 147. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

oportuna, veraz y en formatos accesibles, reutilizables y procesables¹⁰⁶. Cuando la información pública disponible no es comprensible para *toda* la ciudadanía, se vulnera el derecho a la igualdad en el acceso a la información, pues únicamente cierto grupo de la población (la población letrada, probablemente de una cierta posición económica o condición social) tiene *realmente* acceso a la información.

En el caso concreto, se evidencia ***una vulneración al derecho de acceso a la información pública por parte de las entidades tuteladas, ya que no hay un Plan de Acción Específico público, transparente y accesible para la población, especialmente para el pueblo raizal de las islas de Providencia y Santa Catalina.*** En este caso hay un nivel de opacidad de la información que no garantiza el cumplimiento de los principios que se mencionaron anteriormente. Para las personas de Providencia no hay un documento público y en lenguaje accesible que explique a profundidad las características del plan de reconstrucción de Providencia, ni las medidas que se han tomado para mitigar el impacto del huracán en la isla. Aunque en la sentencia de primera instancia el juez menciona que la UNGRD puso a disposición un link de Google Drive <https://drive.google.com/drive/u/2/folders/1LwbQcALKmauQI7q7Enbasecq3dZxsALh> donde se encuentra documentación sobre este plan, al realizar la consulta debida en el link, se comprueba que existen propuestas por parte de algunas instituciones del Estado en términos generales para aportar al plan de reconstrucción, pero no existe un documento claro sobre el diagnóstico, las acciones, el cronograma y/o el presupuesto dispuestos para dicha reconstrucción en un lenguaje claro, accesible, e incluso en la lengua creole del pueblo raizal de Providencia.

No contar con un documento público, participativo y accesible para la ciudadanía de Providencia implica que las personas no puedan hacer un control democrático de las actividades que pueden realizar los entes gubernamentales en la contención de la emergencia. Los entes del gobierno nacional, como parte de la Rama Ejecutiva del poder público, y por ende entidades obligadas bajo la mencionada ley, deben publicar cuanto antes los lineamientos y planes específicos según los cuales se están guiando las atenciones humanitarias.

Esta falta de acceso a los planes de reconstrucción de la isla en lenguaje accesible y en la lengua creole del pueblo raizal de Providencia no está armonizado con los postulados básicos

¹⁰⁶ Congreso de la República. Ley 1212 de 2014 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Artículo 2.

de la legislación nacional e internacional sobre el derecho de acceso a la información pública. La lengua, como vehículo de entendimiento entre los seres humanos, es quizá uno de los elementos culturales que condiciona en mayor medida el sistema de vida de una comunidad. Esta no solo marca el tipo de relaciones entre los miembros de un grupo, sino también las posibilidades de interacción y diálogo entre sociedades y frente a las instituciones públicas. Teniendo en cuenta lo anterior, tanto la Constitución¹⁰⁷, la normativa legal vigente¹⁰⁸, como distintos instrumentos internacionales¹⁰⁹ disponen una amplia gama de derechos a favor de las personas y comunidades diferenciadas por su lengua. Entre otros, incluyen el derecho de las personas y comunidades indígenas a comprender y hacerse comprender en su lengua en actuaciones administrativas, políticas y judiciales y la garantía de disponer y obtener documentos oficiales, incluyendo leyes o cualquier otra disposición jurídica que les afecte, en la lengua propia del territorio donde residen.

Así, tanto en el ámbito internacional como local se reconoce a la lengua como una de las tantas manifestaciones inmanentes de la cultura y, particularmente, como un objeto de protección jurídica a favor de las comunidades étnicas. Actualmente, con base en las preceptivas constitucionales alrededor de la diversidad étnica y cultural y con el ánimo de proteger y promover el patrimonio lingüístico del país, la Ley 1381 establece que los hablantes de lenguas o dialectos nativos tienen el derecho de emplearlos en actuaciones políticas, administrativas o judiciales, y a obtener documentos de interés o que les afecte en su idioma.

En este caso, **es importante que toda la información presentada por el gobierno nacional a la comunidad raizal frente al Plan de Acción Específico se realice a través de, por lo menos, un documento detallado de los procesos de reconstrucción, las entidades encargadas, el presupuesto pactado para cada proyecto, y las formas de participación de la comunidad para mejorar el plan. Por otro lado, este documento debe ser público, accesible para las personas y no en un lenguaje tecnificado, y además debe presentarse en la lengua creole, como lengua oficial de la comunidad étnica raizal.**

Por todo lo anterior, esta falta de información imposibilita que el pueblo raizal pueda tomar decisiones suficientemente informadas como para ejercer su derecho fundamental a una

¹⁰⁷ Constitución Política de Colombia, arts. 1, 7, 8, 10, 70.

¹⁰⁸ Ley 1381 de 2010, “Ley de Lenguas Nativas”, art. 8.

¹⁰⁹ OIT. Convenio 169 de la OIT, arts. 28.1, 28.3, 30 ; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 13 ; Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 13.3, 14 ; Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, art. 16, 17.1, 18.

participación activa, previa, deliberativa y efectiva en el proceso de consulta previa. Sin contar con información adecuada, detallada, publicada de manera previa, no es posible que las personas a consultar tengan una incidencia en el proyecto de reconstrucción de la isla, por lo que su derecho a la participación se vulnera. Para garantizar el derecho a la consulta previa, es necesario que se publique cuanto antes toda la información detallada y en lenguaje accesible de los planes de reconstrucción de la isla, así como con sus responsables directos asignados a cada acción dentro del plan.

5. PROTECCIÓN DEL TERRITORIO COLECTIVO DEL PUEBLO RAIZAL

El derecho al territorio del pueblo étnico raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ha sido protegido por parte de la Corte Constitucional en los siguientes términos:

'El territorio propio de la comunidad nativa del archipiélago lo constituyen las islas, cayos e islotes comprendidos dentro de dicha entidad territorial. El eventual repliegue de la población raizal en ciertas zonas de las islas no es más que el síntoma de la necesidad de brindar una real protección a los derechos culturales de los raizales'.¹¹⁰ (subrayado fuera del texto original).

El pueblo raizal, como pueblo étnico, tiene derecho sobre su territorio para hacer efectiva su autonomía, autodeterminación, identidad, abastecimiento económico, y la supervivencia del pueblo¹¹¹. Esta garantía se promulga de los artículos 58, 63, 286, 329 y 330 de la Constitución Política, en los artículos 13, 14, 15, 16, 17 18 y 19 del Convenio 169 de la OIT, así como en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹¹². Este derecho al territorio se protege a través de formas de propiedad diferentes a la individual y privada. Por ende,

"[L]as tierras de estos grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 CP); se proclama el respeto por la autonomía y autodeterminación de las poblaciones en el ámbito territorial donde se desenvuelve su cultura y se definen sus

¹¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-097 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹¹¹ Corte Constitucional, Sentencias T-188 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-387 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹¹² Corte Constitucional, Sentencia T-069 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

intereses políticos, religiosos, económicos y jurídicos, así como el derecho a administrar los recursos (artículos 287, 329 y 330 CP)”¹¹³.

Las relaciones humanas y con la naturaleza que viven las personas raizales se relacionan directamente con las islas. Sumado a este relacionamiento, en la isla de Providencia las comunidades dependen de los recursos del ambiente para la supervivencia, por lo que merecen una especial protección porque generalmente son grupos de personas de bajos ingresos que tienen dos necesidades específicas¹¹⁴. Por un lado, a través de este vínculo con la tierra y el mar garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital, así como protegen su relación íntima con los ecosistemas, ya que nutren su identidad cultural a través del ejercicio de su oficio¹¹⁵. De esta manera,

“[c]uando las condiciones de deterioro ambiental del territorio no permiten a los miembros de una comunidad étnica contar con bienes individuales básicos como la salud y la integridad personal, estos se ven forzados a desplazarse a otras partes del territorio nacional donde dichos derechos sí estén garantizados. Esta clase de fenómenos [...] también destruyen el tejido social que mantiene unidos a estos pueblos, aquel que permite mantener las tradiciones culturales y los diferentes modos de vida que son, en últimas, los que mantienen la vigencia del carácter pluralista del Estado colombiano, principio fundamental consagrado en el artículo 1º de la Carta” (Negrillas fuera del texto)¹¹⁶.

Relacionado con lo anterior, el Convenio 169 de la OIT señala que, para garantizar este derecho, **se debe impedir que personas extrañas a los pueblos étnicos se aprovechen de sus costumbres** con el fin de apropiarse de la propiedad, la posesión o el uso de sus tierras ancestrales¹¹⁷. Por ende “los gobiernos deben tomar medidas para impedir ese tipo de infracciones”¹¹⁸.

El ser raizal tiene una implicación en la construcción de identidad a partir de lo que significa ser parte de su colectividad y, especialmente en donde se desarrollan estos espacios de vida

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-080 de 2017, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Convenio 169 OIT, art. 18. En: Ibid.

comunitaria, ya que representan un proceso del ser humano en armonía y respeto a la naturaleza. En ese sentido, el territorio del Archipiélago es el espacio donde se desarrolla integralmente la vida de la comunidad raizal, donde se construye esa identidad cultural, por lo que es uno de los pilares más importantes de nuestra cultura, ya que implica una relación interpersonal con vínculos simbólicos, materiales y afectivos con el territorio, que permiten ejercer nuestra identidad cultural.

Por todo lo anterior, la protección de la propiedad colectiva es indispensable para la garantía de la supervivencia del pueblo raizal. Sin embargo, en este momento existe *un riesgo de vulneración permanente al derecho al territorio colectivo, ya que no existen salvaguardas claras para impedir que las personas raizales de la isla se vean obligadas a vender sus territorios y abandonar su territorio ancestral*. Es de común conocimiento que la tenencia de la tierra en la isla de Providencia es informal, como en gran parte del territorio colombiano. Ahora bien, la informalidad no es excusa para la desprotección de los derechos sobre la tierra por parte del Estado. Considerando la situación de la tenencia informal de las tierras en Colombia en casos de conflicto armado¹¹⁹, “*muchas de las solicitudes de restitución de tierras recaen sobre derechos informales, respecto de los cuales no existen títulos que soporten la relación entre las víctimas y la tierra*”¹²⁰. Esto ha sido particularmente importante para la conservación de las comunidades étnicas del Archipiélago frente a la ocupación de tierras y explotación de ellas para proyectos turísticos que afectan la subsistencia del pueblo raizal “*en el uso de su territorio, en su concepción cultural del turismo, en materia ambiental y en el plano económico*”¹²¹.

El problema generalizado en Colombia sobre la informalidad en la tenencia de la tierra impide que las medidas de protección de territorios inscritos en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de la isla de Providencia, que son aquellas que actualmente existen, sean suficientes, adecuadas y efectivas. Ello, pues **no existen acciones orientadas a impedir y/o controlar que el territorio colectivo, que no está constituido de manera formal actualmente, sea vendido a terceros que se aprovechan de la emergencia y la necesidad del pueblo raizal**.

¹¹⁹ Corte Constitucional, Sentencias T- 647 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-008 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T- 647 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹²¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-097 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

Por lo anteriormente expuesto, es imprescindible que la protección de los derechos territoriales colectivos del pueblo raizal sea efectiva. Para ello podría explorarse la aplicación de una suspensión posterior de comercio de tierras inscritas formalmente. Podría ser necesaria decretar una orden específica para el congelamiento total y/o control de transacciones de inmuebles - inscritos previamente o no -, para que la propiedad colectiva del pueblo raizal no sea comercializada por causa de la necesidad de supervivencia de las personas ante los intereses de terceros. Lo anterior, mientras dure la emergencia decretada por Presidencia de la República y extendida por casi todo el 2022. Por ende, de acuerdo a la situación de emergencia, el Estado como mínimo debería procurar desarrollar un Plan de Ordenamiento de la Propiedad Rural a cargo de la Agencia Nacional de Tierras en el archipiélago con el fin de titular las tierras ancestrales a la comunidad raizal de Providencia.

6. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de esta intervención, expusimos argumentos a favor de las pretensiones de la señora Josefina Huffington en su acción de tutela contra la Presidencia de la República, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD), el Ministerio del Interior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Gerente para la Reconstrucción del Archipiélago Susana Correa. A partir de un análisis del funcionamiento de las medidas tomadas por las entidades nacionales para la atención de la población de la isla, se generan tres grandes conclusiones que no fueron analizadas a profundidad por el juez de instancia para garantizar los derechos de la población raizal.

En primer lugar, el cambio climático es un factor que afecta en mayor medida la amenaza o violación de derechos humanos. Al inicio, nos concentraremos en evidenciar los problemas desencadenados en materia de desprotección de víctimas de desplazamiento climático, de violación a la consulta previa, de violación al acceso a la información pública, todo en el marco de un proceso que puede afectar el derecho a la propiedad colectiva del pueblo raizal.

Así, debe ampliarse el marco normativo legal de desplazamiento forzado según una interpretación armónica de los instrumentos internacionales de derechos humanos, que garantice el cumplimiento de la Constitución (CP, arts. 13, 79, 80, 366), así como los derechos fundamentales de las personas desplazadas internas por razones ambientales o de cambio

climático. Si bien la Ley 1523 de 2012 establece algunas directrices para el manejo de alojamiento temporal de las personas damnificadas por desastres, Colombia tiene una obligación más específica derivada de principios de derecho internacional para garantizar una atención especializada a personas desplazadas por el cambio climático.

Aunque el marco normativo del desplazamiento interno se reduce a acciones tendientes a atender personas desplazadas por causa del conflicto interno, realizando esta interpretación armónica con principios internacionales y doctrina internacional, se pueden garantizar más efectivamente los derechos de las personas desplazadas de Providencia y activar las salvaguardas existentes en el ordenamiento jurídico para la protección de desplazados internos. Estas acciones deben ser decretadas por el juez de instancia y ejecutadas por el gobierno nacional, dando cumplimiento y aplicación inmediata a la CMNUCC, la COP16, el acuerdo de París, y los Principios de Desplazamiento Interno de Naciones Unidas.

En segundo lugar, la consulta previa es un derecho fundamental que no activa únicamente un llamado al Ministerio del Interior para su realización. En cambio, es una obligación constitucional en cabeza de este organismo que debe cumplir con ciertos requisitos. Así, para el caso concreto, proponemos que, atendiendo a la buena fe y a la participación efectiva del pueblo raizal, se garantice, como mínimo, que las personas a consultar sean las de la Autoridad Raizal “Raizal Council” de Providencia, como autoridad legitimada por el propio pueblo para la toma de decisiones.

En tercer lugar, en aras de garantizar un acceso completo a la información pública es necesario que se realice una publicación del plan de reconstrucción de la isla de forma completa, en español y lengua creole, y en lenguaje accesible para la población.

Finalmente, el juez constitucional tiene en sus manos la responsabilidad de proteger el territorio colectivo del pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En ese sentido, es imperativo que se decreten medidas de congelamiento total del mercado de tierras en la isla para que todas las transacciones que recaigan sobre propiedades -formalizadas o no- sean nulas y la población de la isla no se vea forzada a vender a terceros su propio territorio, sometiéndose al despojo y al borrado de su cultura.

7. SOLICITUDES

De acuerdo con todo lo anterior, en la presente intervención solicitamos que el juez constitucional conceda las pretensiones de las accionantes en su integridad. Es decir:

- a) **TUTELAR los derechos fundamentales** a la consulta previa (C.P. art. 93; Convenio 169 OIT), al acceso a la información pública (C.P. art. 20), y a la propiedad colectiva (C.P. arts. 20, 58, 74) del pueblo raizal de Providencia.
- b) **ACCEDER** a la totalidad de las pretensiones presentadas por la accionante en su acción de tutela.

Adicionalmente, para complementar lo anterior,

- c) **DECLARAR** la situación de desplazamiento climático en el municipio de Providencia,
- d) **ORDENAR** la adaptación, en lo posible, de las rutas de atención de desplazamiento interno concebidas en la Ley 387 de 1998, Ley 1448 de 2011, Decreto 2569 de 2000, Decreto 2007 de 2001, entre otros, en los eventos de desplazamiento climático
- e) **ORDENAR** a la UNGRD y al IDEAM
 - i) La publicación en medios locales, por altavoces en los principales corredores municipales, o a través de radios locales, sobre alertas tempranas relacionadas con ciclones tropicales que involucren al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con al menos un día de anticipación.
 - ii) Generación de un censo claro y público de personas desplazadas climáticas por causa del Huracán Iota, en que se caractericen de sus necesidades insatisfechas (salud física y mental, sanidad, alojamiento digno, retorno planificado) en asocio con las empresas de servicios públicos, el Sistema de Seguridad Social en Salud, entre otras entidades e instituciones.
 - iii) Creación de un plan de atención a personas desplazadas climáticas con garantías de transparencia y consulta previa.

- iv) Publicación del Registro Único de Damnificados que realizó la UNGRD en diciembre de 2020.
 - v) Publicación del “Plan 100” para la reconstrucción de la Isla de Providencia en el que se previeron acciones de recuperación de viviendas, infraestructura y económica, y que de acuerdo con las comunicaciones de la Presidencia de la República se están desarrollando desde el 1 de enero de 2021.
 - vi) Publicación completa del plan de reconstrucción de la isla de Providencia en lenguaje claro, accesible, en español y creole.
 - vii) Ordenar la interrupción definitiva de construcciones asociadas con la reconstrucción de la isla que pongan en peligro el ecosistema o la soberanía alimentaria, tal como lo es la **construcción de la estación del Guardacostas de la Armada Nacional, ubicada en el predio con registro catastral No. 88564000100000029000100000**.
- f) **ORDENAR** a la alcaldía municipal de Providencia, el INCODER, la Oficina de Registros Públicos, y las Notarías:
- i) Aplicación del Decreto 2007 de 2001 para la declaratoria de riesgo de desplazamiento en una zona, limitando la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes de la isla de Providencia.
- g) **ORDENAR** a la UNGRD y el Ministerio de Vivienda:
- i) Garantizar que las personas afectadas por el huracán Iota cuenten con un lugar en que puedan vivir de forma digna, especialmente si son desplazadas a través de alojamiento temporal, o a través de refugios que cuenten con las condiciones adecuadas de adaptabilidad climática. Estos proyectos requieren ser culminados **a más tardar al 28 de febrero de 2022**.
 - ii) Garantizar a la población de Providencia la construcción completa de un Hospital nivel 2 que cuente con acceso al servicio de salud física y mental, a la educación y a los servicios públicos esenciales, **a más tardar al 28 de febrero de 2022**.

- iii) Publicación de las actas de las 50 jornadas de socialización, de las 20 mesas de diálogo y diseño participativo, y de todas las mesas de concertación que se hayan realizado en Providencia con ocasión al plan de reconstrucción de la isla.
- h) **ORDENAR** al Ministerio del Interior
 - i) Realización de la pre consulta y la consulta previa con la comunidad raizal de Providencia, que cuente con la participación *como mínimo* de la Autoridad Raizal de Providencia.

Cordialmente,

VIVIAN NEWMAN PONT

MAURICIO ALBARRACÍN

LAURA J. SANTACOLOMA MÉNDEZ

MARYLUZ BARRAGÁN

NATALIA DAZA NIÑO

CRISTINA ANNEAR CAMERO

VALERIA MEDINA PAREDES