

**Territorios en transformación,
derechos en movimiento**
Cambio ambiental y movilidad humana en Colombia

*Beatriz Eugenia Sánchez Mojica
Sebastián Rubiano Galvis*

Sánchez Mojica, Beatriz Eugenia

Territorios en transformación, derechos en movimiento: cambio ambiental y movilidad humana en Colombia / Beatriz Eugenia Sánchez Mojica, Sebastián Rubiano Galvis. – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2017.

140 páginas; 17 x 24 cm.

ISBN 978-958-774-588-7

1. Refugiados medioambientales – Situación legal 2. Cambios climáticos 3. Desastres ambientales I. Rubiano Galvis, Sebastián Enrique II. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Derecho III. Tít.

CDD 341.486

SBUA

Para citar este libro: <http://dx.doi.org/10.15425/2017.123>

Primera edición: noviembre del 2017

© Beatriz Eugenia Sánchez Mojica y Sebastián Rubiano Galvis

© Universidad de los Andes, Facultad de Derecho

Ediciones Uniandes

Calle 19 n.º 3-10, oficina 1401

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: 339 49 49, ext. 2133

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-774-588-7

ISBN *e-book*: 978-958-774-589-4

Corrección de estilo: Tatiana Grosch

Diagramación interior: Karina Betancur

Diseño de cubierta: Alejandro Ospina

Imagen de cubierta: _____

Impresión:

Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación.

Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia.

Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

CONTENIDO

NOTA DE LOS AUTORES	ix
INTRODUCCIÓN	1
Definiciones esenciales y situación en Colombia	7
Normas internacionales para la atención y protección de la movilidad humana vinculada a los desastres ambientales y al cambio climático	33
La respuesta del Estado colombiano a la movilidad vinculada a los desastres ambientales y al cambio climático a través de sus políticas públicas	71
Pautas para la formulación de una política pública para la atención de la movilidad humana asociada a causas ambientales y climáticas	99
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	117



NOTA DE LOS AUTORES

Desde hace años, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) impulsa la reflexión y el estudio del fenómeno de las migraciones voluntarias y forzadas vinculadas a los desastres ambientales y climáticos en Colombia. En el marco de este proceso se desarrolló una consultoría, en el 2015, en la que participaron los autores de este texto, entre otras personas.

Los resultados de dicha consultoría son confidenciales y le pertenecen exclusivamente a la organización internacional. El presente documento no los reproduce, puesto que es fruto de una investigación desarrollada a lo largo del 2016 y los primeros meses del 2017. Sin embargo, es apenas justo reconocer que la semilla de este trabajo se encuentra en la consultoría mencionada.

Queremos, por tanto, agradecer a la OIM y a todos los funcionarios, expertos y representantes de organizaciones que participaron en esta por haber propiciado un espacio de reflexión y discusión en torno a este tema. Queremos mencionar especialmente a María Angélica Prada y Clara Atehortúa, quienes participaron entonces como investigadoras y plantearon preguntas y observaciones que fueron enormemente útiles para el presente trabajo.



INTRODUCCIÓN

Es una verdad mundialmente conocida que Colombia es un país marcado por amplios y complejos procesos migratorios. El conflicto armado interno que se ha desarrollado a lo largo de los últimos cincuenta años ha obligado a casi ocho millones de personas —hasta julio del 2017— a abandonar sus comunidades de origen en busca de un lugar seguro para continuar viviendo. La mayor parte de esta población, alrededor de 7,5 millones de personas, han buscado cobijo dentro del territorio nacional, lo que las ubica, entonces, en una situación de desplazamiento interno¹. Una minoría —alrededor de 400.000 personas—² ha cruzado una frontera internacional, adquiriendo así la condición de refugiada. Pero no solo la guerra ha empujado a los colombianos a emprender procesos migratorios. Motivaciones económicas unidas a factores como la inseguridad, el deseo de adelantar estudios superiores en el exterior o la simple ansia de aventura han llevado a cerca de cinco millones de personas a establecer su residencia en el exterior³.

La respuesta estatal ante estos fenómenos ha variado considerablemente según el tipo de proceso. Así, para la atención y protección de la población en situación de desplazamiento interno se ha desarrollado una compleja política pública que incorpora las guías formuladas por Naciones Unidas en 1998, por medio de los Principios Rectores para el desplazamiento interno⁴. Las leyes 387 de 1997 y 1448 del 2011, por una parte, y la rica jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, por la otra, constituyen las dos columnas que sostienen este sofisticado sistema. En contraste, la emigración voluntaria ha recibido una atención menor y más tardía. Si bien es un fenómeno que se produce con intensidad, al menos desde la segunda mitad del siglo xx, las primeras medidas para su atención solo se formularon en los primeros años del siglo xxi⁵. Actualmente existe una política pública que se vertebra en torno a las leyes 1465 del 2011 y 1565 del 2012.

¹ ACNUR Population Statistics. Disponible en: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern [consultada el 2 de agosto del 2017].

² *Ibidem*.

³ En el 2012, el Ministerio de Relaciones Exteriores calculaba que 4.700.000 colombianos habitaban en el exterior. Véase, Cancillería-Ministerio de Relaciones Exteriores, *Fortalecimiento de políticas públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior*. Resumen ejecutivo, p. 2. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf> [consultada el 29 de julio del 2016].

⁴ UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

⁵ Sánchez, Beatriz Eugenia, “In transit: migration policy in Colombia”, en *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-Making?*,

El refugio, por su parte, ha sido invisible para los ojos de las autoridades y de buena parte de la sociedad civil durante décadas. Esta situación, no obstante, ha empezado a cambiar en la medida que la Ley 1448 del 2011 reconoció a las víctimas en el exterior el derecho a ser reparadas⁶, abriendo el debate sobre la existencia de ese colectivo y las responsabilidades que atañen al Estado colombiano frente a su protección y bienestar⁷.

El anterior panorama podría llevar a un observador desprevenido a la conclusión de que los principales flujos migratorios de población colombiana han sido identificados y reciben atención por parte del Estado o al menos se encuentran en proceso de recibirla. Se trataría, sin embargo, de una impresión errónea. La visión del país sobre sus procesos migratorios es incompleta. Ciertos tipos de éxodos son aún invisibles a los ojos de las autoridades y de buena parte de la sociedad civil. Un perfecto ejemplo son aquellas formas de movilidad asociadas a factores de cambio ambiental y climático.

En efecto, una de las posibles consecuencias de los desastres ambientales —mal llamados naturales—, así como de los efectos del cambio climático, es la afectación de los patrones de movilidad de las personas y comunidades. Esto implica un amplio espectro de movimientos que van desde la huida precipitada hasta el desarrollo de procesos migratorios meditados y en buena medida voluntarios. Abarca, así mismo, situaciones de inmovilidad forzada que impiden a una determinada comunidad acceder a bienes y servicios indispensables para su existencia en condiciones de dignidad. En otras palabras, es una realidad que afecta derechos humanos y ambientales de personas y comunidades, principalmente las más vulnerables.

Colombia, ubicada en un territorio altamente expuesto tanto a las catástrofes de tipo ambiental como a los efectos del cambio climático, no es ajena a estas dinámicas. De hecho, el informe del 2015 del Internal Displacement Monitoring Centre (en adelante, IDMC) incluye al país en la lista de los veinte Estados con mayor número de población desplazada por catástrofes ambientales de súbita aparición en el periodo comprendido entre el 2008 y el 2014^[8]. Pese a esto, las autoridades nacionales, y la sociedad civil en general, parecen desconocer por completo este fenómeno.

David Cantor, Luisa Feline Freire y Jean Pierre Gaucci (eds.), *Institute for the Study of the Americas*, Londres, 2015, pp. 98-100.

⁶ Artículo 3.º, Ley 1448 del 2011.

⁷ Cantor, David, *Restitución, compensación, satisfacción: Reparaciones transnacionales y la Ley de Víctimas de Colombia*, Informe de investigación n.º 215, ACNUR, 2011.

⁸ IDMC, *Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters*, IDMC-Norwegian Refugee Council, Ginebra, 2015, p. 32.

Hoy en día, el único desplazamiento forzado cuya existencia se reconoce en Colombia es el vinculado al conflicto armado interno⁹. Los éxodos generados por cambios o desastres ambientales, sean repentinos (como sismos, deslizamientos de tierra o inundaciones) o de lenta aparición (como los procesos de desertización, la elevación del nivel del mar o la degradación ambiental progresiva), sencillamente no existen en el discurso oficial. No hay un sistema de información que registre este tipo de afectaciones y sus implicaciones sobre la movilidad humana, ni mucho menos una política pública que se ocupe de su atención. Es más, se trata de un tema que no está en la agenda de las autoridades nacionales ni regionales y sobre el cual tampoco la academia nacional ha mostrado particular interés.

Lo anterior no significa que todas las personas y comunidades cuya movilidad se ha visto afectada por este tipo de eventos y procesos hayan sido totalmente desatendidas en la práctica. Tradicionalmente, los distintos sistemas de gestión del riesgo por desastre con los que ha contado el país se han ocupado de quienes han sido obligados a abandonar sus hogares a causa de desastres de súbita aparición por medio de programas de reconstrucción de vivienda —en caso de no poderse asegurar un retorno seguro, al estar las comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable— o mediante programas de reubicación. Esta ha sido la vía de atención para las víctimas de desastres como el tsunami que afectó Turbo en 1978, la erupción volcánica que destruyó Armero en 1985, el sismo que afectó el Eje Cafetero en 1999 y los deslizamientos e inundaciones ocasionados por el fenómeno de La Niña entre el 2010 y el 2011. Esta atención, no obstante, se ha prestado incluyendo a estas personas en la categoría general de *damnificado*, sin reconocer su particular situación de desplazamiento forzado y sin contemplar la gran variedad de situaciones asociadas a los cambios ambientales que pueden afectar a las personas y comunidades.

Por el contrario, en este régimen, las personas que se han visto sometidas a situaciones de confinamiento debido a eventos o procesos de cambio ambiental no cuentan con programas para su atención más allá de provisión de ayuda humanitaria. Esto a pesar de que la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios en el país (en adelante, OCHA-Colombia) ha señalado con preocupación el aumento de este

⁹ Recientemente, la Corte Constitucional también ha ordenado que se incluya en la política de protección a la población desplazada por la acción de bandas criminales. Corte Constitucional, autos 119 y 206 del 2013.

fenómeno¹⁰. Así mismo, quienes motivados por factores ambientales han emprendido procesos migratorios voluntarios, bien sea internos o transnacionales, son totalmente invisibles; al igual que aquellos que viéndose forzados a abandonar sus hogares han cruzado una frontera internacional. De hecho no existen registros precisos sobre el número de personas que integran estos últimos tres tipos de flujos, a pesar de que varios estudios han llamado la atención sobre su existencia¹¹. Tampoco se ha valorado ni estudiado la manera en la que el conflicto armado, los proyectos de desarrollo y otros factores de movilidad y desplazamiento se han retroalimentado con los desastres ambientales, el cambio climático y fenómenos de degradación ambiental progresiva¹², generando movilidades de origen complejo, multi-causal y a veces con efectos revictimizantes.

En este punto surgen dos preguntas que justifican y a la vez guían el presente texto. En primer lugar, cabe plantearse si la afectación a la movilidad humana asociada a desastres ambientales y a los efectos del cambio climático posee la entidad suficiente para constituirse en un asunto del que deban ocuparse las autoridades colombianas. En caso de que la respuesta sea afirmativa, la segunda cuestión sería determinar los parámetros que deberían guiar la respuesta a este fenómeno. Con el fin de contribuir a aclarar estas dos cuestiones, este texto explora y analiza de forma integral distintos conceptos y regímenes jurídicos internacionales y nacionales relevantes para enmarcar la realidad de personas y comunidades que migran, se desplazan o son confinadas por eventos y procesos asociados a cambios ambientales y climáticos. A pesar de la fragmentación y el desarrollo desigual de dichos regímenes, sostenemos que en ellos existen elementos importantes para articular respuestas institucionales sensibles a la situación presente a nivel doméstico y a su posible agudización futura, así como para repensar las políticas que ya se ocupan de otras formas de movilidad humana en el país. Argumentamos también que dicha respuesta institucional tendrá más posibilidades de incidir en el problema siempre y cuando suponga una reorientación del modelo

¹⁰ OCHA-Colombia (2015), *Tendencias Humanitarias-Colombia* (noviembre del 2012 – septiembre del 2014), pp. 13-16. Disponible en: <http://www.humanitarianresponse.info/operations/colombia/infographic/tendencias-humanitarias-colombia-nov-2012-sep-2014> [consultada el 16 de abril del 2016].

¹¹ Rodríguez, Nicolás, *Human Mobility in the Context of Natural Hazard Disasters in South America. Background paper*, The Nansen Initiative, 2015. Disponible en: https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/12/14122015_FINAL_BACKGROUND_PAPER_SOUTH_AMERICA_screen.pdf [consultado el 30 de julio del 2016].

¹² Bien se trate de procesos de degradación nuevos producidos por el cambio climático o procesos preexistentes e intensificados por este.

de desarrollo territorial implementado hasta ahora en el país, así como de sus implicaciones sobre los derechos de las personas y comunidades más vulnerables. De igual forma, defendemos el argumento según el cual tomarse en serio este fenómeno es un paso indispensable para adaptar al país a los efectos del cambio climático global.

El texto se divide en cinco secciones. La primera presenta un marco teórico que permite establecer los conceptos esenciales para comprender la complejidad de lo que por ahora podemos denominar de forma amplia *migraciones ambientales*, así como los fenómenos que las generan. Así mismo, aborda la primera de las preguntas indicadas al presentar las razones por las cuales, pese a la inexistencia de datos oficiales, el país debería tomar muy en serio los efectos que sobre la movilidad humana tienen los desastres ambientales, estén o no vinculados al cambio climático, y desarrollar una política para su gestión, con énfasis en el componente preventivo. La segunda parte explora el ámbito del derecho internacional a fin de identificar las normas, principios rectores y buenas prácticas que la comunidad internacional ha formulado para enfrentar este tipo de éxodos y que deberían (o podrían, en el caso de los instrumentos de *soft law*) guiar la respuesta del Estado colombiano. La siguiente sección analiza las disposiciones y marcos institucionales domésticos que, de una manera u otra, resultarían involucrados en la construcción de una respuesta para este tipo de movilidad. A partir de los mandatos y guías tanto internacionales como internos, la cuarta sección presenta los principales retos para la gestión de este fenómeno y propone un conjunto de lineamientos específicamente orientados para la construcción de una política pública al respecto. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones en las que se insiste en la necesidad de que el país tome conciencia de este fenómeno y desarrolle acciones para enfrentarlo de manera adecuada.