

La Educación Legal Clínica: una herramienta para la defensa del medio ambiente en el Archipiélago de San Andrés

Natalia Pérez Amaya*,
Anamaría Sánchez Quintero y Arturo Vallejo Abdala

Resumen

El Grupo de Acciones Públicas (GAP), en el desarrollo de la educación legal clínica, ha prestado asesoría jurídica en diversas problemáticas que presenta la comunidad del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Se han utilizado variados mecanismos de litigio estratégico para causar un impacto en la protección de los derechos humanos de esta comunidad, sobre todo de los derechos al medio ambiente constantemente vulnerados por actividades económicas como el turismo y la exploración y explotación de hidrocarburos. El trabajo coordinado que ha realizado el GAP con los raizales, habitantes autóctonos del archipiélago, ha mostrado importantes resultados en la educación en protección de derechos humanos y en el empoderamiento de esta protección por medio de la interposición de acciones constitucionales. Esta ponencia recoge algunas de las experiencias en materia de ambiente y derechos humanos que el GAP ha desarrollado con esta comunidad, que ha acudido a nuestra clínica en varias ocasiones en busca de asesoría jurídica. Es importante resaltar que la comunidad raizal, a pesar de encontrarse en el archipiélago, ha buscado el apoyo y la asesoría del GAP, principalmente porque considera que en Bogotá cuenta con mayores garantías legales que en su departamento.

Palabras clave: educación legal, acción pública, medio ambiente, protección de derechos, estrategia jurídica.

* Asesora del Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario y estudiantes de la Universidad del Rosario.

Introducción

El Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario trabaja bajo el esquema de la educación legal clínica con el propósito de generar un impacto positivo en la calidad de vida de comunidades o de personas específicas. La educación legal clínica se puede llevar a cabo mediante diversas actividades como las medidas pedagógicas y los talleres con las comunidades o las acciones judiciales en defensa de derechos individuales o colectivos, en las que nuestros usuarios son sujetos de garantías judiciales.

En este sentido, propondremos en un primer acápite, una descripción de las condiciones ambientales y turísticas del archipiélago y la incidencia del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya de Nicaragua contra Colombia en el desarrollo económico de la región. En un segundo capítulo, reseñaremos tres casos que han sido llevados por vías judiciales, relacionados con la defensa de los derechos al medio ambiente dentro del esquema del litigio estratégico. Finalmente, presentaremos unas conclusiones generales de la importancia que puede tener el trabajo de los grupos de Educación Legal Clínica dentro de comunidades específicas.

Sobre el archipiélago

Condiciones ambientales

El archipiélago se destaca por su riqueza ambiental a tal punto que su ecosistema goza de una profusa y estricta protección jurídica. Muestra de ello son las Resoluciones 1021 de 1995 y 093 de 1996 que creó el *Parque Natural Nacional Old Providence McBean Lagoon* al nororiente del Archipiélago, con una extensión de 995 hectáreas, de las cuales 905 son área marina.¹ Dentro de este parque están ubicados los corales más extensos

¹ Según el Sistema de Parques Nacionales Naturales, las principales obligaciones estatales emanadas de la naturaleza jurídica del parque son: 1) contribuir a la conservación de muestras del

del mar Caribe colombiano. Así mismo, en 1995 se estableció el *Parque Regional Natural Jhonny Cay* para mitigar la destrucción de la fauna y flora que tenía lugar en el norte de San Andrés, que tiene un área total de 45.574 m², incluidos 19.756 m² de playa.

Adicionalmente, el párrafo 2 del artículo 37 de la Ley 99 de 1993 le otorgó la calidad de *Reserva de la Biosfera* al archipiélago y a sus cayos, la cual fue declarada como Área de Manejo Especial por la Resolución 1426 de 1996.² En 1994, Colombia ratificó el Convenio por la Diversidad Biológica (CDB), con el cual se acordó la decisión VII/5, en la que los países firmantes reconocían a las áreas marinas y costeras protegidas como una de las herramientas y enfoques esenciales para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Finalmente, en el 2000, la Unesco declaró al archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y los Cayos como Reserva de Biosfera *Seaflower*.³ De igual manera, la Ley 876 del 2004 y la Resolución 107

mosaico ecosistémico del Distrito Biogeográfico del Caribe Insular Oceánico en las islas de Providencia y Santa Catalina, como los bosques de manglar, las praderas de pastos marinos, las formaciones coralinas y los bosques xerofíticos; 2) aportar en el mantenimiento de la capacidad productiva de los ecosistemas marinos, que contribuya a la producción pesquera de las islas de Providencia y Santa Catalina; 3) proteger los valores paisajísticos terrestres, marinos y submarinos emblemáticos del área.

- 2 Dentro de las obligaciones emanadas de esta resolución para la nación y para sus entes descentralizados, las siguientes resultan relevantes: 1) proteger el ambiente mediante la regulación de actividades que se realizan dentro del área, conservar y proteger los valores naturales del área, los bosques higrotropofíticos, manglares, formaciones coralinas, praderas de fanerógamas marinas, los endemismos de la región y fauna existente, que tienen una especial importancia por su fragilidad; 2) regular el uso del suelo de acuerdo con sus características y potencialidades; 3) perpetuar y conservar lugares identificados como bellezas escénicas o paisajísticas y proporcionar facilidades para la recreación y el esparcimiento; recuperar las zonas degradadas y prevenir los fenómenos que causen alteraciones significativas del ambiente; 4) conservar, proteger y recuperar los valores culturales del archipiélago, naturales renovables.
- 3 “[...] Las reservas de biosfera deben combinar tres funciones básicas: 1) Conservación: contribuyendo a la conservación de paisajes, ecosistemas, especies y diversidad genética; 2) Desarrollo: fomentando un desarrollo humano y económico que sea ecológico y culturalmente sostenible; 3) Apoyo logístico: que comprende la investigación científica, seguimiento, formación y educación relativa a la conservación y desarrollo sostenible a escalas local, regional, nacional y global.” Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Sentencia del 4 de junio del 2012, M. P. José María Mow Herrera.

del 2005 decretaron la Reserva de la Biosfera *Seaflower* como Área Marina Protegida.⁴

Respecto de las características ambientales del archipiélago, vale la pena resaltar varias de ellas. Por un lado, en la Reserva *Seaflower* se encuentra el 76 % de los arrecifes de corales de la nación, que a su vez son los más productivos del Caribe y uno de los más importantes del hemisferio occidental. Por otro lado, en el 2004 fue designado como área importante de aves y en su territorio se encuentran alrededor de 407 especies de peces, 48 de corales duros, 54 de corales blandos, tres de hidrocorales, dos de zoantidos, dos de anémonas, tres de medusas, 130 de esponjas, 37 de moluscos, 37 de crustáceos, 38 de equinodermos, cuatro de reptiles, cinco de cetáceos, 157 de aves, tres de pastos marinos y cuatro de mangles. Así mismo, es el hogar del cangrejo negro (único en la ecorregión) (Jabba, 2012) y de 157 animales de la lista roja de la IUCN⁵ (Chadwic, 2010). Sin embargo, San Andrés ha demostrado ser un ecosistema frágil, a la vez que su alto nivel de turismo ha tenido consecuencias ambientales (Jabba, 2012), por lo que ha sido de gran relevancia la normativa desarrollada en pro de su protección.

Turismo en el archipiélago

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se prevé al turismo como motor y medida de fortalecimiento del desarrollo regional. Por su parte, la Ley General del Turismo 300 de 1996, consagra la importancia de la Industria Turística, y establece: “el turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales y cumple una función social”. Esto implica entonces que el turismo es parte fundamental del desarrollo económico de Colombia.

4 La finalidad de la declaración de Área Marina Protegida, según la resolución, es: “la conservación de muestras representativas de la biodiversidad marina y costera, de los procesos ecológicos básicos que soportan la oferta ambiental del archipiélago y de los valores sociales y culturales de su población”.

5 Es el inventario más completo del estado de conservación de especies de animales y plantas en el mundo elaborado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Esta Ley también establece que corresponde a los departamentos, regiones, distritos y municipios y a las comunidades indígenas, la elaboración de planes sectoriales de desarrollo turístico. Es por tal motivo que el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 consagra en sus lineamientos estratégicos la generación de incentivos en la infraestructura turística, dentro de los que se destaca el establecimiento de mecanismos para promover la construcción, remodelación y ampliación de la planta hotelera.

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no es una excepción. Uno de los objetivos del Plan de Desarrollo 2012-2015 es lograr que el archipiélago sea un destino turístico sostenible y erigir el ecoturismo como estándar ambiental. Por lo anterior, es posible evidenciar el interés de armonizar el desarrollo económico con la protección jurídica de las islas, su ambiente y su ecosistema.

Además, en el Plan de Desarrollo Turístico Sostenible (PDTS) del archipiélago, se resalta que la calidad de los recursos naturales es el principal factor del turismo, por lo que el deterioro de la calidad del agua, la pérdida de la belleza escénica y el aumento de la contaminación por recursos sólidos afectan de manera directa el turismo. Lo anterior se determinó dentro del plan como desarrollo humano sostenible, lo que implica la preservación del patrimonio ecológico y cultural.⁶

Políticas económicas a raíz del fallo de la Haya, de Nicaragua contra Colombia

Durante principios del siglo XX, Colombia y Nicaragua firmaron el tratado Esguerra-Bárceñas, que reconoció la soberanía de Colombia sobre el archipiélago. Sin embargo, tras distintas discusiones sobre los límites

6 El artículo 2 define como principio de la actividad turística del municipio la *sostenibilidad*, por lo que “La actividad turística en el municipio de Providencia y Santa Catalina se desarrollará sobre las bases del desarrollo humano sostenible, de manera que garantice la preservación del patrimonio ecológico y cultural”. Por las características de insularidad del municipio, la limitación de los recursos y la fragilidad de los ecosistemas, la utilización de los recursos naturales y culturales debe garantizar que no se degraden por su uso y que se asegure una alta calidad y permanente cantidad para otras generaciones venideras.

marítimos de los países, se llevó la controversia ante la Corte Internacional de Justicia, que dictó sentencia el 19 de noviembre del 2012. Esta providencia reconoció que las islas de San Andrés y Providencia junto con los cayos de Albuquerque, Roncador, Serrana, Bajo Nuevo, Quitasueño y Serranilla hacen parte del territorio soberano de Colombia, pero, por otro lado, sustrajo cerca del 43 % de su territorio en el mar Caribe.

Mediante el fallo del 19 de noviembre del 2012, la Corte Internacional de Justicia delimitó la zona marítima entre Colombia y Nicaragua, lo que generó efectos nocivos de carácter económico y social sobre el archipiélago. Por lo anterior, el Estado colombiano buscó disminuir el impacto negativo generado por el fallo en la población, por medio del ‘Plan San Andrés’, posible gracias a la reforma tributaria de la Ley 1607 del 2012.⁷ De igual forma, esta ley creó⁸ una subcuenta en el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres denominada “Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Su finalidad es apoyar programas y proyectos de inversión para la atención de necesidades, derivadas de un hecho que genere consecuencias económicas prolongadas en la región y para los recursos de programas estratégicos que destine el Gobierno nacional, como el apoyo a la pesca industrial, programas de educación, programas de infraestructura y transporte, programas de comercio y turismo, entre otros.

Dentro del programa sobre Desarrollo Turístico y Comercial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se crearon varias iniciativas

7 La Ley 1607 del 2012 incluyó un capítulo de normas especiales para el Departamento insular, y en la exposición de motivos de la Ley se estableció que “a raíz de los efectos del fallo de La Haya se ha generado un efecto negativo en las condiciones económicas y sociales en la Isla, que pueden llegar a ser permanentes y que exigen del Estado una acción de intervención para contrarrestarlo. Se trata fundamentalmente de medidas de promoción de nuevas formas de actividad económica para la sustitución de los antiguos medios de subsistencia de los residentes, y de mecanismos especiales de gasto para la realización de programas y proyectos de inversión que permitan actuar oportunamente frente a la situación que vive hoy el archipiélago”.

8 El artículo 151 de la Ley 1607 del 2012 permitió la creación de iniciativas puntuales que hacen parte del Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por medio de las cuales se busca el desarrollo económico del Archipiélago mediante inversión del Gobierno nacional y coordinación con inversionistas privados.

teniendo como base el potencial turístico del departamento y su riqueza cultural nativa.⁹

Experiencia de casos

Magic Garden

Este es un caso exitoso en la asesoría que presta el Grupo en coordinación con la comunidad de San Andrés. El caso se desarrolló en razón a la vulneración de varios derechos colectivos debido al mal manejo de basuras en San Andrés Islas, a saber, el derecho al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento adecuados de los recursos naturales, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y a la prevención de desastres.

El GAP desarrolló una estrategia integral que incluía talleres pedagógicos para formar a la comunidad en la interposición de acciones constitucionales; difusión de la problemática en los medios de comunicación regionales y la interposición de una acción popular para lograr la protección del medio ambiente y de los derechos colectivos relacionados con este, apartándose de acciones anteriormente interpuestas, que se basaban en el derecho a la moralidad administrativa.

La sentencia tuvo un fallo favorable a los intereses colectivos al ordenar medidas efectivas para su protección tales como la adecuación de vías de acceso al relleno sanitario *Magic Garden*, el uso de membranas especializadas para el manejo de las basuras y señalizaciones, entre otras medidas.

⁹ Con el fin de aumentar el turismo en la región, se prevé la construcción del sendero al Peak y el de la Marina en Providencia, así como la construcción de los muelles del Cove, Johnny Cay y Lancharos en San Andrés y la construcción del Centro de Convenciones El Isleño. Dentro de los proyectos también se encuentra el llamado Spa Providencia, que busca brindar apoyo a la comunidad raizal.

Hidrocarburo

Hechos

En el 2010, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entidad encargada de administrar las reservas de hidrocarburos de la nación, adjudicó contratos de exploración sísmica para la búsqueda de hidrocarburos en dos bloques ubicados dentro de la Reserva de Biosfera *Seaflower* y su Área Marítima Protegida, desconociendo los esfuerzos de conservación en materia ambiental que se hacían en el país y en la región. Estos bloques corresponden a los denominados Cayos 1 y Cayos 5, que fueron adjudicados a la petrolera *Repsol Exploration Colombia S.A.* en consorcio con YPF S.A. y Ecopetrol S.A. El contrato que involucraba a Cayos 1 estaba dirigido al desarrollo de actividades de exploración de hidrocarburos, mientras que el segundo, relativo a Cayos 5, otorgaba no solamente la actividad de exploración, sino además la explotación de hidrocarburos en el área adjudicada.

Derechos, estrategia y resultados

Mediante una acción popular, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina) solicitó la protección de los derechos colectivos a un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Asimismo, elevó la protección a la conservación de las especies animales y vegetales y a la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

La interposición de esta acción resulta ser una estrategia jurídica idónea, teniendo en cuenta que una de sus finalidades es la prevención de daños a los derechos colectivos y en el presente caso se pretendía evitar los daños que produce la extracción de hidrocarburos en materia ambiental.

Así, se prefirió buscar esta protección por medio de una intervención directa ante órganos judiciales.

El GAP acompañó el proceso por medio de una coadyuvancia, respaldó los argumentos expuestos por la demandante y aportó nuevos elementos relevantes para el caso, como los efectos que causaría en la problemática ambiental la decisión del 19 de noviembre del 2012 de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el diferendo territorial y marítimo entre Nicaragua y Colombia. De esta manera, la Clínica nutrió la discusión jurídica, recordando que las zonas que busca proteger la acción popular (Cayos 1, Cayos 5 y la Reserva de la Biosfera *Seaflower*) fueron establecidas por la CIJ como territorio colombiano, por lo cual se encuentran sujetas a la protección de los derechos colectivos previstos en la Constitución Política colombiana.

Otro de los argumentos aportados por el Grupo giró en torno al rol de garante del Estado colombiano, toda vez que el medio ambiente no es solo un derecho sino además un bien jurídico constitucionalmente protegido, lo que lo obliga a evitar el desarrollo de actividades que pongan en peligro ecosistemas, especialmente el ecosistema frágil de la Reserva de la Biósfera.

La acción popular fue resuelta en primera instancia por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El Tribunal dio la razón a la demandante en cuanto a que la exploración y la explotación constituyen un riesgo al medio ambiente. La sentencia fue apelada por los demandados y actualmente se encuentra en el Consejo de Estado para fallo.

Deep Blue

Hechos

En la zona de amortiguamiento del parque Nacional Natural *Old Providence and Mc. Bean Lagoon* funcionaba un pequeño hotel de arquitectura tradicional raizal, propiedad de un nativo de la isla. La sociedad

Ecoteles Colombia SAS presentó varias solicitudes para su ampliación. Sin embargo, una vez se empezaron a ejecutar las obras, fue claramente visible que no se trataba de una simple ampliación sino de la construcción de un megaproyecto hotelero llamado *Deep Blue*, que difiere por completo de la estructura tradicional que tenía inicialmente.

Algunos integrantes de la comunidad raizal acudieron al GAP debido a su preocupación por los riesgos del megaproyecto sobre el Parque Nacional Natural, ya que la biodiversidad terrestre y marítima se veía comprometida por la construcción y el funcionamiento del hotel.

Derechos, estrategia y resultados

En el 2013 se interpuso una acción popular en nombre de los usuarios en contra de la nación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Coralina, el municipio de Providencia y Santa Catalina y la empresa Ecoteles Colombia SAS. Dentro del proceso especial de las acciones populares, se procedió a realizar la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento, etapa clave del proceso. Sin embargo, esta se declaró fallida por inasistencia, por lo que se procedió a la apertura de la etapa probatoria.

A finales del 2013, se interpuso una coadyuvancia a nombre de la Fundación Providence que adicionó a los argumentos presentados por los accionantes, la violación del Esquema de Ordenamiento Territorial de Providencia (EOT), de la que fue responsable el hotel, ya que esta norma prohíbe expresamente la construcción de condominios o complejos habitacionales, cualquiera sea su uso, en la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural *Old Providence And Mc Bean Lagoon*, área en la que está construido el hotel. Actualmente, el proceso se encuentra a la espera del cierre probatorio y de la apertura a alegatos de conclusión.

Los derechos que principalmente se ven afectados son *el derecho* al medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, pues el hotel *Deep Blue*, al estar ubicado en la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural, genera una clara alteración al ecosistema de la zona y

perjudica la conservación de los recursos naturales de la biosfera, degradando la calidad del agua y aumentando la contaminación.

Asimismo, dentro de los derechos vulnerados se encuentra el derecho a la salubridad pública, pues las actividades del hotel incluyen el vertimiento de aguas residuales al del Parque Nacional, que derivan en consecuencias negativas para los habitantes de la zona y para las especies del manglar.

Conclusiones

Por medio de los casos expuestos a cargo del GAP en el archipiélago se evidencian características ambientales propias del departamento, fundamentales a la hora de sacar conclusiones comunes a todos los casos. Estas características son de gran importancia tanto para Colombia como para el mundo debido principalmente a la diversidad de fauna y flora presente en la isla, a su ecosistema único y a su gran diversidad natural. Sin embargo, se trata de un frágil entorno natural que, al verse afectado, impacta directamente a la comunidad raizal, razón por la cual es apremiante hacer efectiva la normativa tendiente a su protección.

De esta manera, es manifiesta la relación que existe entre el medio ambiente y la protección a grupos étnicos en el archipiélago. Las políticas de desarrollo se han enfocado principalmente en temas turísticos y de explotación de recursos, sin la debida observancia a un ecosistema frágil y de baja resistencia y a una comunidad autóctona vulnerable.

La importancia de la educación legal clínica, en estos casos, se torna entonces superlativa. En una débil institucionalidad como la colombiana, los medios judiciales para la protección de los derechos, tanto los fundamentales como los colectivos, y las estrategias integrales de la educación legal clínica se han vuelto imprescindibles. Esto se advierte en el hecho de que el éxito en la protección de esos derechos puede incluso depender exclusivamente de la comunión entre unos usuarios, en principio sin asesoría jurídica y una Clínica de Interés Público, generando estrategias de alto impacto a más de 280 kilómetros de distancia del lugar de afectación.

Las estrategias que se abordan dentro de la educación legal clínica son fundamentales, pues dependiendo de la medida que se decida tomar, se verán o no los resultados esperados. Para el GAP, fue fundamental determinar qué clase de intervención se iba a realizar, buscando siempre la defensa de los intereses de las comunidades afectadas, que muchas veces se encuentran ya fracturadas. Así, se alcanza el nivel de litigio estratégico, para que las decisiones tomadas en cada caso en específico afecten de manera positiva y con el mejor impacto posible a la comunidad representada.

Referencias

- Chadwic, N. (2010). *Movilizar a la sociedad para salvar la biodiversidad*. Recuperado de cms.iucn.org/es/noticias/noticias_por_region/sudamerica_news_/?6303/CD2010Coralina, consultado del 10 de marzo del 2014.
- DANE. (2007). *Censo General 2005*. Recuperado de www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion/pdf
- Jabba, A. S. (2012). Manejo ambiental en Seaflower, Reserva de la Biosfera en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/node/30591>, consultado el 14 de julio del 2014.
- Londoño Toro, B. (2013). *Litigio estratégico en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Robinson, D. (2005). Capítulo V: El Pueblo Raizal. En Varios, & C. P. Rodríguez (Ed.), *Comunidades étnicas en Colombia: Cultura y Jurisprudencia*. Vol. I, pp. 217-238. Bogotá, Colombia: Centro.
- Torres Villarreal, M. L. (2013). La enseñanza clínica del derecho: una forma de educación para el cambio social. La experiencia del grupo de acciones públicas de la Universidad del Rosario. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 43, N.º 119 / pp. 705-734. Medellín, Colombia. Enero-junio del 2013, ISSN 0120-3886

- Torres Villarreal, M. L., & Londoño Toro, B. (2014). Herramientas para la protección del interés público en América Latina: El diseño de un litigio de alto impacto desde la educación legal clínica. *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, 92-107, pp. 93-106.
- Villareal, M. L. (10 de enero de 2012). La comunidad raizal: elementos para una reflexión jurídica desde el discurso étnico. *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, Vol. 12, núm. 22, pp. 35-56.
- Yadbrudy, J. (20 de marzo de 2011). Discriminación étnica e ingresos en la isla de San Andrés, Colombia. *Revista de Economía del Rosario*, 14(2), Vol. 14. N.º 2. Julio-Dic 2011, 229-261.