

Cuadernos  
del Caribe N°1

# Visiones y proyectos para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Cuadernos  
del Caribe N°1

DEBATE ABIERTO

ANÁLISIS Y EDICIÓN

por Alberto Rodríguez y Arturo Rodríguez



**Cuadernos  
del Caribe N°1**

**Contenido**

# **Visiones y proyectos para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**

**DEBATE ABIERTO**

**RELATORÍA Y EDICIÓN**

*Luis Alberto Restrepo y Socorro Ramírez*



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA**  
Sede San Andrés



**Instituto  
de Estudios  
Caribeños**



**INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES**





UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

*Rector general*  
Víctor Manuel Moncayo  
*Vicerrector general*  
Gustavo Montañés  
*Vicerrector Académico*  
Gabriel Misas  
*Secretaria General*  
Consuelo Gómez

**SEDE SAN ANDRÉS**

*Director de Sede e Instituto*  
Santiago Moreno  
*Subdirectora Instituto*  
Adriana Santos  
*Secretario de Sede*  
Petter Lowy

**PROFESORES**  
*Instituto de Estudios Caribeños*  
Francisco Avella  
Adriana Santos  
Petter Lowy  
Jaime Polanía  
Raquel SanMiguel

*Instituto de Estudios Políticos  
y Relaciones Internacionales IEPRI*  
Socorro Ramírez  
Luis Alberto Restrepo

*Facultad de Artes*  
Clara Eugenia Sánchez

**CONSEJO DE SEDE**  
Luz Teresa Gómez de Mantilla  
Arturo Jessie Manuel  
Adriana Santos  
Petter Lowy  
Santiago Moreno

*Diseño y diagramación*  
Patricia Melo González

*Impresión*  
CARGRAPHICS S.A.

# Contenido

## **II Presentación**

### **13 El sueño del amanecer de un pueblo**

- 13 REPASO HISTÓRICO
- 14 SITUACIÓN ACTUAL
- 18 PROYECTO GUBERNAMENTAL

### **21 Soñar solos sólo es un sueño, soñar juntos es el comienzo de una realidad**

- 21 ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA: UNA VISIÓN DEL FUTURO INSULAR
- 27 PLAN DE DESARROLLO

### **31 Plan de ordenamiento ambiental para el desarrollo sostenible y plan de manejo de la reserva de biosfera Sea Flower**

- 31 CONCEPTOS, DIAGNÓSTICOS Y POLÍTICAS DE CORALINA
- 34 RESERVA DE BIOSFERA
- 39 DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO

### **43 Estatuto raizal: proyecto del pueblo raizal para la isla**

- 43 EL PUEBLO RAIZAL, SU HISTORIA Y SITUACIÓN ACTUAL, LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA Y EL ESTATUTO RAIZAL
- 48 DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO
- 51 SÍNTESIS DEL “PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PROTEGER LA IDENTIDAD CULTURAL DEL PUEBLO RAIZAL” A PARTIR DE LA VERSIÓN DEL 31 DE ENERO DEL 2000, Y DE LAS VERSIONES DEL 17 DE MARZO DEL 2000



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA

Recteur général  
Vice-recteur général  
Vice-recteur général  
Vice-recteur général  
Vice-recteur général  
Vice-recteur général  
Vice-recteur général  
Vice-recteur général  
Vice-recteur général  
Vice-recteur général

59

## **De la canalización de recursos a la promoción de procesos culturales**

59

EL FONDO MIXTO DE CULTURA EN EL ARCHIPIÉLAGO

61

ENCUENTROS CIUDADANOS Y FORO DEPARTAMENTAL DE CULTURA

62

DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO

67

## **Providencia no es San Andrés, pero San Andrés tampoco puede ser Providencia**

67

EL SECTOR EMPRESARIAL: SITUACIÓN, PLANES, CONVENIOS Y REALIZACIONES

74

DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO

77

## **Ecoturismo con participación comunitaria y conservación ambiental en Providencia y Santa Catalina**

77

LA SITUACIÓN DE LAS ISLAS Y LOS PROYECTOS COMUNITARIOS

82

TURISMO RESPONSABLE Y CONSERVACIÓN AMBIENTAL

83

DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO

85

## **Un proceso complejo y participativo**

85

CONTEXTO Y PILARES DE LA FORMULACIÓN DEL POT PARA SAN ANDRÉS ISLA

88

ÁREAS TEMÁTICAS, PROBLEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, VISIONES Y ESCENARIOS DEL FUTURO

91

DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO

## **Índice de siglas**



# Presentación

**E**l Instituto de Estudios Caribeños de la Universidad Nacional Sede San Andrés, en su proyecto fundamental de incorporar la Dimensión Caribe en la construcción y consolidación de la nación colombiana, considera necesario crear un espacio para la divulgación de documentos que abran el debate y reflexión acerca de los problemas que enfrenta la región Caribe insular y continental, así como los que contribuyan al entendimiento del objeto Caribe en todas sus dimensiones.

Reconociendo lo anterior y la necesidad de proyectarse a la comunidad caribeña, la publicación *Cuadernos del Caribe*, busca recoger el conocimiento generado en la región y servir de herramienta para el análisis de las problemáticas que ésta enfrenta y el planteamiento de alternativas para el desarrollo sostenible. Esta publicación surge en el marco de los proyectos académicos de las Maestrías en Estudios del Caribe y Biología Marina, así como en los proyectos de investigación y gestión institucional y comunitaria que actualmente adelanta la Sede.

San Andrés, Abril 2001



# Presentación

**E**n el marco del II ciclo de la Maestría de Estudios del Caribe del Instituto de Estudios Caribeños (IEC) de la Universidad Nacional de Colombia, sede de San Andrés, se realizó, durante los meses de febrero y marzo del 2001, el seminario “*Proyectos de desarrollo para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*” con la participación de personas que han contribuido a la concepción, diseño y elaboración de algunos de los planes más significativos, o que tienen responsabilidad en su implementación.

El seminario se realizó cada semana, a partir del 22 de febrero hasta el 29 de marzo, de 8 a 10 a.m., y tuvo las siguientes sesiones:

1. Jueves 22 de febrero: *proyecto ambiental*. Presentación y discusión con June Marie Mow, directora de Coralina.
2. Jueves 1 de marzo: *proyecto gubernamental para el Archipiélago*. Presentación de Ralph Newball, gobernador del Departamento.
3. Jueves 1 de marzo: *proyecto gubernamental para Providencia y Santa Catalina*. Presentación de FabioHuffington Britton, alcalde de las islas.
4. Jueves 8 de marzo: *proyecto raizal*. Presentación y discusión con Juvencio Gallardo, del Movimiento SOS.
5. Jueves 15 de marzo: *proyecto cultural*. Presentación y discusión con Sandra Howard, directora del Fondo Mixto de Cultura.

6. Jueves 22 de marzo: *proyecto empresarial*. Presentación y discusión con Andrés Velásquez, presidente del Consejo Asesor Regional de Comercio Exterior (CARCE).

7. Lunes 26 de marzo: *proyecto turístico para Providencia*. Invitación a Jennifer Archbold, quien delegó la presentación en Javier Archbold, estudiante de la Maestría en Estudios Caribeños y partícipe de la Asociación Ecológica y Turística de la Antigua Providencia y Santa Catalina (Ecoastur).

8. Jueves 29 de marzo: *proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT)*. Invitación a Jairo Rodríguez, director de la oficina de planeación; participó en su reemplazo César Bautista, acompañado por otros miembros del comité local de elaboración del POT: Allen Jay, Alejandro Gómez y Alfredo McLean con quienes se desarrolló un debate posterior a la exposición.

El seminario buscaba ofrecer a los profesores y estudiantes de la Maestría así como a otras personas interesadas, la oportunidad de conocer de primera mano las distintas visiones sobre la situación del archipiélago y los proyectos de desarrollo que están actualmente en consideración en las islas. Se pretendía con ello propiciar la comprensión de estos proyectos con la mayor seriedad posible, al margen de las pasiones que suelen suscitar debates de esta naturaleza.

Convencidos de que sólo mediante la comparación cuidadosa de visiones, propuestas y razones, y a través de la reflexión profunda y del diálogo respetuoso sobre ellas se podrá garantizar para las islas y sus habitantes un mejor futuro, queremos dar a conocer a un público más amplio estas visiones y propuestas, así como el debate que sobre ellas se hiciera en el seminario. Para ello, los encargados de la organización, realización y relatoría del seminario, realizamos diversas tareas. Transcribimos y redactamos las intervenciones y el debate que les siguió, teniendo un cuidado especial en preservar su sentido. Luego, elaboramos una síntesis de cada uno de los documentos complementarios entregados por cada expositor. A continuación, hicimos una organización temática del texto a partir de los principales asuntos planteados tanto en las intervenciones como en los documentos, y con este material estructuramos cada uno de los ocho capítulos de la presente publicación.

Después, entregamos a cada uno de los expositores invitados el borrador correspondiente y recogimos fielmente sus sugerencias. Finalmente, editamos los textos y preparamos la publicación que hoy ponemos en sus manos con el fin de contribuir al diálogo y a la búsqueda de alternativas para el archipiélago que enfrenta hoy numerosos problemas. Pero, como puede verse a través de las distintas presentaciones, en el archipiélago se encuentran también en gestación visiones y propuestas de futuro. El debate sobre ellas queda, pues, abierto.

Agradecemos a los expositores su disposición a participar en el seminario así como a los asistentes, estudiantes y profesores de la Maestría su intervención en el debate. Agradecemos, también, el apoyo del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, centro del cual hacemos parte, por el interés y la disposición para colaborar en la Maestría de Estudios del Caribe.

---

*Luis Alberto Restrepo y Socorro Ramírez*  
Profesores del IEPRI y del IEC  
de la Universidad Nacional de Colombia,  
sedes de Bogotá y San Andrés  
Abril de 2001



# El sueño del amanecer de un pueblo

PLAN GUBERNAMENTAL “RENACER DE LAS ISLAS 2000 – 2003”

Expositor invitado: Ralph Newball<sup>1</sup>

Este capítulo ha sido elaborado a partir de la presentación en PowerPoint y de la exposición del gobernador, tanto de la propuesta formulada por su campaña como del Plan de Desarrollo que entregó como mandatario a la asamblea departamental. La relatoría ha sido organizada en tres partes. La primera hace una revisión histórica para mostrar las transformaciones que ha tenido el archipiélago;

la segunda contiene un diagnóstico de la situación actual; y la tercera plantea una mirada hacia el futuro como “el sueño del amanecer de un pueblo que debe construir una nueva vida”. Desafortunadamente por razones de tiempo, dado que ese día también estaba programada la intervención del alcalde de Providencia, no pudo haber discusión sobre la presentación del gobernador.

## REPASO HISTÓRICO

*“Y estas cosas les acontecieron como ejemplo, y están escritas para amonestarnos a nosotros, a quienes han alcanzado los fines de los siglos”.*  
CORINTIOS 10:11

**A**ntes del año 1500, las islas del archipiélago estaban al parecer deshabitadas y eran visitadas por los *miskitos*. Hacia 1527 aparecen en los mapas ingleses con el nombre de *Henrietta & St. Catherine*. Los primeros inmigrantes, puritanos ingleses, llegan a las islas en 1627 y pretenden instalar en ellas una empresa tabacalera, pero su intento fracasa. Se dedican entonces a la piratería contra los barcos españoles y el contrabando de productos ingleses desde Jamaica. El archipiélago se convierte en plataforma estratégica en la disputa entre Inglaterra y España por el control de la navegación y el comercio en el Caribe

occidental. Las islas cambian repetidamente de manos.

Desde 1670 las islas parecen haber estado deshabitadas y se repueblan probablemente a principios del siglo XVIII. En 1793 se informa de la existencia de unas 35 familias de origen inglés y de 285 esclavos en San Andrés. Los ingleses adelantaban allí plantaciones de algodón. Un grupo de ellos se somete, desde 1798, al rey de España. Tras la Independencia de América, las islas pasan, en 1821, a manos de Colombia y en 1822, al parecer ambas proclaman su adhesión a la Constitución de Cúcuta, aunque, afirma el gobernador “yo no he visto ningún documento que lo demuestre”. El estado colombiano mantiene desde entonces una presencia limitada en las islas. El hecho cultural más importante es la implantación en 1845 de la Iglesia bautista en San Andrés, creada por el Comité Bautista Americano.

Hacia 1856, tres años después de la emancipación de los esclavos, se abandonan los cultivos

<sup>1</sup> Médico ortopedista, elegido por votación popular el 21 de marzo de 2000 como gobernador del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.



de algodón y San Andrés se dedica a la plantación del coco. La población emancipada alcanza una relativa prosperidad. Se establecen estrechos nexos comerciales con Estados Unidos, Centroamérica y Cartagena, y se implantan en las islas el idioma, la religión y las costumbres norteamericanas. Las plantaciones de coco decaen hacia 1906, y Colombia dispone, desde 1934, la compra de todo el coco de las islas.

La creación del puerto libre de San Andrés en 1953 impulsó el comercio, el turismo y la inmigración de continentales y extranjeros a la isla. El Puerto Libre representaba para muchos el desarrollo, que se materializó en forma de multitudes, edificios de concreto, vehículos, turismo masivo, cuentas bancarias, sin que los isleños estuvieran preparados para atender la magnitud de lo que venía. La población continental migró hacia el departamento desde mediados del siglo XX a partir de la implantación de las políticas de fortalecimiento de la integración, fronteras y soberanía.

Otras condiciones hicieron posible este fenómeno migratorio: la falta de control sobre actividades de tipo comercial y turístico y la imposición del español como lengua oficial. La migración involucró sectores de la población como obreros, comerciantes, profesores de escuelas y de colegio, servicio doméstico, etc. Este tipo de inmigración

proveniente del continente reforzó los lazos de parentesco y solidaridad al interior del grupo, afianzados por el clientelismo político y los nexos familiares.

A pesar de su cercanía a San Andrés, las islas de Providencia y Santa Catalina estuvieron durante más de treinta años relativamente al margen de los procesos que allí ocurrían. Se mantenía una población raizal de marinos, pescadores, agricultores y ganaderos que conservaban sus tradiciones con poca influencia de la Colombia continental. Sin embargo, desde principios de los años ochenta, Providencia y Santa Catalina han sido “descubiertas” por el turismo y han iniciado un proceso incierto. Atraen un turismo que busca naturaleza y tranquilidad, diferente al que visita a San Andrés y que genera un flujo creciente de visitantes.

Aunque el municipio de Providencia se mantenía al margen de las actividades de San Andrés como Puerto Libre, recibió transferencias del departamento. El municipio tiene uno de los promedios per capita más altos del país y esto genera algunas condiciones básicas para la población. El precio de esta gran cantidad de recursos, que también sufrieron los recortes de la corrupción, la dilapidación y de un uso ineficiente y poco transparente, fue el desestímulo de otras actividades productivas y el desprestigio institucional.

## | SITUACIÓN ACTUAL

Por su insularidad, su reducido territorio, su condición de Puerto Libre y su desempeño turístico, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina depende de las condiciones socio-económicas y de las políticas nacionales e internacionales, debido a que éstas determinan las oportunidades y limitaciones que encausan su desarrollo.

Desde los años cincuenta, la instauración del Puerto Libre introdujo una acelerada expansión del comercio y atrajo un gran número de migrantes a las islas. En los años noventa, la apertura económica eliminó casi todas las ventajas comparativas del Puerto Libre con lo cual la economía de San Andrés se vio seriamente afectada.

La irrupción del narcotráfico a comienzos de la década llenó transitoriamente el vacío dejado por el comercio, pero provocó una nueva oleada migratoria de bajos recursos, atraída por la actividad de la construcción y ocupación informal, y generó otra serie de males ligados al narcotráfico. Más tarde, la persecución del narcotráfico puso al descubierto la crisis del modelo de desarrollo del departamento. En los últimos cinco años, la fragilidad de la economía local se ha evidenciado claramente en la recesión del sector hotelero y comercial, ocasionando la reducción de las fuentes de empleo y la incorporación de planes turísticos de “todo incluido” que minimizan la inversión de los visitantes a la isla y propician la asignación de descuentos



sobre los precios de las mercancías. A este conjunto de circunstancias negativas vino a sumarse la recesión de la economía colombiana desde mediados de la década, el déficit fiscal del estado y el ajuste, que, al reducir drásticamente la burocracia estatal, castiga sobre todo a los rai-zales. En consecuencia, actualmente el departamento se encuentra en una etapa de estancamiento económico y social.

Según el censo piloto realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) en 1999, en el departamento habitarían actualmente 57.324 personas (53.159 en San Andrés), presentes en el momento del censo en un total de 14.239 viviendas; pero se identificaron, además, un total de 1.261 viviendas desocupadas u ocupadas con moradores ausentes. Por eso, dice el gobernador “a nuestro juicio, la población del archipiélago es de unos 80.000 habitantes”. Así, el departamento tendría una densidad poblacional 1.170 personas por Km<sup>2</sup>, para San Andrés 1.969 por Km<sup>2</sup>, y Providencia 189 personas por Km<sup>2</sup>. Según el DANE, la población del archipiélago se incrementó en un poco más de 7.000 personas entre 1993 y 1999, lo cual significa un crecimiento medio anual del orden del 24 por mil, lo cual está por encima del promedio nacional, que se estima en una tasa media anual de crecimiento del orden de 18 por mil.

Del total de población censada, 28.206 (49.2%) personas se identificaron como no nativos, de los cuales 742 personas son nacidas en otros países, cifra que representa un 2.6% de la población radicada en estas islas. La mayoría de los migrantes de origen colombiano provienen de los departamentos de Bolívar y Atlántico que, conjuntamente, han aportado el 46% de la inmigración al archipiélago. En el período 1997 – 1999 se radicaron en este departamento un total de 1.603 personas y una vez más, los departamentos que más contribuyeron fueron Atlántico y Bolívar. Pero además en este período se agregó un total de 108 personas provenientes de otros países, es decir inmigrantes internacionales. Con permanencia menor de un año aparecen un total de 895 personas. Es importante destacar el efecto acumulado de la inmigración y en este sentido se encuentran 12.957 personas nacidas en el departamento cuyo padre era originario del continente o de un

país extranjero, y un total de 12.879 personas, hijos de mujeres inmigrantes.

En 1993 se creó la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE), como una dependencia del departamento, adscrita al despacho del gobernador, cuya función principal es controlar la densidad poblacional en el archipiélago. Pero no ha podido cumplir eficientemente su labor. Tiene sólo funciones administrativas y no policivas, lo que, según la administración departamental, le resta celeridad a sus actuaciones. A esta se suma la deficiencia de funcionamiento y la precaria situación de las dependencias de la OCCRE, tanto la oficina principal como la sede del aeropuerto y del puerto. Según el Plan no cuentan con vehículos ni sistemas que permiten el control efectivo de la población en el momento de ingreso o salida, en las fuentes de empleo en el departamento. Los programas que pretende desarrollar la OCCRE, son de imposible aplicación sin una adecuada independencia, capacidad administrativa y financiera, capacitación e incentivos para el personal. Así, agrega, “muchos inmigrantes que vienen con el propósito de establecerse, se quedan en el departamento, con el apoyo decidido de los residentes y nativos de la isla, quienes no conocen las circunstancias reales por las que atraviesa el ambiente y el deterioro de las fuentes de agua, por el crecimiento indiscriminado de la población”. Los programas que pretende desarrollar la OCCRE, son de imposible aplicación sin una adecuada independencia, capacidad administrativa y financiera, capacitación e incentivos para el personal.

La situación social de las islas es grave. Según el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisben), la situación de pobreza en San Andrés es la siguiente: el número de personas de pobreza extrema asciende a 5.556 y en situación de pobreza hay un total de 17.304, lo cual equivale a decir que, de los 46.238 registrados en la base de datos Sisben, un 12,01% se ubica en el grupo de miseria. En situación de pobreza se está un 37,42% de la población. En el nivel intermedio se registran 12.807 personas, es decir un 27,69% del total, y en el grupo de los no pobres un 2,86%. La crisis ha ejercido un efecto negativo en la calidad de vida especialmente de niños, jóvenes, mujeres y personas mayores de



65 años, posicionándolos como grupos sociales con alta vulnerabilidad.

La tasa de desempleo, es, según el DANE, de 7.5% para el departamento (7.6% para San Andrés y 6.9% para Providencia). Se observa un incremento, dado que para el Censo de 1.993 el desempleo fue del 2,5%. El gobernador y la asamblea departamental consideran que la tasa de desempleo anotada no se ajusta a la realidad, y estima que esta puede oscilar por el 35% o más en la actualidad. Los niveles de ingresos son muy bajos. El 32% de la población en edad de trabajar, no recibe ingresos, el 67% recibe menos de cuatro salarios mínimos y el 32% menos de un salario mínimo.

16 | El problema fiscal de las islas es grave y limita los planes de gobierno, dado que, con los bajos ingresos obtenidos por recaudos propios, el departamento tiene que hacerle frente a obligaciones bancarias de 43.000 millones de pesos (intereses y capital), que se asumieron en el pasado para cubrir los gastos de funcionamiento, en particular para cancelar el pasivo laboral, así como a los déficits actuales y a los gastos generales y de personal (7.000 millones de pesos en obligaciones laborales), y 24.000 millones de deudas por transferencias obligatorias. Junto con otras deudas, el pasivo de la gobernación alcanza cerca de los 106.000 millones de pesos. La administración departamental actual considera que la ley 550 de reforma de entidades territoriales recorta autonomía dado que centraliza en el ministerio de hacienda la reestructuración fiscal y la asignación del gasto.

Otro hecho muy preocupante es la evolución de la tenencia de la tierra, ya que, cuando las islas empezaron a ser atractivas para la inversión, se generó una alta demanda por la tierra. Entonces el isleño se enfrentó ante la posibilidad de vender su tierra y dedicarse a otras actividades relacionadas especialmente con el comercio y el turismo, como el transporte y el oficio de taxista. En Providencia ha sido posible mantener en mano de raizales el dominio de la tierra y es mayor la proporción de isleños que se beneficia directamente del turismo y que son propietarios de hoteles y restaurantes. Sin embargo, la presión sobre el recurso terrestre influye sobre otros recursos naturales escasos, como el agua y la

calidad de la misma tierra, y genera además grandes costos ambientales derivados de la contaminación por vehículos, sobrecarga de aguas servidas y basuras.

Las drogas, el dinero fácil y sus elevadas remuneraciones han hecho grave daño a la comunidad isleña. La generación de jóvenes entre los 10 a 24 años ha incrementado el uso de sustancias psicoactivas y la comisión de delitos, lo que afecta sus niveles de educación, la situación familiar, el desarrollo individual y colectivo y las fuentes de ingreso, entre otros aspectos. Las sustancias ilegales de mayor consumo en su orden son la marihuana, la cocaína y el bazuco.

La situación política tampoco es mejor. La falta de gobernabilidad, la corrupción, la crisis fiscal, la deficiente inversión pública en cuanto a lo social y capital humano, el inadecuado manejo de la administración para responder a los retos de la descentralización administrativa, la pérdida del liderazgo de la dirigencia local y la disminución en la oferta laboral desde el sector público y privado, han contribuido a que se agudice la situación de caos local, en todos los sectores involucrados en el desarrollo del territorio insular.

La declaratoria del régimen de Puerto Libre también generó y mantiene en el archipiélago una tensión sociocultural que se radicaliza cada día más y que es urgente atender. La inmigración masiva de personas extranjeras y del interior del país al archipiélago impulsa un proceso de aculturación de la comunidad raizal resultando en una erosión de la identidad propia del nativo de las islas.

Hasta los años cincuenta, la comunidad predominante en el archipiélago fue la Isleña (población mestiza con predominio de raza negra), que se puede definir como una etnia descendiente de los pobladores originarios: ingleses, escoceses, holandeses franceses y africanos. Este grupo comparte una herencia cultural y un sentido de pertenencia por parte de sus miembros y se caracteriza por un idioma, una religión, unos valores, creencias y costumbres, que lo diferencia del resto de la sociedad nacional. Su idioma es el inglés isabelino, con acento escocés y modismos expresivos que le dan un particular colorido. La ideología de la sociedad isleña fue, desde la abolición de la esclavitud el



igualitarismo, según los términos de la religión Bautista. Las danzas y el entramado familiar expresan los elementos culturales europeos que comparten con otras islas del Caribe. En particular, los habitantes del archipiélago comparten características étnicas y culturales de manera estrecha, y relaciones familiares, comerciales y laborales cercanas con las comunidades de la costa de Mosquitia, Corn Islands, Panamá, la Florida y otras islas como Gran Caimán y Jamaica.

El continental -dentro del cual se incluye a los sanandresanos o personas de padres continentales que han nacido en la isla- se caracteriza, en cambio, por mantener elementos de su cultura mayoritaria nacional, representados en el idioma español y la religión católica. La gran mayoría de ellos llegan con la necesidad de incorporarse a las nuevas fuentes de trabajo. De otro lado la comunidad extranjera proviene en su mayoría del medio oriente, su actividad económica se centra en el comercio y constituye un grupo cerrado, cuyos miembros profesan religiones diferentes y hablan diversas lenguas, sin acercarse a la cultura mayoritaria nacional ni a la cultura isleña. Estas dos culturas mantienen una creciente tensión con la cultura originaria del archipiélago.

El analfabetismo en el departamento para la población entre 5 y más años es de 2.5% y para la de 18 y más años es de 1%. De la población de 3 y más años el 81.4% se reporta como alfabetado en inglés. En 1999 la población en edad escolar (5 a 16 años), fue de 16.044 personas de las cuales el 50.84% eran del sexo masculino y el 49.15% al sexo femenino; el 87.49% se encontraban matriculados en los diferentes niveles de la educación formal. El 76 % de esta población corresponde a la isla de San Andrés y el 24% restante a Providencia. El sector oficial atiende el 72.65% de la población en edad escolar en San Andrés y el 87% en la isla de Providencia, en comparación con el 10.19% y el 9.76% respectivamente que es atendida por el sector privado.

En 1999, el departamento contaba con 54 establecimientos educativos, 42 en San Andrés — 33 oficiales (incluyendo 4 de “educación en territorios misionales” que se consideran oficiales por el convenio entre el ministerio de educación y la conferencia episcopal) y 9 privados—,

y 12 en Providencia y Santa Catalina —11 oficiales (incluyendo 1 de “educación en territorios misionales”) y uno privado—. El problema entonces no es de cobertura sino de calidad, de debilidad en educación en lengua materna, etnoeducación y bilingüismo.

A pesar de una política estatal que promueve la participación ciudadana, no existen procesos participativos continuos y activos. Su ejercicio se traduce en acciones aisladas que no canalizan el fortalecimiento y la potenciación de las formas organizativas existentes. La estructuración temporal, múltiple y aislada de las organizaciones ha venido limitando la interrelación positiva entre los pobladores, la fijación de objetivos colectivos y la acción grupal integrada.

La principal forma asociativa existente desde 1.959 han sido las Juntas de Acción Comunal, cuyos objetivos se han centrado en la infraestructura física de los barrios (vivienda, vías, servicios públicos) del perímetro urbano. No obstante, en las dos últimas décadas se han convertido en canales para la manipulación del clientelismo de los partidos políticos tradicionales. En los últimos años se han suscitado movimientos especialmente de los raizales, que han realizado acciones puntuales y coyunturales frente a la crisis de gobernabilidad, el desajuste socioeconómico y la desigualdad social. Como parte de esas movilizaciones se han realizado paros cívicos, marchas, protestas, asambleas permanentes y mesas de diálogo con funcionarios y representantes locales y nacionales.

Al mismo tiempo, señala el Plan, las prácticas solidarias entre la población han tendido aceleradamente a una transformación, lo que se traduce en la decadencia del barrio y la ruptura de los tejidos sociales existentes. Las movilizaciones ciudadanas y comunitarias se han suscrito a la resolución de carencias específicas u su participación se reduce a las agendas de los programas y espacios institucionalizados que ofrecen diferentes políticas estatales. Esto genera una desviación en la marcha del proceso organizativo, y una pérdida de incidencia, sostenibilidad y permanencia de las acciones iniciadas. La participación no es cualificada, en últimas no promueve la organización social ni el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los grupos sociales.



## PROYECTO GUBERNAMENTAL

El Plan de Desarrollo 2000 – 2003 recoge los compromisos de la campaña electoral presentados como “Programa de gobierno”, así como los principales programas y proyectos que vienen ejecutándose desde administraciones anteriores y que a juicio del equipo de gobierno, deben tener continuidad, dado el beneficio que representan para la comunidad.

Este plan, que el gobernador entregó al momento de comenzar su mandato y a partir del cual será evaluada su gestión, se propone realizar una administración justa, racional, eficiente y que haga un uso transparente de los recursos; defienda el patrimonio cultural y natural; ejerza autoridad, garantice el orden, la integridad y la seguridad de sus habitantes. Todo esto en función de alcanzar la prosperidad, el bienestar y mejor calidad de vida para las islas, a través del desarrollo social y económico sostenible y armónico con el medio ambiente y la cultura.

Los siguientes principios fundamentan el Plan:

- transparencia con la garantía de acceso a la información sobre todas las acciones y ejecuciones que se desarrollen durante estos tres años,
- eficiencia a través de la construcción y medición permanente de indicadores que permitan hacer un seguimiento a los niveles de gasto público con relación a los servicios que se prestan,
- participación a partir de la convocatoria a la comunidad no sólo en la planeación sino también en la ejecución y la evaluación de la gestión,
- ética pública como compromiso de que todas las acciones estarán orientadas con el único propósito de lograr mayores niveles de bienestar de la comunidad,
- austeridad por lo que todos los gastos se ejecutarán de tal forma que se liberen recursos para realizar inversiones sociales.

El plan se propone también la construcción de una nueva vida para el departamento con hombres y mujeres educados, entrenados y con gran capacidad para producir. Quiere hacer del archipiélago un espacio donde se practica y enseña la justicia,

el temor de Dios, el respeto con el medio ambiente, la solidaridad de su gente para trascender las fronteras del vasto mar Caribe, que conduzca a la anhelada y necesaria prosperidad y tranquilidad de todos. Busca, a través de la planeación participativa, mejorar la calidad de vida, proteger la cultura raizal y el medio ambiente. Su diseño parte de la pregunta de para quién es el desarrollo, dado que señala que antes de 1993, no se había enfocado hacia los isleños, y en particular hacia los raizales. Quiere, en fin, redefinir el norte del departamento insular y promover “el renacer de las islas”, a partir del concurso mancomunado de los sectores comprometidos en su desarrollo y la articulación estratégica con los programas, planes y proyectos promovidos financieramente desde la nación tales como el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Plan Colombia.

El Plan asume como tarea central el freno de las olas migratorias. De ahí que supedita su realización a la disminución del número de habitantes vía el control de la natalidad y la reubicación de nacionales y extranjeros en sus lugares de origen bajo condiciones dignas. Se trata de pasar de la actual superpoblación de la isla, de 1.170 personas por km<sup>2</sup>, a 585 habitantes por km<sup>2</sup>. Como lo señaló el gobernador en su intervención “En el archipiélago hay 80.000 habitantes, de los cuales el 50% está desempleado. El problema no consiste entonces en generar más empleo sino en devolver a 40.000 pobladores a sus tierras de origen y mejorar la calidad del empleo existente y otorgárselos a los raizales, quienes deben ser los principales beneficiarios”. Esa es la principal labor que se pretende desarrollar dada la imposibilidad de hacer inversión.

Una vez resuelto el problema de población, puede plantearse una actividad productiva en beneficio de los isleños, como por ejemplo, la pesca industrial sostenible en los 350.000km<sup>2</sup> de mar territorial de las islas, la agroindustria (*bread fruti* por ejemplo) o el turismo, pero enfocado éste a un mercado internacional no masivo sino especializado y selectivo, para gente con capacidad de pago y respetuosa de la naturaleza. El comercio se ve



como una alternativa agotada dado que se han perdido las ventajas del archipiélago. Existirían otras posibilidades como las de crear call centres, astilleros, procesadoras de pescado, maquilas, industria informática, zona franca y centros educativos. No se anuncian, sin embargo, procesos tendientes a evaluar su factibilidad.

Otros temas del Plan de Desarrollo son la educación, la recreación y deporte, el desarrollo institucional con participación comunitaria, los programas sociales y la seguridad ciudadana, el arte y cultura, la reactivación económica sostenible, el desarrollo de la red vial y de servicios públicos, y el turismo.

Existe un interés especial en el desarrollo de los aspectos culturales y educativos del plan, como la implantación de programas integrales de desarrollo bilingüe a partir del seno familiar; la enseñanza del español como segunda lengua; el impulso al esfuerzo comunitario para recuperar y fortalecer los valores morales y las tradiciones culturales y lingüísticas de los raizales; la recuperación del ser raizal, y de la voluntad y la perseverancia como instrumento de lucha para fortalecer los valores de la comunidad; y el desarrollo de programas básicos de etnoeducación desde el pre-escolar.

A este respecto se buscaría desarrollar y facilitar la apropiación del conocimiento, la ciencia y la tecnología, con capacidad creadora, integrar de

manera orgánica y armónica en un solo sistema las actividades educativas de entes estatales y de la sociedad civil, garantizar la vigencia del derecho a la educación, facilitando el acceso y permanencia en el sistema educativo en condiciones de equidad, fortalecer la convivencia ciudadana y la participación democrática, reconocer la diversidad étnica, cultural y regional como condiciones de desarrollo contextualizado de los pueblos y regiones.

Igualmente se trataría de contribuir a: lograr los objetivos y metas del plan decenal de desarrollo educativo, sostener y aumentar la cobertura educativa del archipiélago; mejorar la calidad de la educación en todos los niveles y formas de la educación formal, no formal, informal y especial, y optimizar la gestión educativa en las instituciones y dependencias educativas; construir alianzas estratégicas con entidades territoriales, corporaciones, asociaciones y demás organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para mejorar la calidad de la educación y su articulación con el sector productivo; garantizar la vigilancia y control de la calidad de la educación; fomentar la educación pluriétnica y pluricultural, brindar atención educativa bilingüe con prioridad a los sectores de la población raizal menos favorecida; socializar la escuela para facilitar su articulación con la sociedad, apoyar iniciativas de creación de oportunidades de acceso a la educación superior para los bachilleres egresados de los establecimientos educativos del departamento.

# Soñar solos sólo es un sueño, soñar juntos es el comienzo de una realidad

PLAN DE DESARROLLO PARA PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA  
2001 – 2003

Expositor invitado: Raúl Fabio Huffington<sup>1</sup>, marzo 1 de 2001

La intervención del alcalde ha sido organizada para esta publicación en dos partes. La primera se elaboró a partir de la ponencia que presentó en el taller y la segunda se hizo a partir del plan de desarrollo que se comprometió a desarrollar como alcalde.

Como aconteció con la presentación del gobernador que también se realizó el mismo día, quedó faltando el debate dado que no alcanzó el tiempo estipulado para el desarrollarlo del seminario.

| 21

## ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA: UNA VISIÓN DEL FUTURO INSULAR

Este capítulo está organizado en tres ejes: una mirada a los problemas del archipiélago, la revisión particular de la situación de Providencia y Santa Catalina, y el proceso de construcción del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de estas dos islas.

### 1. El archipiélago: un problema de todos

Entre el siglo XVII y el XVIII España e Inglaterra se disputaron la posesión del archipiélago el cual pasó finalmente a formar parte de territorio de Colombia en la primera mitad del siglo XIX. Pero sólo a comienzos del siglo XX se da inicio a la nacionalización o colombianización de la población raizal.

Los censos muestran un crecimiento constante y acelerado de población en San Andrés. En 1952

había 5.675 habitantes, 16.731 en 1964, 22.989 en 1973, y 42.315 en 1988 para un espacio inferior a los 25km<sup>2</sup>. El isleño se convirtió en minoría en su propia tierra. De isleño pasó a ser denominado nativo y luego raizal. Aunque algunos extranjeros llegaron del Medio Oriente (sirios, libaneses, palestinos y judíos), la mayoría llegó desde Cartagena, Barranquilla y Medellín. Comerciantes de tradición, todos ellos empezaron a controlar la mayor parte de la distribución comercial y rápidamente adquirieron un importante poder económico. Por intereses económicos buscaron participación política y con el tiempo se han constituido en elementos activos determinantes dentro de la vida de las islas.

Como resultado de este proceso se ha producido una transformación del modelo de vida de la población nativa y de sus estructuras socioeconómicas y culturales. La arquitectura tradicional, por ejemplo, desarrollada en madera con amplias terrazas, techos empinados de dos aguas y ático,

<sup>1</sup> Alcalde de Providencia y Santa Catalina.



fue reemplazada o asimilada por las casas de los recién llegados, construidas en concreto y ladrillo. Las costumbres y tradiciones, como los juegos de ronda o los cuentos de *Ananse*, se han ido perdiendo. El deterioro cultural implicó la pérdida de muchos valores tradicionales que la comunidad ahora comienza a considerar de nuevo como importantes. El contacto cultural con la población hispanoamericana católica, que tuvo todo el respaldo económico y político del estado, significó un estancamiento de la evolución de los elementos culturales del nativo anglo-caribeño, que se vio sometido a adaptar y asimilar de forma forzada los valores impulsados por la cultura colombiana. A través de la educación los isleños nunca pudieron saber cómo era su isla, pues los textos nunca le hablaron de su casa, de su idioma, de sus mares, de sus abuelos, de sus juegos y mucho menos aún de sus expectativas.

Hasta 1926 prevaleció el inglés con distintas variantes y niveles. El inglés estándar era usado por los más letrados en asuntos formales y en la enseñanza, mientras que el afrocaribeño era hablado por personas con poca o ninguna formación escolar y principalmente por la población negra en la vida cotidiana. Como dice Lenito Robinson en la revista *Análisis Político*, a pesar de la imposición del español como lengua formal y oficial, los isleños siguieron pensando, hablando, viviendo y soñando en inglés. El español pasó de ser la lengua meramente instrumental de la enseñanza a volverse la lengua única en los asuntos administrativos mientras hacía tránsito a la vida familiar y social.

También hubo cambios económicos. De una economía de subsistencia se pasó a otra basada en la actividad turística y comercial, que propició la desaparición gradual de los medios de producción tradicionales, especialmente la tierra. El isleño pasó de tener una vida independiente a ser sujeto pasivo sin participación real en la nueva actividad productiva de las islas.

Como resultado de los cambios recientes en la Constitución Política del país y de la apertura económica, el Archipiélago ha entrado en un nuevo periodo no menos crítico. El puerto libre ha perdido vigencia y con él las posibilidades de sustentar económicamente las islas sobre la base del comercio para turistas, forzando a una reorientación del

manejo insular. Además, la crisis fiscal llevó a la pérdida de casi el 90% del ingreso presupuestal, lo que indudablemente determinó un acelerado deterioro físico y social del Archipiélago, que amenazaba no sólo su vocación turística sino la misma supervivencia de sus habitantes.

Como reacción ha surgido entonces, desde mediados de los ochenta, una afirmación creciente de aquellos elementos que refuerzan la identidad del grupo raizal como etnia. El reconocimiento del *criole*, de las características raciales, del sistema de estratificación por prestigio y las relaciones de parentesco, de la estructura de la familia y de la necesidad de un ordenamiento del territorio como instrumento para la toma de decisiones, que garantice la permanencia de la identidad y la misma sobrevivencia del isleño en el archipiélago, en fin, todo el refuerzo de la identidad de la comunidad raizal ha conducido al incremento de los conflictos étnicos en las islas.

En los mismos años ochenta, el gobierno central, bajo la presión de no pocos isleños influyentes en la política nacional, dictó varios decretos como medida correctiva y preventiva frente al desbordamiento de las migraciones y asentamientos humanos y al deterioro del patrimonio cultural de la población nativa, y, de modo general, mediante un estatuto básico creó incentivos para el desarrollo de las zonas fronterizas del país. Aunque estas disposiciones fueron de alguna ayuda, la crisis no cesó. Pero la crisis representa también una oportunidad coyuntural.

Ante la situación los representantes isleños hicieron todos los esfuerzos posibles para que la Asamblea Constituyente de 1991 tuviera en cuenta las condiciones particulares del archipiélago. Fruto de estas inquietudes fue el artículo 310 de la Constitución Nacional, el cual prevé la fijación de normas legales especiales en distintas materias: en el campo administrativo (declara departamento al archipiélago), de inmigración, fiscal, de comercio exterior, financiero y de fomento económico. De igual manera prevé que mediante ley se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad poblacional, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural



de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago. Además, mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la asamblea departamental debía garantizar la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. Asimismo, establece que el municipio de Providencia tendrá una participación no inferior del 20% en el total de las rentas departamentales.

En desarrollo de esas normas el decreto 2762 de 1991 creó la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) y adoptó medidas para controlar la densidad poblacional. Determinó quién tiene derecho de fijar su residencia en el archipiélago, quiénes podrán adquirir el derecho a residir de manera permanente o temporal y cómo se pierde ese derecho. Otorgó derechos especiales a los residentes permanentes para trabajar, estudiar, ejercer actividades de comercio y votar. La ley 47 de 1993 mantiene las condiciones de puerto libre, de mares y cielos abiertos, y crea además el centro financiero internacional, la zona franca industrial y turística, y regula la explotación de recursos pesqueros. Crea la contribución especial por el uso de la infraestructura pública turística con el fin de garantizar su mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización y la preservación de los recursos naturales. Define las condiciones para la protección de la cultura y el patrimonio cultural para preservar las costumbres y tradiciones de sus pobladores. Establece normas para la protección de los recursos naturales y ambientales, y crea la respectiva junta que, por ley 99 de 1993, se convirtió luego en consejo directivo de Coralina. Prohíbe además la extracción de arena coralina que hasta entonces era utilizada para la construcción de viviendas, prohibición que fue considerada por muchos isleños como una limitación para el desarrollo de la población raizal que estaba acostumbrada a actuar sin limitación alguna, y pensaban que las leyes deberían ser aplicables solamente a los 'pañás'. La ley 47 tuvo, en definitiva, un alto costo para la vida política de su autor; el abogado Julio Gallardo Archbold, ya que en las siguientes contiendas políticas perdió su curul.

La ley 99 de 1993 ratifica el carácter especial del territorio del archipiélago y crea a Coralina para dirigir el proceso de planificación regional del uso

del suelo y de los recursos del mar, mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada de los recursos naturales, fomentar la integración de las comunidades nativas que habitan las islas y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y, propiciar con la cooperación de las entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías para la utilización y conservación de los recursos y el entorno del archipiélago (art. 37). En el parágrafo 2 constituye al archipiélago en reserva de la biosfera y encarga a Coralina de coordinar las acciones nacionales e internacionales para lograrlo. Prohíbe el otorgamiento de licencias y permisos conducentes a la construcción de nuevas instalaciones comerciales, hoteleras e industriales en Providencia y suspende las que están en trámite hasta tanto se apruebe, por parte del municipio, de Coralina y del ministerio del ambiente, un plan de ordenamiento de uso del suelo y un plan de desarrollo. El plan de ordenamiento debía estar listo 18 meses después de promulgada la ley 388 de 1997, que lo establece para todas las entidades territoriales colombianas.

Todas estas normas han influido enormemente en la reorientación del desarrollo de las islas. Sin embargo, hacen falta aún muchas acciones.

## **2. Providencia y Santa Catalina: un proceso en marcha**

Estas islas mantienen una densidad demográfica relativamente baja. Eso explica que, de manera sorprendente, aún conserven ecosistemas de alta relevancia y productividad ecológica, como son los manglares, un importante parche de bosque nativo, las praderas de fanerógamas marinas y los arrecifes coralinos; todas ellas, sin embargo, en inminente peligro de sufrir un deterioro irreversible si no se toman decisiones oportunas. El apremiante agotamiento del modelo de desarrollo de San Andrés puede amenazar a Providencia por el posible desplazamiento de poblaciones y de ciertas actividades económicas.

El providenciano, por falta de recursos y oportunidades, ha tendido a vender, si no todo, al menos parte de sus posesiones, para poder subsistir, educar a sus hijos o establecer su propio negocio. De este modo, sobre la población local se cierne la



amenaza de perder el dominio del territorio que habita. Los principales procesos económicos que se desarrollan en la región se encuentran bajo el control de actores situados fuera de ella o por inmigrantes recientes. Sin embargo, Providencia conserva, aunque no intacto, su potencial natural para el soporte de su población, y posee recursos sobre los cuales puede basar un desarrollo local razonablemente autosuficiente, aunque no exento de riesgos y dificultades. Este podría girar principalmente alrededor del complejo arrecifal coralino que la rodea. En contra de este panorama viable de desarrollo armónico se confabulan los intereses, no pocos contradictorios, de urbanizadores y hoteleros que quieren lucrarse con los atractivos isleños. Dada su posición estratégica en la cuenca del Caribe y su singular belleza, el municipio de Providencia y Santa Catalina ha despertado un interés particular entre los inversionistas nacionales y extranjeros, al ver a las islas como un lugar con grandes expectativas para el turismo en el futuro. Para revertir y controlar esas tendencias negativas, y desarrollar y aprovechar de manera sostenible el potencial de las islas se plantean dos acciones: una intensa campaña de educación ambiental de la comunidad isleña en defensa de su patrimonio natural y cultural, y una planificación ambiental del uso del territorio que establezca reglas claras para la ocupación ordenada del espacio.

Las presiones externas, es decir, la creciente vinculación de las islas a la vida nacional ha generado impactos directos por la instalación de grandes infraestructuras, turismo creciente, desarrollo dentro de modelos exógenos, dependencia económica, nuevas necesidades de consumo y alteración de los patrones tradicionales de uso del medio. Debido al fuerte proceso de aculturación vivido durante las últimas décadas la población isleña ha mostrado apatía e indiferencia frente a los problemas que afectan a las islas.

### **3. Esquema de Ordenamiento Territorial**

En el EOT del municipio se consideraron, primero, algunos aspectos de la situación ecológica y ambiental, sobre todo terrestre, de las islas, y se estimaron sus recursos naturales; luego, se bosquejaron alternativas de futuro que se traducen en el reglamento de usos y ocupación del suelo. Todo

ello se diseñó desde la preocupación por la defensa de la identidad cultural raizal y el derecho de esta etnia a participar en la búsqueda de un futuro mejor, y en concertación con la comunidad para que el EOT armonizara los diferentes intereses y necesidades, y reorientara el desarrollo.

Los principios que animan ese proceso son:

- primacía del bienestar general sobre el particular,
- participación comunitaria,
- reconocimiento de la particularidad étnica, cultural y lingüística;
- sostenibilidad,
- conservación de la tierra en manos de raizales y residentes permanentes,
- control de la densidad de población,
- continuación de la planeación y esfuerzos hacia la eficiencia,
- complementariedad con otras acciones gubernamentales,
- generación de condiciones para desarrollar la reserva de la biosfera,
- reducción de vulnerabilidades de la población y de la infraestructura ante las amenazas naturales.

El EOT busca:

- ponerle fin a la prohibición de nuevas construcciones impuesta por la ley 99 de 1993,
- ofrecer un diagnóstico socioeconómico y biofísico,
- proponer la planificación territorial y ambiental,
- fortalecer el municipio como el actor territorial con mayores oportunidades de propiciar un cambio en el modelo de desarrollo,
- orientar la construcción de un modelo de desarrollo humano sostenible,
- experimentar nuevos espacios de participación ciudadana y comunitaria en la formulación del EOT.

En síntesis el EOT busca como objetivos:

- orientar la acción hacia la localización de actividades económicas y sociales sostenibles en relación al uso de los recursos naturales y la ocupación del suelo;
- identificar las áreas de amenazas naturales, de recuperación o adecuación;
- caracterizar los sistemas productivos y extractivos,
- proponer actividades sostenibles.



El proceso de formulación del EOT se realizó con el apoyo de entidades gubernamentales o públicas —como el ministerio del ambiente, Coralina, Instituto Agustín Codazzi, Corpes, DIMAR, Consejo de Planeación, Universidad del Valle, Instituto de Estudios Caribeños (IEC), IDEAM, Ingeominas—, de organizaciones no gubernamentales —las fundaciones *Trees and Reefs* y *Minga*—, y de la misma comunidad.

La primera fase consistió en la recopilación de información y puesta en marcha de los estudios pertinentes para el diagnóstico del marco legal, los aspectos biofísicos, los sistemas productivos y extractivos, las cuestiones socioeconómicas, el espacio público y las áreas de conservación. Paralelamente se dieron otros procesos que apoyaron el plan como la creación del consejo municipal de planeación y la participación comunitaria. Luego, se sistematizó la información con base en el análisis de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas del territorio usando la información técnica.

No es posible resolver la problemática ambiental de las islas mediante decisiones centralizadas sino mediante procesos basados en la autonomía local y regional. Ya no se confía en las decisiones unilaterales de ninguna autoridad, y de las normas ambiciosas se ha pasado a una preocupación por su implementación real. La participación social ya no se concibe como una negociación de tipo distributivo orientada a repartirse lo que hay. Se están dando pasos firmes hacia una nueva conceptualización, es decir hacia acciones integrativas o de beneficio mutuo guiadas por la pregunta de cómo resolver conjuntamente el problema y crear más valor para todos. Métodos participativos como la cartografía social y los conversatorios han permitido avances en el diagnóstico, la planificación y la valoración del saber local sin que se generen nuevos conflictos. La elaboración de mapas colectivos ha permitido una visualización conjunta del territorio, que no se puede concebir solo como un ente físico ni como una simple entidad administrativa, sino que cobija una relación íntima entre sociedad y espacio, la cual se hace más intensa debido a la insularidad, el relativo aislamiento y el diminuto tamaño de las islas. La elaboración y cruce de mapas de pasado y futuro, basados en las

aspiraciones y deseos de los pobladores, permitió obtener una cierta visión de futuro. Para la realización del EOT, *Trees and Reefs* organizó diez talleres y *Minga* aportó la metodología cartográfica; el equipo local del plan realizó 16 eventos apoyados por el ministerio del ambiente.

La Fundación *Trees and Reefs*, que protege la riqueza cultural y natural del municipio, colabora también con el Plan de Ordenamiento de Usos del Suelo (POUS) a través del proyecto “Democracia y construcción de la sociedad en la comunidad de Providencia y Santa Catalina”, financiado por la Comisión Europea, e incluye el apoyo a los talleres de cartografía social. Así, el ordenamiento se convirtió al final en un campo de lucha social y política, se hizo con la gente, dejó de ser un ejercicio exclusivamente académico y se convirtió en una práctica educativa fundamentada en la concepción de la investigación–acción–participación. Tiene como propósito generar con la comunidad un proceso dinámico de reflexión y producción social de conocimientos, a partir de un ejercicio de reconstrucción virtual de la realidad para ir descubriendo que el territorio que se habita es un producto socialmente construido y que la calidad de las relaciones que lo conforman, depende de las condiciones de vida, el grado de vulnerabilidad, la autonomía y la vigencia de la democracia.

La implementación del EOT se ha enfrentado al menos a tres grandes tipos de problemas que dificultan el desarrollo sostenible:

1. Deficientes procesos de planificación y de ejecución debido a falta de voluntad política y de capacidad de gestión. Los intentos de masificación del turismo han provocado reacciones, como sucedió con la propuesta de realizar megaproyectos hoteleros, la cual alertó a la comunidad sobre los peligros que, a mediano y largo plazo, traen consigo ese tipo de proyectos. Asentamientos como *Town*, donde el crecimiento desordenado y sin políticas de ocupación ha eliminado el espacio público, han acarreado múltiples problemas y pérdida de identidad. Se requiere veeduría, participación comunitaria, ética anticorrupción, capacidad institucional, compromiso municipal e integración de políticas interinstitucionales locales. Hay que destacar que la cartografía social



mostró que, pese a lo que se dice, la mayoría de la tierra está en poder de raizales, aunque las propiedades de personas externas ocupan sitios estratégicos para el turismo.

2. Usos del suelo incompatibles con la fragilidad de los ecosistemas. La ganadería extensiva, que tiene efectos profundamente negativos sobre el ambiente, es considerada más como un símbolo de prestigio social que como opción productiva. El abandono de la agricultura o la continuidad de ciertas prácticas de uso siguen deteriorando el suelo. La pérdida de vocación forestal maderera ha llevado a importar madera para la construcción. El deterioro de ecosistemas de manglar destruye fuentes generadoras de recursos pesqueros y de biodiversidad. El recurso pesquero sigue sometido a sobreexplotación por parte de empresas de pesca industrial. En este campo, la competencia desleal ha llevado al retiro de pescadores nativos. Recientemente, se ha logrado un control sobre la extracción inadecuada de material para la construcción (arena de playa y de canteras), así como la disminución de impactos negativos causados por la planta eléctrica (ruido, gases, vertimientos de aceites y aguas calientes al mar).

3. Decaimiento de la calidad de vida e incertidumbre hacia el futuro. A pesar del aumento del parque automotor, el transporte público no ha mejorado. A pesar de la tala de bosques, la población no ha obtenido mayores ingresos ni se ha reequilibrado la producción e importación de maderas; más bien se ha producido un aumento en el costo de vida y una disminución del poder adquisitivo de la gente. La población, que tenía relativa independencia económica, se fue haciendo dependiente del gobierno central, lo que llevó a la parálisis de los sistemas productivos locales.

Esta problemática de falta de planificación e implementación de los planes existentes, de incompatibilidad de los usos dados a los recursos naturales con los ecosistemas, de baja calidad de vida del raizal y del residente, de disposición inadecuada de residuos sólidos y de inadecuada tenencia de la tierra han venido generando:

- introducción de modelos de desarrollo no sostenibles a nivel turístico o comercial;
- aumento de la demanda de material de construcción, abandono de la arquitectura tradicional y consumo de agua que supera las capacidades del medio natural;
- un ingreso producido a partir de la oferta del territorio, que no beneficia a la población raizal y residente sino a inversionistas externos,
- la educación se ha enfrentado a retos que no ha podido superar como la fármaco dependencia, que genera graves problemas sociales y familiares, el crecimiento alarmante de los conflictos intergeneracionales, el involucramiento creciente de los jóvenes en el narcotráfico y la prostitución;
- el decaimiento de las actividades productivas internas aumenta la dependencia respecto a productos manufacturados y empacados fuera. El uso masivo de productos envueltos en empaques desechables ha provocado un cambio en el manejo de las basuras, sin que haya habido tiempo para que la sociedad se adapte al cambio y maneje técnicas adecuadas para los residuos sólidos. La ubicación del basurreo en la zona costera, al borde de la vía circunvalar, y el hecho de que no se lo maneje como relleno tiene una vida útil de solo cinco años;
- la "comida chatarra" ha desmejorado la salud de la población.

#### Propuestas

1. División sectorial en doce áreas: *Town, Santa Catalina, Old Town, Camp, Lazy Hill, Fresh Water Bay, South Wets Bay, Bottom House, Smooth Water Bay, Rocky Point, Bailey y Mountain.*
2. Consideración de los bienes de interés social, tangibles e intangibles, como patrimonio de todos: sitios históricos, parques recreativos y deportivos, vías y andenes, casas juveniles y de la cultura, cementerios, acciones comunales, playas, arroyos, represa, manglares y otros que la comunidad determine.
3. Definición del patrimonio histórico y de la identidad Caribe anglófona como patrimonio cultural colectivo, dentro del cual se consideraría la arquitectura, ecosistemas como el Peak, sitios arqueológicos como los galeones en el



mar o el asentamiento original de New Westminster, construcciones como iglesias, cementerios, edificios públicos y las diferentes fortalezas alrededor de la isla, y la obtención de la declaración de Santa Catalina como patrimonio del archipiélago y de la humanidad.

4. Elaboración de un plan vial municipal para regular y mejorar la infraestructura vial.
5. Diseño de un tipo de turismo que garantice la supervivencia del grupo étnico raizal como derecho de la “tercera generación”.
6. Zonificación de las islas en centros poblados rurales, zonas de conservación, de recuperación, de expansión urbana y de reserva agrícola, en zona amortiguadora del parque Mcbean Lagoon, zonas con potencial minero, zonas de producción, zonas expuestas a amenazas o necesidades de protección, zona costera.
7. Reglamentación de usos del suelo.
8. Estructuración administrativa para la implementación, aplicación, control y evaluación del POUS.

## PLAN DE DESARROLLO

El plan, preparado bajo los lineamientos señalados por la ley 152, cuenta con un diagnóstico, cinco compromisos del plan estratégico y un plan de inversiones. A continuación se reseñarán las dos primeras.

### 1. Diagnóstico:

La isla está en crisis y agobiada por actitudes pesimistas.

A manera de diagnóstico se presenta una síntesis de los cinco grandes hechos, sus causas y consecuencias con los que arranca el plan de desarrollo.

1. La estructura administrativa no es funcional ni coherente.

Causas:

- No hay manual de cargos ni estructura de funcionamiento.
- La deuda acumulada es de cerca de 10.000 millones
- Los gastos de funcionamiento aumentaron de 720 millones en 1990 a 3.600 millones en 1999.
- No se priorizó la inversión y cuando tenía destinación específica los recursos no eran efectivamente utilizados.
- Se inflaban los ingresos y se disminuían los gastos cuando el recurso no ingresaba.
- A marzo del 2000 se adeudan 17 meses de salarios.

- Los despidos y contrataciones no se hacen de acuerdo a perfiles previamente establecidos sino por criterios políticos.
- No hay banco de proyectos.
- Ha habido poca capacidad de gestión de recursos.

Consecuencias:

- No hay un rumbo certero en el modelo de desarrollo; si no se sanean las finanzas, el hambre y la miseria se apoderarán de las islas y rescatarlas tardaría al menos 10 años.
- 2. Se gobernó a espaldas de los intereses comunitarios.

Causas:

- Nunca se planteó un proceso democrático y participativo de la comunidad.

Consecuencias:

- Falta credibilidad en los gobernantes.

3. No se trazaron estrategias que permitieran optimizar la infraestructura básica requerida para reorientar el modelo de desarrollo.

Causas:

- Servicio de acueducto deficiente.
- Problemas sanitarios agravados a pesar de la existencia de un crédito para ese fin.
- Sistemas deficientes para el manejo de los residuos sólidos.



- A pesar de la existencia de un alto parque automotor hay deficiencia en el transporte colectivo,
- En lo único en lo que se ha evolucionado es en el desarrollo de la energía y las telecomunicaciones, que están privatizados.

Consecuencias:

- Deficiencia en la prestación de servicios básicos de infraestructura.
4. La falta de políticas, estrategias y destinación de los recursos a los sectores básicos de desarrollo tienen a la isla en un alto grado de deterioro social

Causas:

- Se cree que el problema poblacional solo es de San Andrés.
- No se promovieron programas de fortalecimiento educativo.
- La cultura es la cenicienta del presupuesto.
- Ausencia de planes y programas de salud.
- Descenso del nivel deportivo y abandono de los escenarios.

Consecuencias:

- Migración notoria.
  - Bajo nivel educativo.
  - Debilitamiento cultural.
  - Baja y deficiente oferta de salud.
  - Escenarios deportivos inconclusos y en mal estado.
5. Fuera de contratar o despedir al personal dependiendo del grupo político que estuviera en el poder, nunca hubo real preocupación por invertir recursos y estimular sectores productivos que pudieran generar empleos estables.

Causas:

- Las microempresas se convirtieron en tema tabú de las campañas electorales.
- El turismo no ha tenido prioridad.
- No se exploraron alternativas productivas que fortalecieran la economía local, como la pesca y el sector agropecuario.
- A pesar de que existieran suficientes empleados públicos las obras se contrataban con el sector privado.

Consecuencias:

- Alto índice de desempleo y una nómina que no se puede cancelar porque los ingresos son menores que los gastos.

## **2. Cinco grandes compromisos para el plan estratégico**

### *1. Municipio eficiente*

- Establecer una nueva estructura administrativa, diseñar previamente los perfiles laborales, elaborar un plan de capacitación y selección de un grupo permanente y comprometido con la comunidad por parte de la secretaría general y administrativa.
- Organizar una unidad de gestión de proyectos para la obtención de recursos, a cargo de la secretaría de planeación y obras públicas.
- Implementar un plan de saneamiento y ajuste del déficit fiscal para incrementar el empleo, por parte de la secretaría de hacienda.

### *2. Recuperar la confianza de la comunidad y del gobierno nacional*

- Demostrar capacidad de manejo transparente de la cosa pública con un plan de combate a la corrupción por parte de la oficina de control interno.
- Conformar los consejos ciudadanos de control de la gestión por la oficina de control interno.

### *3. Optimizar y complementar programas y servicios básicos para el desarrollo social*

- Diseñar e implementar mecanismos para darle cumplimiento a las normas de control y circulación, tarea a cargo de la secretaría de gobierno y la OCCRE.
- Implementar una política de salud pública que garantice una mayor cobertura y un mejor acceso a los servicios de salud y una mayor eficiencia del hospital local; culminar el proceso de descentralización y racionalización del gasto sectorial; apoyar con la gobernación



la construcción del nuevo hospital, a cargo de la secretaría de salud.

- Desarrollar un plan educativo local que garantice reformas estructurales de fondo, elaborar un currículo acorde con la proyección socioeconómica de la isla, un PEI con énfasis en rendimiento escolar y disciplina, un plan de estímulo a la lectura como parte de la red nacional, adecuar una escuela actualmente subutilizada para la construcción de la casa del educador, crear incentivos para la profesionalización docente, todo ello a cargo de la oficina del núcleo educativo.
  - Generar condiciones para la recuperación de la identidad cultural: adecuación del escenario para actividades al aire libre acorde con una estrategia turística, poner en funcionamiento el teatro municipal, promover la participación de la banda juvenil, adquirir un equipo de amplificación del sonido, desarrollar el intercambio interislas, por parte de la secretaría de gobierno.
  - Orientar la política deportiva y de manejo del tiempo libre hacia la lucha antidrogas; culminar la construcción del estadio infantil de béisbol y el coliseo cubierto de *Black Sand Bay*; hacer el inventario de otros escenarios que se deben adecuar; preparar técnicos en diferentes disciplinas; crear una unidad de apoyo al deporte; institucionalizar los juegos regionales; rescatar las actividades deportivas tradicionales; establecer fiestas recreativas para la tercera edad; darle funcionalidad a la casa de la juventud, adecuar el centro de atención y rehabilitación contra la drogadicción; reorganizar el centro de vida de la tercera edad, tareas confiadas a la secretaría de salud.
  - Implementar el plan de capacitación y las estrategias para la prevención de desastres a partir de crear un comité local, un cuerpo de bomberos, un mapa de riesgos y una cultura de prevención y atención de desastres.
4. *Optimizar la infraestructura de servicios públicos básicos*
- Garantizar el suministro regular y óptimo del agua potable, iniciar un plan de sensibiliza-

ción a personas que con criterios técnicos puedan constituir una empresa comunitaria y contratar el manejo operativo, administrativo y financiero del servicio; optimizar las redes de conducción y mantenimiento de la represa de Aguadulce.

- Implementar un plan de financiamiento que disminuya el impacto ambiental generado por la ausencia de una planta de tratamiento de aguas residuales, poner en marcha la planta de Pueblo Viejo y el sistema de alcantarillado de Aguadulce y Santa Catalina.
  - Garantizar un manejo integral de los residuos sólidos, adecuar el sistema de recolección y limpieza de sitios de la isla, en particular, los de interés turístico.
  - Dinamizar el sistema de transporte público, escolar y turístico.
  - Implementar un programa piloto de vivienda con manejo integral de servicios públicos de acuerdo al respectivo plan nacional.
  - Gestionar un plan de mantenimiento vial de la carretera circunvalar, la vía Maracaibo-Boxon, y programas de autogestión para la pavimentación de vías de penetración sectorial.
5. *Generar empleos productivos distintos a los gubernamentales, que sean sostenibles y competitivos, y que eviten la migración de los jóvenes*
- Orientar el turismo como sector líder a partir de lo ambiental y de planes sostenibles.
  - Implementar el EOT, elaborar un plan de desarrollo turístico, apoyar la creación de la Reserva de la Biosfera, garantizar la seguridad como factor de la oferta turística con el liderazgo directo con las fuerzas policivas y militares, gestionar con la Aerocivil la adecuación de la infraestructura aeroportuaria, destinar recursos para la promoción turística nacional e internacional, promover servicios de *Internet* para residentes y turistas, gestionar alternativas de transporte para aumentar el flujo turístico, adecuar sitios de interés público, histórico y turístico, desarro-



llar el proyecto de posadas nativas, capacitar a los pobladores para mejorar la oferta de servicios turísticos.

- Disminuir los impactos del desempleo actual, implementar con los desempleados un plan de readaptación laboral, exigir la contratación de mano de obra local en contrato de asignación municipal, crear un fondo de proyectos de iniciativas comunitarias con énfasis en pago de jornales.
- Incentivar el sector agropecuario como alternativa de empleo y producción, un sistema de *leasing* o estímulos tributarios para promover el acceso a la compra de tierras con fines productivos, la transferencia tecnológica, la

inversión en proyectos de riego y adecuación de tierras, un plan integrado de control de plagas y enfermedades, estrategias adecuadas de comercialización, protección y recuperación de fuentes hídricas.

- Fortalecer el sector pesquero mediante la cofinanciación de un proyecto solidario que aumente la capacidad técnica de producción, construya un centro de acopio, proteja zonas de reserva para la pesca artesanal con la colaboración de la armada.
- Implementar un plan de desarrollo microempresarial y constituir una unidad de gestión y apoyo de las mismas, que las asesore y haga su seguimiento.

# Plan de ordenamiento ambiental para el desarrollo sostenible y plan de manejo de la reserva de biosfera Sea Flower

Expositora invitada: June Marie Mow<sup>1</sup>, febrero 22 de 2001

A partir de la intervención de June Marie Mow, del documento “Plan de manejo archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Reserva de Biosfera”, y del diálogo realizado con la expositora hemos elaborado este capítulo y lo hemos organizado en tres partes. La primera, se refiere a con-

ceptos, diagnósticos y políticas de Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina); la segunda, a la Reserva de Biosfera; y la tercera, contiene la síntesis del debate desarrollado en el taller luego de la exposición de June Marie Mow.

| 31

## CONCEPTOS, DIAGNÓSTICOS Y POLÍTICAS DE CORALINA

Tres son los objetivos centrales del Plan de Ordenamiento Ambiental: conservar las áreas estratégicas para proteger la biodiversidad biológica, genética y cultural del archipiélago; ser un modelo en la ordenación del territorio y un lugar de experimentación del desarrollo sostenible; destinar áreas para la investigación, la observación permanente, la educación y la capacitación de los habitantes y visitantes. Para analizar los desarrollos de estos objetivos hemos organizado esta parte de la relatoría en torno a los conceptos, los diagnósticos y las políticas de Coralina al respecto.

### 1. Concepto de sostenibilidad

El concepto de desarrollo humano se apoya en la noción de sostenibilidad ambiental, económica, política, institucional, social y cultural. La sostenibilidad ambiental debe estar basada en un sistema efectivo de manejo de los ecosistemas naturales que garantice su preservación y protección, y que pueda garantizar su reproducción. La sostenibilidad económica tiene que garantizar la valoración de los recursos naturales y una contabilidad ambiental para que los usuarios paguen sobre la base del costo - beneficio del recurso. La sostenibilidad política requiere ausencia de conflictos políticos que atenten contra la vida humana, la presencia de un buen gobierno, el pluralismo y el respeto por los derechos humanos. La sostenibilidad institucional exige capacidad para formular, poner en marcha y observar permanentemente las políticas para el desarrollo humano. La sostenibilidad social implica un mejoramiento del diario vivir y del bienestar de la mayor cantidad posible

<sup>1</sup> Estudió microbiología en la Universidad de los Andes en Bogotá y microbiología marina en Alemania, promovió desde el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) proyectos de desarrollo comunitario ambiental del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; fue directora local del Instituto de Recursos Naturales (Inderena), en 1995 fue nombrada como primera directora de Coralina, autoridad ambiental departamental, reelegida en 1997 y en el 2000.



de personas y la remoción de barreras que impidan practicar el desarrollo humano sostenible. La sostenibilidad cultural constituye la autodefinición, el autoconocimiento, la identidad, la creatividad, el aprendizaje de la población y su reconocimiento de posibles amenazas a estas condiciones.

## **2. Limitantes del desarrollo humano sostenible en el archipiélago y diagnóstico de su situación**

Ante todo, el desarrollo humano en las islas se ve limitado por el modelo de puerto libre y su agotamiento, la sobrepoblación y el deterioro de ecosistemas y recursos, factores que generan condiciones negativas e insostenibles. Cuentan también el desconocimiento de los recursos naturales y de los bienes y servicios ambientales por parte de los habitantes del archipiélago, así como su baja valoración económica, lo que genera un uso intensivo o no apropiado de esos recursos escasos, su agotamiento y la inequidad en la repartición de los beneficios y los costos para su manejo. Inciden, además, las deficiencias en educación, salud, empleo, cultura y recreación, que se traducen en desigualdad de oportunidades de acceso a un desarrollo que permita alcanzar una mejor forma de vida.

Para la realización del plan de ordenamiento ambiental dirigido hacia el desarrollo sostenible estratégico 1998-2010, que la Corporación está implementando, y con el fin de articular las grandes políticas en las que trabaja Coralina, se hizo un diagnóstico cuyos principales elementos se enuncian a continuación:

- Tasa de crecimiento de la población de 2,8 a 4,5% anual, que genera una alta densidad poblacional, la más alta de Colombia.
- Problemas relacionados con el agua como deterioro de las microcuencas, salinización y contaminación, baja oferta de la red pública, inequidad en el acceso al recurso ya que las personas de más bajos recursos no tienen acceso al agua potable y hay pérdidas en la red de acueducto.
- Entre el 30 y el 40% de los residuos sólidos no son biodegradables, hay bajo reciclaje y una

destinación final inadecuada; no hay tratamiento de residuos biomédicos ni de la chatarra.

- La cobertura vegetal presenta una transformación severa debido a la pérdida o erosión de suelos derivadas de asentamientos urbanos, algunos de los cuales padecen una alta vulnerabilidad por estar ubicados en microcuencas, en antiguos humedales que fueron rellenados o en terrenos no urbanizables. La capa vegetal se ve asimismo afectada por el manejo inadecuado de la ganadería, la pérdida de diversidad florística, la explotación inadecuada de playas y canteras, y por problemas en el uso del espacio público.
- Inadecuado manejo de aguas residuales dado que sólo el 6% de las viviendas tiene alcantarillado, existen vertimientos al mar sin tratamiento previo y deficiencias tecnológicas en los pozos sépticos, que fueron construidos hace muchos años y se han convertido en sumideros generando así una gran contaminación.
- Contaminación por ruido, ya que los aviones que llegan a San Andrés aún no son de tercera generación y hay muchos asentamientos construidos en zonas aledañas al aeropuerto. Igualmente, perturban la tranquilidad los motos y las plantas eléctricas empleadas por muchos hoteles para disminuir sus costos de servicios públicos.
- Afectación de ecosistemas marinos y costeros. En síntesis, hay un consumo inadecuado de recursos escasos que además son contaminados de manera permanente, excediendo así la capacidad de carga de los ecosistemas naturales y la capacidad de asimilación que tienen sus recursos.

## **3 Acción y principales políticas de coralina frente a los problemas**

En relación con el recurso hídrico, Coralina ha controlado su explotación, preparó el plan de manejo de aguas subterráneas y una red de observación permanente de la calidad del agua, sobre todo para controlar la intrusión marina y la contaminación por materia orgánica. Para el manejo de aguas residuales Coralina trata de controlar los vertimientos a calles y calzadas, y,



de hecho, estableció una red de monitoreo costero sobre los vertimientos al mar. Sin embargo, los vertimientos han seguido aumentando dado el alto costo de la renovación de los pozos sépticos y teniendo en cuenta la disminución de la capacidad adquisitiva de la población. Frente a los problemas del suelo, la Corporación ha buscado controlar la explotación de canteras y trabajar conjuntamente con planeación departamental en la observación de las construcciones ilegales. Para la conservación integral de los recursos marinos y pesqueros y la protección de los ecosistemas estratégicos marino - costeros Coralina ha diseñado un proyecto dirigido a la creación de un sistema de áreas marinas protegidas, el monitoreo de los manglares y corales con la aplicación de metodologías estandarizadas por el Ministerio del Medio ambiente, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés (Invemar) y el Caribbean Coastal Marine Productivity (Caricomp), para hacerlas comparables con los datos de todo Colombia, del Caribe continental en particular y de otras islas. Con respecto a la densidad poblacional la Corporación ha participado en las evaluaciones sobre asentamientos humanos en barrios subnormales, capacidad de carga y huellas ecológicas. Sin embargo, se espera desarrollar el tema con mayor profundidad.

En cada uno de estos asuntos se han fijado metas para el 2010 según el escenario alto, intermedio o bajo.

Entre las principales políticas de Coralina se encuentran:

1. Reducción de la contaminación con el fin de generar condiciones ambientales adecuadas para los procesos productivos y el mejoramiento de la calidad humana y del medio ambiente. Esto se hará a través de los planes de manejo integral de residuos sólidos, con la

aplicación de un sistema para su recolección, transporte y tratamiento, y la implementación del International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (Convenio Marpol); también se hará con control de las fuentes de contaminación atmosférica, la implantación de tasas retributivas y multas y el desarrollo de tecnologías limpias.

2. Administración y manejo de ecosistemas estratégicos y recursos naturales renovables y no renovables para garantizar su sostenibilidad y la de los sistemas que soportan todas las actividades humanas y las diferentes formas de vida en el archipiélago. Esto se hará a través de la protección y manejo de la biodiversidad, el recurso hídrico, el suelo y subsuelo.
3. Control y reducción de la densidad poblacional para restablecer el equilibrio entre la capacidad de los ecosistemas y los recursos naturales y la presión que sobre ellos ejerce la población. Los programas apuntan a reducir la densidad poblacional y a buscar la estabilización demográfica.
4. Desarrollo territorial dirigido a mejorar la eficiencia de su ocupación frente a la oferta ambiental de los distintos espacios y la conservación de ecosistemas ubicados como estratégicos. Los programas son el mejoramiento de asentamientos urbanos y la renovación urbana, así como la prevención y atención de desastres.
5. Desarrollo del capital humano para contribuir a generar mejores condiciones para las personas que son sujetos y objetos de la gestión ambiental. Esto se hará a través del fortalecimiento de la educación y de los mecanismos de entrenamiento de docentes así como del mejoramiento del empleo.



## RESERVA DE BIOSFERA

La propuesta se trabajó a partir del reconocimiento de la riqueza ambiental del archipiélago y de la necesidad de preservarla que hizo la ley 99 de 1993 que declara a San Andrés como Reserva, crea a Coralina y le encomienda iniciar las gestiones para conseguir su declaratoria por parte de la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). La planificación de su nominación se comenzó en 1997.

Cuatro criterios centrales fueron tenidos en cuenta por la UNESCO para el reconocimiento del archipiélago como Reserva de Biosfera y su inclusión en la Red Mundial de Reservas de Biosfera que hizo en noviembre 9 del 2000: alta biodiversidad, posibilidades de ensayo y demostración del desarrollo sostenible con participación activa de la gente, suficiente importancia para la conservación, capacidad administrativa para poder implementar el plan de zonificación y manejo de la Reserva de Biosfera.

La declaratoria de Reserva de Biosfera lleva implícita la reconsideración del modelo de desarrollo vigente, las formas de ocupación del suelo y el aprovechamiento de los recursos. El reconocimiento de la UNESCO es un punto de partida para ayudar a crear una visión local apoyada por las comunidades, que sea funcional en su enfoque y que alcance resultados prácticos de desarrollo sostenible. Implica un reconocimiento social interno que de continuidad al proceso de planificación integral, y articule funciones y actividades en el nuevo modelo de desarrollo ambiental sostenible. La búsqueda de compatibilidad entre las políticas nacionales y sectoriales y las necesidades de la población debe ser un esfuerzo compartido en su construcción.

### 1. Plan de manejo de la Reserva de Biosfera

Tres son las funciones principales que de manera simultánea debe cumplir la Reserva: conservación, desarrollo económico y humano sostenible, y apoyo logístico. Cuatro son las metas de largo plazo que están planteadas desde su inicio: entrenamiento y participación de la comunidad, desarrollo de una

administración orientada a la conservación y al uso racional de los recursos, diseño de una estrategia de incorporación de prácticas medioambientales tradicionales, resolución de conflictos entre grupos de interés a través de alianzas. A su vez, se han diseñado cuatro estrategias para la ejecución de dichas funciones y el cumplimiento de las metas de construcción de la Reserva de Biosfera: zonificación, participación comunitaria, educación ambiental y fortalecimiento de la capacidad institucional.

#### 1. Zonificación

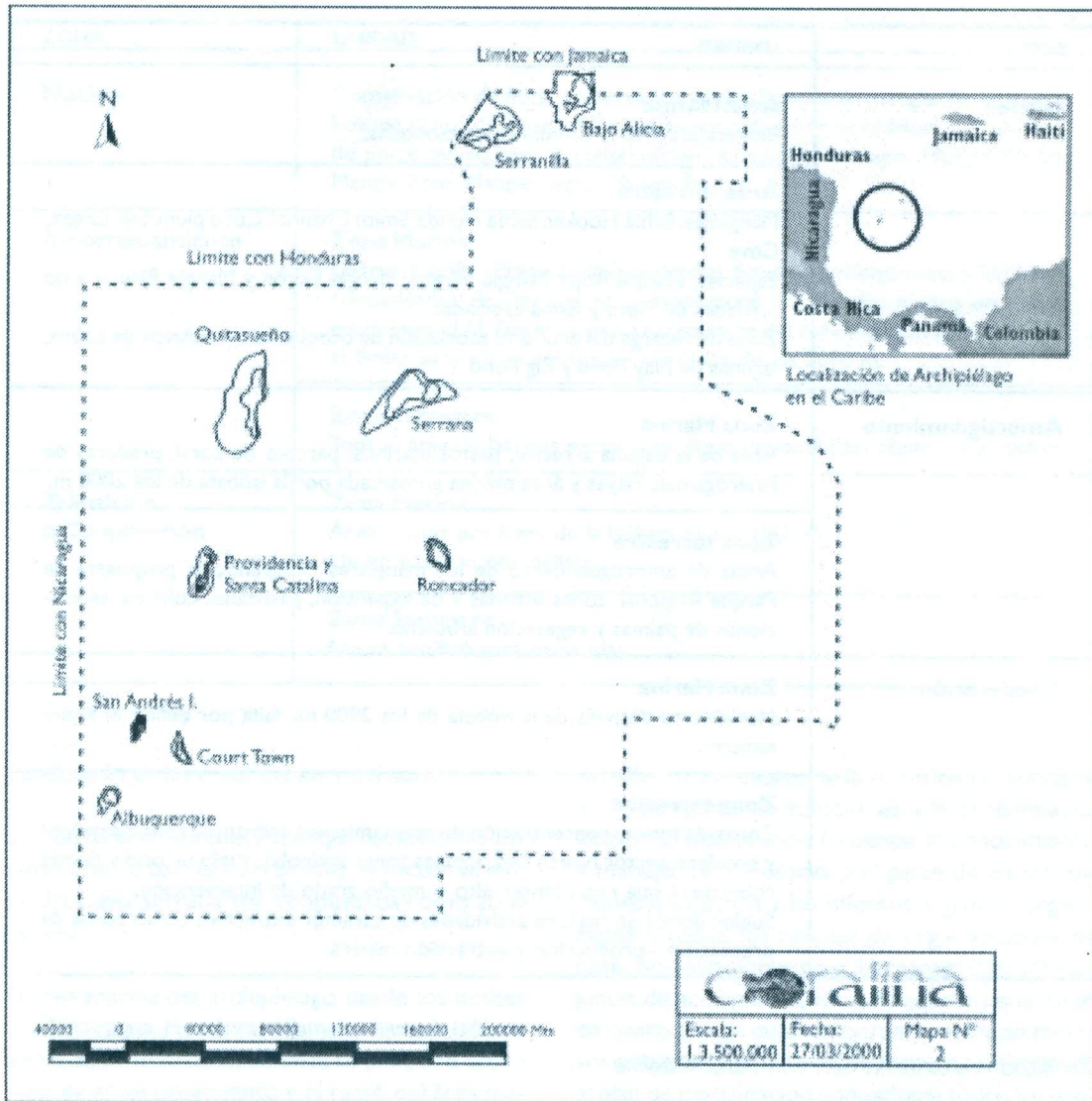
La Reserva de Biosfera reúne simultáneamente varias áreas protegidas tales como parques nacionales naturales, áreas de protección, y zonas como los humedales reconocidos como patrimonio universal. Los criterios utilizados para la zonificación fueron físicos, bióticos y socioculturales. Los datos fueron tomados del sistema de información geográfica de Coralina, del Instituto Agustín Codazzi e Ingeominas, entre otras instituciones. Las fotografías aéreas permitieron actualizar la información y diseñar mapas temáticos sobre ecosistemas estratégicos de interés principal. Cada una tiene unos usos determinados. La comunidad debe ponerse de acuerdo para manejar y desarrollar de manera sostenible los recursos de estas zonas para quienes las habitan.

Existen tres tipos de zonas, cada una con usos determinados:

- Una o varias zonas núcleo, que requieren ser establecidas legalmente o contar con protección tanto para los ecosistemas como para las especies asociadas y debe ser lo suficientemente grande como para cumplir los objetivos de conservación a largo plazo. Los núcleos no deben ser objeto de ninguna actividad humana a excepción de la investigación y el monitoreo, y sólo en casos especiales puede haber uso extractivo por parte de las comunidades locales.
- Zonas de amortiguamiento, contiguas o no a la zona núcleo, en las cuales se permiten actividades dirigidas a la protección sin ser totalmente de conservación. Puede tratarse de un



## LÍMITES EXTERNOS DE LA RESERVA DE BIOSFERA SEA FLOWER



área de investigación experimental, como pesquería, cultivos, manejo de vegetación natural y rehabilitación de zonas degradadas.

- Zona de transición o cooperación que incluye gran variedad de actividad agrícolas, asentamientos humanos y otros usos. Las comunidades locales, entidades de conservación, científicos, grupos culturales, empresas privadas y otros deben ponerse de acuerdo sobre su manejo y desarrollar de manera sostenible los recursos de estas áreas para beneficio de quienes las habitan.

En 1999 se desarrolló un análisis de los actores involucrados en la planificación ambiental, su jurisdicción y sus funciones, así como de los intereses y conflictos suscitados por los recursos naturales en cada una de las zonas, y se recibieron de dichos actores propuestas sobre su uso y lineamientos generales para el manejo por parte de Coralina. Los diferentes planes, programas y proyectos de la Reserva “se encuentran en gran medida aprobados por la comunidad y se espera que queden articulados en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).”



Zonificación de la isla de San Andrés

ZONA	UNIDAD
<b>Núcleo</b>	<b>Área Marina</b> Barrera arrecifal y comunidades asociadas.
	<b>Área terrestre</b> Manglares: Bahía Hooker, Bahía Honda, Smith Channel, Coco plum, Salt Creek, Cove. Especies: Mangle Rojo, Mangle Negro, Mangle Botón y Mangle Blanco y las unidades de Flora y fauna asociadas. Zona de recarga del acuífero: asociación de bosque ralo y cultivos de palma, lagunas de May Pond y Big Pond
<b>Amortiguamiento</b>	<b>Zona Marina</b> Área de la Laguna arrecifal, pastos marinos, parches de coral, praderas de fanerógamas, Playas y área marina enmarcada por la isóbata de los 2000 m.
	<b>Zona terrestre</b> Áreas de amortiguamiento de los manglares incluyendo la propuesta de Parque Regional: zonas urbanas y de expansión, pastizales, cultivos, asociaciones de palmas y vegetación arbustiva.
<b>Cooperación</b>	<b>Zona Marina</b> Mar abierto después de la isóbata de los 2000 m., falta por definir el límite externo.
	<b>Zona terrestre</b> Zonas de mayor concentración de asentamientos humanos, zona comercial y hotelera, sector North End, algunas zonas agrícolas, suelo urbano y demás coberturas que representen alto o medio grado de intervención. Suelos donde se realicen actividades de carácter extractivo como zonas de protección—producción y extracción minera.

Zonificación islas de Providencia y Santa Catalina

ZONA	UNIDAD
<b>Núcleo</b>	<b>Zona Marina</b> Parque Natural Nacional Mc Bean Lagoon: Zona de Reserva Marina, los manglares y los cayos cangrejo y tres hermanos. Pináculos activos, barrera turbinaria, asociaciones de <i>Millepora</i> , <i>Palythoa</i> y <i>Porolithon</i> , comunidades de <i>Monstratea anularis</i> , asociación <i>Acropora palmata</i> y <i>Diploria stingosa</i> y comunidades de turbinaria. Barrera arrecifal y comunidades asociadas.
	<b>Zona Terrestre</b> Zona de reserva forestal según POT especies de flora y fauna típicas de un Bosque seco tropical Antillano. Manglares presentes en las islas de Providencia y Santa Catalina: Santa Catalina, Town-Jones Point, Southwest Bay, Manchineel bay y Old Town.



Zonificación islas de Providencia y Santa Catalina (continuación)

ZONA	UNIDAD
<b>Núcleo</b>	Conservación de flora y reserva ictiológica, bosque de manglar. Se incluye el bosque denso destinado a la conservación de reservas hídricas y el matorral de porte medio para la conservación del suelo y del agua: Mangle Blanco, Mangle Rojo, Mangle negro, Mangle Botón.
<b>Amortiguamiento</b>	<b>Zona Marina</b> Laguna arrecifal y Praderas de fanerógamas: Fondos con <i>Gorgonaceas</i> y <i>Turbinaria</i> , comunidades de <i>Plexaura</i> sp. y asociaciones de corales mixtos en donde predomina el <i>M. Franksi</i> . que no hacen parte del PNN Mc Bean lagoon. El límite exterior lo constituye la isóbata de los 2000 m.
	<b>Zona Terrestre</b> Toda el área de las islas excepto las áreas denominadas como zona núcleo.
<b>Transición o Cooperación</b>	<b>Zona Marina</b> Área marina por fuera de la isóbata de los 2000 m. Límite externo por definir.
	<b>Zona Terrestre</b> No se zonificó para estas islas.

Zonificación de los cayos del sur y del norte

Los cayos Quitasueño, Albuquerque, Roncador junto con su barrera arrecifal y el sector oriental del Cayo Serrana son propuestos como zona núcleo.

El área marina del archipiélago desde los límites con Nicaragua, Honduras y Jamaica hasta la isóbata de los 2000 metros se zonifica se propone como zona de amortiguamiento y el resto del área marina se propone como zona de Cooperación.

## 2. Participación comunitaria

La comunidad debe ponerse de acuerdo para manejar y desarrollar de manera sostenible los recursos de cada una de las tres zonas. De ahí la propuesta elaborada por Coralina de un plan de participación comunitaria dirigido a propiciar la organización y capacitación de la comunidad sobre diversos mecanismos de participación y acción en la ordenación, manejo y fortalecimiento de la Reserva de Biosfera en el ámbito local, nacional e internacional para que llegue a formar parte activa en la red mundial de reservas similares.

El plan de participación se propone involucrar a

los diferentes actores de la comisión comunitaria en la búsqueda de soluciones a la problemática ambiental más sentida; fomentar el conocimiento y manejo de la Reserva por parte de las instituciones educativas y los diferentes grupos organizados a todos los niveles: de organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales (ONG), juntas de acción comunal, y de aquellos que están en contacto con quienes extraen y manejan recursos naturales; igualmente se propone integrar en el plan de participación comunitaria todos los programas que al respecto adelanta Coralina.

## 3. Educación ambiental

Se trata de un proceso indispensable para obtener la visión general y sistematizada que se propone: comprender la complejidad del medio ambiente como resultado de la interacción de aspectos físicos, biológicos, sociales y culturales; proporcionar conocimientos sobre alternativas de desarrollo que favorezcan formas de vida armoniosas entre la gente y la naturaleza; desarrollar nuevas competencias y comportamientos con respecto al ambiente; fortalecer valores sociales acordes con el desarrollo humano. Esta educación será realizada a través de los comités departamental y municipal de educación ambiental, los programas en



escuelas y por otros medios, como la creación de reporteros ambientales, de estímulos de estrella ambiental a los hoteles, etc.

#### **4. Fortalecimiento de la capacidad institucional**

Se trata de adelantar una capacitación permanente de diversos grupos comunitarios para la formulación y ejecución de proyectos que sean ambientalmente sostenibles, económicamente rentables, y que compitan y sean ejecutados dentro de la Reserva de Biosfera. Los proyectos productivos permiten mostrarle a la población que la conservación también es un uso del cual es posible derivar beneficios.

38 |

## **2. Estructura administrativa de la Reserva de Biosfera**

La Reserva ha sido pensada como una entidad autónoma, con personería jurídica propia, e independencia administrativa y financiera, y estará conformada por cuatro órganos:

1. Un órgano principal de dirección conformado por el consejo directivo de Coralina y tres representantes de la comunidad (etnoeducación, ONG ambiental de Providencia y grupo Amén) debe tomar las decisiones en relación a la Reserva, coordinar las políticas y emitir concepto sobre las consultas que se le hagan.
2. La comisión comunitaria funcionaría como un órgano de representación y veeduría de los intereses de la comunidad del archipiélago y estaría subdividida en dos comisiones, una en San Andrés y otra en Providencia y Santa Catalina, que sesionarían conjuntamente tres veces al año. Estaría integrada por distintos actores que interactúan en las islas a través de representantes del sector turístico, comercial, comercializadores de agua, sector agropecuario y de pescadores, ONG ambientales y raizales, propietarios de predios de zonas de manglar y de recarga del acuífero, iglesias, instituciones educativas y del Centro para el Desarrollo Integral Cooperativo (Cicoopsap). Su función es proponer soluciones a los problemas de las islas, velar porque se tengan en cuenta los intereses comunitarios en la toma de decisiones por la adminis-

tración de la Reserva y por la ejecución de las políticas fijadas. La comisión de cada isla se reunirá mensualmente. Podrá organizar subcomités para propiciar una mayor participación de toda la comunidad y los diversos sectores del departamento, así como grupos temporales para la formulación y ejecución de proyectos específicos.

3. Un órgano de asesoría técnica compuesto por funcionarios de las instituciones que ejercen funciones relacionadas con el ambiente y entidades de investigación, y un comité técnico que lo apoye. Sus funciones serían: asesorar a los demás órganos de la Reserva, formular proyectos ambientales propuestos por la comisión comunitaria y formar parte de los grupos de proyectos.
4. Una oficina administrativa a cargo de un planificador en manejo integral de zonas costeras y marinas, acompañado de dos profesionales en ciencias sociales y dos en ciencias naturales y cuatro inspectores voluntarios (tres en San Andrés y uno en Providencia) para el control y la vigilancia. Es el órgano ejecutor de las políticas fijadas por el máximo órgano de dirección; intermediario entre éstas y las demás comisiones, representa la Reserva en la red mundial, ejerce el control y vigilancia, gestiona recursos financieros, organiza foros y sitios de demostración, fomenta programas de capacitación y de procesamiento de datos, hace el seguimiento y evaluación del plan de manejo y de los indicadores identificados. Coralina lleva varios años en esta labor y ha hecho una recolección de datos que permite avanzar hacia indicadores cuantitativos. En esa construcción de los indicadores se podría trabajar en conjunto con la Maestría en Estudios del Caribe de la Universidad Nacional. Coralina cuenta con personal que le permite asumir inicialmente la oficina administradora (ocho personas). Luego se buscará que funcione de manera independiente en un centro de educación ambiental en San Andrés y que tenga una sede en Providencia.

Las fuentes de financiación se derivan de aportes fiscales, recursos internacionales vía crédito o donación, inversiones privadas y recursos de autofi-



nanciación para la conservación y aprovechamiento de la vida silvestre, cobro de derechos de uso, concesiones, rendimientos financieros, sobrepagos para fideicomisos, venta de artículos, turismo de naturaleza, etc. Los sectores turístico y de comercio son los que generan los mayores ingresos dentro de la economía del archipiélago, se benefician más ampliamente de los recursos naturales y en parte han influido en el deterioro del medio ambiente. Por eso deberían ser fuente de financiamiento de la Reserva y de programas de incremento de su conciencia ambiental. Su parti-

cipación se promoverá de manera gradual y concertada con el fin de que donen cierto porcentaje de sus ventas de servicios o de productos, adopten algunas zonas de la Reserva, cancelen impuestos "verdes", creen un fondo privado para la conservación y protección del ambiente, paguen impuesto a la contaminación del aire, cancelen multas por contaminación y se involucren en proyectos de reciclaje. El primer año de funcionamiento requiere \$148.700.000, de los cuales el 64,72% es para gastos de personal, y el 35,28% para gastos generales.

## DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO

—BEATTE RATTER: ¿Cuánta gente trabaja en Coralina? Parece que la institución tiene muchas responsabilidades pero muy poca gente.

—JUNE MARIE MOW: En Coralina trabajan 32 personas de planta, pero la construcción de la Reserva no es solo asunto de la Corporación. También se deben implicar otras instituciones. Para el cumplimiento de la misión de la Corporación se han formulado proyectos a través de los cuales se contrata el recurso humano necesario para ejecutarlos.

—CARLOS DOUGLAS: ¿Cómo maneja la información Coralina? ¿El área de la Reserva de Biosfera es un área natural o es un área delimitada por otras razones, sin tener en cuenta las corrientes submarinas, los bancos de peces y los vientos alisios, entre otros aspectos? Parece un área muy dispersa donde está muy fragmentado el paisaje marino. ¿Se ha pensado en adquirir información para caracterizar mejor el área? ¿Cómo se comparte la información? ¿Hay intercambios institucionales para adquirir la información entre entidades para evitar la duplicación de esfuerzos y recursos monetarios?

—J. M. M.: Como entidad oficial la información que generamos es pública. Pero lo es como en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), donde los funcionarios dicen que el mapa está disponible pero que tiene un costo. La Corporación establece los valores de su información en una resolución. En el proyecto de creación de un sistema de áreas marinas protegidas tendremos

dos centros de documentación, y la idea es fortalecer la capacidad de la entidad y brindar la información a la comunidad. Estamos tratando de tener equipos con acceso a *Internet* para que la gente pueda tener a disposición los mapas. En estos momentos también estamos mejorando la información que se tiene no solo sobre ecosistemas como los arrecifes de coral, los manglares y los pastos marinos, que para nosotros son muy importantes. En los cayos que están en la zona económica exclusiva, hemos identificado, junto con el INVEMAR, algunos aspectos de interés y estamos trabajando en ese tipo de información que tiene que ver con la biología de las especies. No hemos tenido experiencia de intercambio ni con Ingeominas ni con el IGAC, la información que ellos han generado para el archipiélago la ha tenido que pagar la Corporación. Ellos venden la información que tienen disponible.

—ALBERTO ABELLO: Se habla de una gran área marítima de atención en lo que se refiere a la Reserva de Biosfera. ¿Cómo se definieron las fronteras? ¿Qué parte pertenece a la zona económica exclusiva de Colombia en el Caribe? ¿Este programa le da a Coralina posibilidades de crear la infraestructura necesaria para el manejo, control y monitoreo de esta área o Coralina tiene que mantenerse con los mismos recursos y con la misma infraestructura? ¿El hecho de ser Reserva no le asegura recursos?

—J. M. M.: En torno a las fronteras hubo mucha discusión. Aún no están establecidos los límites que la definen. Hay una propuesta para que los



límites sean los mismos de la jurisdicción de la capitanía de puerto, pero no estamos de acuerdo con esa propuesta pues son muy pequeños. Son aproximadamente 157.000 Km<sup>2</sup>, y nosotros estamos hablando de 350.000 Km<sup>2</sup>. La Corporación, como todas las entidades públicas, no tiene recursos suficientes. Tiene que formular proyectos para buscar los recursos incluso a nivel internacional. En 1999 la Corporación contó sólo con 100 millones de pesos apropiados por el gobierno nacional, que además sólo fueron aportados en el 2000. Nosotros podemos funcionar a medida que tengamos capacidad de formular proyectos. La declaratoria de Reserva no es que le asegure recursos a Coralina; sirve como catalizador, le abre puertas. Nosotros tenemos que competir con organizaciones internacionales, con una gran cantidad de instituciones públicas y privadas de todo el mundo y falta plata para conservación y este tipo de actividades. En estos momentos presentamos un proyecto de implementación de la Reserva de Biosfera a la UNESCO, para el año 2000 nos aprobaron 24.000 dólares y tenemos que seguir buscando recursos.

—A.A.: Leo en el plan de manejo y en el proyecto para construir la Reserva de Biosfera un modelo que emerge frente a la crisis del puerto libre, así como el de puerto libre surgió de la crisis del modelo de producción de coco y de copra. ¿Es eso cierto? Al principio se identifica la cuestión económica como problema pero después se diluye ¿Por qué hay tanta debilidad en la parte del sustento de la población, si la base económica, la calidad de vida y el medio ambiente están estrechamente ligados?

—J. M. M.: Yo lo que pienso es que los comerciantes se resisten a aceptar que el modelo de puerto libre se agotó; aquí hay un comerciante presente que puede hablar de eso. Queda el reto de diseñar proyectos productivos para que la gente vea cómo realmente es la Reserva de Biosfera y qué se puede explotar correctamente. Estamos en estos momentos tratando de iniciar en Providencia un proyecto de ecoturismo y en San Andrés tendremos que identificar los proyectos. Hemos incursionado en la agricultura sostenible, hemos hecho algunas capacitaciones tratando de mirar en qué podríamos empezar a trabajar. Creo que no hay ninguna duda de

que el turismo es la vocación del archipiélago, aunque es importante la diversidad; no todo está alrededor del turismo. Estamos en otras actividades productivas. Es un tema que está abierto y en el que se debe trabajar, porque en eso todavía estamos apenas iniciando con el aporte de ideas.

—A.A.: ¿Por qué crear una nueva institucionalidad para el manejo de la Reserva de Biosfera, si hay crisis institucional y cuando a esa nueva oficina se le recomienda que sea sostenible en el mediano y en el largo plazo?

—J. M. M.: Yo particularmente estoy de acuerdo, y pienso que Coralina debería ser la administradora natural de la Reserva de Biosfera. Hubo mucha discusión sobre este tema en las reuniones comunitarias para elaborar la propuesta de organización administrativa de la Reserva. Hasta ahora lo que decidió el consejo directivo de Coralina, es que la Corporación sería la entidad administradora por un tiempo. No creo que sea sostenible tener dos entidades con la misma jurisdicción y las mismas funciones. En la medida en que el proceso avance se decidirá definitivamente si es Coralina u otra entidad la encargada de administrar la Reserva de Biosfera.

—SANTIAGO MORENO: ¿Cuál es el criterio de densidad poblacional y cómo se tiene en cuenta en el área protegida?

—J. M. M.: En la consideración de la densidad poblacional se tiene en cuenta el área donde pueden vivir las personas. En el caso de San Andrés esa área es el espacio terrestre, a no ser que la situación fuera como la de la Ciénaga Grande donde se considera también el mar. En algunos sitios donde hay zona montañosa he visto que se miran las zonas en donde realmente podrían construirse viviendas. Para el caso de Providencia estamos hablando de cerca de 16 Km<sup>2</sup>. En otras islas oceánicas como Mauritius existen dos estimaciones de densidad poblacional, una con el total de área terrestre y otra, donde se resta el área de la isla que es usada para el cultivo de caña (su primer renglón de exportación), porque no es urbanizable. Hay muchas maneras de mirarlo pero lo importante es la unidad de criterios sobre el marco conceptual.



—DIEGO LIVINGSTON: ¿Cómo se divide la competencia entre Coralina y la Dirección General Marítima (DIMAR)? ¿Los cayos del norte están incluidos dentro de la zona de área marina protegida?

—J. M. M.: La DIMAR no es la que celebra los convenios internacionales sino el gobierno nacional y tienen que ser ratificados por el Congreso. En cuanto a competencias éstas no están traslapadas. Las competencias de la corporación tienen que ver con los recursos naturales del ambiente y las de la DIMAR con seguridad nacional. La inclusión de los cayos es uno de los puntos más álgidos, sobre todo porque tiene que ver con la implementación de normas. Una vez estén establecidos los usos de las áreas marinas protegidas la idea es definir unas zonas de uso múltiple, un ordenamiento de áreas donde se encuentran los recursos. Sabemos que hay problemas con la parte de implementación, con la cercanía de Honduras, por la zona de pesca del norte. Estamos abiertos a sugerencias para que sea posible la implementación, la cual requerirá mucha discusión y muchas propuestas innovadoras para que pueda ser efectiva.

—JAVIER ARCHIBOLD (J. A.): ¿Cómo es la selección de personal, se hace por concurso? ¿La convocatoria es abierta como cuando las personas van a ocupar los puestos de la nación? ¿La entidad tiene un banco de proyectos, en donde la comunidad participe para que sean gestionados para la Reserva de Biosfera?

—J. M. M.: Como entidad pública nos tenemos que regir por las normas nacionales de contratación pública que nosotros cumplimos en la selección y vinculación del personal. Uno de los elementos más importantes es capacitar, fortalecer a los grupos de la comunidad para que puedan elaborar y gestionar sus proyectos en todo su ciclo, desde la formulación hasta la implementación.

—J. A.: Me preocupa Providencia, se piensa que está bien porque no tiene problemas tan graves como los de San Andrés, y los esfuerzos se concentran en esta última isla. ¿No se le podría dar más preponderancia a Providencia que tiene más posibilidades de un desarrollo acorde con la Reserva de Biosfera?

—J. M. M.: Estamos incursionando en el programa de ecoturismo para Providencia y se han puesto en marcha programas de agricultura sostenible, pero allí lo que hay que implementar, más que el control, es la educación ambiental. Yo no entiendo cómo con una población de 4.000 habitantes, aún no se recicla. Sabes mejor que yo que hace falta voluntad política, pero particularmente creo que la educación y participación comunitaria serían más efectivas que el control. Inclusive, para Coralina es mucho más difícil desarrollar programas de control en Providencia que en San Andrés. En Providencia, si hay una quema de un predio no nos dejan entrar. La posición es "*no entran a mi predio porque esto es propiedad privada*". En San Andrés la gente es menos agresiva, colabora más, algunos aunque sea en el momento en que uno está ahí lo dejan de hacer. El año pasado tratamos de dejar conformado el comité de educación ambiental del municipio. El programa de ecoturismo lo hemos presentado a Conservation International con el propósito de que esta organización internacional con amplia experiencia en el apoyo a organizaciones de base en el tema del ecoturismo adopte este programa como piloto dentro de sus prioridades. Ellos han manifestado interés en colaborarnos a través inclusive de la gestión conjunta para conseguir recursos. Entonces no es cierto que en Providencia, la Corporación no esté haciendo nada.

—ADRIANA SANTOS: En cuanto a la capacidad de carga ¿cómo va el trabajo de afinar indicadores y en qué áreas se está trabajando al respecto? ¿Qué estudios biológicos se están haciendo para soportar la zonificación? por ejemplo ¿qué se ha hecho en pesquería?

—J. M. M.: Estamos mirando desde el punto de vista de la población y de la presión sobre los recursos y el uso del espacio para disponer los residuos. Hay un tema que vamos a trabajar en el proyecto de restauración de corales este año y que consiste en implementar trampas en los arrecifes para ver realmente qué cantidad de sedimentos les están llegando, establecer la capacidad de carga de esos ecosistemas y mirar su relación con las transformaciones de los mismos. En los cayos estamos cubriendo los vacíos en información de algunos ecosistemas. Hay relativamente buena información sobre hábitats pero



sobre las especies no la hay. Este es un trabajo que estamos haciendo en este momento mirando todo lo que tiene que ver con reclutamiento, ecología y biología de las diferentes especies. En pesquería no tenemos nada más.

—CLARA EUGENIA SÁNCHEZ: El proyecto que realiza la universidad junto con la gobernación sobre el patrimonio arquitectónico tiene mucho que ver con la Reserva de Biosfera y más si se tiene en cuenta que la mayoría del patrimonio se encuentra en la zona núcleo. ¿Cómo mirar elementos conjuntos para un plan de manejo del territorio?

—J. M. M.: En la declaración de Reserva de Biosfera quedó incluida la posibilidad de nominar algunas partes de la isla como patrimonio cultural de la humanidad; es un tema que seguramente hay que trabajar más.

—LUIS ALBERTO RESTREPO: El plan de Reserva de Biosfera es integral y muy ambicioso ¿Hay acuerdo dentro de la administración departamental sobre este proyecto?

—J. M. M.: El presidente del Consejo Directivo de Coralina es el gobernador y a diferencia de otras corporaciones además del gobernador hay dos secretarios de despacho (el director de la oficina de planeación y el secretario de agricultura), en-

tonces yo quiero asumir que habiendo participado en la discusión y decisión sobre la Reserva de Biosfera deben estar de acuerdo. Estamos apoyando la formulación del POT que también forma parte del plan de manejo de la Reserva de Biosfera en particular porque va a tomar decisiones sobre las zonas de transición y amortiguamiento; por eso estamos tratando de articular los planes de la Reserva y el POT. Pienso que el esquema de ordenamiento de Providencia recoge el concepto y la puesta en marcha de la Reserva de Biosfera.

—¿Es el proyecto de Reserva de Biosfera un modelo de desarrollo o es más una visión de la sociedad?

—J. M. M.: Nosotros lo estamos planteando como un modelo de desarrollo nuevo en donde la conservación sea considerado como un uso. El reto más importante es involucrar a la población en la construcción de este modelo. Que no piensen que si la gobernación no lo hizo, entonces no lo vamos a hacer y continuar quejándose de la terrible situación actual. Por ello se debe buscar una participación de forma activa, gestionar proyectos para construir ese nuevo modelo en donde la conservación, el desarrollo y el apoyo logístico sean los nodos en los que se articula todo. Hay que ser muy creativos para diseñar esos proyectos porque si la gente no obtiene beneficios económicos no va a participar.



# Estatuto raizal: proyecto del pueblo raizal para la isla

Expositor invitado: Juvencio Gallardo<sup>1</sup>, marzo 8 de 2001

Este capítulo está dividido en tres partes. La primera, la hemos elaborado con base en la conferencia de Juvencio Gallardo y las sugerencias por él formuladas luego de revisar en dos ocasiones este trabajo. La segunda, la hemos reconstruido a partir de las notas recogidas sobre el debate

adelantado en el taller una vez concluida la exposición y teniendo en cuenta las sugerencias del autor sobre una primera y segunda versión de esta relatoría. En la tercera parte hemos hecho una síntesis del estatuto raizal a partir de las dos versiones que han sido propuestas hasta ahora.

| 43

## EL PUEBLO RAIZAL, SU HISTORIA Y SITUACIÓN ACTUAL, LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA Y EL ESTATUTO RAIZAL

Esta primera parte fue organizada por el expositor en torno a cinco ejes: el pueblo raizal en sí, los momentos claves de la historia de la isla, la situación actual de la isla, la legislación actual colombiana respecto del raizal y el proyecto raizal en sí.

### 1. El pueblo raizal

Aunque hasta hace pocos años no había mucha conciencia de ello, el pueblo raizal constituye un verdadero grupo étnico ya que es el pueblo autóctono que se conformó en el archipiélago y desarrolló su sociedad aquí. Aunque el pueblo raizal es reciente comparado con los indígenas, era dueño en el pasado de todo el territorio, lo que le da derecho a decir que sus miembros son los

pobladores autóctonos o indígenas del archipiélago. Las definiciones de esos conceptos se ajustan a ellos.

Además, el pensador canadiense Will Kymlicka establece diferencias entre grupos étnicos y naciones; mientras denomina “grupos étnicos” a los inmigrantes en un país ya constituido, define como “naciones” a aquellos pueblos que residían en un territorio con anterioridad a la formación del respectivo estado. Y ese concepto está completamente acorde con la definición de “nación” dado en los diccionarios. Así, en este sentido, en Colombia existen muchas naciones. En estados Unidos los indígenas como los Sioux también se conocen como naciones y lo mismo los puertorriqueños, etc. Eso no quiere decir que esas naciones sean políticamente independientes.

De la misma forma el pueblo raizal constituye una nación y no solo porque son el pueblo original del archipiélago sino porque tienen una cultura propia y diferente, una lengua propia, que se

<sup>1</sup> Estudió matemáticas en las Universidades de Andrews y Nebraska, en Estados Unidos, fue profesor de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de los Andes y la Universidad Central en Bogotá, y participó en la elaboración del estatuto raizal.



ha llamado inglés aunque en realidad no lo es. La mayoría de las expresiones de nuestra lengua, habitualmente denominada *criole*, provienen del inglés, pero a veces se pronuncian de manera diferente. Otras palabras no tienen origen inglés sino africano. Nuestra lengua posee una gramática propia que, por ejemplo, omite el presente del verbo ser. Por otra parte, antes se solía dar títulos a las personas usando palabras que no eran propias del inglés aunque algunas se derivaban de él. Por ejemplo, al abuelo se le llamaba *bampá*, a la abuela *bamá*, a la tía *ta*, al hermano *beda* y a la prima *con*. Nosotros queremos que nuestra lengua sea reconocida como un idioma diferente del inglés. No quiero decir con esto que los raizales no sepamos el inglés, ya que el culto religioso se celebra en esa lengua y se usa en situaciones formales. Pero desde niños hablamos el *criole*, es la lengua diaria del raizal.

Tenemos, pues, un territorio propio —el archipiélago—, una lengua y unas costumbres y características que llevan a que un raizal pueda ser claramente reconocido por otro. Algunas otras características pueden no estar definidas, pero un raizal distingue, generalmente, quién es raizal y quién no.

Uno de los problemas que tenemos es que nos falta un nombre adecuado para designarnos. Primero nos decíamos “isleños” pero cuando empezó a llegar gente de otras partes a la isla comenzamos a darnos cuenta que ellos también adoptaron ese nombre. Nos llamamos entonces “nativos”, pero las personas que llegaron tuvieron hijos que nacieron aquí y éstos también dicen que son nativos. Por eso, desde los años ochenta se empezó a usar el término raizal para referirse a nuestro grupo étnico. Pero ese apelativo tampoco parece adecuado. Queremos, pues, un nombre propio como lo tienen las naciones indígenas de Colombia y otras como los esquimales o los kamaks en Nueva Caledonia en el Pacífico.

## 2. Momentos claves de la historia de las islas

En la educación de la isla es una falla que no se enseñe la historia del archipiélago. Yo no soy experto en el tema pero parece que el archipiélago estaba deshabitado antes del descubrimiento de América por los europeos. A las islas posiblemente llegaban indios miskitos de Centroaméri-

ca en sus faenas de pesca. Después del descubrimiento el archipiélago pasó a ser posesión de España al menos en el papel, aunque los españoles nunca la colonizaron. Los primeros colonos eran holandeses, que llegaron a llevar madera de cedro para hacer sus embarcaciones. Luego llegaron los ingleses puritanos a sembrar tabaco y algodón al mismo tiempo cuando iniciaron la colonización de lo que hoy es estados Unidos, y trajeron esclavos de Jamaica y de África —provenientes, posiblemente, de Nueva Guinea— que serían entonces los ancestros del pueblo raizal. Pero como colonia de España el archipiélago habiendo estado primero bajo la jurisdicción de la capitanía de Guatemala, desde 1803 pasó por cédula real a depender de la Nueva Granada.

Tras la independencia de Colombia se dice que los raizales adhirieron a la nueva nación. De 1822 en adelante hay un vacío. Se consolida entonces una sociedad con notable autonomía, pues había poca injerencia de Bogotá, y era económicamente autosuficiente. Cultivaron coco y frutas, y por medio de goletas mantenían relaciones comerciales con la costa Caribe colombiana, con Centroamérica y estados Unidos. Las instituciones eran propias, tanto las religiosas como las educativas. Había un gobernante enviado de Bogotá, pero éste generalmente no era capaz de comunicarse con la población. Sin embargo, desde 1912 mediante la ley 52, se dio inicio la colonización del archipiélago por parte de colombianos y al etnocidio del pueblo raizal. Según la nueva ley las familias colombianas podían llegar a radicarse en las islas con “pasaje gratis en los buques de la nación”. Además, Bogotá envió una misión capuchina para encargarse de la educación, imponer la religión del estado colombiano, aunque ya había católicos en la isla cuyos sacerdotes eran irlandeses. La misión de los capuchinos también era imponer el español. Pero el proyecto colonizador del estado colombiano realmente arrancó en 1953 cuando llegó el presidente Rojas Pinilla y declaró el puerto libre y ordenó la construcción del aeropuerto de San Andrés.

## 3. Situación actual de las islas

Cuando yo era niño, en los años cuarenta, sólo vivíamos 6.000 personas en San Andrés. Casi todas ellas eran raizales salvo los funcionarios



enviados desde Bogotá. Pero mientras en 1953 las tres islas juntas tendrían un máximo de 10.000 habitantes, San Andrés pasó a tener una población de 80.000 o más hoy, aunque el censo oficial dice que somos menos. De ellos solo son raizales 25.000 o 30.000. Realmente la población raizal también ha crecido notoriamente, entre otras cosas, porque se ha mezclado mucho y porque consideramos que una persona es raizal así uno de los padres no lo sea.

Son muchas las manifestaciones de esa superpoblación. Pero acaso la peor es la proliferación en San Andrés de las construcciones y urbanizaciones ilegales. Sin embargo y sorprendentemente, creo que el 90% de isleños no conocen barrios ilegales como Vistahermosa, Atlántico, Tablitas o el *Cliff*, en los que residen decenas de miles de pobladores ilegales aunque en algunos también viven unos cuantos raizales. Son más de cuarenta barrios en esa condición, según la oficina de planeación. Es necesario verlos. Por otra parte, también han proliferado los vendedores ambulantes. Ya no hay espacio en los cementerios; la gente de North End ya está trayendo sus muertos para el cementerio de la Loma o de San Luis.

Otra consecuencia de la superpoblación y de las políticas que se vienen aplicando en este terreno es la degradación ambiental de la isla. Para abrir campo a urbanizaciones ilegales se ha venido tando el bosque y rellenando los manglares y se va contaminando el suelo, porque en la mayor parte de esos barrios no tienen alcantarillado ni tratamiento de aguas negras. La contaminación no era tanta cuando éramos 6.000, pero ahora, con 80.000 pobladores, la mayoría concentrada en el norte de la isla, si es un problema. Están contaminados los acuíferos, el mar y las playas. Hay muerte de arrecifes —de la mitad por lo menos— no solo por las aguas residuales, que se vierten al mar sin ningún tratamiento previo, sino también por sobrepesca, especialmente industrial, o por el aceite que dejan las embarcaciones.

Todos estos fenómenos han producido además un desplazamiento territorial de la población autóctona. Toda la isla pertenecía antes a los raizales pero urbanizadores piratas y gente rica del continente, que no vive aquí pero quiere tener tierra en la isla para huir de la violencia y de las condi-

ciones económicas en el continente y por la belleza del lugar —altos funcionarios, congresistas y narcos—, han adquirido y están adquiriendo mucha tierra. El raizal se ha visto obligado a vender la suya porque no participa de la nueva economía aunque sí debe pagar un impuesto por su tierra. Las partes más bellas y mejor adecuadas de la isla pertenecen ya a otras personas.

Hay también desplazamiento cultural. Como ya mencioné, el español y la religión fueron impuestos por el estado. Los niños raizales son los únicos que están obligados a aprender en un idioma que no es el materno. El inglés se enseña como idioma extranjero, aunque no lo es. Todas las comunicaciones de radio o televisión son en español. Profesores, policías, jueces y funcionarios no pueden comunicar con los raizales en su lengua materna. Padecemos una imposición cultural.

Hay desplazamiento económico. Casi todos los negocios emplean gente de otras partes y se ha destruido el *hábitat* del raizal que antes producía coco y cítricos, y del que tradicionalmente dependía su sustento. Eso se acabó por diferentes factores, uno de los cuales es el robo de esos cultivos en las fincas. Ahora hay muchos ladrones algunos de los cuales son raizales drogadictos, víctimas del desplazamiento.

Hay desbarajuste social y caos urbanístico; la isla está en un desorden total. Todos conocemos las graves deficiencias en servicios públicos, educación, salud. El desempleo, la miseria, prostitución, la drogadicción están presentes en alto grado en las islas. Todo ello por causa de la superpoblación y del tipo de gobierno impuesto.

Hay desplazamiento político. Los raizales somos una minoría electoral. Nuestra participación en las decisiones públicas es casi nula; son otros quienes toman las decisiones en el archipiélago. Otro problema es la corrupción e ineptitud del gobierno intendencial o departamental. Todo se hace de la peor forma; no hay planeación ni autoridad. Nos preocupa la militarización de la isla. No debería haber tropas con ametralladoras por todas partes.

Como consecuencia de lo anterior, y mientras el archipiélago está superpoblado con continentales,



“turcos” y otras personas ajenas, mucha gente raizal se está yendo, buscando oportunidades en otros países.

#### **4. Legislación actual colombiana respecto del raizal**

Hasta ahora hemos conseguido alguna legislación a favor. El art. 310 de la Constitución permite controlar el ingreso de los continentales, proteger las comunidades nativas y el medio ambiente. Los constituyentes indígenas y otros como Jaime Castro ayudaron a que ese artículo fuera aprobado. Antes de 1991 se decía que todo colombiano tenía derecho a venir a la isla y a residir en ella. Pero desde ese año se creó la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) del archipiélago. Pero la entidad no ha funcionado adecuadamente porque es otra secretaría más del gobierno departamental y el gobernador de turno - que es elegido por mayorías no raizales y responde a los intereses de éstas de traer a las islas a sus familiares -, no ha querido proteger al pueblo raizal y no se interesa en el control poblacional. Por otra parte, hay personas que cuestionan la aplicabilidad aquí la ley 70 de 1993, argumentando que esa ley es solo para las comunidades negras del Pacífico.

En todo caso, las normas mencionadas no se han aplicado o no han servido para remediar lo que tiene que corregirse: la superpoblación de la isla, que es insostenible y crece diariamente. El mismo día en el que se sacó de la isla a ochenta personas nacieron quince. El problema es sumamente grande y las personas que realmente quieren la isla deben colaborar para resolver esta situación. Como vaticinó Luis Carlos Galán cuando era candidato a la presidencia, la isla se están convirtiendo en un infierno.

#### **5. El proyecto raizal**

El estatuto raizal es la propuesta del pueblo raizal. Desde hace años los raizales hemos venido buscando una legislación para proteger nuestra identidad cultural, tal como lo ordena el artículo 310 de la Constitución. Para tal fin elaboramos una propuesta denominada el “estatuto raizal” y el propio presidente Pastrana prometió trabajarlo con nosotros y presentarlo al Congreso. Pensamos que tendría buena voluntad

para ayudar a cambiar nuestra situación, pero fracasamos porque éramos ingenuos al creer en la buena fe del gobierno. Posiblemente algunas de nuestras propuestas eran inconstitucionales como alega el ministerio del interior. Lo que creíamos era que el gobierno trabajaría con nosotros para corregir los errores que tuviera y adecuar nuestro proyecto a la Constitución con el fin de garantizar nuestros derechos y condiciones para nuestra supervivencia. Pero lo que definitivamente no podemos aceptar es lo que el gobierno pretende en el sentido que el art. 310 se aplica a todos los nativos, es decir, a todos los nacidos en el archipiélago, cuando la idea de la disposición es proteger a los raizales. Los otros pertenecen a la cultura mayoritaria colombiana y no requieren de ninguna protección especial. El artículo buscaba proteger una cultura amenazada y la existencia de un pueblo, como lo lograron los indígenas. Pero fracasó nuestro intento. Así que los raizales tenemos que organizarnos para llegar a negociar con el gobierno desde una posición de fuerza. Teniendo en cuenta, claro está, que vamos a trabajar por mucho más que una legislación. Es decir, la legislación puede ser necesaria pero no suficiente para reconstruir la isla y para que los raizales recuperemos nuestros espacios usurpados en el archipiélago.

Y respecto a nuestro desplazamiento de todos los espacios, hace unos años en Estados Unidos yo vi una exhibición de una serie de mapas que mostraron cómo los indígenas en ese país fueron perdiendo el territorio que les pertenecía. El primer mapa era sobre la situación a comienzos del siglo XVII: era totalmente rojo, indicando que todo el territorio era de los indígenas. Y los mapas que correspondieron a años subsiguientes se iban tornando cada vez más blanco. El último mapa fue casi totalmente blanco, con apenas unos puntos rojos dispersos y unas áreas rojas reducidas en el estado de Oklahoma, o sea las reservas indígenas, indicando que el desplazamiento de éstos es ahora casi total. Claro, en Estados Unidos y Canadá, aunque hay mucha resistencia a la idea de que existan naciones diferentes dentro de su territorio, sí les han dado una amplia autonomía a esas naciones indígenas y también a los puertorriqueños.

En el proyecto raizal buscamos la consolidación del archipiélago como territorio del pueblo raizal.



Queremos que aquí florezca su cultura, su lengua y sus valores. Buscamos su plena participación en todas las decisiones estatales, políticas, legislativas y económicas que afecten sus derechos o su destino a través de representantes elegidos exclusivamente por los raizales de acuerdo a sus propios procedimientos. Queremos mantener y desarrollar instituciones propias de adopción de decisiones, así como alcanzar reconocimiento, promoción y garantías para los derechos colectivos y aplicación de normas jurídicas que protejan esos derechos, de manera similar a los indígenas que han adquirido derechos internacionales mediante el principio de igualdad. Los raizales vamos a buscar el reconocimiento de todos los derechos que amparan también a los pueblos indígenas, negros y gitanos. Queremos reconocimiento de nuestras autoridades propias, creación de instancias propias para avanzar en reivindicaciones colectivas y la libre determinación, el acceso del pueblo raizal a diferentes instancias y poderes públicos nacionales, y el estricto cumplimiento de las legislaciones que protegen el pueblo, sus recursos y el ambiente.

Queremos que, si vamos a seguir siendo parte de Colombia, se nos apliquen esos derechos y se apruebe el estatuto de autonomía del pueblo raizal elaborado en forma concertada con el pueblo raizal. Ese era el sentido del Estatuto. Si arrancamos mal, arrancaremos de nuevo. Con el apoyo del estado buscamos un plan de vida del pueblo raizal y alternativas para su desarrollo. Así haya continentales y extranjeros que también tienen derechos, las decisiones deben tomarlas contando con nosotros.

Tenemos, además, otras propuestas y reivindicaciones:

- Fin a toda forma de discriminación colectiva o individual.
- Valoración de la historia y las tradiciones propias.
- Reconstrucción económica, social cultural, ambiental del archipiélago y generación de alternativas productivas, acordes con la identidad y cultura raizal, y mediante políticas y planes que reflejen su voluntad.
- Apoyo del estado a oficios y actividades económicas tradicionales, y políticas de empleo que atiendan la cultura e identidad raizales.
- Mecanismos e instancias de relaciones fluidas y permanentes con otras naciones en la costa centroamericana y el Caribe, que comparten con nosotros su lengua y su cultura y son pueblos raizales: Bluefield, Puerto Limón, Roatán en Honduras, Belice, cuya población posee una cultura y cuya lengua *criole* es más cercano a la nuestra que la de los jamaquinos. Contactos y conocimiento de otros pueblos, aunque no son raizales, como los Kuna, en las islas de San Blas de Panamá o los misquitos centroamericanos. El gobierno ha tenido algo que ver en cortar esos contactos. Nos quieren tener aislados del mundo y de aquellos con los que se comparte la cultura.

Queremos:

- Un sistema diseñado y manejado por el raizal, de acuerdo a su idiosincrasia.
- Acceso de jóvenes a la educación media en condiciones favorables.
- Recuperación cultural y ambiental.
- Densidad poblacional que esté por debajo de la capacidad de carga y consolidación de la isla como Reserva de Biosfera.
- Acceso equitativo permanente y apropiado a medios de comunicación social en el archipiélago.

Ojalá que ustedes entiendan esto y nos colaboren.



## DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO

—¿Cuál es la situación actual y el procedimiento que se sigue con el estatuto raizal? ¿en qué fase está?

—JUVENCIO GALLARDO: Quisiéramos que fuera una ley aprobada por el gobierno. El art. 310 dice que hay necesidad de un estatuto para la protección del pueblo raizal. El gobierno o un congresista debe presentarlo al Congreso. Diferentes personas nos han dicho que algunas de nuestras propuestas son inconstitucionales y que si no es constitucional la Corte lo echa atrás. Entendemos que el estatuto debe ser constitucional. Pero consideramos que nuestras demandas son constitucionales, así la redacción del estatuto que presentamos no lo haya sido. No se si este gobierno va a insistir en que se trata de proteger y meter en el mismo costal a todas las personas nativas. Es como si en Antioquia se dijera que las legislaciones para indígenas se les debe aplicar a todos los paisas. El estatuto es para proteger un pueblo. Posiblemente esté suspendido el proyecto del estatuto debido a la actitud asumida por el gobierno. O quizás lo hagamos con otra administración o cuando tengamos más fuerza. Hay que hacerlo tal vez de otra manera. Dudo que en este gobierno vaya a seguir la discusión teniendo en cuenta las cosas que han pasado. Veo pocas posibilidades. Va a ser una lucha dura pero la próxima vez que negociamos con el gobierno estaremos mejor organizados y más fuertes.

—¿Hay raizales que no apoyaron el estatuto?

—Posiblemente sí. No hay ningún pueblo en que todos los miembros piensan de la misma manera. En Estados Unidos, por ejemplo, van surgiendo diferentes puntos de vista los negros tradicionalmente han constituido un sólido bloque en apoyo al partido demócrata, pero ahora algunos están apoyando el republicano. Igual sucede aquí. Hay algunos raizales que, así no tengan intereses egoístas, si piensan que hay otra forma de resolver el problema raizal. De todas formas, sabemos que la gran mayoría si apoya lo que reivindicamos en el proyecto de estatuto raizal presentado.

Si la mayoría de los raizales apoyan el Estatuto y si los actuales gobernantes han sido elegidos y

representan esa mayoría, ¿cómo explicar su aseveración de que no hay representación en el gobierno?

—Los gobernantes en general no representan a la mayoría de los raizales. Aun cuando los gobernantes son raizales, son elegidos por otros (recuerden que los raizales en el archipiélago son ahora una minoría numérica y electoral) y están al servicio de otros intereses. Si los raizales pudieran votar en un sistema imparcial apoyarían el estatuto raizal.

—¿La unión a Colombia está sujeta al reconocimiento de esas solicitudes del estatuto? ¿Qué pasa ahora que no les fueron aceptados los términos propuestos?

—Los pueblos piensan en independencia cuando hay dominación y discriminación e imposiciones. Hay raizales que están pensando que dentro de Colombia no hay futuro para nuestro pueblo. Y puede que no solo hayan raizales que piensan en eso. De pronto muchos de los mismos colombianos que están aquí empiecen a pensar en la independencia, como sucedió con los criollos hijos de españoles. Yo creo que hay que luchar dentro de Colombia para buscar nuestras reivindicaciones.

—Cuando dice que están buscando crear instituciones propias ¿a qué se refiere?

—Institución propia es la iglesia. Es la principal. Ahora, para todas las decisiones no siempre es práctico consultar a todo el pueblo, mediante el voto popular. Por eso proponemos el Consejo Raizal como órgano por intermedio del cual los raizales pueden participar plenamente en las decisiones sobre el archipiélago. Los raizales deben elegir corporaciones en elecciones libres e informadas. Algunas decisiones se podrán consultar directamente al pueblo, mediante elecciones libres e informados. Es decir, garantizando que todos tengan plena conocimiento de lo que están votando y sus implicaciones.

—Si se logra un mecanismo de participación y un filtro de las decisiones, ¿cómo se garantizaría



que ese mecanismo no sea permeado por la corrupción o por los intereses particulares de grandes capitales?

—Es difícil garantizar eso, en Colombia y en todo el mundo se está luchando contra la corrupción. Tiene que haber un sistema judicial firme e imparcial. En Colombia la justicia no funciona. Los raizales debemos tener nuestras propias instituciones judiciales.

—La diferencia con grupos indígenas continentales y la isla es que hay unas fronteras, por ejemplo entre territorios de grupos indígenas y los del resto de la población. ¿Cómo han previsto que pueda hacerse algo similar aquí?

—Se ha previsto que una parte de la isla sea solo para raizales para que las costumbres se mantengan. Las personas ajenas a los raizales están imponiendo sus costumbres en el archipiélago. Por ejemplo, narcos y gente rica hacen enormes casas rodeadas de cercas que no hacen parte de nuestra cultura. Los raizales no han tenido encerramientos para poderse mover libremente por todas partes e ir al monte a abastecerse. Otras personas, generalmente las que habitan los barrios ilegales, tienen la mala costumbre de botar la basura por todas partes. Para recuperar nuestra cultura es necesario prohibir que en el territorio raizal se venda tierra a personas no raizales. Las propuestas que estamos haciendo buscan que las actuales mayorías de la isla vuelvan a ser minoría. Muchos deben volver al continente. Hay que tener un espacio dentro del archipiélago donde el raizal sea mayoría para que pueda tomar decisiones.

—Desde hace mucho tiempo los raizales se han venido casando con personas del continente, ¿qué pasará con esos nuevos nativos?

—Consideramos que una persona es raizal si tiene ancestro raizal y además tiene la cultura y la lengua y las costumbres de los raizales. El apellido no es el problema. Mi padre tenía un padre continental pero era no obstante raizal. Era bautista y todas sus costumbres eran raizales. Consideramos que los hijos entre raizales y continentales son raizales. Seguirán siendo raizales si mantienen la lengua y la cultura. Muchos grupos

étnicos se han mezclado pero han protegido su cultura. Aquí se trata de poder mantener la supervivencia del raizal.

—Si lo étnico se asocia con raza, una persona que no tenga sangre raizal pero que haya adoptado su cultura, su lengua, que tenga una buena relación con los raizales, que coma y prepare su comida, esa persona ¿nunca podrá ser raizal? Y el raizal que, teniendo esa sangre, sale a otro ambiente cultural y, aunque tenga tierra aquí, no conserva nada de su cultura, ¿sigue siendo considerado raizal?

—Si una persona que no tenga sangre raizal pero se asimila a la cultura raizal, yo creo, y es un concepto muy personal, que debe ser considerado raizal. En cambio, tengo un tío que se fue a Cartagena desde joven, se vinculó a la Armada y pasó en Cartagena toda su vida hasta cuando murió. Se casó con una cartagenera y sus hijos, aunque conocen algo de la cultura raizal, son auténticos cartageneros. Posiblemente podrían no ser considerados parte de la comunidad raizal.

—La palabra etnia ¿si es la más adecuada? ¿por qué no hablar de una minoría cultural? Seguir peleando por definirse como etnia ¿no llevaría a confrontaciones violentas, ya que los conflictos étnicos se han resuelto con sangre?

—En el diccionario etnia se define como un pueblo con lengua, cultura y territorio propios. ¿Somos o no etnia? Creo que si, e incluso una nación o pueblo indígena. Queremos mantener esa cultura y pensamos que nuestra cultura tiene mucho qué ofrecer al resto del mundo, como otras culturas.

—Los cambios sociales se dan en varias instancias: en la instancia normativa, por un lado, y a través de los movimientos de base por otro. Ya ha hablado de la primera ¿puede hablar de la segunda? ¿qué movimiento sociales existen?

—Se están desarrollando movimientos. Uno está dirigido por los pastores. Estamos formando otro y va a tener más éxito que en el pasado. La isla va para abajo y no puede recuperarse si el pueblo no está organizado para reivindicar sus derechos.



—Si se comparan distintos aspectos de San Andrés y Providencia, como por ejemplo la población, el impacto del puerto libre, se ve que Providencia también tiene problemas a pesar de que ha seguido un rumbo diferente. Las instituciones han estado en manos de raizales y la población que elige es raizal, pero hay fallas que no se pueden adjudicar a continentales.

—Providencia no está superpoblada aunque tampoco funcionan las instituciones políticas. Además, Providencia puede tener un alcalde raizal pero está regido por un sistema que además de corrupto en sí, no es adecuado para la isla y no ha sido convenido con los providencianos sino impuesto. Pensamos que el pueblo de Providencia apoya el control de población y están molestos porque empiezan a formarse tugurios en la isla. Ahora, decir que las instituciones están manos de raizales es una falacia. Pueda que haya raizales que figuren como directores de algunas instituciones o como representantes al Congreso, pero estas instituciones son parte del sistema colombiano que domina al raizal y son regidas por legislaciones en cuya adopción no ha participado realmente el raizal.

—COMENTARIO DE JAVIER ARCHIBOLD: La corrupción es producto de la aculturación a la que han sido sometidas las islas. ¿Cómo asegurar que la corrupción no vuelva a afectar esas instituciones? El estatuto debe ser rígido, no debe dejar

que un funcionario se salga de los parámetros creados. Cuando se escoja el Consejo raizal no puede pasar como en la OCCRE, que se dejó en manos de ciertas personas. El art. 310 se refiere a todos los aspectos necesarios para mantener una cultura. No entiendo por qué se dice que es inconstitucional. Ya estamos mezclados. Pero la persona que nazca y no sea raizal, no tiene nada que ver con ese estatuto. Se deben garantizar las condiciones para que en las islas no se pierda el espíritu raizal. Un hijo de continental y raizal, si tiene ambos componentes se enriquece, pero si olvida el componente raizal pierde la cultura. Se trata de buscar un equilibrio y no de jalar hacia un solo lado.

—COMENTARIO DE DIEGO LIVINGSTON: ¿Cómo se va a decir que el estatuto raizal es inconstitucional? ¿Qué aspectos de inconstitucionalidad vio el gobierno? Si, está defendiendo un grupo específico. El art. 310 introduce unos elementos que ya tienen los indígenas: escuelas, instituciones, justicia. Los que dicen que el Consejo raizal es inconstitucional por ser entidad territorial son personas con percepciones, valores y cultura diferente. Esas son opiniones de los que tienen el poder y muestran que tienen la intención de acabar con nosotros y mantener el dominio sobre el territorio. Pero violan el mismo art. 310 que ordena la adopción de leyes especiales. Además, cuando las normas internacionales son aprobadas por el congreso, priman sobre la constitución.



## **SÍNTESIS DEL “PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PROTEGER LA IDENTIDAD CULTURAL DEL PUEBLO RAIZAL” A PARTIR DE LA VERSIÓN DEL 31 DE ENERO DEL 2000, Y DE LA VERSIÓN DEL 17 DE MARZO DEL 2000**

### **Capítulo 1: Definiciones**

1. *Pueblo raizal*: etnia angloafricana tradicionalmente asentada en el archipiélago con lengua, cultura, historia y ancestro propio.
2. *Criole*: lengua y cultura afroinglesa y caribeña.
3. *Propiedad colectiva del pueblo raizal*: todo bien inmueble adquirido por el Instituto de Tierras y destinado a usos que benefician a la colectividad raizal.
4. *Territorio étnico raizal*: archipiélago con sus áreas marinas.
5. *Mar costero*: por definirse.
6. *North End*: parte norte con límites establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la isla. En el estatuto no se dice nada de Providencia.
7. *La Loma*: parte occidental y central de la isla.
8. *San Luis*: parte oriental y sur, por fuera de North End.
9. *Universidad Cristiana*: centro de educación superior y de investigaciones y promoción de la identidad cultural del pueblo raizal.

### **Capítulo 2: Principios**

10. *Vida digna del raizal*: debe ser la prioridad en todas las políticas, decisiones y acciones de las autoridades y no debe estar supeditada a la satisfacción de la de otros individuos o grupos no raizales en el territorio.
11. *Derecho a la autodeterminación del pueblo raizal*: derecho de asumir el control de su propio de-

sarrollo y destino. Las decisiones políticas, económicas, culturales, ambientales y sociales sobre el archipiélago, se tomarán a nivel local, nacional e internacional de común acuerdo con el pueblo raizal libre de todo apremio.

12. *Identidad cultural caribeña*: la identidad cultural con pueblos angloafricanos de otras islas y países de Centroamérica y el Caribe.

13. *Derechos del raizal*: reglamentar la ley 21 de 1991 que aprobó el convenio 169 de la OIT de 1989 para aplicarlo al pueblo raizal.

### **Capítulo 3: Órganos y recursos para la protección de la identidad cultural de los raizales**

14. *Consejo Raizal*: Corporación regional con 13 miembros: 6 de San Andrés, 5 de Providencia, 1 de Santa Catalina, y otro más que cada seis meses debe ser elegido alternativamente entre San Andrés y las otras dos islas. Los miembros del Consejo serán elegidos o reelegidos para un período de tres años por las organizaciones de base raizal. El Consejo se reunirá una semana cada cuatro meses o cuando sea necesario. Los miembros de cada isla conformarán un subconsejo. Sus funciones son:

- representar a raizales ante instancias públicas o privadas municipales, departamentales, nacionales o internacionales;
- vigilar las entidades que crea esta ley, sobre la OCCRE y la autoridad ambiental;
- citar secretarios municipales o departamentales, directores de entidades descentralizadas o seccionales para que en audiencia pública respondan cuestionarios sobre asuntos raizales;
- recomendar a las autoridades medidas sobre asuntos raizales;



- objetar acuerdos u ordenanzas lesivos al pueblo raizal;
- presentar proyectos de acuerdo u ordenanza.

15. *Corporación para el desarrollo del raizal:* encargada de la dirección de asuntos raizales: con autonomía administrativa y presupuesto propio para proteger la identidad raizal, apoyar su desarrollo económico y social, asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, y las que le asigne el ministerio del interior (establece el presupuesto y la planta a partir de un proyecto de la Corporación y el gobierno nacional garantiza los recursos), el cual tendrá observador con voz en su junta en la que participan el gobernador o un raizal delegado, los alcaldes, seis representantes de San Andrés, seis de Providencia y uno de Santa Catalina, elegidos por cada consejo raizal local por tres años entre los afiliados a una organización raizal de base. El director elegido por la junta es el secretario del Consejo Raizal.

16. *Otras funciones de la Corporación:*

- constituir un observatorio de investigación, conservación y recuperación de la identidad cultural y las tradiciones raizales;
- realizar proyectos para el desarrollo económico, social, cultural y político raizal;
- asesorar y capacitar a los organismos de base en la formulación, financiación, ejecución y seguimiento de proyectos, vigilar su ejecución y evaluar sus resultados;
- determinar si los aspirantes a cargos públicos y los actuales funcionarios cumplen lo establecido en la ley 47 de 1993;
- dar concepto previo sobre solicitudes para parcelar terrenos, hacer construcciones y demoliciones;
- motivar y recomendar sanciones a violadores de normas urbanísticas;
- conceptuar sobre uso de los espacios públicos, instalación de negocios estacionales o ambulantes, temporales o permanentes en las playas y vías, y negarlo si excede la densidad máxima sostenible fijada, o si afecta negativamente el ambiente, los recursos naturales, los ecosistemas o la cultura;
- promover y estrechar relaciones culturales,

económicas, sociales, educativas y deportivas con los pueblos de otras islas de Centroamérica y el Caribe con los que se comportan la misma cultura y lengua;

- crear empresas transportadoras marítimas, terrestres y aéreas para el turismo y actividades comerciales, culturales y científicas especialmente hacia Centroamérica donde viven pueblos que comparten la misma identidad;
- entablar o apoyar acciones judiciales para hacer cumplir las normas que protejan al raizal y su identidad y para resarcir daños y perjuicios cometidos contra el pueblo raizal, como la urbanización ilegal.

17. *Sistema educativo propio orientado a:*

- restituir, afianzar y promover la identidad cultural en el proceso de su educación y en los planteles;
- elevar el nivel educativo del raizal mientras se cumplen los propósitos generales de la educación;
- garantizar el derecho a la educación en *criole* o inglés en preescolar, primaria y secundaria, y la materia de español a partir del 5 grado;
- enseñar la historia del pueblo raizal, las biografías de sus personajes, la geografía con los nombres y usos tradicionales.

18. Dirección de la educación raizal que oriente el sistema educativo propio, establezca el presupuesto y la planta propia, y posea autonomía administrativa y presupuesto propio, y una junta que cuente con la participación de un delegado con voz del ministerio de educación con el gobernador, el presidente de la junta escolar departamental, el secretario departamental, los alcaldes, seis representantes que estén afiliados a una organización de base y que sean elegidos o reelegidos por tres años por el Consejo Raizal de San Andrés, cinco por Providencia y uno por Santa Catalina, la mitad deben ser educadores en el sistema propio raizal. La dirección nombrará un director—ordenador del gasto.

19. *Funciones del director de educación raizal:*

- establecer el currículum mínimo y el de cada colegio,



- fijar requisitos para profesores y funcionarios educativos,
- construir planteles, adecuar, fusionar y dotar los existentes,
- garantizar alta calidad de la educación raizal,
- dotar los colegios con modernos equipos, servicios, instalaciones
- establecer un escalafón propio para docentes y funcionarios
- aprobar la planta de personal,
- nombrar los profesores,
- contratar profesores,
- negociar intercambio de profesores y estudiantes con otros países,
- otorgar becas a estudiantes y profesores en la Universidad Cristiana y entidades donde se enseñe en inglés o *criole*,
- fijar requerimientos a cumplir por profesores y estudiantes que incluya hablar, leer y escribir *criole*, inglés y español;
- otra que le asigne el ministerio o el departamento.

20. *Presupuesto nacional*: destinado por el gobierno, concertado anualmente con el Consejo Raizal.

21. *Requisitos idiomáticos para título de bachiller, secundaria y universidad*: saber hablar inglés y español. En la primera versión estaba la educación en lengua materna garantizada por el estado.

22. *Requisitos para funcionarios de cualquier nivel, temporales o permanentes que deben atender o relacionarse con el público, en especial jueces, policías y profesores*: deben hablar *criole*; tomar un curso previo sobre historia, cultura y costumbres raizales organizado por la Corporación o el Consejo Raizal.

23. Deben demostrar disposición para hablar inglés y *criole*, personas que conduzcan buses o taxis, atiendan público o trabajen en empresas transportadoras.

24. *Instituto de Tierras*: como Corporación regional, con autonomía administrativa y presupuesto propio, además de las funciones que le determine la ley, las que le fije el ministerio del interior o sus estatutos.

25. *Junta directiva*: el gobernador o su delegado,

el ministerio del interior como observador con voz, los alcaldes, seis de San Andrés, cinco de Providencia y uno de Santa Catalina, elegidos o reelegidos por tres años de miembros de asociaciones de base,

26. *Funciones social, comercial y de control con el fin de*:

- adquirir bienes inmuebles por negociación o expropiación,
- asesorar a los raizales en la venta de sus bienes,
- efectuar transacciones bancarias con los raizales con o sin hipotecas para facilitarles recursos para atender necesidades,
- distribuir y evitar la acumulación de tierras particulares,
- fijar procedimiento hipotecario,
- aplazar vencimientos para que puedan pagar préstamos.

27. *Adquisición de bienes inmuebles*: por compras, órdenes judiciales, expropiaciones (pagadas según criterio del Codazzi), transferencia o donación; las de raizales sólo en situaciones especiales, pagará las de los no raizales.

28. *Enajenación de bienes inmuebles de acuerdo a*:

- raizales pueden vender sólo a raizales o entidades públicas,
- no raizales en North End darán primera opción a instituto de tierras, luego a otros raizales y residentes,
- no raizales en otros sectores de San Andrés y en las otras islas sólo pueden vender a raizales o entidades públicas,
- bienes de entidades públicas que no necesitan para el estricto cumplimiento de sus funciones sólo pueden vender a raizales,
- persona jurídica privada sólo podrá mantener sus propiedades mientras su capital social sea 100% de raizales,
- toda enajenación incluyendo arrendamiento deberá ser informado al Instituto de Tierras, y al cabo de 25 años le pertenecerán al raizal propietario todas las mejoras.

29. *Inmuebles públicos sin uso o licencia ambiental y de construcción*: aval de la Corporación, serán declarados propiedad colectiva raizal y vendidos a personas o entidades raizales. Ahí



figuran predios de *Sprat Bight* entre cabecera de la pista y hotel Toné y entre la playa la avenida Colombia.

30. *Bienes incautados a personas naturales o jurídicas*: serán entregados al Instituto de Tierras de acuerdo a la ley 333 de 1996 la cual podrá explotarlos, arrendarlos a raizales, destinarlos a proyectos comunitarios, obras públicas o de conservación, previa extinción de dominio venderlos a raizales.
31. *Tierras costeras o playeras y demás terrenos costeros del archipiélago*: serán reconocidas por el estado como propiedad de los raizales y serán administradas por los raizales. Art. transitorio: el Instituto de Tierras y los raizales quedarán exentos de impuestos prediales, los últimos si producen utilidades inferiores a un salario mínimo legal mensual o sus ingresos por todo concepto sean inferiores a cuatro salarios mínimos.
32. *Valor catastral y comercial de los terrenos*: será determinado por el Instituto de Tierras con asesoría del Codazzi, la Corporación y Coralina con base en estudios socioeconómicos.
33. *Escrituras públicas*: en notaría del archipiélago o son declaradas nulas.
34. Nulidad de enajenaciones que violen este estatuto.
35. *Patrimonio del Instituto de Tierras estará constituido por*:
- aportes del presupuesto nacional, departamental o municipal,
  - bienes o rentas que adquiera a cualquier título,
  - ingresos por cumplimiento de sus objetivos,
  - en quince años, a partir de aprobación, el gobierno nacional aportará no menos del 10% de rubro de adquisición de tierras del Incora; y durante veinte años del presupuesto del departamento y los municipios.
36. Juzgamiento e incumplimiento de miembros del Consejo, la Corporación, la dirección de educación y el Instituto que no asistan a sesiones o no cumplan sus funciones, las de la entidad, la

OCCRE y Coralina serán juzgados en audiencia pública por un juzgado de 7 ciudadanos con el procedimiento que establezca el Consejo Raizal y si son culpables podrán ser sancionados con amonestaciones, multas, interdicción o destitución.

## Capítulo 4: Ambiente y usos del suelo

37. *Reserva de la biosfera*: creada por ley 99 de 1993 para la conservación del ambiente y los recursos naturales, la protección, desarrollo y bienestar raizal; sus decisiones deberán ser aprobadas por el Consejo Raizal.
38. *Parcelaciones, subdivisiones o loteos de inmuebles*: requieren de licencia del gobernador y la Corporación, salvo las herencias y tradición comprobadas; se prohíben o son declaradas nulas si no cumplen con el plan de ordenamiento y normas de uso del suelo.
39. *Usos del suelo*. Serán consultados por el Consejo Raizal con Coralina y la Corporación:
- zonas urbanas, rurales y de expansión urbana,
  - zonas de conservación donde no se podrá construir,
  - usos de los espacios públicos,
  - zonificación urbanística y tipos de construcción permitidos,
  - índices de ocupación y construcción según acuerdo 6 de 1984,
  - área y frente mínimo, laterales y posteriores de edificaciones,
  - altura y tamaño máximo, cesiones para uso público,
  - estilos arquitectónicos de las edificaciones,
  - código, normas de seguridad y estética de la construcción,
  - plan vial y de ordenamiento territorial,
  - transitorio: suspender toda construcción mientras se aprueba.
40. *Reconstrucciones y remodelaciones*: total o parcial cumpliendo normas urbanísticas, sanitarias y ambientales.
41. *Edificaciones ilegales*: conllevan declaración de extinción de dominio sin indemnización que pasarán a propiedad del Instituto.



42. *Tradiciones raizales.* Deben ser respetadas hasta para hacer una cerca separado los terrenos; lo que vigilará el observatorio de investigación, conservación y recuperación de las tradiciones culturales, comunitarias y arquitectónicas. Art. transitorio: hasta que no se tengan plenos servicios públicos (alcantarillado sanitario y pluvial, acueducto, tratamiento de aguas residuales, disposición de desechos sólidos) con licencia ambiental se prohíben:

- permisos para construir o reconstruir urbanizaciones, instalaciones comerciales, hoteles, turísticas, industriales, vivienda que no sea de interés social para raizales y con todos los requisitos,
- conversión de edificios existentes en hoteles, apartamentos, hospedajes, habitaciones para visitantes.

43. *Impedir inicio o continuación de una construcción así cuente con licencia o silencio administrativo si:*

- no cumple con las normas urbanísticas o legales,
- contribuye a sobrepasar la densidad poblacional máxima fijada,
- afecta negativamente el ambiente, los recursos naturales, los ecosistemas o la cultura raizal.

44. *Zonas de conservación:* a delimitar en el plan de ordenamiento territorial así como las zonas agrícolas, playeras, manglares, parques naturales, bosques y forestales para evitar cualquier intervención; podrán ser adquiridas o se le pagará al propietario un subsidio. Transitorio: suspender licencias de construcción excepto de vivienda para los raizales.

45. *Impuesto ambiental y paisajístico:* aplicado por la asamblea en los 12 meses posteriores a la aprobación a los establecimientos hoteleros, comerciales, industriales, viviendas excepto a las tradicionales de los raizales, de acuerdo a la cercanía al mar, paisaje que obstruyen, playas que privatizan, explotación del paisaje y los recursos naturales. Si un consejo municipal no lo establecen doce meses lo hará el Consejo raizal.

46. *Demolición o adquisición comunitaria:* de edificaciones construidos sin licencia o en violación

de la normas urbanísticas, ambientales o sanitarias, así tengan permiso:

- construidos entre la vía circunvalar y el mar,
- a menos de cincuenta metros de manglares o de protección ambiental (salvo las de raizales con tradición en esas zonas).

47. *Licencia ambiental:* deberán tener todas las construcciones incluidas las de interés social o urbanización, y es requerida para construcción, ampliación, remodelación.

48. *Concesiones para usar las playas y costas:* sólo serán expedidas por la Corporación y el Consejo Raizal, y quedan anuladas cuando no ha cumplido con sus condiciones o usado en otro sentido.

## **Capítulo 5: Participación en las decisiones sobre el archipiélago**

49. *Consulta previa vía el Consejo Raizal, quien decide sobre:*

- tratados y convenios que se celebren con otras naciones sobre el archipiélago o su mar territorial,
- proyectos de ley que afectan al archipiélago o al pueblo raizal,
- proyectos de ordenanza departamental o acuerdo municipal,
- proyectos de desarrollo, inversión o construcción en las islas,
- todo uso o explotación de tierra, subsuelo, mar o recurso natural,
- el plan nacional, departamental de desarrollo, inversión, ordenamiento territorial o ambiental.

50. *Círculos electorales:* que les permitan elegir diputados garantizando así la representación de todos los sectores en desarrollo de lo dispuesto en el art. 299 de la Constitución Política. La ley determinará los honorarios y el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los diputados.

51. *Consejo directivo de Coralina:* estaría integrado por un delegado del ministerio del ambiente, el gobernador, un delegado de Invemar, un representante de los gremios económicos



organizados de la isla, otro de los productores artesanales agropecuarios o pesqueros, el jefe de la dirección marítima del ministerio de defensa, el alcalde, tres raizales de San Andrés, dos de Providencia y uno de Santa Catalina.

52. *Representación raizal en otras corporaciones públicas:* el pueblo raizal tendrá un senador y un representante elegidos exclusivamente por él, en la asamblea habrá un representante raizal de cada sector o municipio elegido exclusivamente por la comunidad raizal. Cada uno de estos sectores tendrá un representante a la junta de educación, el consejo y la junta de planeación, las juntas de las cámaras de comercio o los consejos directivos oficiales o semioficiales de orden nacional, departamental o municipal, todos ellos escogidos por el Consejo Raizal.

53. *Directores de Coralina y la OCCRE:* serán elegidos por sus respectivos consejos directivos de ternas enviadas por el Consejo Raizal.

54. *Decisiones sobre recursos naturales del archipiélago:* las decisiones referidas al mar, las playas, el paisaje, los manglares, el agua superficial o subterránea, los bosques, el uso del suelo, las urbanizaciones y construcciones de más de dos pisos o aquellas que se levanten entre la carretera circunvalar y el mar, aledañas a los manglares, al mar o a cualquier cuerpo de agua, se tomarán en concertación con el pueblo raizal, sus organizaciones de base y el Consejo Raizal.

## **Capítulo 6: Control de la densidad poblacional**

55. *Autonomía para la OCCRE:* la entidad debe tener autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio. Cualquier raizal puede ejercer el cargo de director por tres años si llena los requisitos mínimos establecidos en el decreto 2762 de 1992, y tendrá las siguientes funciones:

- nombrar y remover el personal de la entidad,
- delegar en funcionarios de la entidad algunas tareas,

- administrar y velar por el patrimonio de la entidad,
- rendir informe al ministerio del interior en la forma que éste lo determine
- informar a la junta directiva sobre planes y finanzas internas.

56. *Control de la densidad poblacional:* en los doce meses después de la promulgación de la ley, la OCCRE, previo concepto de Coralina y la Corporación y un estudio científico, fijará la densidad poblacional máxima sostenible ambiental y culturalmente, incluyendo las poblaciones flotantes. Entonces el gobierno nacional, en concertación con el Consejo Raizal, diseñará y pondrá en marcha un plan para controlar la densidad poblacional y en los casos pertinentes, reducir la población al nivel fijado.

57. *Pérdida de residencia permanente o temporal:* perdería su derecho a la residencia el no raizal que:

- sea condenado por cualquier delito,
- invada terrenos para sí o para otros,
- adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la división o urbanización de inmuebles sin cumplir los requisitos ambientales, sanitarios, etc.
- viole las normas sanitarias, ambientales o urbanísticas; construya tugurios, urbanizaciones o edificaciones sin licencia o enajene lotes para tales construcciones,
- previa notificación de seis meses por parte de la OCCRE, siga residiendo fuera de North End en un tugurio o urbanización sin licencia o sin las certificaciones de que no está contaminando el mar, el suelo o el subsuelo con aguas residuales y otros desechos,
- viole el decreto 2712 de 1991 al ayudar a otra persona a llegar, circular o residir ilegalmente comunicada al DAS y a la policía departamental.

58. *Tarjetas:* de turista (equivalente a 10% del salario mínimo, cuyo recaudo será utilizado para reducir la densidad poblacional), de residente



temporal (costo de tres salarios mínimos mensuales, destinado a capacitar raizales en las áreas de mayor demanda de residentes), o permanentes (cinco salarios).

## **Capítulo 7: Policía insular**

59. *Policía insular*: especial bajo la tutela de la policía nacional pero con organización y reglamento de comportamiento acordes con la idiosincrasia e identidad raizal, conformada sólo por raizales o residentes permanentes, que hablen inglés o *criole* y que tomen cursos sobre identidad raizal y derechos humanos.

## **Capítulo 8: Economía**

60. *Economía para la vida digna* del raizal que se reorganizará en función de ese objetivo.

61. *Sistema económico integral*: que parta de la vida familiar y comunitaria, y cuya base sea el turismo receptivo, cultural, ecológico, científico y recreativo; así como la agricultura, la pesca y el comercio.

62. *Explotación del mar costero administrado por Coralina*: lo cual incluye la explotación de los cayos, islotes, bancos y arrecifes, y cobrará regalías a terceros para su uso o explotación.

63. *Regalías*: del 25% del volumen extraído (en fase de exploración y explotación) de recursos minerales o pesqueros por parte de nacionales o extranjeros, recaudadas por la Corporación.

64. *Exención de impuestos*: predial y de renta a las micro y pequeñas empresas raizales, por diez años.

65. *Fondo de desarrollo del raizal*: administrado por la Corporación para desarrollar proyectos de

investigación y capacitación a los raizales y préstamos blandos.

66. *Impuestos*: a las aerolíneas del 5% sobre pasajes de viajeros que llegan o salen de la isla, así como a hoteles y bancos sobre ingresos y utilidades.

67. *Importaciones libres de impuestos*: para las iglesias, entidades sin ánimo de lucro, cívicas, comunitarias y educativas de todo lo que necesiten para cumplir sus objetivos.

68. *Servicio de capacitación y empleo*: creado por el SENA para los raizales con el fin de obtener, cambiar o mejorar el empleo en el sector público o privado.

69. *Empleo de raizales*: por lo menos, un 50% de los empleados, incluso de nivel directivo, contratados por cualquier empleador o contratista del archip. siempre que la exención no sea mayor del 50% del impuesto.

70. *Acciones contra la discriminación de raizales*: en empleo, ascenso, adjudicación de vivienda o local comercial, oportunidad de empleo, capacitación, estudio, beca o en cualquier otra área en que los raizales reúnan igualdad de condiciones, serán impuestas de oficio por la Corporación o ante una denuncia. Los empleados públicos que discriminen serán destituidos y responderán con sus propios patrimonios por los perjuicios causados.

## **Capítulo 9: Cumplimiento de la ley**

71. *Fiscal y procurador especiales*: para el archipiélago, cuyos nombres tendrían el visto bueno del Consejo Raizal. Su función es la de garantizar el cumplimiento de la ley, las normas poblacionales, ambientales, urbanísticas y sanitarias, de la legislación protectora del raizal y de su identidad cultural.



# De la canalización de recursos a la promoción de procesos culturales

## EL FONDO MIXTO PARA LA CULTURA Y LAS ARTES DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO

*Expositora invitada: Sandra Howard Taylor<sup>1</sup>, marzo 15 de 2001*

A partir de la exposición de la invitada, de su artículo "Reconstrucción del tejido social a través del arte y la cultura", del documento "Fondos mixtos de cultura instancias generadoras de procesos de desarrollo cultural en las regiones de Colombia" y de las "Memorias del foro departamental de cultu-

ra", hemos organizado este trabajo en tres partes. La primera se refiere al papel del Fondo en el archipiélago; la segunda hace alusión a los recientes eventos insulares y departamentales de cultura, y la tercera contiene el debate desarrollado por los participantes en el seminario con la expositora.

| 59

### | EL FONDO MIXTO DE CULTURA EN EL ARCHIPIÉLAGO

La creación de los fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes en Colombia constituye un avance para su fortalecimiento y desarrollo a nivel territorial, un instrumento para el cambio y una forma de preservar la identidad local. Los fondos pueden dinamizar espacios de cultura a nivel departamental y municipal en la medida en que transiten de la sola canalización y trámite de recursos financieros hacia el acompañamiento a sus beneficiarios para que ellos mismos puedan generar procesos de desarrollo sociocultural; es decir, en la medida en que logren representar algo sustantivo para la comunidad de la cual se nutren, que es sujeto y objeto de esa construcción cultural, en la medida en que apunten a programas más que a proyectos, que no solo

promuevan la creatividad individual sino que generen un impacto social más amplio. No siempre, sin embargo, es esa la visión predominante.

En el caso del archipiélago el Fondo ha tratado de ser un motor del Instituto Departamental de Cultura, que debe constituir la unidad de cultura local como parte del sistema nacional de cultura. La función de la unidad es la de articular instancias, espacios y procesos institucionales pero con base en la descentralización, la diversidad, la participación y la autonomía. Por eso, es necesario conformar los consejos de cultura como una estructura especial según los diversos niveles de cada región.

La cultura es vista por el Fondo del archipiélago como una dimensión vinculada a los problemas económicos, sociales, políticos, ideológicos, morales, ecológicos e históricos que interactúan permanentemente en el seno de cualquier formación social. Es un elemento potenciador del

<sup>1</sup> Estudió comunicación social en la Universidad Externado y gestión cultural en la Universidad del Norte, fue secretaria de educación y dirige el Fondo Mixto de Cultura del archipiélago.



desarrollo. Es resultado material, espiritual e intelectual de la interacción histórica de la gente con la naturaleza y de su mutua transformación. Está inmersa en la cotidianidad, en el espacio y en el tiempo en que transcurre el quehacer de las personas en su actividad laboral, en sus relaciones familiares y sociales, en el modo en que utilizan el tiempo libre, en la acción sociopolítica. Por eso, la cultura está plena de hechos pequeños pero no carentes de significación, y no puede ser reducida a sus manifestaciones.

La directora del Fondo resume lo que considera central en la manera como diversos autores consideran la cultura. Para Pablo Guadarrama, en su libro *Lo universal y lo específico*, la cultura trata del grado de dominio que logre la gente sobre sus condiciones de existencia. Para García Márquez se trata de la fuerza totalizadora de la creación, el aprovechamiento social de la inteligencia humana, la fuerza de resistencia, de solidaridad, de vida cotidiana, de la fiesta de transgresión y de misterio. Para Víctor Guedes es factor de paz, convivencia y desenvolvimiento social, recurso de elevación espiritual, elemento de identidad, fuente de enraizamiento, arraigo y permanencia; estímulo de invención, creación y descubrimiento, soporte de diversificación, empleo, ingreso y riqueza material.

En los seis años en que el Fondo ha actuado en el archipiélago ha habido varios cambios. Se pasó del modelo paternalista en el que el estado daba la cultura y la población no era sujeto ni artífice de su desarrollo. Hubo luego esfuerzos por ampliar esa visión cultural que la reducía a algunas de sus dimensiones, y por superar una mirada mezquina de la cultura local. “No porque ya no se hable espontáneamente en inglés o criole o no se baile como los abuelos, se puede decir que la cultura local se acabó. Lo que ha ocurrido es que se ha venido transformando y otros valores han tomado relevancia. Los pobladores del archipiélago no son el mismo grupo humano que habitaba hace siglos o diez años, sino que son el reflejo de la sucesión de muchos hechos históricos e incluso de decisiones administrativas”, subraya la expositora. Y continúa: “no podemos vivir añorando lo que éramos. Si en lo que éramos hay elementos rescatables que no queremos que se pierdan, habrá programas de recuperación y conservación. Es imposible la planificación del desarrollo

*cultural solo para un grupo sin tener en cuenta todos los sectores y factores que lo rodean. La cultura del departamento no es una ni única. No se puede momificar. Es dinámica, cambiante, permeable, permeante, amorfa. En un medio cultural de ese género hay que estar dispuestos a trabajar”.*

El trabajo del Fondo se hace acorde con los anteriores criterios. No existe un proyecto único. Se hace lo que pide la comunidad. El fondo no es ejecutor. Si se trabaja en música, es porque la gente monta esos proyectos. Eso da la pauta para trabajar. Son iniciativas que a las que se le da curso a través del Fondo.

Sin duda que este procedimiento genera vacíos. Por ejemplo, la producción literaria debería ser muy rica pero hay baja producción. No hay muchas personas en la comunidad interesadas en hacer ese trabajo. Eso se agrava con la falta de una empresa editorial. Pero a su vez si hubiera una gran demanda se hubiera fortalecido una editorial. Es un círculo vicioso. Cuando haya una dinámica importante al respecto se generarán seguramente nuevos proyectos. Existe una empresa de videos. Inicialmente se hicieron grabaciones locales con Inravisión y luego se montó una segunda empresa que está trabajando. En teatro se han hecho proyectos desde hace doce años, cuando Simón González comenzó con la “Carpa de la luna verde” para la formación de teatreros al aire libre. Aunque este proyecto dejó un semillero, no tuvo continuidad; se interrumpió. Luego Marilyn Viscaíno trató de rescatar ese gran talento histriónico de los isleños, que desde pequeños aprenden en la iglesia a montar escenas bíblicas, o en el colegio sociodramas o *squech* cortos para reflejar situaciones concretas. Ella presentó un monólogo que no fue bien aceptado. No había público formado para ello. Cada año se realiza el festival departamental. En septiembre del 2001 se realizará el segundo festival internacional caribeño de teatro en San Andrés. En casi todos los colegios hay grupos de teatro. Eso justifica la inversión del estado en un proyecto que va a tener continuidad y que involucra a los isleños en general.

Cuatro son las líneas principales que podría tener un plan de desarrollo cultural para el archipiélago. Primero, el fomento a la creación e investigación



artística y cultural. Segundo, el fortalecimiento de organizaciones artísticas y culturales con el fin de superar el trabajado aislado que hace perder esfuerzos, y de realizar una labor concertada de fortalecimiento mutuo que mejore la calidad de los proyectos. Tercero, la conservación del patrimonio tangible e intangible de la comunidad. De este hacen parte la tradición oral, la mitología, las costumbres, los usos tradicionales del suelo y la economía, la pesca artesanal y agricultura al estilo isleño. La Universidad Nacional en la sede de San Andrés ha apoyado un trabajo importante que podría redundar en la identificación de zonas y bienes de interés arquitectónico y patrimonial. Su conservación implicaría compensaciones que el estado debe hacer para que la conservación del patrimonio cultural se vuelva un modo de vida. Cuarto, la promoción interna y externa de las actividades culturales de las islas. “*San Andrés no puede encerrarse. Hablamos mucho de posición estratégica, pero no la aprovechamos. ¿Será que nos da pena que vean que no tenemos nada que mostrar? Es una piedrita en el Caribe que no es com-*

*parable con otras islas. El valor agregado es su gente y su cultura. Es lo que se puede ofrecer. Esa debilidad se subsanaría si todos estuvieran convencidos de lo que se hace es valioso y se fortaleciera la identidad, pero no como una colcha de retazos. Para evitar que el archipiélago sea tan vulnerable y que ceda el espacio de sus valores a otras cosas hay que fortalecer el ser isleño, identificar los patrones y los hitos que le dan unidad - no uniformidad - y que nos caracterizan como grupo caribeño*”, dijo la directora del Fondo Mixto.

Luego de cinco años de funcionamiento y recorriendo las líneas programáticas trabajadas con sectores de la comunidad del archipiélago, la directora del Fondo resume lo que sería el objetivo central de un plan de desarrollo de cultura: “*propender por el acceso, uso y disfrute de bienes y servicios culturales, así como por la plena evolución de la dimensión cultural de la sociedad isleña como elementos esenciales del desarrollo integral de las comunidades que legalmente conviven en el archipiélago, para optimizar su calidad de vida en armonía con el entorno*”.

| 61

## ENCUENTROS CIUDADANOS Y FORO DEPARTAMENTAL DE CULTURA

Desde 1997 se inició un proceso de consulta con diversos grupos, por ejemplo, de artesanos y de artistas, para formular un plan de cultura. “*Pero no prosperó porque el gobierno local no tuvo la visión cultural requerida y no fuimos lo suficientemente convincentes para que se insertara en el plan de desarrollo, no solo como un vestido que adorna el plan. No se aplica la parte cultural del plan porque no ha habido real voluntad política departamental*”, concluye la expositora. En el 2000 se retomó la propuesta y la iniciativa nacional de construir un plan decenal de cultura encajó con ese proceso. Pero la elección anticipada de gobernante nos tomó por sorpresa. En agosto de ese año se desarrollaron mesas de trabajo pero tuvieron muy poca respuesta. “*La gente siente que cuando se la convoca pierde tiempo. Por eso van siempre los mismos con las mismas*”, afirma la expositora.

A finales de 1999 veníamos participando en las mesas subregionales de cultura realizadas en

Cartagena y queríamos impulsar algo así como una tarea periódica, para que la gente se habitúe a discutir y haga aporte a los planes gubernamentales que, en materia de cultura, están en proceso de construcción en todo el país. En el marco de las actividades preparatorias del foro insular de cultura se realizaron los encuentros ciudadanos de cultura en San Andrés el 19 de julio del 2000 - en Providencia el 21 - que trabajaron de manera colectiva las trece preguntas siguientes, referidas al ámbito municipal y regional: ¿Qué ventajas culturales tiene su municipio y región? ¿Cómo se puede aprovechar ese potencial? ¿Cómo se expresa la diversidad étnica y cultural? ¿Cómo se puede aprovechar mejor esa diversidad para el desarrollo social y cultural? ¿Cómo puede la vida cultural mejorar la convivencia? ¿Cómo visualizan lo que podría ser la vida cultural de su municipio o región dentro de diez años? ¿Cómo pueden aportar más al desarrollo cultural nacional? ¿Cómo puede Colombia aportar más al desarrollo cultural de



la humanidad? ¿Cómo se podría lograr una mayor valoración de la cultura por parte de gobernantes y ciudadanos? Cuando los recursos para la cultura son escasos ¿qué criterios se deberían tener en cuenta para escoger los proyectos prioritarios para su financiación? ¿Qué mantendría del plan municipal o departamental de cultura actualmente vigente? y, teniendo en cuenta los resultados de su ejecución, ¿qué le modificaría? ¿Cuáles son los proyectos de desarrollo cultural de su región que mejor le permitirían aportar al desarrollo de la cultura nacional?

El foro departamental insular de cultura se realizó en San Andrés, el 4 de agosto del 2000 con el fin de propiciar un diálogo sobre las "Bases para la formulación del plan nacional de cultura 20001-20010", y un intercambio sobre los intereses y aspiraciones culturales de la comunidad con las instituciones locales y nacionales. Ante un auditorio de 40 personas formado por sectores académicos, populares, comunitarios, étnicos, políticos e institucionales, 18 autores presentes sustentaron sus ponencias y se leyeron cuatro más que habían sido enviadas al evento.

El foro fue un reflejo de la situación pluriétnica y multicultural del departamento, y su desenvolvi-

miento se hizo en un ambiente de tolerancia y de respeto por la diferencia. Constituyó también un aporte que debe ser recogido por los programas gubernamentales, por la unidad de cultura que apenas inicia sus labores, y debe servir para la formulación del plan de desarrollo cultural del departamento.

Son muchos los temas que las Memorias del foro señalan como relevantes. Destaquemos algunos: la urgencia de defender la cultura raizal como el acervo del grupo ancestral de la región insular; la necesidad de aprovechar la multiculturalidad como una riqueza para potenciar el mejor futuro para el archipiélago, la convivencia como el espacio en donde la tolerancia y el respeto son posibles.

Entre las propuestas que surgieron en el evento destaquemos algunas: dar prioridad al fortalecimiento de las instituciones culturales del departamento; ligar el proceso educativo al desarrollo cultural y artístico; enmarcar los proyectos educativos institucionales en la etnoeducación, lo que implica el fortalecimiento de la lengua materna, el conocimiento de la historia local así como las particularidades geográficas, ambientales y sociales del territorio insular. El tema de género y equidad deben ser puntos centrales de la agenda cultural.

## DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO

—ALEXIS CARABALÍ: En el foro de cultura ¿se presentó el estatuto raizal y hubo diálogo al respecto? ¿Qué posición tiene usted al respecto?

—SANDRA HOWAR (S. H.): Dentro del foro hubo vacíos. Debí aprovecharse para presentar ese estatuto. Estuvieron sus promotores pero no consideraron que era el momento para presentarlo. Sobre el estatuto, hay algunas propuestas restringidas que personalmente no comparto. En esta isla debemos caber los que piensan de una u otra manera. Una cosa no excluye la otra. Soy consciente que San Andrés tiene problemas por sobrepoblación, incluso teniendo solamente en cuenta la legal. Pero todos tienen derechos humanos. Hay que mejorar la calidad de vida de todos. Si se mejora la de unos repercute en los otros. El estado no puede tener preferencias. Tiene la obligación de proteger a quienes se encuentran

en condiciones desventajosas. Pero tiene que trabajar para todos.

—JAIME POLANÍA: ¿Cómo se articula el Fondo Mixto con el Instituto de Cultura y cuáles son las fuentes de financiación?

—S.H.: Ambos son parte del Sistema nacional de Cultura, que es el ente mayor. El Instituto tiene funciones de ejecución. El Fondo es concebido como una entidad financiadora y un motor de otros procesos porque trabaja con los deseos de la gente. Son las dos patas de una mesa que tiene tres - la otra es el consejo. Cada una tiene competencias diferentes pero complementarias y cuenta con las otras dos para no hacer las mismas cosas. Siendo un Fondo Mixto tiene recursos nacionales, departamentales y de la empresa privada. El principal aportante es el ministerio de cultura.



El departamento contribuye con mínimos recursos que se quedan en cuentas por cobrar; el Fondo tiene cuentas desde 1995 con la gobernación. La empresa privada hace un aporte pequeño con relación al del ministerio y ha sido en especie, en proyectos concretos. En otros lugares la empresa privada sostiene la actividad cultural. No lo toma como gasto sino como inversión. En la isla aporta cuando se le dice en concreto de qué se trata, se le pide que ponga el logo, compre ejemplares, cambie el aporte por publicidad, o use el resultado como material interno. Son figuras que hacen que invertir en cultura sea interesante. Pero no hay incentivos para el aporte privado y se confunde con la publicidad. La competencia con el deporte por el patrocinio es difícil. Atrae más apoyar un equipo que se vuelve una valla ambulante durante un tiempo determinado, de la que se habla o muestra en radio y televisión, porque amplía la circulación de marca del patrocinador. Se está proponiendo que invertir en cultura eleva la calidad y no solo la cantidad de la presencia de la marca patrocinadora; muestra su gusto estético. Pero es difícil si el estado no hace un descuento tributario importante.

—JAVIER ARCHBOLD (J. A.): La palabra *cultura* es difícil de definir. La Constitución de 1991 reconoció la pluralidad étnica y cultural. Es un avance ideológico del país, que hasta ahora había negado ese componente social y cultural. Cada definición tiene una influencia de acuerdo al respeto que tenga por una cultura. ¿Qué significa el término dinámico aplicado a la cultura? ¿No se contradice con la definición de cultura? ¿Hacia dónde o hacia qué otro tipo de cultura cambia una cultura determinada? ¿Se puede transformar una cultura sin que se pierda? ¿o la situación en la que se está desarrollando puede hacerla desaparecer? Pasa como con los cangrejos, que en mayo se ven miles y uno dice: no se van a acabar, pero su disminución es lenta y uno no verá cuando se acaben. Hay una gran permeabilidad del isleño a dejar de serlo y a perder su autoestima como isleño por las influencias a las que ha estado sometido, así hayan sido de migraciones casi igualitarias de población negra. Si el cambio cultural fuera un proceso lento en la historia y si se fuera dando desde adentro, se podría decir que la cultura se está transformando. Pero no ha sido así. ¿Donde ha habido confluencia de culturas

que mantenga el entorno cultural de la isla? En San Andrés ha habido más bien un choque real de culturas. ¿Cómo contrarrestar esa influencia para que no se pierda la cultura local? ¿Para quién hay que trabajar y buscar calidad de vida: para todos o para la vida diaria, el mejoramiento y la autoestima del raizal? ¿o se trata de una cultura solo para mostrar? Las estrategias del estatuto raizal no son todas compartidas, pero para resolver el problema hay que tomar decisiones de raíz y de base.

—En alguna medida te has ido contestando. Desde mi óptica no se puede decir que una cultura se acaba. Nosotros la transformamos y la estamos transformando. Actualmente, los isleños ya no salen a bailar si no se les pone “champeta” o reggae. Es la misma gente isleña la que no se está sintiendo identificada con cosas de antaño. Una baja autoestima le está haciendo perder al isleño los antiguos valores, porque si no hay fortaleza interna cualquier embate desbarata una cultura. Seguramente, hay errores en la educación que damos, incluso en la que dan las madres, que no le da seguridad al isleño en sus propios valores. Por otra parte, es verdad que la influencia que hemos recibido no es tal vez la mejor. Buena parte de la migración no tiene capacitación, ha llegado sin información y sin planificación. Pero, bueno o malo, este ha sido el producto de hechos históricos que se han venido encadenando desde muy atrás. Por otra parte, la situación no es estática. Mirarla así es como tomarle una foto fija a la cultura. Hay que ver qué es lo que consideramos correcto para estimularlo hacia adelante. El hecho es que los jóvenes de hoy tienen ya otra escala de valores. Por ejemplo, antes, estar listo para casarse era tener canoa, tierra y cimientos de la casa. Hoy los muchachos buscan embarcarse en un crucero porque es rico ganar y gastar en dólares. No es cierto que se perdió la vocación naviera de los isleños. Hay muchos isleños ganándose la vida en altamar pero lo que pasa es que ya no lo hacen como antes, pescando o en el comercio tradicional, sino con otros oficios. La escala de valores se trastocó. Y no es con otras acciones de choque como la situación se puede mejorar, sino con formación continuada. Así, en unas cuatro generaciones se podría volver a modificar la escala de valores. La generación siguiente estará liderando esos procesos si está arraigada



en los suyos. En síntesis, el problema de los valores y la cultura es cuestión de educación, de fortalecerlos desde abajo. Es necesario rescatar nuestro patrimonio cultural e incorporarlo en la vida diaria. Hay que decirle a la gente: no destruya su casa, no traiga madera que se pudre cada año y acaba con el tipo de casas tradicionales. Y esa ética se forma en el barrio, en la iglesia y en la escuela.

64 | —DIEGO LIVINGSTON: Felicitaciones por el resultado de su trabajo, Sandra. El impacto de la transformación cultural ha sido más fuerte en las dos últimas generaciones. Desde 1960, hubo proyectos institucionales que les ponían extranjerismos a nombres de sitios y personas. No fue una transformación asumida por voluntad de la gente. Los nativos fueron objeto de una exclusión forzosa hasta llegar a la realidad actual, que no se puede desconocer. Si se habla con la gente, ésta tiene unos principios básicos que le permiten identificarse y los mantiene porque son el resultante de una historia que tenía un baile o una música propia, que no siguió adelante porque sus valores fueron excluidos. Los profesores nos reprimían por seguir esos valores. Yo fui objeto de esa situación. En Providencia los profesores eran providencianos, y gracias a eso se mantuvo su cultura. Pero ahora Providencia tiene profesores de Chambacú y en el campamento bautista los niños hablan en español porque les da pena hablar su lengua. El estado se dio cuenta que estaba destruyendo la cultura isleña y creó esos Fondos pero ¿se están recibiendo proyectos particulares? Parece que no se divulgan los resultados. Sería interesante saber si el Fondo tiene injerencia en la cultura local, en las políticas educativas, si se está creando ideología para que cumplan su misión, y la cultura raizal pueda mantenerse y proyectarse.

—S.H.: Lo que se hace en el Fondo es apenas encender una linterna; no alcanza a abarcar todas las expectativas de la gente. El Fondo sobresale en el departamento porque no ha habido un Instituto que desarrolle una presencia fuerte, así exista desde 1999. La unidad de cultura apenas está consolidándose pero una persona sola no puede hacer todo el trabajo, que es enorme, menos aún contando con escasa infraestructura y sin el soporte necesario. Con lo poco que

tenemos hemos impulsado procesos: estamos en la formulación del plan y lideramos el comité cultural. Pero en los seis años de labores el Fondo ha ganado posicionamiento y queremos ayudar a superar las deficiencias y debilidades detectadas. Eso sí, no somos cajeros electrónicos. Para que la cultura isleña tenga presencia es necesario que los isleños participemos en todas las instancias, en los eventos de productividad, en el convenio de competitividad, que tiene un aspecto dedicado a la cultura tangible e intangible como parte de esa vitrina cultural. Tenemos que meternos en todos los aspectos, sea ambientales, ideológicos, académicos. Hay que impulsar el plan etnoeducativo, más que meramente bilingüe, como estaba formulado desde 1998. La cultura del ser isleño debe atravesar transversalmente todo el currículo y debe estar metida en todos sus aspectos. Pero nosotros en el Fondo no diseñamos las políticas culturales sino que formulamos recomendaciones que el gobierno local toma o desecha.

—LUIS ALBERTO RESTREPO: La pérdida de la cultura isleña y de la autoestima de los isleños ¿es generalizada e igual o diferente entre jóvenes y mayores, entre San Andrés y Providencia?

—S.H.: Providencia ha estado al margen de las oleadas migratorias. Hay una actitud distinta de quien llega a Providencia: es más contemplativa, el turista va a apreciar lo que hay, tiene una mejor valoración de su entorno, de su gente. En San Andrés la migración y el turismo han sido más depredador de recursos y valores. Por eso la gente de Providencia ha sido más firme en mantener las cosas que le importan. Escuchar español allá es exótico pero no es el resultado de una política. Es algo espontáneo. En San Andrés hay que adivinar quién es isleño y si es de los isleños que hablan inglés o *criole* o no.

—J.A.: Hay también diferencias por edades. Los mayores mantienen una tradición religiosa y unas prácticas antiguas. La gente joven ha recibido más influencias externas, son más vulnerables por el mercado y más indiferentes. Providencia no ha tenido una migración tan fuerte, pero la influencia externa se está dando también, aunque en forma más lenta. En algunas partes internas de la isla se están formando tugurios que todavía no se notan. La tierra se está perdiendo, lo que es un



signo de peligro de la cultura local. Es lo que pasó en San Andrés. Temo que en Providencia esté pasando lo mismo. Está entrando gente rica del interior o extranjeros a los que les atrae la isla. No se ha llegado a una situación de superpoblación pero si no se toman medidas los “pañas” pueden sobrepasar la población nativa. Porque, entre otras cosas, la mujer isleña no tiene muchos hijos. Cuando comete un error, tiene su hijo y se controla hasta diez años después, cuando se organiza. La “pañita” no es así. Tiene más hijos. Seguimos pensando que somos el Paraíso pero no se ven las dinámicas que van por debajo.

—EDITH CARREÑO (E. C.): Dijiste que no se trata de hacer una colcha de retazos pero al mismo tiempo afirmaste que no hay un proyecto de desarrollo cultural que abarque todas las manifestaciones culturales, y no solo la isleña, que no es la única ¿no es contradictorio?

—S.H.: Estamos trabajando en la confección de ese proyecto único, que abarque y reconozca a todos dentro del plan nacional. Para ello hemos convocado un equipo voluntario e interdisciplinario. Pero es el consejo de cultura el que debe liderar ese proceso, pues allí están representados los distintos sectores. De todos modos, ya hay propuestas de etnoturismo o etnoeducación y hasta de cultura del caracol, que nos uniría con otras islas. Se trata de insumos para un plan de desarrollo cultural que nos permita desarrollar la cultura de la isla. Vamos a ir las armonizando.

—COMENTARIO DE SANTIAGO MORENO: La valoración del patrimonio arquitectónico se refiere a normas e incentivos para protegerlo, pero también tiene relación con la autoestima. Hay interés en declarar ciertos sitios como patrimonio arquitectónico, pero si no se los valora y se los incorpora como patrimonio cultural, de tal manera que la gente los aprecie y los defienda, no hay norma que valga. La valoración se hace desde dentro y desde fuera. El archipiélago es el único sitio de Colombia en el que, por ley, los

arquitectos están obligados a respetar la arquitectura isleña. En cuanto a la diferencia de generaciones: ciertamente, se encuentran casos de transformación cultural, pero también hay formas de resistencia sobre todo de los mayores, que desean mantener su cultura. Yo soy optimista. En San Andrés hay más resistencia porque ha tenido más confrontación cultural. En Providencia los pobladores son más pasivos porque no han tenido ese encuentro de culturas tan fuerte. Es justamente porque hay resistencia, que significa poder, por lo que se puede entrar a valorar una cultura. Se la puede valorar porque existe, no porque la perdimos. Pero no es solo mostrando fotos viejas de cómo era antes o bailando *chotis* como se puede mantener una cultura. Tampoco es pintando las casas con los colores de Avianca o de Aerorepública, o como lo hacía Simón González, premiando la casa más linda —como si las otras de su estilo fueran feas— como se hace la recuperación de la cultura. Eso se hace más bien para la venta de la isla como destino turístico. Es absurdo que un ministro del ambiente proponga sacar el medio ambiente del conflicto; el reto es sacar a la gente del conflicto. Hay más preocupación por el ambiente que por la gente, por la cultura. En el archipiélago existe una corporación de ambiente pero no hay una de cultura.

—E.C.: Disiento de Santiago Moreno. La organización ambiental del archipiélago no es poderosa porque lo diga la ley, sino porque se ha ganado su espacio. La preocupación ambiental es preocupación de la gente. Su fortaleza no tiene por qué entrar en competencia con el tema cultural. Por otra parte, es natural que el ministerio del ambiente hable del ambiente; tiene que hablar de su tema así como el de hacienda habla de finanzas. Desde luego, hay diferentes visiones, pero hay que tener mayor conocimiento de las cosas antes de dar opiniones apresuradas. En el estado hay diversas instituciones, entre ellas un ministerio del ambiente, pero eso no quiere decir que se esté dejando por fuera la cultura. Hay también un ministerio de la cultura. Eso sí, es lamentable que la oficina local de cultura se haya vuelto una oficina de protocolo.



# Providencia no es San Andrés, pero San Andrés tampoco puede ser Providencia

VISIONES Y PROPUESTAS EMPRESARIALES

Expositor invitado: Andrés Velásquez<sup>1</sup>, marzo 22 de 2001

Este capítulo lo hemos organizado en dos partes: la primera, basada en la exposición oral y el texto en PowerPoint así como en los documentos entregados por Andrés Velásquez, la hemos estruc-

turado temáticamente en torno a la situación del sector empresarial, sus planes, convenios y realizaciones; la segunda contiene el debate que se llevó a cabo luego de la intervención del invitado.

| 67

## EL SECTOR EMPRESARIAL: SITUACIÓN, PLANES, CONVENIOS Y REALIZACIONES

**A** modo de introducción a su conferencia Andrés Velásquez señaló: *“He asistido a todas las charlas de este taller sobre proyectos de desarrollo y en varias de ellas he oído decir que al ‘sector privado’, es decir, a todo aquel que no viva del presupuesto público, se le llama despectivamente ‘comerciante’. Pero ¿por qué hacer empresa es malo? ¿por qué atenta contra el futuro del archipiélago? Por otra parte, con frecuencia se oye decir a quien vive en San Andrés que el gobierno nacional hace cosas expresamente para afectar a la isla. Mi opinión es, más bien, que el gobierno hace cosas sin tener en cuenta a San Andrés, ni asumir que aquí hay que tener otro tipo de parámetros”*.

<sup>1</sup> Ingeniero mecánico de la Universidad de los Andes, magister en ingeniería mecánica en Guanajuato (México), con experiencia docente en su especialidad, investigador de la OEA, jefe del área de diseño y manufactura de la planta Carrier de Colombia, gerente y empresario de varias firmas en San Andrés: Tecnisla (aire acondicionado), Oxisla (planta de oxígeno), Islatour (agencia de viajes), presidente del Comité Asesor Regional de Comercio Exterior (CARCE), miembro de la junta directiva de Fenalco y del comité empresarial de la gobernación.

No se puede equiparar la situación de las dos islas ni pensar en un plan igual para ambas. La una tiene más de 60.000 habitantes y la otra menos de 6.000. Cuando tomaban forma en la historia cada una de las dos islas siguió caminos diferentes, explicables en su momento. Y así como los empresarios no están de acuerdo en implementar el modelo de San Andrés en Providencia, tampoco lo están con que se trate de aplicar el modelo de Providencia a San Andrés. Ninguna de las dos cosas es posible. *“Ahora bien, en este punto, no hablo de que sea imposible ‘devolver’ el desarrollo de San Andrés porque estaría diciendo que hay un modelo que va adelante y el otro atrás. Pero sí dejo claro que tenemos un gran punto de divergencia con quienes proponen que San Andrés vuelva a ser como Providencia. San Andrés fue el colchón, le puso el pecho a la brisa y protegió a Providencia. Pero ese hecho es irreversible”*. Por esta razón, este grupo de los gremios empresariales, organizado en el CARCE, decidió hablar solamente sobre San Andrés y respetar las determinaciones que asuma Providencia.



Esta problemática organizada en la primera parte del capítulo hace referencia a cuatro temas: la situación actual de los empresarios en San Andrés, el plan estratégico exportador, el convenio de competitividad turística y, las realizaciones del CARCE hasta comienzos del 2001.

## **1. Situación actual**

A manera de diagnóstico inicial puede decirse que el sector empresarial de San Andrés no está organizado. Hay algunas asociaciones que defienden ciertos beneficios adquiridos o por adquirir, pero no una filosofía o un modelo de desarrollo. El sector está, por tanto, bastante disperso, tiene ideas encontradas y obedece a intereses particulares más que a un interés general.

Históricamente la mayor parte de los empresarios de San Andrés son personas que decidieron aprovechar la oportunidad que les ofrecía un mercado con un 30% de diferencial de precios en relación al resto del país; como era lógico, esas personas montaron una infraestructura que les permitiera aprovechar esa situación. Pero ese beneficio no le dio resultado a nadie. Generó unos empresarios perezosos y sin iniciativa, una población resentida contra esos empresarios y que no quería seguir con ese modelo, y un ambiente ficticio, dado que primaba el interés por beneficios legales y jurídicos para ejercer actividades que daban ganancias privadas en contra de los intereses nacionales.

¿De dónde salió la idea de Puerto Libre? Mi hipótesis —dice Andrés Velásquez— es que Bogotá se propuso armar un negocio para unas personas. Enviaron unos funcionarios desde la capital, que, al regresar, propusieron a nivel central crear condiciones favorables que les permitieran ser socios en el negocio y ganarse unos beneficios. Fueron, pues, probablemente, amigos del poder central los que llegaron a montar los primeros almacenes. Pero los que en realidad aprovecharon la oportunidad fueron los árabes quienes, con su experiencia de 5.000 años, se instalaron en San Andrés, como lo han hecho en otras muchas partes, en Colón, por ejemplo.

El Puerto Libre generó empresarios mal acostumbrados, habituados simplemente a comprar barato

y vender caro. Sus compañías carecen de contabilidad, no tienen sistemas de información ni control alguno, porque los márgenes de ganancia eran tan altos que daban para todos: para el dueño, para los empleados y hasta para los ladrones. Y, desde luego, los empresarios no tenían un plan de largo plazo o estratégico. En realidad, no lo necesitaban porque la isla era una mina, una vaca que daba abundante leche para todos. Hacia 1975 los dueños tenían que sacar a empujones de sus almacenes a la gente que quería comprar a toda costa. Les decían: vuelvan mañana. Y los clientes volvían.

De ahí que, en realidad, en San Andrés no vendíamos, nos compraban. Si alguien preguntaba en un almacén: Señor ¿cuánto vale este artículo? La respuesta era: ¿lo va a llevar o no? porque si no lo va a llevar ¿para qué le digo cuánto vale? Ese era el modelo empresarial y comercial. El único argumento de venta era la diferencia de precio: lo que valía 400 pesos en el continente valía 100 en San Andrés. Así pues, el vendedor no perdía el tiempo con quien no le decía de entrada que le iba a comprar. ¿Para qué atender bien o adecuar mejor el almacén? Mientras menos se gastara en esas tareas el margen de ganancia era mayor.

En San Andrés hay diversas culturas que interactúan de manera dinámica y han predominado en sectores particulares muy identificados. Los turcos —como se los denomina aunque no hayan nacido en Turquía y sean en realidad judíos y árabes, que en San Andrés están aliados para lograr objetivos comunes— dominan el comercio. Los isleños se han tomado la burocracia, los puestos públicos. Los continentales manejan la hotelería y el turismo. Y el personal de la costa colombiana se trajo para desarrollar la construcción. Por eso cuando hay un ataque al comercio, saltan los turcos que están representados por la Cámara de Comercio. Los continentales no están unidos ni tienen una estrategia. Los hoteleros a veces atacan a los comerciantes. En una época decían incluso que la hotelería era excluyente del comercio, cuando pueden complementarse mutuamente.

El modelo de Puerto Libre empezó a reevaluarse a principio de los años noventa, entre 1988–1990,



cuando César Gaviria fue ministro de hacienda e impulsó la apertura y la globalización de la economía colombiana. Posteriormente, en 1992, cuando estaba de presidente Gaviria y de gobernador Simón González ambos dijeron que se acababa el Puerto Libre y decretaron que venía la época del turismo, pero no hicieron plan ni estrategia alguna ni diseñaron un proceso para llegar a esa meta. Así como en 1953 se había decretado desde el centro el Puerto Libre, en 1989 decidieron en Bogotá que el nuevo eje de la isla debía ser el turismo. En ambas oportunidades lo hicieron sin consultar a nadie, ni al que vivía en la isla hace doscientos años ni a quien había instalado su almacén. De nuevo desconocieron lo que estaba pasando en la isla: disminución del espacio económico, desempleo, reducción de la demanda, presencia de un turista cada vez más exigente con moneda revaluada que no quería pagar más por algo que podía conseguir barato en el exterior, aparato oficial ineficiente a pesar de tener 1.200 empleados, comercio en crisis, nómina alta en la asamblea en la cual se gastaban todos los recursos de derivados de las transferencias en mero funcionamiento. En fin, un desorden absoluto. En consecuencia, actualmente hay gente que, después de seis años, no ha recibido el pago de contratos firmados con la gobernación. El actual gobernador, Ralph Newball, quien era secretario de salud en la administración de Antonio Manuel, tiene que arreglar ahora problemas que heredó de aquella misma administración.

Con el turismo en San Andrés sucedió algo similar a lo que narra la anécdota de una familia a la que un día se le ocurrió cambiar de casa. La señora y los hijos salieron y le metieron candela a la vieja porque ya venía una casa nueva. Por eso se pensaba que como San Andrés se iba a dedicar al turismo ¿para qué reglamentar el comercio? En los noventa llegaba el comerciante de San Andrés a Bogotá, hablaba con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y le decían: no, eso del puerto libre se acabó, ahora hay que desarrollar solo el turismo. Vino entonces el *boom* de construir hoteles que fue apoyado desde la gobernación y desde Bogotá, y al que venía a construir un hotel de trescientas habitaciones se le daba todo el apoyo para que lograra esa meta.

Pero al mismo tiempo, mientras se pensaba que el turismo era la salida para la isla, aumentaba la mala imagen nacional e internacional de San Andrés. El servicio turístico era deficiente, los hoteleros no estaban preparados, las circunstancias monetarias lo hacían poco atractivo, la luz se iba, el agua era mala, los hoteles no tenían infraestructura para divertir ni atender a los huéspedes sino que estaban acostumbrados a ofrecer solo hospedaje.

El escenario gremial era entonces el de un grupo de comerciantes tradicionales que seguían aferrados al pasado. Querían mantener los diferenciales de precios existentes para conservar sus ganancias. Pero cambió el modelo y la norma que daba ese margen y todo se vino abajo. Las empresas estaban esperando que echaran atrás las imposiciones aduaneras, pero no fue así. Al comerciante le quitaron el queso y quedó bravo esperando que se lo volvieran a dar. Y hoy continúa buscando al culpable de sus pérdidas.

El comerciante y el empresario hacían balances pero no preveían escenarios. La sociedad estaba acostumbrada a pedir, a exigir y no a proponer. Esta actitud es muy común, pero no solo se da aquí, sino en toda América Latina; es muy latino sentarse y quejarse, pero no proponer. Las sociedades sajonas se quejan pero controlan a las autoridades. Esa falta de propósito genera una sociedad arrodillada que, además, está acostumbrada a que, cada vez que grita, le dan. Para los gobernantes es fácil manejar gente así.

## **2. Plan estratégico exportador**

En 1999 se empezó a sentir con fuerza en San Andrés la crisis económica del país, lo que generó en algunos empresarios la necesidad de buscar un nuevo norte. Un grupo consideró que era necesario construir una estrategia para empezar a trabajar en otra dirección. Empezaron por definir qué era una exportación, dado que mucha gente ha creído que San Andrés es solo una isla importadora bienes. En realidad, la isla es netamente exportadora de productos pesqueros, de algo de artesanías y de servicios turísticos, ya que al hacer entrar divisas se convierte en exportadora.

Esa visión no era compartida por el sector dedicado al comercio, que pensaba que el hablar de



exportación se le daba más argumentos a la DIAN y al gobierno para cerrar las importaciones. Pero el grupo de empresarios fue demostrando poco a poco que ellos no son un obstáculo al comercio sino, por el contrario, un instrumento para levantar las barreras que lo limitan, pues tienen discursos y propuestas que permiten mostrar que, si los empresarios logran ser competitivos, no es necesario tanto trámite. Aunque, claro está, enriquecer a un señor particular que sólo quiere ser más rico, no puede ser la razón para pedir una exención. Pero si todos los hoteles que pagan un sobrecosto por procedimientos aduaneros —sobrecostos que obviamente limitan su capacidad de exportación de servicios—, si se unen y logran demostrar esa pérdida de competitividad, pueden lograr negociar y hasta modificar esa medida.

El ministerio de comercio exterior ha venido impulsando la creación en cada región del CARCE, como instancia de planificación e interlocución entre el sector privado y los gobiernos regional y nacional. El gobierno de Pastrana ha continuado en esa dirección. En Antioquia, Valle y Bogotá se crearon los primeros comités que identificaban un *cluster* y las cadenas productivas consiguientes, pero no tenían una visión estratégica.

En San Andrés se organizó el CARCE en noviembre de 1999. Con dinero donado por varios empresarios de San Andrés, se contrató a la misma persona que había ayudado al ministerio de comercio exterior a formular un plan exportador a diez años, se hizo un taller y se construyó un plan que se ha convertido en modelo para el resto de Colombia. Ahora todos los CARCE tienen que desarrollar su plan a partir del modelo elaborado por San Andrés. Haber trabajado en ese orden: primero el plan estratégico conjunto, y luego los temas y preocupaciones de cada sector, ha potenciado el trabajo y ha permitido ganar un año de labores.

En ese taller de dos días participaron treinta personas entre las que estaban el jefe de planeación departamental, los gremios económicos, los miembros de la banca, los hoteleros, las agencias de viajes, empresarios independientes, representantes de la comunidad raizal que fueron invitados especialmente y aportaron elementos valiosos. El plan, construido con una metodología llamada “embudo” porque conduce inevitablemente a un

resultado, tenía como objetivo lograr un acuerdo en la isla.

El taller generó una visión, identificó variables, estrategias y para cada una de ellas unos instrumentos. Los ideales expresados por cada uno, se iban filtrando en grupos, se votaba y se iban construyendo consensos mayoritarios. Así salieron cinco ejes: la construcción de una zona especial de exportación de productos colombianos, por ejemplo, de exportación de productos del mar a Centroamérica; de un puerto turístico para cruceros y yates; de un área líder en turismo ecológico, dado que los participantes coincidían en el interés de lograr el carácter de Reserva de Biosfera y preferían ese tipo de turismo al turismo de casinos; de un recinto ferial múltiple y público para convenciones y eventos.

Guiados por esos ideales construyeron una visión conjunta para el 2010, orientada a “*forjar la zona económica más dinámica del Caribe, donde a través de una legislación especial, seamos la vitrina exportadora de Colombia, un centro pesquero de excelencia y el mejor destino turístico para nacionales y extranjeros, en un ambiente tranquilo y amable que garantice el respeto al medio ambiente y a las tradiciones culturales*”.

El plan estratégico exportador tiene variables claves:

- desarrollo de una infraestructura portuaria, hotelera y de servicios públicos, de transporte y de turismo de estándar internacional y costo razonable;
- reordenamiento territorial;
- desarrollo de infraestructura pesquera y de transferencia de tecnología;
- oferta de óptimos servicios de salud (infraestructura y servicio);
- educación y capacitación intercultural, multicultural y multilingüe;
- elaboración de un plan de promoción y difusión de los bienes y servicios que ofrece San Andrés isla al mundo;
- desarrollo de excelentes telecomunicaciones y conexiones aéreas y marítimas;
- elaboración de una normatividad económica moderna que incentive y proteja el comercio, el turismo y los servicios financieros;



- elaboración de estudios para la explotación y desarrollo de los recursos naturales dentro de un marco de desarrollo sostenible.

A lo largo del taller aparecieron también otras prioridades que posteriormente podrían dar origen a nuevos planes.

Cada objetivos estratégico cuenta con tres estrategias; el conjunto de quince estrategias tiene tres instrumentos para cada una; los 45 instrumentos están acompañados cada uno por una estimación del nivel de impacto, un responsable, un tiempo estimado, y unas fuentes de financiación requeridas.

*Correlaciones entre islas y objetivos estratégicos del plan estratégico exportador.*

<b>IDEAL</b> <b>OBJETIVO ESTRATÉGICO</b>	Exportador de productos de mar (captura, procesam. y comercialización)	Puerto turístico para cruceros y yates (marinas, servicios, asoc., etc.)	Recinto ferial múltiple para convenciones y eventos culturales y deportivos	Líder internal. de turismo ecológico	Zona especial de exportación (maquila virtual, entro financiero internal.)
Infraestructura portuaria, hotelera y de servicios públicos, de transporte y turísticos de estándar internacional y costo razonable.	X	X	X	X	X
Reordenamiento territorial.	X	X	X	X	X
Infraestructura pesquera y transferencia de tecnología.	X	X	X		
Servicio óptimo de salud (infraestructura y servicio).		X		X	
Educación y capacitación intercultural, multicultural y multilingüe.	X	X	X	X	X
Plan de promoción y difusión de los bienes y servicios que ofrece San Andrés Islas al mundo.	X	X	X	X	X
Excelentes telecomunicaciones y conexiones aéreas y marítimas.	X	X	X	X	X
Normatividad económica moderna que incentive y proteja el comercio, turismo y servicios financieros.	X	X	X	X	X
Estudios para la explotación y desarrollo de los recursos naturales dentro de un marco de desarrollo sostenible.			X	X	



### 3. Realizaciones del CARCE hasta comienzos del 2001

El 15 de diciembre de 1999, el plan estratégico exportador fue enviado al gobierno central en donde tuvo un eco enorme. Lo tomaron tan en serio que averiguaron quiénes lo habían elaborado y cómo lo habían hecho, y sugirieron que validaran el plan. Era la primera vez que desde la isla no se pedía sino que se proponía algo. No se exigía eliminar el decreto 2845 sino que se solicitaba desarrollar mejor unos aspectos del decreto que son problemáticos para la isla. Esa innovación interesó e hizo que Bogotá se mostrara dispuesta a escuchar.

72 |

Vinieron enseguida las elecciones locales en la isla y los promotores del plan prefirieron congelarlo para evitar que se usara como bandera para el proselitismo político y se hundiera. Reunieron más bien en un acto único a los seis candidatos y buscaron un compromiso de todos ellos para que, si ganaban las elecciones, apoyaran el plan. Todos lo hicieron. No hay político en campaña que diga que no a nada. Así, el plan sobrevivió a la etapa electoral, aunque no faltaron los ataques de unos candidatos o los intentos de usarlo al acomodo o beneficio de otros. Poco después de posesionado el gobernador Ralph Newball, se realizó la semana del exportador, organizada con el ministerio de comercio exterior. En ese evento, el gobernador adoptó el plan estratégico como base para su plan de desarrollo, y así lo dijo en documento a la ministra de comercio exterior y al presidente Pastrana. Así se lograba el apoyo nacional y departamental para el plan exportador.

El grupo le ha hecho frente también al estatuto aduanero, dado que generaba múltiples problemas para San Andrés pues exigía que se realizaran los mismos trámites que en cualquier otro lugar del país. Se hizo presión y se desarrollaron movimientos para impedir la aplicación de todo el estatuto en la isla. Algunos se limitaron a presionar por sus intereses particulares: por ejemplo, para que les entregaran unos contenedores que les habían sido retenidos; no les importaba nada más, sino cambiar la ley porque no les convenía en ese momento. No fueron capaces de ayudar a construir consensos de gremio. Los promotores del plan y otros gremios propusieron, en cambio, que se matizaran algunos puntos del estatuto y se contemplara la especificidad de la isla.

En una mesa de trabajo realizada al respecto, con la participación del gobernador y de los funcionarios que habían redactado el estatuto, se vio que muchas de las cosas que se pedían estaban ya consignadas en el y que, en realidad, lo que existía era un gran desconocimiento del estatuto mismo. De ahí se sacó la lección de que hay que estructurar mejor las peticiones, avanzar en organización y mirar al largo plazo, pues no se trata solo de resolver los problemas de hoy.

Igualmente, se ha empezado a trabajar en concretar las prioridades definidas. En primer lugar, se quiere crear una bodega especial para saldos de ropa colombiana de buena calidad que no ha podido ser comercializada, de tal manera que se puedan vender esos saldos. Es decir, el interior hace maquila productiva —que busca un costo mínimo por unidad— y aquí en la isla se haría la maquila comercial —que trataría de maximizar el ingreso *per cápita*—. A diferencia de la productiva, la maquila comercial permite redistribuir ingresos y mejorar las condiciones de vida de la gente. De ahí el interés en hacer un centro de distribución porque los inventarios los ponen los industriales quienes, además, pagarían parte de la adecuación de la bodega. En segundo lugar, en cuanto al centro pesquero, se ha empezado por superar la prohibición de exportar productos del mar desde San Andrés, medida que llevaba a absurdos como el de que, siendo la isla una zona de caracol, había que llevar el caracol primero a Cartagena para poderlo exportar. Se pretende revisar también proyectos existentes como los que tiene el SENA y la Fundación Eduardoño. En tercer lugar, sobre el propósito de hacer de San Andrés un destino turístico preferido se negoció un convenio de competitividad entre los gobiernos nacional y departamental y el sector privado, que fue avalado el 25 de agosto del 2000 con la firma del presidente Pastrana, ocho ministros, el gobernador y todos los secretarios departamentales. El acuerdo identifica los quince principales problemas que impiden el mejoramiento de la competitividad turística de la isla, y clasifica en tres ejes las acciones para hacerles frente: infraestructura, mejoramiento institucional e impulso al sector privado. A partir del convenio y luego de sesenta días de reuniones realizadas por medio de videoconferencias, cada parte asumió



compromisos concretos. Ahora un consultor español va a diseñar un plan maestro de turismo.

En todo este accionar el CARCE de San Andrés ha construido un sistema de información y otro de difusión que incluye “la semana del exportador”, Exposanandrés 2000, una promoción de apoyos especiales a jóvenes exportadores menores de 28 años, y ha conseguido una línea especial de crédito para que la gente pueda mejorar sus productos. Desafortunadamente esta línea de crédito termina en junio del 2001 y hasta marzo no se ha presentado ningún proyecto. El CARCE insiste en que su función no consiste en hacerles los proyectos. De su competencia es más bien crear el ambiente macro y poner en marcha el convenio con la Universidad Nacional, sede San Andrés, para que cualquier persona pueda contar con su asesoría para la formulación de proyectos.

Frente a la situación por la que atraviesa la isla, que muchos califican como un momento de inflexión histórico por la declaratoria de la biosfera y la agudización de las reivindicaciones raizales, los miembros del CARCE se preguntan cómo hacer para salir de los problemas acumulados, para cambiar la imagen deteriorada de la isla, terminar el Plan de Ordenamiento Territorial cuya elaboración lleva 15 años, lograr un funcionamiento de la OCCRE, superar la desconexión con los centros de poder, desbloquear la parálisis de la construcción por la tutela que ha sido interpuesta o de los desarrollos infraestructuras por falta de voluntad política, y la crisis fiscal por falta de gestión.

El tema que más inquieta a muchos es el de la forma como se pretende reducir la población local y sus consecuencias. Se parte de reconocer que no hay espacio para tanta gente. Pero se recuerda que el respeto a los derechos de unos no autoriza para pisotear los derechos de los demás. Se pregunta si es justo y posible que la propiedad de los no raizales pase a manos de raizales sin costo alguno, teniendo además en cuenta que cerca del 80% de los negocios está en manos de personas no raizales ¿Ante esta amenaza cómo evitar la fuga de capitales que ya comienza? ¿Con qué criterios se van a sacar las 40.000 personas de las que habla el gobernador? ¿Se ha considerado que la política de desalojo lleva a que se vayan sobre todo los más capacitados que pueden vivir en otras partes y a

que se pierda así el capital humano acumulado? ¿No será que la meta de expulsar a 40.000 personas está paralizando todo esfuerzo por aplicar un plan de desarrollo? Si esa meta se muestra difícil de lograr ¿no va a generar nuevos años de frustración sin que se logre ni lo uno ni lo otro? Perseguir una meta de desplazamiento de población puede no solo gastar inútilmente todos los recursos existentes sino dilatar toda iniciativa de desarrollo en detrimento de la misma población raizal.

El expositor propone, por el contrario, buscar medios para elevar el nivel de vida, capacitar a esas 40.000 personas, propiciar que mucha gente de la isla salga a educarse y que, si quiere regresar, venga a contribuir a su desarrollo o se reinstale en otra parte. No hay un estudio serio que trate de entender la situación de esas personas. En entrevistas informales realizadas con inmigrantes de bajo nivel de ingresos sobre las razones por las cuales se vinieron y lo que habría que hacer para que se vayan, se encuentra que hay un común denominador con el inmigrante en todo el mundo: salió a triunfar porque en la situación en que estaba no podía hacerlo, y no está dispuestos a devolverse como perdedor. Hay que ayudarlo a que triunfe para que regrese a su tierra o busque otra ubicación. Ese fenómeno solo lo rompe la educación. Con educación la persona se siente útil en cualquier sitio, verá para dónde se va o qué se queda haciendo a favor de la isla. En este sentido, el expositor sugiere realizar un acuerdo entre todas las fuerzas vivas del archipiélago para conseguir una política de estado que garantice a todos los habitantes del archipiélago acceso a la educación superior hasta los más altos grados en las universidades del país, con el fin de lograr un nivel de excelencia académica y desarrollar una verdadera educación bilingüe, que entregue al residente las herramientas para preservar y respetar la cultura nativa y prepararse para competir a nivel global. Propone, además, educar en todas las culturas, educar para ser isleño, buscar el conocimiento mutuo y no la segregación entre raizales ubicados en la Loma y San Luis y “pañás” radicados en el centro, división que puede llevar a enfrentamientos. Andrés Velásquez concluye: *“Nuestro destino está en nuestras propias manos y no podemos esperar que nadie venga a resolver nuestros problemas”*.



## DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO

—A. M. GONZÁLEZ: ¿Cuál es la relación del CARCE con la administración local actual? Se ha dicho que, aunque la administración reconoce varias alternativas, éstas no se pueden desarrollar por las imposiciones de la ley 550 y la falta de recursos, y la administración ha resuelto concentrar todas sus energías en disminuir la población.

—ANDRÉS VELÁSQUEZ: Hemos tratado de hacer un trabajo metodológicamente juicioso para diseñar nuestro plan. Hemos recogido firmas, compromisos escritos de gobernantes nacionales y departamentales. Hay cartas de compromiso de cada uno. Ahora nos toca exigir que cumplan su compromiso. En el caso del gobernador tendrá que cumplir su palabra frente al presidente de la República. El gestionó algunos puntos del convenio en Bogotá. Ninguno de los elementos requiere nada distinto de su voluntad. En el caso del emisorio submarino solo se requiere resolver un problema con un contratista. En cuanto al plan turístico más adecuado para las condiciones específicas del territorio y la cultura isleña, plan que va a ser elaborado por una firma española, el gobernador dice que no le fue consultado y el alcalde de Providencia dice que no hicieron con ellos los términos de referencia ni tiene el control del proceso. Hay manipulación de la información al respecto.

—EDITH CARREÑO: Independientemente del convenio, hay diferentes visiones y matices, más que manipulación. No creo que haya manejos oscuros. Es interesante la idea del plan maestro, pero los términos de referencia no contemplaban la diferencia de las dos islas. Por otra parte, detrás de las grandes propuestas suelen estar grandes familias del centro.

—A.V.: Uno debe jugar en todos los escenarios no solo cuando uno pone las reglas. El alcalde de Providencia puso en comunicación a los delegados de Bogotá con la comunidad en el consejo. Allí se discutió el plan y no hubo objeciones. Pero luego el gobernador y el alcalde enviaron nota al vicepresidente Bell retirándole su apoyo al plan sin antes haber discutido sus razones con el comité del que hacen parte. Si uno solo espera ganar siempre no puede participar en ningún proceso colectivo.

—JAVIER ACHBOLD: Estuve en las primeras reuniones en donde no hubo consenso cuando Planeación presentó la propuesta del plan hecho por esa misma entidad. En Providencia ya había un plan de ordenamiento y de desarrollo, y estamos elaborando un plan turístico con todas las organizaciones. Por eso pedimos que lo apoyaran para avanzar en esa dirección. Si lo presentaron al consejo eso no quiere decir que lo presentaron a la comunidad pues el Consejo no es muy representativo. El alcalde no ha estado muy abierto ni la metodología es la adecuada. Preocupa especialmente lo de los inversionistas externos a la isla.

—A.V.: Hay un problema de prevención del alcalde que piensa que por aceptar que se haga un estudio, éste se vuelve ley. Hay que aprovechar ese estudio para mejorar las alternativas que ustedes han previsto. Ese plan no impide que se hagan los proyectos. Quien nos ayudó a elaborar nuestro plan no nos lo impuso, solo nos dio la metodología.

—BEATE RATTER: El ejercicio de planeación constituye un muy buen esfuerzo. Pero al ver las cinco prioridades se observa que no toma en cuenta otras experiencias que se han desarrollado al respecto. Esos sueños, esos ideales han tenido muy malos resultados ya en otras islas. Sobre la zona especial, no entiendo por qué lo que se produce en Cali hay que transportarlo hasta San Andrés para llevarlo a Centroamérica luego. Eso requiere de adecuaciones que traen muchos problemas. Un puerto turístico para cruceros y yates, está demostrado en muchas islas que exige grandes inversiones y no deja nada para la población local. Los turistas que llegan en cruceros gastan en pequeños *souvenir*, que además son importados; los que llegan en yates tienen exigencias de un tipo de turismo que es incompatible con el turismo ecológico. Cualquier turista se pregunta ¿por qué venir a San Andrés, una isla que no tiene una oferta ecológica que compita con otras mejores en la región? No hay energía, servicio médico adecuado, etc., servicios que son indispensables ¿Por qué proponer a San Andrés ser líder turístico cuando hay tantos problemas de contaminación? Hay que tener cuidado con la



propuesta española de plan porque los españoles ya han hecho planes y los han puesto en marcha en otras partes con resultados no sostenibles. En cuanto a ser centro exportador de productos del mar ¿se han hecho estudios sobre la cantidad y calidad de los recursos? ¿se sabe si su sostenibilidad se afectaría con una explotación mayor que la que hace la pesca de subsistencia? Sobre el centro de convenciones ¿se ha tenido en cuenta que hay muchas ofertas en la región, que los académicos o convencionalistas gastan poco y que es difícil llegar a San Andrés? ¿Cómo validar socialmente las propuestas ante las comunidades? En cuanto a las propuestas de educar gente, las alternativas de empleo que soportan las cinco propuestas solo permitiría que se prepararan camareras, taxistas... No estoy en contra de esos sueños sino que ya son realidad fatal en otras partes.

—A.V.: El plan exportador no podía entrar a considerar las visiones del pueblo, las de los políticos, sino las de los sectores que hacen la exportación. Los ideales son sueños pero si se entra con la premisa de que es complicado, no se va a lograr nada. Se trata de invitar a los demás a construir ese sueño y para ello estudiar la viabilidad de esas propuestas. En lugar de volver las propuestas un problema hay que volverlas oportunidades. No tendría sentido pensar en cómo potenciar a Miami. De lo que se trata es de pensar en salidas para San Andrés. En cuanto a la zona de exportación no queremos ser puerto de tránsito de mercancías ni de distribución; es más una vitrina que una bodega o un centro de acopio. El puerto no sirve para traer y llevar mercancías. Se trata de gestiones para consolidar *containers*, por ejemplo, de ropa colombiana y de otros productos demandados y enviarlos. Puede ser cosa de datos, de llamadas. Se trata de crear un ambiente mejor donde un productor pueda mostrar y atender sus clientes, un servicio de *showroom*, o un servidor de *internet*; se trataría de hacer la exportación o prestar el servicio desde San Andrés aprovechando que no se cobra el IVA gracias a la exención existente. Se puede ofrecer un servicio de oficina contable que aproveche el que aquí no se

cobra el 16% de impuesto o se puede también fabricar *software*. Comparto su preocupación sobre los cruceros; no dejan mucho y son depredadores, dejan cansancio. En cambio si me parece interesante el puerto de yates de lujo que circulan y gastan mucha plata en marinas, mantenimiento y otros servicios especializados. La propuesta de ecoturismo la hicimos anticipándonos a la Reserva y frente al predominio del “turismo de chancleta”. Se trataría de combinarle buceo y deportes náuticos. El turismo de convenciones si funciona. Los participantes vienen subsidiados por su empresa o entidad y todo lo que reciben de viáticos lo pueden gastar. En cambio, el que viene de turismo privado con toda la familia no tiene sino su bolsillo para cubrir todos los gastos. Por eso consume poco. Desde luego, no se trata de competir con el resto del Caribe por un turismo internacional sino para que sea opción en Colombia, de modo que San Andrés ofrezca una alternativa frente a la inseguridad en el continente. No se trata de buscar millones de turistas. La isla podría sobrevivir bien con 300.000 turistas que aporten 1.000 dólares cada uno; ahora recibe turistas de 250 dólares. La idea es que convivan los tres tipos de turismo para que generen distintos empleos. El primer paso sería estudiar los tres y ver cuál tiene mejor procesamiento. No queremos que todos los nativos sean meseros, queremos que aumenten sus ingresos sin necesidad de embarcarse en un buque. En cuanto a pesca no se sabe casi nada sobre los recursos existentes, si hay o no, si es sostenible o no; queremos que se estudie el recurso para redimensionar su explotación.

—A.M.G.: El Instituto Nacional de Pesca y Apicultura (INPA) ha hecho estudios sobre caracol y langosta, que demuestran que no hay recursos suficientes para comercializar. Sin afectarlos alcanzan apenas para la pesca artesanal.

—A.V.: Pero en el foro pesquero no se presentaron esos estudios. Además ¿por qué permitir a los demás el aprovechamiento de esos recursos y no a los de aquí? ¿por qué la única opción es una lanchita con poca capacidad y limitado alcance?



# Ecoturismo con participación comunitaria y conservación ambiental en Providencia y Santa Catalina

Expositor participante: *Javier Jacinto Archbold Hawkins<sup>1</sup>*, marzo 26 de 2001

Este capítulo ha sido construido a partir de la exposición de Javier Archbold, de su ponencia "El proceso de los proyectos comunitarios en Providencia y Santa Catalina", y del proyecto "Turismo responsable y conservación ambiental: Providencia y Santa Catalina, islas hacia el nuevo milenio". El trabajo ha sido organizado en tres partes: en la

primera, presentaremos la situación de las islas de Providencia y Santa Catalina y los procesos comunitarios para hacerles frente; en la segunda, abordaremos las alternativas propuestas por la Asociación Ecológica y Turística de la Vieja Providencia y Santa Catalina (Ecoastur); y en la tercera reproduciremos el debate dado con el expositor en el seminario.

| 77

## LA SITUACIÓN DE LAS ISLAS Y LOS PROYECTOS COMUNITARIOS

Esta primera parte del capítulo está organizada en torno a tres ejes: la localización y características de Providencia y Santa Catalina, un recuento histórico y de la situación actual de las islas, y una revisión de algunos procesos comunitarios recientes.

### *1. Localización y características de Providencia y Santa Catalina*

En su ponencia Javier Archbold señala que las islas de Providencia y Santa Catalina se encuentran ubicadas en el océano abierto, al suroccidente

de la elevación de Nicaragua, sobre una plataforma tectónica que se extiende en forma de cuña desde América Central hasta Haití, y que contiene la plataforma de Nicaragua al occidente y los bancos e islas que se extienden hasta Peter Back y Jamaica al Nororiente. Las dos islas tienen un área aproximada de 18.2 Km<sup>2</sup>, y se encuentran separadas por un canal de aproximadamente 100 metros de ancho. Corresponden a islas de tipo oceánico, pues se encuentra separadas de la plataforma continental más cercana por profundidades superiores a los 1.000 m. La topografía es rugosa y ondulada, exceptuando una plataforma costera que alcanza 500 metros de ancho. En Providencia se halla la máxima elevación de las islas, el Peack, que se levanta a 360 metros sobre el mar.

Providencia difiere de San Andrés en su naturaleza geológica, siendo la primera de origen volcánico con alguna influencia coralina en el litoral, y la segunda de origen coralino. Ambas están asentadas

<sup>1</sup> Químico de la Universidad Nacional de Colombia, sede de Bogotá, estudiante de la Maestría en Estudios del Caribe de la Universidad Nacional sede de San Andrés 2000-2001, director del parque *Old Providence McBean Lagoon* desde 1997, miembro de la comisión consultiva departamental, presidente de una Junta de Acción comunal, integrante del grupo ejecutor de Ecoastur.



en plataformas independientes entre sí y de la plataforma continental. Las islas se caracterizan por su gran complejo arrecifal (arrecifes coralinos), de aproximadamente 20 kms. de longitud, cuya conformación es el resultado de un prolongado proceso propiciado por las temperaturas favorables y una excepcional claridad de las aguas. Las aguas marinas del archipiélago están estratificadas y las aguas superficiales no se mezclan con las más frías y profundas. Aquellas pierden por sedimentación los materiales nutrientes y se han empobrecido a lo largo de los siglos por la precaria tanto entrada de nutrientes como mezcla con aguas ricas en ellos. A partir de estas características biológicas, geológicas y físico-químicas, las islas presentan un ecosistema frágil pero estable, con muchas perspectivas desde el punto de vista turístico. Pero esta situación está en peligro por la gran presión que se ejerce sobre los ecosistemas y por las descargas de efluentes contaminantes<sup>2</sup>.

Las islas se ubican en la zona de transición entre los trópicos húmedos y secos. Con respecto a la flora de Providencia y Santa Catalina, reportes previos indican que más de 180 especies de fanerógamas se encuentran en las islas, algunas de ellas probablemente endémicas; una de las palmas, *Acoelorrhaphe wrightii*, está reportada únicamente para Colombia en esta área. Estudios de campo en líquenes muestran nuevas especies, actualmente en estudio. La flora de las partes altas de Providencia tienen origen en Centroamérica, en contraste con la flora de las partes bajas, que tienen afinidades con la flora de las Indias Occidentales.

Los invertebrados, escasamente estudiados hasta ahora, constituyen la fauna principal. La especie más importante es el cangrejo negro, *Gecarcinus ruricola*, de origen marino, habitante del bosque y la vegetación arbustiva por encima de los 250 m.s.n.m. El cangrejo negro juega un papel muy importante como detritívoro y como recurso alimenticio. Las poblaciones de cangrejo en San Andrés y Providencia y Santa Catalina islas, son

únicas para Colombia y están en peligro ya que se explotan sin control.

Los vertebrados, como ocurre frecuentemente en las islas, tienen una composición inusual. Hay solo una especie de anfibio *Leptodactylus insularis* y diez diferentes especies de reptiles (una de tortuga, tres de culebras y seis saurios). Las aves son la taxa mejor representada de los vertebrados con diez especies terrestres y ocho especies marinas permanentes residentes en las islas y 56 especies migratorias. Esto es una buena indicación del papel de las islas en las rutas migratorias del Caribe Occidental. Los mamíferos son en su mayoría introducidos, mientras que existe una gran cantidad de murciélagos uno de los cuales es una variedad endémica, *Artibeus jamaicensis veai-veti-providentiae*<sup>3</sup>.

## 2. Recuento histórico y situación actual de las islas

La isla fue colonizada inicialmente por puritanos ingleses en 1629. Posteriormente, llegaron granjeros jamaquinos con sus esclavos. Los españoles tomaron posesión de la isla en 1786, mediante un pacto con los británicos. Después de las guerras de independencia contra los españoles, las islas pasaron a ser parte integrante de Colombia, y así las antiguas afinidades culturales con las Indias Occidentales y Norte América tienen ahora también una fuerte influencia colombiana. Este proceso, a veces perjudicial, se intensificó a partir del establecimiento del Puerto Libre en 1953, que aceleró el poblamiento de la vecina isla San Andrés. Con todo, y a pesar de las presiones en contra, Providencia conserva aún muchas de las características culturales originales<sup>4</sup>.

La población de Providencia y Santa Catalina ha ido cambiando de acuerdo con las circunstancias

2 Germán Márquez, *Archipiélago de San Andrés y Providencia; perspectivas y acciones posibles*, Proyecto Multinacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Bogotá, Organización de Estados Americanos (OEA) – Colciencias – Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia (IDEA), 1992.

3 James Parsons, San Andrés y Providencia "Una geografía histórica de las islas Colombianas en el Caribe", Bogotá, El Ancora Editores, 1985. Germán Márquez, *Las islas de Providencia y Santa Catalina – Ecología regional*, Bogotá, Fondo Eléctrico Nacional (FEN) – Universidad Nacional de Colombia, 1987.

4 Las regiones tropicales americanas: visión geográfica de James Parsons, Editado por Joaquín Molano, Fondo FEN – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1992.



económicas. Entre 1938 y 1951 una tasa de crecimiento demográfico de solo 1.31% reflejó el decaimiento del cultivo de coco desde la creación del Puerto Libre. Desde 1973 a 1985 el incremento poblacional llega a 3.26%, debido al crecimiento del turismo y al incremento del manejo geopolítico de las islas. Durante el periodo que va de 1985 a 1988 bajan estas tendencias (-0.34%) como efecto del decrecimiento económico. En este período la principal población emigrante está compuesta sobre todo por hombres 53% frente a 47% de mujeres. La población económicamente activa también decreció, lo que refleja de nuevo los procesos de migración.

Un aspecto importante de los procesos demográficos en Providencia y Santa Catalina es la inmigración de personas del continente a las islas. En 1988 se estimó una población de 931 continentales de habla hispana llamados "pañás", radicados en las islas, correspondiente a un 26.1% del total de la población. Esta presencia masiva de los "pañás" entra a ser un factor dinámico que ocasiona cambios culturales y algunos problemas, no muy agudos hasta ahora<sup>5</sup>.

Según el último censo realizado por el DANE en 1999 y conocido en el 2000, en Providencia y Santa Catalina viven actualmente 4.730 personas, sin incluir la población flotante que equivale aproximadamente a 300 personas. Existe un total de 1.247 viviendas, ocho casas culturales, siete casas comunales, once escuelas y dos colegios. Estos, además de servir como sitio de estudio, son utilizados también como lugares de trabajo para desarrollar actividades planeadas que requieran un espacio cerrado.

En Providencia y Santa Catalina puede establecerse una diferencia entre actividades comerciales y no comerciales o de subsistencia, con el fin de entender mejor las estructuras socioeconómicas. Las actividades comerciales son el turismo, la pesquería y la cría de animales; las no comerciales son la agricultura y parcialmente la pesquería y la cría de ganado. La agricultura es una actividad principalmente no comercial: el plátano, la yuca y algunas frutas se cultivan para satisfacer

las necesidades de la comunidad local. Pero las presiones externas están forzando a una sobreexplotación de los recursos, lo que está debilitando las posibilidades socioeconómicas de las islas<sup>6</sup>.

La extremada rapidez con que está cambiando la vida en Providencia y Santa Catalina, hace que no sea posible tener información socio económica reciente y exacta. Estos problemas —según Javier Archbold— son consecuencia del incremento de inversiones gubernamentales por cuestiones geopolíticas relacionadas con la posición de las islas, cercanas a Nicaragua, y también por el incremento de las actividades de turismo.

Existen dificultades para articular la economía en torno al turismo el que hasta ahora se venía haciendo sin ninguna orientación ni divulgación de la ubicación y los atractivos de la islas. El grueso de la población aunque no ha tenido vínculo con la actividad turística se ha visto por las consecuencias de su falta de planificación. A las basuras, las deficiencias en salud e infraestructura se suma la falta de transporte frecuente hacia las islas lo que es grave por la condición de insularidad. De ahí la insuficiente e irregular llegada de turistas. Por eso y para evitar depender de una empresa privada han solicitado restablecer los vuelos de Satena. Tampoco hay capacidad para planear una oferta y ofrecer servicios competitivos, sólo se ofrecían camas para alojamiento. Como dice Javier Archbold: *"si no tiene un amigo que lo ubique sólo le dan vuelta a la isla"* y agrega que a esas dificultades se agregan las disputas entre las dos islas se ven reflejadas también en este terreno *"Existe un resentimiento con San Andrés porque ha usado los atractivos de Providencia y ha tratado de confundir a los turistas haciéndoles creer que Providencia está en la isla de San Andrés. En el continente he preguntado si conocían a Providencia. 'Si fui en carro', me contestaban. Les decían que era imposible, que era otra isla. Un amigo que trabaja en promoción turística me contaba que se le decía en San Andrés a los turistas 'vamos a ver la cabeza de Morgan'. Que se haya semiindependiente de San Andrés"*. De ahí que en diversos trabajos académicos sobre el desarrollo sostenible de las islas

5 Primer borrador del Plan de Ordenamiento Territorial, 1998.

6 Márquez, 1992.



se ha venido insistiendo en la necesidad de reestructuración de los servicios turísticos locales para adecuarlos a la demanda y a las potencialidades<sup>7</sup>.

Providencia y Santa Catalina se han caracterizado por ser islas pacíficas y su desarrollo no sostenible ha sido afortunadamente lento, gracias a que los intereses de los gobiernos colombianos se centraron más en San Andrés, señala Javier Archbold. Esto ha permitido contrarrestar hasta ahora el embate migratorio, la aculturación y algunos impactos ambientales. Pero no todo ha sido positivo en el pasado de las islas. De alguna forma la convivencia pacífica de los pobladores originales fue interrumpida, y se cambiaron las perspectivas del ser isleño, conduciéndolo a una desorganización social que ha redundado en una disminución de su calidad de vida y en falta de visión institucional sobre lo que se debe hacer. A esto se suman las peleas entre isleños, especialmente entre la población joven que además ha caído en el consumo de droga y "la inversión fácil" como forma de subsistencia. En consecuencia, la baja participación, el desgano y la indiferencia se han apoderado de la comunidad y esto ha puesto en serio riesgo la supervivencia y viabilidad de la comunidad local de Providencia y Santa Catalina.

Como respuesta a la actual situación ha surgido un movimiento comunitario independiente que busca reivindicar la cultura local y lograr que los isleños originarios participen en las decisiones que los afectan. Ante la actual apertura nacional e internacional y ante la posibilidad de recibir ayudas, la comunidad ha empezado a organizarse, a elaborar y ejecutar proyectos sostenibles de recuperación de vida silvestre y desarrollo de sistemas productivos, compatibles con uno de los renglones más importantes de la economía insular como lo es el turismo.

### 3. Procesos comunitarios

Desde 1994 las islas han sido protagonistas de la participación comunitaria, dando así aplicación a

lo estipulado en la Constitución Nacional y en la ley 134 de 1994. La comunidad de las islas ha sentido la necesidad de tomar parte en las decisiones que la han de afectar.

En 1994 se elabora el plan de desarrollo general de las islas con la participación de la comunidad. Esta propuesta se logra tras un trabajo de quince días, en el que representantes de los diferentes sectores sociales —estudiantes, Juntas de Acción Comunal, alcaldía— diagnostican y planifican por primera vez el futuro de las islas. El resultado es un documento que muestra los reales problemas y aspiraciones de la comunidad local. Este fue uno de los primeros intentos democráticos de participación. Nace la fundación Árboles y Arrecifes como propuesta alterna de la sociedad civil en la búsqueda del desarrollo comunitario.

En 1995 se da un movimiento comunitario en contra de los denominados "megaproyectos" como "*Mont Sinai*" que arriesgaban la participación y control de la actividad turística que hasta ahora ha estado en manos de la población local y que podría pasar a manos ajenas en detrimento de los raizales. Esta es nuevamente una respuesta comunitaria a la intervención e inversión de extranjeros, que, basados en la compra de terrenos extensos pretendían construir grandes complejos hoteleros y sacrificar gran parte del manglar de McBean. Este hecho permitió la entrada del ministerio de medio ambiente para proteger y conservar estos recursos naturales y el resto de las islas. Por eso se crea en ese momento el *Old Providence McBean Lagoon*, único parque nacional natural en la isla.

Según Javier Archbold no se podría decir que todos los pobladores estuvieran en desacuerdo con este proyecto, ya que el alcalde de turno fue el que avaló su desarrollo, y esta misma división con respecto a otros proyectos permitió la división y polarización de la comunidad. Sin embargo, no prosperaron las pretensiones foráneas, y Providencia y Santa Catalina fueron catalogados como ejemplo de participación y resistencia social a externalidades, que han demostrado ser deletéreas para comunidades locales en otros sitios geográficos. En 1995 también nace Ecoastur, con la intención de organizar y estimular la participación de la comunidad local en la industria

7 Pérez y Márquez, 1993; Márquez y Britton, 1994; Socorro Ramírez, Lenito Robinson-Bent, Rossana Días, Mrck Taylor y Fanny Hoard, "El Caribe también existe", en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, N° 31, mayo-agosto de 1997, págs. 113-122. ISSN 0121-4705.



turística y como un ejemplo palpable de que la comunidad ha tomado en serio su proceso de desarrollo.

En 1996 con el apoyo de la Unión Europea, la fundación Árboles y Arrecifes empieza una serie de seminarios comunitarios sobre democracia y participación social, dictados por el abogado caleño Fabio Londoño. Con este proyecto, se dan una serie de conferencias y talleres durante un año en temas de democracia y participación ciudadana. Como resultado de ese proyecto empezó un proceso comunitario en diferentes sitios de las islas que estimuló a un grupo de jóvenes a mirar la isla desde otro punto de vista. Adicional a esta actividad, la misma fundación recopila información para la creación del primer centro de documentación de las islas, el cual ha llegado a ser muy completo y contiene información muy valiosa. Mientras tanto, las Juntas de Acción Comunal comienzan a tomar parte en las contrataciones estatales, especialmente en los programas de la Red de Solidaridad Social. Este impulso, dice Javier Archbold, funcionó el primer año, pero luego sucumbió por el escándalo de corrupción por parte de los administradores de turno.

En 1997 se hacen talleres de cartografía social para fundamentar la planeación y se termina de elaborar el Plan de Ordenamiento y Uso del Suelo lo que convierte al municipio en pionero. Pero pronto se modifica el Plan en dos oportunidades. Javier Archbold recuerda que éste es uno de los hechos por los cuales *“los isleños estábamos muy orgullosos, ya que el municipio Providencia y Santa Catalina se catalogaba como uno de los primeros, si no el primero en el país, en elaborar su Plan de Ordenamiento Territorial con participación comunitaria. Pero, increíblemente, la siguiente administración lo consideró como un plan muy ambientalista, lo modificó y tergiversó. El plan no fue aprobado ese año y sólo a fines del año 2000, bajo mucha presión gubernamental, se logró aprobar un plan bastante deficiente”*. Y agrega: *“Como para recibir los recursos había que entregar el Plan la última versión no fue concertado con la comu-*

*nidad. Aunque se dice que se puede cambiar con el tiempo, la gente está inconforme por las restricciones que se les imponen en sus terrenos. Meterse en el predio de un isleño, va a ser un revés de ese Plan de Ordenamiento”*. Con todo, todo este proceso le permitió a la comunidad local identificar como una alternativa de desarrollo la organización de diversas actividades eslabonadas con el turismo sostenible y responsable, basados en el aprovechamiento de bienes y servicios ambientales, en los cuales son ricas las islas.

En 1998 los procesos siguen adelante pero la isla comienza a sucumbir nuevamente en la corrupción, se agudiza el caos social por el no pago de los salarios y del pasivo pensional y se produce una nueva polarización por efecto del desespero ocasionado por la reestructuración administrativa.

En 1999 la fundación Árboles y Arrecifes consigue una financiación de Ecofondo para la recuperación, reproducción y cría de reptiles en las islas de Providencia y Santa Catalina. Este se constituye en un proyecto innovador que da respuesta a la disminución real de los reptiles, que habían sido los mejores representantes de la fauna local en lo que respecta a endemismos.

En el 2000 Ecoastur recibe financiación de Ecofondo para un proyecto ecoturístico y en el 2001 siguen los proyectos en ejecución. El Programa Nacional de Transferencia y Tecnología Agropecuaria (Pronata) apoya tres proyectos de sistemas productivos alternativos en el sector agrícola. En este mismo periodo se da nuevamente un repunte de las acciones comunales con la formulación de otros proyectos de desarrollo social impulsados por el municipio, Coralina, y la Red de Solidaridad Social. Con esto se evidencia que la comunidad de Providencia y Santa Catalina está avanzando de una forma positiva hacia su propia planificación y autodeterminación. *“Consideramos esto como la mejor estrategia hacia nuestra supervivencia y sostenibilidad”* concluye Javier Archbold.



## TURISMO RESPONSABLE Y CONSERVACIÓN AMBIENTAL

Ecoastur es una entidad sin ánimo de lucro y de proyección social que cuenta con personería jurídica regida por el derecho privado, y cuya misión es promover el derecho de las personas a la recreación, al aprovechamiento del tiempo libre, al conocimiento y al manejo del entorno ambiental, histórico y social a través del desarrollo de un turismo responsable en Providencia y Santa Catalina.

Ecoastur está conformada por una coordinación que hace la dirección ejecutiva, un asesor y un grupo veedor conformado por la junta directiva y los movimientos de veeduría ciudadana, un grupo ejecutor con asesoría especializada, revisión fiscal y ente administrativo, y siete grupos de trabajo: de planificación del turismo sustentable, buceo ecológico, sendero terrestre, sendero marino, divulgación, promoción, y administración. Ha recibido asesoría de la Universidad del Valle y de la Universidad Nacional.

Elaborar el proyecto presentado por Ecoastur y aprobado por Ecofondo constituyó un esfuerzo que le ayudó al grupo a definir sus metas y planes dada la rigurosidad de los procedimientos para aplicar a los fondos constituidos por parte de los intereses de la deuda externa que Colombia tiene con Canadá, Estados Unidos y Holanda y que maneja el Ecofondo para proyectos ambientales. Varios son los propósitos que se plantea con ese proyecto Ecoastur. Veámoslo.

- Organizar el gremio turístico de Providencia y Santa Catalina alrededor de una sola institución a través de un trabajo cooperativo entre el sector privado y público y con la promoción de las dos islas como un destino ecológico y cultural.
- Lograr una mayor injerencia del sector en la destinación de los recursos que por concepto de turismo se recaudan en el departamento y el municipio y atarlos a una destinación específica. Estos antes eran de libre inversión y el dinero que entraba el departamento lo invertía en pago de nómina pero no en infraestructura turística.

- Identificar y adecuar los escenarios turísticos de las islas, proyectándolos hacia el desarrollo de un turismo ecológico.
- Definir el turismo como un renglón importante centrado en el etnoturismo, agroturismo, acuaturismo, osea ecoturismo.
- Capacitar a la población para alcanzar un nivel óptimo en la prestación de servicios turísticos, y a miembros de la comunidad tanto para una atención personalizada, como para una oferta de guías al arrecife, al "pico" y a los senderos que se adecuarían. Esto supondría cambiar la mentalidad mercantilista hacia un pensamiento de servicio.
- Elaborar y ejecutar un plan de desarrollo turístico con la participación de la comunidad y acorde con la realidad local.

Este último constituye uno de los propósitos de mayor interés de Ecoastur y está dirigido a elaborar un plan de estándar internacional con perspectiva local y con el involucramiento de personal isleño de alto nivel y conocedor del tema. Pero, dice Javier Archbold, "el gobierno nacional, movido por presiones internacionales y a raíz de que Providencia y Santa Catalina se están convirtiendo en uno de los mejores atractivos mundiales, empieza a intervenir; y Planeación Nacional decide contratar asesoría internacional (española o japonesa) para la elaboración del plan de desarrollo turístico del archipiélago. La comunidad de las dos islas se pronuncia en contra y exige al gobierno apoyar el proyecto local que ya se encuentra en ejecución. El gobierno parece tener oídos sordos, y la comunidad aplica la misma estrategia al no aceptar las imposiciones estatales. El proceso sigue en veremos, pero la comunidad sigue adelante con su plan".

Como pasos centrales en el desarrollo del proyecto apoyado por Ecofondo, Ecoastur se comprometió a impulsar diversos procesos. Ante todo, de organización de la comunidad en torno al turismo a través de cuatro acciones: a elaboración de un diagnóstico de dicha actividad en las dos islas, la vinculación de representantes de diversos



sectores de la comunidad a la organización y oferta de servicios —senderos, guías, cultura y medio ambiente, etc.—, la promoción de la asociación de las entidades turísticas, y la estructuración de una propuesta de reglamentación del turismo responsable. Luego, de organización de servicios y exploración de nuevas alternativas turísticas basadas en la conservación ambiental. Después, de promoción del turismo responsable en las islas.

Además de los programas que cuentan con el apoyo de Ecofondo, Ecoastur está desarrollando otras actividades que tienen que ver con la creación de un museo vivo sobre las tradiciones culturales de las islas y de un festival gastronómico del cangrejo negro, así como con el diseño de

proyectos para la restauración del Fuerte Aury que fue declarado monumento nacional y para la conservación de la Cabeza de Morgan. Ecoastur está gestionando igualmente otros proyectos entre los que se encuentran el de promoción turística presentado al viceministerio del ramo, de creación de senderos ecológicos, remodelación de los kioscos de las playas y capacitación turística propuestos a la alcaldía municipal.

Con todos estos proyectos Ecoastur pretende que la comunidad isleña se beneficie del turismo, el medio ambiente y la cultura a través de hoteles, cabañas, restaurantes, transporte acuático y terrestre, parte de la pesca, la mayoría del consumo, y la prestación de diversos proyectos turísticos.

## | DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO

—DIEGO LIVINGSTON: ¿Cómo sería el plan de senderos sin fronteras?

—JAVIER ARCHBOLD (J.A.): Lo que se hizo fue volver a redescubrir seis o siete senderos de la gente nativa, por los que iban de un lado al otro. Pero decidimos primero invertir en dos y en el parque hacer un muelle flotante para que se pueda recorrer una parte con el uso de *Kayac*. Luego vamos a recuperar los otros senderos y el Cayo Cangrejo. Coralina dejó un sendero del suroeste a manzanillo, el del pico es el más utilizado, pero es largo. La fundación Arboles y Arrecifes está tratando de adecuarlos, señalizarlos con la gente. Queremos instalar cobros por visita. A los hoteleros de allá les parecía problemático. Pero mientras optimicemos el servicio con guías entrenados entre otras cosas en plantas medicinales y sus usos, los turistas no tienen problema en pagar.

—ANDRÉS VELÁZQUEZ: Sería importante que se refiriera a la problemática del plan turístico. La posición de Providencia se ha entendido como no apoyo al plan del gobierno y España porque según el alcalde no han participado en la elaboración de los términos de referencia. Pero oyendo su intervención no entiendo por qué no han dicho con claridad que ya tienen un plan.

—J.A.: No se que pasa cuando los funcionarios de Providencia vienen a San Andrés. El plan turístico está planeado para tenerlo en un año. Coralina está haciendo un plan turístico ambiental que va a ser una base. Cada entidad ya ha dicho qué va a ofrecer. Cuando fue Planeación a Providencia se le dijo que teníamos un plan, y ya les habíamos enviado cartas diciéndoles que apoyen nuestro plan. El alcalde no ha participado en la elaboración de ese plan. Hemos dicho no a un nuevo plan, hay que apoyarse en el que hay. El mismo delegado español no sabía que teníamos ya un proceso interinstitucional muy avanzado y dijo que en Bogotá no les habían hablado de eso. No se quién no está diciendo lo que es.

—FELIPE LAVERDE: Si la tarjeta de turismo que se paga a la entrada es por el uso de recursos turísticos, con el cobro por recorrer los senderos se estarían generando cobros adicionales. Puede que el valor sea muy bajo pero son sobre costos. El problema es que llegan con paquete pensando que tiene acceso a todo, y sin saber que va a tener que pagar. Otra cuestión ¿Hay estudio de capacidad de carga reciente de Providencia?

—J.A.: Queremos adecuar los senderos y mostrarlos en la promoción para que se sepa a dónde llegan, qué se visita, qué opciones hay, cuánto



vale cada una. Desde junio les dijimos a los hoteleros y promotores que incluyeran la opción de vista al parque y la tarifa. Tenemos que pagar guías, adecuaciones y mantenimiento. Con el plan de desarrollo turístico podría cubrirse algunos de ellos, pero si no se resuelve de dónde salen los costos cada atractivo debe cobrar. Sobre la capacidad de carga se que hay un método llamado Cifuentes para calcularla, pero no creo que para Providencia se haya hecho.

—LUIS ALBERTO RESTREPO: ¿Cuáles son las diferencias entre POT de 1997 y el actual?

—J.A.: De alguna forma el primer Plan si era ambientalista, porque se fija fundamentalmente en las áreas de reservas, de protección y de estricta conservación. Pero las comunidades sabían, con mapas en la mano, qué sitios iban a ser reserva. Ahora se sintetizaron los conceptos, se permite a personas foráneas hacer actividades e intervenciones, porque no tiene como el anterior restricciones en cuanto a terreno, e inversión extranjera. Ahora no están claras las delimitaciones sobre vivienda, las funciones del parque y de Coralina. Por la clasificación de predios como sector rural o urbano no se pueden tener porquerizas cerca de las casas y es corriente que la gente las tenga. No puede construir menos de determinado espacio pero la gente tiene que subdividir su terreno para los hijos, o les tocaría comprar para varios de ellos. Antes hubo más participación, ahora no, e incluso se fue en contra de disposiciones legales y se puso lo que querían algunos. En buena media fue un plan hecho por Bogotá, los asesores no hablan inglés, no conocen a Providencia, son los mismos que asesoran el plan departamental. Lo hicieron en dos o tres meses. El gobierno estaba presionando que tenía que salir. Las recomendaciones de la comunidad no se tomaron en cuenta. Yo propuse que era mejor

que nos castigaran por no entregarlo a tiempo, más que aprobarlo a la carrera.

—EDITH CARREÑO: Ese plan de 1997 iba en contra de leyes nacionales pero era el sueño. Se hizo con colaboración de Coralina. Yo advertí que tenía aspectos anticonstitucionales. Cuando fue mandado a Bogotá, Planeación lo devolvió con esas consideraciones. Era una nueva Constitución para Providencia. Este nuevo fue más rápido porque se pretendía sólo hacerle ajustes al anterior. No hubo la misma publicidad. Pero no se desechaba todo el trabajo comunitario anterior.

—J.A.: Hubo un esfuerzo pero sobre todo presión. Teniendo tanto plazo no se por qué se fue dejando pasar el tiempo. Puede que la ley diga hay que ordenar de una manera determinada, pero ¿si la gente piensa de otra manera? Hay aspectos claves como cuándo terreno tiene cada uno. Ahora es limitado, se ha reducido más al decirle a la gente que eso es reserva ya no lo puede tener o tocar. Ojalá podamos ajustar el plan a las necesidades locales y lo podamos desarrollar. El Plan de Desarrollo no ha seguido tratando de buscar energías alternativas y no contaminantes, se volvieron a introducir maquinas contaminantes. Otro problema es lo que ha pasado con el turismo. Los locales empezaron a cobrar a los que venían de fuera, y a ampliar sus habitaciones. Pero los que pagaban esos precios querían era comprar terreno. Algunos ya tienen sus hoteles. O la gente llega a casas de ricos lo que disminuye la entrada a los hoteles locales que tuvieron que bajar los precios. La mayoría de esas gentes de fuera que tiene sus casas no están registradas, no pagan impuestos por recibir turistas. Ganamos contra el proyecto del Mont Sinaí pero se metieron por otro lado. Además, ya hay comienzo de tugurios con casuchas en Providencia. Vamos a ver cómo se puede revertir eso.



# Un proceso complejo y participativo

## PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA ISLA DE SAN ANDRÉS

*Expositor participante: César Augusto Bautista<sup>1</sup> acompañado por Allen Jay, Alejandro Gómez y Alfredo McLean, marzo 29 de 2001*

Este capítulo ha sido elaborado a partir de la exposición realizada en el seminario por César Bautista coordinador del equipo que trabaja en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de San Andrés, y de la revisión tanto de la versión completa de dicho plan, a marzo del 2001, como de su presentación en PowerPoint.

El capítulo está organizado en tres partes. La primera muestra el contexto general y los pilares en el que se ha ido formulando el POT; la segunda, las áreas temáticas del plan, los problemas de ordenamiento territorial, la visiones y escenarios de futuro; y la tercera, el debate realizado en el seminario.

| 85

### CONTEXTO Y PILARES DE LA FORMULACIÓN DEL POT PARA SAN ANDRÉS ISLA

Desde diciembre del 2000 las entidades promotoras del POT en la isla de San Andrés, con el apoyo de la gobernación han venido trabajando en consultas a entidades locales y nacionales para retomar el proceso de su formulación. En ese período se han realizado 18 presentaciones del proyecto en mesas de trabajo y foros con participación de aproximadamente 350 personas. El equipo básico de elaboración del POT se propone entregar el proyecto a fines de abril del 2001 para su consideración en las instancias pertinentes, y luego realizar otro ciclo de presentaciones para someterlo al debate con la población de San Andrés.

Formular un plan, señalaba el expositor, constituye un verdadero proceso epistemológico, que debe

empezar por conocer el objeto de trabajo, su carácter altamente complejo y los instrumentos igualmente complejos que implica. Más aún cuando se trata de una primera experiencia en este tipo de planeación participativa, sólo antecedida por los esfuerzos realizados en este mismo sentido por entidades ambientales. Este no es, sin embargo, un proceso tecnocrático sino de alto contenido político, porque define horizontes en cuanto a la ocupación del territorio. Constituye también un proceso de la sociedad, que revierte finalmente sobre ella misma. Por ello la ley define que la planeación es una función pública y una competencia directa de entidades territoriales de carácter municipal, departamental o de áreas metropolitanas. Para construir un POT, agrega, es de la mayor importancia diseñar un modelo conceptual que permita revisar la complejidad y el significado social del proceso, así como un modelo operativo que pueda establecer determinantes normativas de acuerdo con el tiempo para el cual se planea. Para formular esos modelos el equipo

<sup>1</sup> Arquitecto de la Universidad Nacional de Manizales, Maestría en desarrollo urbano del Colegio de México, coordinador local del POT insular.



encargado del POT en San Andrés ha emprendido varios procesos.

Ante todo, el conocimiento de la normatividad pertinente y la definición del ordenamiento territorial que, de acuerdo con la ley 388 de 1997, constituye un conjunto de acciones políticas, administrativas y de planificación física, que debe concertar y emprender la respectiva entidad territorial. Estas acciones están dirigidas a construir instrumentos eficientes para orientar el desarrollo bajo su jurisdicción y a regular la utilización, transformación y ocupación del espacio de acuerdo con las estrategias sostenibles de desarrollo socioeconómico, en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. Al mismo tiempo, la ley exige considerar las capacidades de las diversas entidades, los recursos humanos, técnicos y logísticos necesarios para desarrollar ese proceso. De ahí el interés de desarrollar convenios interinstitucionales que lo hagan posible.

Luego, a partir de la teoría de sistemas han tratado de aproximarse a una realidad compleja, a sus sistemas interdependientes y relacionados con todo el ordenamiento social. Esto les ha permitido, además, la identificación de temas prioritarios de análisis, el examen de sus componentes, la consideración de las variables, etc. Igualmente les ha permitido apoyarse en herramientas de las ciencias naturales, sociales y políticas para diversos procesos: realizar un análisis estructural, una mirada prospectiva, una planeación estratégica y situacional; definir los sistemas estructurales, construir escenarios, analizar los actores, identificar sus intereses, conflictos y alianzas.

Este ejercicio de planeación territorial aún no se ha hecho para todo el archipiélago, aunque Providencia ya ha elaborado su Esquema de Ordenamiento. En el caso de la isla de San Andrés, un paso posterior debe ser la confluencia o unificación de los diversos planes ambientales como el POA y el de Reserva de Biosfera, así como de planes sectoriales como el plan maestro del aeropuerto, el de acueducto y alcantarillado, el vial, el de cultura, el plan estratégico exportador, el plan de desarrollo turístico, el plan de un muelle turístico, y las disposiciones contempladas en el documento Conpes N° 3053 de 1999. El POT de la

isla de San Andrés se fundamenta en cuatro pilares centrales: la Reserva de biosfera, el manejo como zona costera, la diversidad cultural, y la base económica de la isla.

El primer pilar del Plan es, pues, la Reserva de Biosfera. La Reserva establece una zona de ecosistemas terrestres o costeros marinos o una combinación de los mismos, en los que se aspira a preservar la diversidad biológica y los recursos biológicos haciendo compatible la conservación de los mismos con su uso sostenible. La implementación de la Reserva constituye una gran oportunidad para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo para el archipiélago, que reemplace el de Puerto Libre ya en crisis. Ahora bien, este nuevo modelo de la Reserva trae consigo costos sociales, puesto que sustrae un territorio de ciertas actividades productivas, y exige mirar otro tipo de actividad y fuente de ingreso para diversos sectores de la población, así como su compatibilidad o no con la oferta ambiental. Aunque no todos sus elementos están aún definidos, la Reserva es quizás la apuesta más clara de reordenamiento y desarrollo para el archipiélago.

El segundo pilar es la consideración de zona costera insular. Esta zona está configurada por la entidad geográfica que media entre la tierra y el mar. Como tal, posee características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias. En torno a la adquisición de un espacio en esa zona se está desarrollando una gran competencia entre actores productivos. La zona costera constituye un ecosistema único, frágil y limitado, que exige un manejo adecuado para asegurar su conservación y desarrollo sostenible. Por todo ello se requiere un esfuerzo político administrativo específico al respecto.

El tercer pilar del Plan de Ordenamiento es la diversidad cultural. El POT ha tratado de tomar en consideración la existencia de bienes culturales tanto tangibles como intangibles. Los bienes tangibles de la cultura son el conjunto de bienes materiales ya construidos, como la arquitectura, los espacios públicos, la estructura productiva, la tecnología, las formas de poblamiento, los sistemas de transporte y la infraestructura, etc. Todos estos bienes construidos han de ser tenidos en cuenta para evitar atropellos. Hay sitios que tienen



un valor importante y su desconocimiento podría llevar a fricciones. Los bienes materiales construidos son, a su vez, los escenarios donde se producen bienes culturales intangibles o manifestaciones simbólicas que se transmiten y recrean de una generación a otra, como las tradiciones, las cosmovisiones, los patrones de comportamiento, las creencias religiosas, el *folklore*, el lenguaje y las manifestaciones artísticas. En la construcción cultural de las islas y en particular de San Andrés, distintos grupos humanos, muy diferentes entre sí, conviven, apropiándose del territorio y moldeándolo cada uno a su manera. Así, el territorio de San Andrés resulta ser un proceso sincrético, que avanza desde el modelo de Puerto Libre hasta la situación actual. Como es natural, los distintos grupos deben sortear evidentes dificultades para expresar a plenitud sus propias manifestaciones culturales y sus opciones de desarrollo. La isla, dice el expositor, es un lugar de encuentro de minorías culturales que, más que por su número, deben ser tomadas en cuenta por su capacidad y su derecho a incidir en las decisiones que las afectan. En concreto, la población nativa ha sido afectada por bruscos procesos de interacción con otras culturas, lo cual ha dejado como resultado la preponderancia de las culturas más recientes. Por ello la población nativa debe ser tenida en cuenta de manera especial.

El cuarto pilar del POT es la base económica específica de la isla y comprende las actividades productivas que realiza la sociedad isleña para atender sus demandas y realizar la oferta de bienes y servicios. Esta actividad le debe permitir, además, pagar aquellos bienes y servicios en los cuales no es autosuficiente. En San Andrés la economía está representada en cinco sectores: turismo, comercio, servicios, pesca y agricultura. Según datos de 1997, los servicios (transporte, comunicaciones, servicios públicos, gubernamentales, profesionales, etc.) representan el 64.47% del PIB departamental; el comercio, el 24%; el turismo, el 21.3%; la pesca, el 1.57%, y la agricultura, el 0.26%. El PIB del archipiélago representaba por entonces menos del 0.25% del PIB nacional. Es necesario preguntarse ¿cómo se distribuye ese valor generado y quiénes se benefician de él?

El desarrollo actual de San Andrés muestra seis características relevantes. Ante todo, las actividades

productivas más dinámicas han perdido competitividad debido tanto al elevado deterioro del capital natural y físico como al cambio de modelo económico nacional e internacional. En segundo término, la economía de la isla se distingue por la crisis y agotamiento de su anterior modelo de desarrollo, el Puerto Libre. No es posible mantener por más tiempo un modelo que se sustente en actividades productivas que buscan rendimientos de corto plazo y que sean altamente consumidoras de bienes y servicios ambientales escasos. Es necesario fortalecer un nuevo modelo que sea realmente estratégico en diversas áreas y que no requiera tantos recursos escasos. Es indispensable preguntarse qué líneas estratégicas habría que desarrollar para ello. En tercer lugar, la economía presenta un aumento generalizado de las condiciones de pobreza de la población tanto urbana como rural. Hay pérdida de empleos, hacinamiento (el 34% de la población debe compartir una habitación) y deterioro general de la calidad de vida. Cuarto, se presenta una alta restricción para el acceso a los factores productivos. El costo del dinero y la renta del suelo son demasiado altos mientras el nivel educativo es muy bajo. En quinto lugar, faltan encadenamientos productivos capaces de generar mayor valor agregado e ingresos para la población local. Y, finalmente, se están empleando tecnologías inadecuadas que dan por resultado actividades productivas altamente consumidoras de bienes ambientales escasos.

Para completar su contextualización y sus pilares, el POT trata de determinar el papel que juega la isla en sí misma, en el Caribe insular y en el contexto mundial. San Andrés aparece ante todo como un centro que presta servicios propios y ofrece bienes ambientales. Para el archipiélago aparece como una fuente de servicios y empleo y sirve de filtro de acceso desde otros lugares del mundo hacia las otras islas pobladas. La vocación de la isla en el Caribe es un tema que está aún por dilucidar y en el cual la Maestría del IEC podría prestar su colaboración, señaló el expositor. Algunos datos nos dan idea de la evolución las relaciones de San Andrés con el resto del mundo en cuanto a comercio y a migración. En 1990, San Andrés importaba 87 millones de dólares, mientras que las importaciones del 2000 sólo llegaron a US\$37 millones. Las exportaciones alcanzaron los US\$10 millones en el noventa, mientras



apenas llegaron a US\$4 millones en el 2000. En el 200 ingresaron a la isla 341.000 personas, de las cuales extranjeros eran solo 25.000; los menos venían de las islas del Caribe y los más de Canadá. Además, de esas relaciones comerciales y con visitantes en su relación con el mundo, el POT plantea que la isla es un oferente de servicios ambientales, un referente de ecosistemas estratégicos, y un lugar geopolítico. Para destacar éste último, muestra que la población militar o civil

que trabaja con militares era de 262 personas en 1990, mientras en el 2000 ascendía a 431.

Así pues, a pesar de ser una isla, no está aislada, menos aún en mundo globalizado e interconectado. El imaginario colectivo está en comunicación con el resto del mundo y los viajes de dentro hacia fuera y de afuera hacia adentro mantienen a su población realmente vinculados con el mundo exterior.

## ÁREAS TEMÁTICAS, PROBLEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, VISIONES Y ESCENARIOS DE FUTURO

88 |

Siendo complejo el objeto de análisis, los instrumentos para abordarlo deben ser también complejos. El Ministerio de Desarrollo ha propuesto la metodología para el desarrollo de la ley 388/97. Según ésta, de cada tema debe hacerse el diagnóstico respectivo. La ley dice, además, que el horizonte del plan debe ser de 9 a 10 años, para el largo plazo, y para el mediano plazo de 3 a 6 años. Dentro de algunos años, cuando se evalúen esos periodos se calificará el éxito o el fracaso de las administraciones, no por su discurso, sino por mediciones que permitan mostrar en cuánto varió la situación que hoy se está planificando. Así se puede monitorear el cambio, mediante la construcción de indicadores.

Cuatro dimensiones centrales aborda el POT de San Andrés. La primera, social y cultural abarca los asuntos demográficos, étnicos, culturales, los conflictos, la organización social y política, la pobreza y calidad de vida. La segunda, la económica se refiere a las actividades productivas, de empleo, de localización de actividades, su impacto ambiental y la demanda de bienes ambientales. La tercera, ambiental hace relación a los ecosistemas, las áreas protegidas, los conflictos de uso, la contaminación, tecnologías y oferta ambiental. La cuarta, espacial se concentra en el sistema de ocupación del suelo, la disminución de los asentamientos, los sistemas estructurantes, la relación urbano-rural, exterior y entorno. Para analizar cada tema hay que identificar las variables clave respectivas.

Luego de la definición de áreas temáticas se pasa

a determinar qué se entiende como “problema de ordenamiento territorial”. Un problema de esta naturaleza es asumido como una disfuncionalidad o fricción que se genera por las demandas excesivas o inadecuadas que se le hacen al suelo, que no son solo ambientales; también se derivan de las relaciones sociales, de la mayor o menor concentración de la tierra, de la capacidad institucional para resolver los conflictos, de la capacidad del gobierno. Todas estas demandas hacen insostenible, inviable o altamente restrictiva la localización de una actividad en un lugar específico.

Por otra parte, los problemas no se presentan aislados sino que tienen variadas interrelaciones. Por eso, actuar sobre uno disminuye o aumenta los otros, los afecta. La definición de los problemas no puede aspirar a una aceptación universal. Los define el actor que está gobernando. Para alguien la pobreza puede ser inevitable: simplemente, está ahí. La estimación de la pobreza depende de los valores, los objetivos y el proyecto político de quien emite el juicio. Un gobierno surgido de la elección popular debería poder interpretar mejor esa realidad.

En el análisis de tales problemas la formulación del POT ha tenido en cuenta ante todo las causas entendidas como el conjunto de variables que explican el origen del problema, las consecuencias o efectos que generan sobre otras situaciones, problemas o en el entorno. Igualmente han considerado los indicadores de estado del problema que describen de manera cuantitativa y



cualitativa la magnitud del problema en el presente y ayuda a monitorear su comportamiento en el futuro con la acción del Plan.

¿Cuál es el problema central para el ordenamiento territorial de San Andrés? Para algunos es la inadecuada ocupación del territorio en la relación sociedad-zona costera. El debate es ¿es éste realmente el problema territorial clave de la isla o no? A juicio de los promotores del POT, esta definición del problema no permite tomar decisiones y actuar. Por eso han buscado problemas más específicos y para analizar sus interconexiones, han construido una matriz en la que se destacan asuntos como los que se enumeran a continuación.

- El deterioro de recursos naturales escasos y ecosistemas frágiles.
- La deficiente capacidad institucional para el manejo y ordenamiento territorial.
- El crecimiento de asentamientos carentes de servicios públicos.
- El mal estado de las edificaciones.
- El poco desarrollo del sector pesquero y agrícola.
- El centro urbano con baja calidad.
- El deficiente sistema de espacio público.
- La precaria red vial y de transporte.
- La intervención antrópica en las zonas de Reserva de Biosfera.
- La presencia conflictiva de la multiculturalidad.
- El uso inadecuado y altamente conflictivo del litoral.
- La existencia de macoproyectos con alto impacto en la organización territorial.

Cuando intentan aproximarse a los problemas del futuro para actuar anticipadamente, el POT muestra cómo es necesario examinar ante todo los efectos que se podrían derivar de este último problema específico, el de los macoproyectos que tienen alto impacto en la organización territorial. Todo ellos además de estar ya apuntando a una redefinición económica de la isla se disputan la utilización de la zona costera, que es un recurso escaso y frágil, lo que hace el asunto aún más conflictivo.

Actualmente se plantean para la isla de San Andrés, por entidades distintas al gobierno local, cuatro macoproyectos que podrían modificar

profundamente el en el largo plazo el ordenamiento territorial de la isla:

1. El plan maestro de ampliación del aeropuerto, que duplicaría el área que actualmente ocupan las pistas, con el fin de adecuarlo a aviones mayores y más modernos y exige ampliar los servicios en tierra.
2. La construcción de muelles turísticos para cruceros y yates, lo cual ha suscitado una enorme controversia. El otro para reorganizar la cooperativa de lancheros.
3. La construcción de una base de guardacostas, tiene un significado nacional, ha generado incoformidad local por la presencia militar, tuvo una decisión negativa hace dos años y aún suscita mucho debate, pero tiene recursos para ser adelantado.
4. Las propuestas de la secretaría de agricultura respecto a la modernización de la capacidad pesquera artesanal. Pero también la magnitud planteada de relocalización de población en el continente y en general todo el problema de vivienda debe considerarse como un macoproyecto.

Además, de la identificación de macroproblemas el POT pretende ayudar a construir una visión de futuro que constituye la mejor fotografía que se le toma al futuro desde el presente. Pretende también ayudar a construir escenarios de futuros como la mejor manera de reducir las incertidumbres ante un mundo en permanente cambio. Esos sueños de acciones colectivas deben ser coherentes y compartidos por la población.

Planeación departamental y el equipo del POT quiere partir de la discusión de todas las visiones que se han ido construyendo sectorialmente con el fin de que todos se pregunten cuál debe ser el ordenamiento territorial de San Andrés para que la isla llegue a ser: 1) un territorio insular caribeño internacionalmente vinculado, 2) con una cultura nativa posicionada en una sociedad participativa que se ejemplo de convivencia multicultural, 3) con un desarrollo socio económico sostenible, diversificado y competitivo, 4) que esté orientado a la conservación sostenible del medio ambiente,



5) que esté centrado en el desarrollo humano, 6) que cuente con eficientes medios de comunicación y adecuada infraestructura de servicios públicos, 7) con una administración y dirigencia política transparente, 8) con una consciencia y sentido de pertenencia de todos los que habitan este territorio.

El modelo de ordenamiento implícito para lograr esa visión de San Andrés implica una doble dimensión. Ante todo percibirla como una plataforma atractiva para actividades productivas ambientalmente sostenibles que impliquen bajo consumo de recursos naturales escasos, empleo de tecnologías limpias, optimización de fortalezas y oportunidades, mejoramiento funcional de piezas urbanas de acuerdo a su vocación, adecuada asignación territorial de las funciones urbanas, articulación de elementos estructurantes generadores de espacio público y de economías insulares. Además, asumirla como una plataforma para mejorar la calidad de vida y la realización individual y colectiva de la población residente y visitante a través de la generación de espacio público, manejo de densidades diferenciales según sectores, protección del paisaje y de los sistemas ecosistemas estratégicos, dotación de equipamientos colectivos, redistribución de cargas y beneficios.

Los principios que orientarían un tal ordenamiento territorial serían los siguientes:

- Prevalencia del interés general sobre el interés particular.
- Función social y ecológica de la propiedad.
- Participación democrática.
- Distribución equitativa de cargas y beneficios.
- Reconocimiento y protección de la diversidad cultural.
- Manejo integrado de la zona costera.

- Desarrollo sostenible.
- Respeto a las condiciones de insularidad.
- Preservación de la capacidad de carga.
- Sostenibilidad del proceso de ordenamiento territorial.
- Complementariedad.
- Reducción de la vulnerabilidad.
- Definición de competencias entre entidades para la ejecución del plan.

Tres son los objetivos, de mediano y largo plazo que desde el manejo territorial buscan complementar el desarrollo de la isla: dinamizar las ventajas competitivas en el marco de opciones de desarrollo generado por la Reserva de Biosfera, ocupar en forma equilibrada el territorio en la relación entre oferta y demanda de bienes y servicios ambientales, generar externalidades para actividades productivas sostenibles. También, tres son las estructuras a seguir para rehacer la estructura urbano – rural, intraurbana y del litoral en el largo plazo: desarrollo territorial diferenciado y complementario, relaciones armónicas entre las subzonas costera y uso adecuado del litoral, generación de un sistema de centros poblados. Es decir, cada pieza de isla juega un papel distinto pero complementario.

Tres son además, las acciones estructurales para el largo plazo. Primera, organización y adecuación del territorio para aprovechar sus ventajas comparativas y su mayor competitividad. Segunda, acciones territoriales para la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social. Tercero, ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y los recursos naturales. El plan detalla luego los objetivos y acciones territoriales, los sistemas de equipamiento y espacio público, la relocalización de asentamientos humanos con alta amenaza natural o en condiciones de insalubridad, en cada una de las zonas.



## DISCUSIÓN EN EL SEMINARIO

—ANA MARÍA GONZÁLEZ: ¿Cómo quedan incluidos en el POT los macroproyectos y sus visiones?

—CÉSAR BAUTISTA (C. B.): Tales proyectos implican decisiones de alto calado. El POT puede definir posibles zonas de localización, condiciones mínimas a cumplir para que luego puedan ser sometidas a evaluación técnica y ambiental. En un mes que queda para terminar el POT no se puede definir en concreto ninguna de esas alternativas. Puede también ayudar a generar espacios de negociación con la participación de todos los implicados: pescadores, Armada, empresarios privados, Gobernación, Coralina. Podría dársele prioridad a proyectos como el muelle de la cooperativa de lancheros que permite ganar playa, reorganizar las marinas, y podrían estudiarse alternativas de localización según propuestas de los interesados y según la conveniencia general.

—COMENTARIO DE AMPARO SANABRIA: no veo los cayos incluidos en el POT.

—COMENTARIO DE JAVIER ARCHBOLD: Para los demás el archipiélago no es nada, es desconocido en el Caribe y en el mundo. Si es conocido lo es por conducto nacional. Colombia lo desvinculó del Caribe. Ahora hay que adelantar un proceso de reinserción. Tal vez la Reserva pueda darle algún protagonismo.

—COMENTARIO DE SANTIAGO MORENO: En los círculos que localizan la isla hace falta vincularla con el Caribe occidental, con el Caribe costero continental colombiano. Igualmente al interior de la isla sería importante señalar circuitos locales, subregionales con las relaciones que la gente establece con esos lugares: dónde se baña en la playa, donde navega, etc. Es importante concertar visiones, proyectos, descubrir el territorio rico y complejo no sólo por las relaciones de agua, tierra, mar, sino también por el paisaje, el patrimonio, la cultura. La condición incógnita de las islas es una oportunidad para convertirlas en un destino novedoso. Lo desconocido es un motivo de atracción. Es necesario identificar ese aspecto en el proceso de construcción de la visión futura

de las islas, que sirve además como referente para que los demás aprendan a distinguir las islas. Es necesario construir la personalidad relacional de las islas para que los demás las identifiquen bajo una óptica determinada. En otro foro en el cual se formulaba la pregunta sobre qué diferencia las islas del resto del mundo y qué es lo particular de ellas, se pudo concluir pero de manera negativamente, es decir, señalando lo qué no eran. Es necesario determinar, en positivo, qué son.

—ALBERTO ABELLO: El archipiélago presenta un encuentro entre el Caribe anglófono y el hispano. Las islas son, además, receptoras de múltiples culturas. Sería necesario desarrollar una relación con el resto del Caribe insular y del continente que sea de beneficio recíproco, y que permita formar circuitos turísticos que los haría únicos. Otro asunto al que quiero referirme es que la ley exige un plan no un diagnóstico. El planeamiento me parece que queda en el terreno del diagnóstico y muestra debilidad institucional. No veo para control futuro, la restricción de usos, por ejemplo.

—Ese tema está incluido para todas las piezas de este rompecabezas, los usos permitidos, prohibidos, compartidos. Cada vías y sector tiene un perfil específico. Se pueden desagregar los mapas pero las especificaciones sobrepuestas están con lo requerido. Se están haciendo mapas con manchas de restricciones por diversas razones: paisajísticos, ambientales, culturales, sociales, etc. Se entregará un proyecto de ordenanza con normas básicas de construcción y urbanismo.

—EDITH CARREÑO: Los temas de los asentamientos, de las basuras, de la reducción del espacio, por ejemplo, para cementerios, son difíciles de abordar, no sólo porque cambian, sino porque no hay partidas para adecuar cada una de esas zonas si se tiene en cuenta que el departamento tiene un gran déficit y sus recursos están empeñados durante diez años.

—(C. B.): En cuanto a asentamientos el POT propone medidas de control para esa expansión pero está claro que con el solo POT no se logran. Se requiere claridad política de relocalización de gente



en el continente, y dónde se ubicaran las nuevas familias que se formen en el horizonte del Plan? Hay necesidad de procesos complementarios. Bajar densidad en zonas como Natania le permite a otras ganar densidad, o mantener la actual. También se trata de reconvertir el North End que está desarticulado por falta de atractivo, generar circuitos y ejes interiores que incluye nativos, continentales con derechos. Todos ellos deben ser partícipes del rediseño que permite elaborar el plan parcial de esa zona. En cuanto a los recursos,

la ley establece formas de generar plusvalía por zonas. Además, el POT se puede complementar con los planes de la Reserva de Biosfera y vender una unidad en la búsqueda de fuentes de recursos internacionales.

—BUENAVENTURA PIMIENTA: Quisiera ampliación sobre el componente económico para financiar el POT.

—(C. B.): La ley dice que cada administración debe definir qué parte del plan asume.



# Índice de siglas

CARICOMP	<i>Caribbean Coastal Marine Productivity</i>	INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis
CICOOPSAP	Centro para el Desarrollo Integral Cooperativo		
CARCE	Consejo Asesor Regional de Comercio Exterior	INDERENA	Instituto de Recursos Naturales
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
CORALINA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	INPA	Instituto Nacional de Pesca y Apicultura
		CONVENIO MARPOL	<i>International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 73/78</i>
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas	OCCRE	Oficina de Control de Circulación y Residencia del Archipiélago
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	OEA	Organización de Estados Americanos
DIMAR	Dirección General Marítima	POT	Plan de Ordenamiento Territorial
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial	POUS	Plan de Ordenamiento de Usos del Suelo de Providencia
FEN	Fondo Eléctrico Nacional	PRONATA	Programa Nacional de Transferencia y Tecnología Agropecuaria
IDEA	Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia	SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
		SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales
IEC	Instituto de Estudios Caribeños, de la Universidad Nacional de Colombia	UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Colombia		