

San Andrés, Providencia y Santa Catalina: Un reto de desarrollo sostenible

Recibido para evaluación: 06 de Agosto de 2003

Aceptación: 24 de Noviembre de 2003

Recibido versión final: 09 de Diciembre de 2003

Liliana Rodríguez S. ¹

RESUMEN

Implementar satisfactoriamente los postulados de Reserva de Biosfera *Seaflower* en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina demanda conjugar esfuerzos nacionales, regionales y locales tendientes a superar la compleja situación económica y social desatada en esta zona del país tras la pérdida de competitividad y beneficios que el modelo de Puerto Libre le significó desde 1953 y que han dejado de percibirse desde principios de los años noventa cuando Colombia adoptó la apertura económica como política de desarrollo, cambios que han redundado en el deterioro de los recursos naturales y el ambiente de las islas y finalmente en la calidad de vida de sus habitantes y que le impone a esta zona del territorio nacional el reto de alcanzar el equilibrio hombre - naturaleza que implica el concepto de Reserva de Biosfera, categoría adquirida por el Archipiélago ante la UNESCO en el 2000.

La ausencia de un modelo económico acorde con las condiciones geográficas, espaciales, sociales, culturales y ambientales del Archipiélago, unida a factores como: (i) políticas nacionales que desconocen las particularidades y especificidades de esta zona del país, (ii) descoordinación interinstitucional en los diferentes niveles de la administración pública que allí concurren, (iii) inoperancia de la Gobernación Departamental como administrador de la gestión pública regional, (iv) ausencia de efectividad de la política poblacional establecida para controlar su incremento indiscriminado y (v) falta de conciencia social tanto de los habitantes como visitantes de las islas respecto al adecuado uso de sus recursos naturales al igual que de sus obligaciones constitucionales y legales de participar en la gestión de los mismos bien sea como ejecutores o como veedores, entre otros aspectos, comprometen su desarrollo en términos de sostenibilidad ambiental.

PALABRAS CLAVE: Modelo de Desarrollo, Desarrollo Sostenible, Reserva de Biosfera, Puerto Libre, Problemática ambiental, UNESCO, apertura económica, Archipiélago, *Seaflower*

ABSTRACT

Satisfactorily to implement the postulates of Biosphere Reserve *Seaflower* in the Archipelago of San Andrés, Providencia and Santa Catalina demands to conjugate national, regional and local efforts in order to surpass the complex economic and social situation untied in this zone of the country after the loss of competitiveness and benefits that the model of Free Port meant to him from 1953 and which they have let perceive itself from principles of the Nineties when Colombia adopted the economic opening like development policy, changes that have resulted in the deterioration of the natural resources and the atmosphere of the islands and finally in the quality of life of their inhabitants and that imposes to this zone of the national territory the challenge to reach the balance man - nature that implies the concept of Biosphere Reserve, category acquired by the Archipelago before UNESCO in the 2000.

The absence of agreed economic model with geographic, space, social, cultural and environmental conditions of the Archipelago, together with factors like: (i) political national that does not know the particularities and specificities of this zone of the country, (ii) interinstitutional lack of joint in the different levels from the public administration which they concur there, (iii) absence of operation of the Gobernación Departamental like administrator of the regional public management, (IV) absence of effectiveness population policy to control their indiscriminate increase and (v) lack of social conscience of inhabitants as visitors of the islands with respect to the adapted use of their natural resources and its constitutional and legal obligations to participate in the management like executors or veedores, among other aspects, jeopardizes their development in order to reach the environmental sustainability.

KEY WORDS: Model of Development, Sustainable Development, Biosphere Reserve, Free Port, Environmental Problematic, UNESCO, Economic Opening, Archipelago, *Seaflower*

1. *Candidata Msc en Medio Ambiente y Desarrollo Instituto de Estudios Ambientales - IDEA Universidad Nacional de Colombia lilianarodrig1@hotmail.com*

1. MODELOS DE DESARROLLO IMPLANTADOS EN EL ARCHIPIÉLAGO Y SUS CARACTERÍSTICAS DURANTE EL PERIODO 1620 - 2002¹

La economía del Archipiélago actualmente presenta serias dificultades y el gobierno nacional aun no ha logrado consolidar una alternativa de desarrollo en esta materia para esta parte del país a pesar que a lo largo de su historia se han instaurado diferentes modelos de desarrollo algunos de los cuales si bien es cierto ofrecieron ventajas en el corto plazo para sus habitantes también trajeron consigo efectos ambientales y sociales irreconciliables en el largo plazo. De esta manera se tiene que: (i) la agricultura perdió el protagonismo de que gozó en otros tiempos, entre otras cosas por la competencia que por el suelo se presenta con actividades urbanas de alta valorización, (ii) el comercio dejó de ser viable con la caída del Puerto Libre², (iii) el turismo no se ha logrado posicionar como actividad líder, y (iv) la pesca, de la cual se desconoce su real potencial, carece además de tecnificación y manejo racional (UNAL, 2001, p. 26).

1 Se entiende como modelo de desarrollo, la manera en que una sociedad utiliza los recursos, se interrelaciona con otras sociedades, responde a los cambios y procesos de creación propios y exógenos, estructura los arreglos institucionales para logra sus objetivos y distribuye los resultados de la actividad productiva en su propio seno. Un plan de desarrollo, por su parte, es el instrumento mediante el cual se establecen las acciones, actividades y recursos tendientes a concretar y ejecutar el modelo de desarrollo durante un periodo dado.

Los niveles de implementación de los modelos y planes de desarrollo se diferencian el local, regional, nacional e internacional, entendiéndose que lo local no está determinado a priori sino que por el contrario es una categoría conceptual que se construye por parte de los actores involucrados, de manera que éste no es ni una escala, ni una división político administrativa ni un sistema de interacciones. Lo local es un concepto relativo, construido siempre en relación a un global que va cambiando según el territorio que se defina. La agrupación de varias localidades caracterizadas por (i) la homogeneidad en el ámbito histórico, cultural, geográfico o económico y (ii) la actuación con miras a la consecución de fines e intereses comunes dan lugar a las regiones que al unirse con otras dan lugar a lo nacional y global.

2 Actualmente predominan las importaciones sobre las exportaciones, las primeras dirigidas principalmente hacia el abastecimiento de alimentos y otros renglones de la canasta familiar, las cuales se caracterizan por sus altos costos debido a factores como el costo de su transporte hasta el Archipiélago. A excepción del coco y el pescado, todos los alimentos se importan del interior del país y de Estados Unidos, Francia, Japón, Taiwán y países de Centro América.

3. Banco de la República de Colombia.

4. En 1848 el Archipiélago recibió el carácter de "Puerto Franco" por el General Tomas Cipriano de Mosquera.

1.1. Producción agrícola para autoconsumo y exportación³

Las primeras plantaciones sostenidas con mano de obra negra esclava procedente de Jamaica y otras islas antillanas que se formaron en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina corresponden a la década de 1780 cuando las bases comerciales y militares protestantes fortificadas y hasta ese momento de carácter permanente habitadas por marinos, colonos y aventureros holandeses e ingleses desde 1620 fueron doblegadas por el imperio español tras continuas luchas económicas y políticas.

No obstante, fue durante las últimas décadas del dominio colonial español que las islas se destacaron por su rica producción agropecuaria y marina y por sus variadas fuentes de agua dulce y reservas madereras. En la isla de San Andrés, el terreno era apto para producir caña dulce, maíz, plátanos, ñame, yucas, naranjas dulces y agrias, otras frutas y raíces, siendo el algodón el cultivo más importante, mientras que en Providencia se encontraban maderas y cedros además de gran variedad de peces y tortugas. En San Luis de Mangle se producía frutas, maíz, cocos, algodón y una variedad de ganados (vacuno, porcino, cabras y ovejas) además de riqueza en peces, tortugas y Carey.

Vinculadas a Jamaica para su abastecimiento e intercambios y para la venta del mejor algodón del Caribe occidental, éstas estaban más integradas a la vida económica anglosajona en el Caribe, incluyendo Honduras Británica y la costa de Mosquitia, que al virreinato de la Nueva Granada a pesar que en 1803 éste las integró a su administración y control jurídico político por medio de una real cédula de noviembre, argumentando para ello la cercanía del virreinato para acudir en clave de defensa y de auxilio.

En 1912 el gobierno creó la Intendencia Nacional de San Andrés y Providencia por medio de la ley 52 de 26 de octubre, conformada por una comunidad de agricultores, pescadores y comerciantes mayoritariamente protestantes (bautistas desde 1847), especializados en la producción y exportación algodón, tabaco, coco y en años más recientes, los excedentes de frutas como limones, naranjas, aguacates y mangos, entre otros. El coco se vendía en Cartagena, Barranquilla, o en otros países del caribe, sin embargo, su mercado principal era Estados Unidos.

1.2. Modelo de Puerto libre

La historia del comercio en el Archipiélago se inició en la década de los años 50, durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla cuando a partir de la Ley 13 de noviembre de 1953 se declaró el Archipiélago como «Puerto Libre»⁴ con el propósito de propiciar su desenvolvimiento económico, dotarlo de renta e ingresos propios, y además, incrementar la creación de infraestructura turística tal como efectivamente ocurrió, lo cual se concretó a través del Decreto N° 0445 de 1960 reglamentario de la Ley 127 de 1959 que estableció libertad de ingreso y exención del pago de derechos de aduana para la importación de mercancías a dicho territorio, lo que alentó a un creciente número de comerciantes nacionales y extranjeros a establecer en la isla almacenes dedicados al comercio de mercancías (Camcomer – SAI, 1999).

Lo anterior, provocó una fuerte inmigración de colombianos continentales y extranjeros para atender funciones comerciales y laborales, hecho que condujo a un crecimiento poblacional desmedido con las consecuentes: (i) introducción de idioma, costumbres e instituciones ajenas a la

región que crearon tensiones con los antiguos nativos que hoy son minoría y tienden a la marginalidad, (ii) marcada presión sobre el espacio urbano caracterizado por escaso planeamiento, insuficiencia de servicios públicos y alta congestión vehicular, (iii) concentración de los beneficios económicos y (iv) degradación ambiental que se manifiesta en la destrucción de más de la mitad de los arrecifes coralinos, deterioro del paisaje natural producto de la incontrolada construcción de conjuntos residenciales y turísticos y principalmente agotamiento por uso indiscriminado de recursos básicos y limitados como el suelo y el agua.

1.3. La apertura económica de la década de los noventa

A principios de la década de los noventa la política de apertura económica adoptada por el país, le hizo perder competitividad al Puerto Libre con medidas como el desmonte del 15% del impuesto sobre la salida de mercancías extranjeras causando grave daño a las finanzas del departamento con la consecuente afectación en la calidad de vida de la población local. El desempleo en la isla de San Andrés pasó de 2.5% en 1993 a 7.5% en 1999⁵ siendo los más afectados los pobladores nativos con una tasa de desempleo de 9.3% frente a una de 6.7% para los no raizales según el censo de 1999.

El turismo aunque actualmente se encuentra en los primeros renglones de generación de ingresos, también fue afectado por la apertura económica. Según la Asociación Nacional de Agencias de Viajes, los vuelos desde el continente a la isla pasaron de 19,807 en 1995 a 16,013 en 1998 presentando una reducción de aproximadamente 20 por ciento. Por otra parte, mientras que en 1998 el promedio mensual de vuelos entre Bogotá y San Andrés fue de 74 éste fue de 38 durante el primer semestre de 2002 (UNAL, 2002). Lo anterior muestra que los dos sectores de la economía impulsados por el Puerto Libre, comercio y turismo, fueron fuertemente golpeados con la introducción de la apertura económica como quiera que ambos se encontraban mutuamente relacionados, sin embargo, el consumo de los recursos naturales y el deterioro del ambiente no se detuvo debido entre otras razones a que los cambios en los patrones de consumo que se produjeron como resultado del contacto que se dio entre las culturas locales con la de los inmigrantes han perdurado en los habitantes del Archipiélago.

2. EFECTOS DE LOS DIFERENTES MODELOS DE DESARROLLO SOBRE LA CONDICIÓN AMBIENTAL DEL ARCHIPIÉLAGO

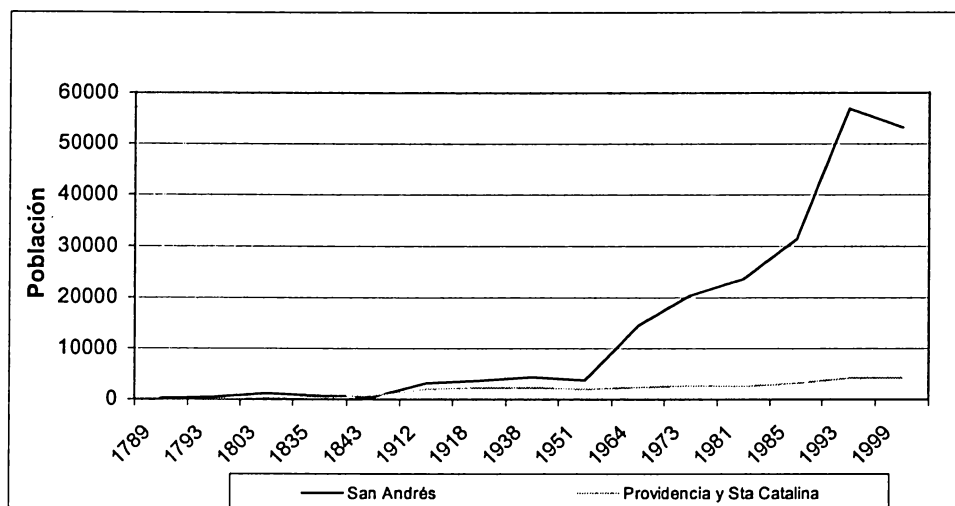
La relación de los isleños con su medio natural fue sostenible hasta 1953 momento hasta el cual el crecimiento poblacional estaba acorde con las posibilidades de producción del ecosistema. No obstante, con la declaración de la isla como Puerto Libre se impuso un modelo de desarrollo ajeno al medio natural y cultural que ocasionó un grave impacto al estilo tradicional isleño para relacionarse con su entorno, construir su hábitat y establecer vínculos con el ambiente debido principalmente al desmedido crecimiento poblacional que este evento trajo para el Archipiélago.

En efecto, la implantación de los modelos de desarrollo instaurados a lo largo de su historia en esta zona del país ha conllevado a la variación numérica de sus habitantes y en consecuencia a la presión sobre su patrimonio natural. La instauración del Puerto Libre, por ejemplo, dio lugar a que de 5675 habitantes censados en 1951 se pasara a 61047 habitantes en 1993, es decir, que en 42 años la población aumentó en 55372 habitantes mientras que en la época de actividad agrícola la variación correspondió a 5445 habitantes en un periodo de 162 años lo que explica la armonía hombre - naturaleza reportada para este periodo. Tras la apertura económica este crecimiento tiende a revertirse como quiera que de 1993 a 1999 se presentó una disminución de 3723 habitantes en la población total del Archipiélago probablemente como consecuencia de la salida de residentes de esta zona del país por falta de oportunidades laborales así como de las políticas de control poblacional instaurado por el gobierno local con apoyo del gobierno nacional.

La isla de San Andrés – SAI, ha soportado gran parte de esta explosión demográfica hasta el punto de ser considerada como una de las más densamente pobladas del Caribe y del mundo con una ocupación de 1969 personas por Kilómetro cuadrado frente a otras como la de Aruba con 315 hab/km², Bonaire con 314 hab/km², Curazao con 337 hab/km², Gran Caimán con 32 hab/km² o Santa Lucía con 212 hab/km² por citar algunos ejemplos (Coralina, 1997, p. 10). En cuanto a la población flotante, en San Andrés se encuentran 17.54 residentes por turista los cuales comparten diariamente el reducido espacio insular y unos recursos naturales cada vez más escasos como el suelo y el agua que finalmente redundan en el deterioro de la calidad de vida de sus habitantes (Coralina – PAT, p. 10).

5. Tras la reestructuración administrativa de finales de 1999, posterior al censo, esta cifra se incrementó a 10,9%

Figura 1.
Comportamiento de la población
en el Archipiélago de San
Andrés, Providencia y Santa
Catalina 1789 - 1999



Fuente. Para los años 1789 a 1993 - Contraloría Departamental de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas. Informe ambiental de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 1995. Pág. 25. Para 1999 - Plan de Acción Trienal 2001 - 2003 de Coralina. Pág. 10

Se estima que el acuífero de la isla de San Andrés puede proveer aguas subterráneas para satisfacer las necesidades en agua de 30000 habitantes (Howard, 2002) cuando la población actual de la misma es de 53159 personas con una demanda per capita para la población residente del orden de 150 litros/día - habitante y para la población flotante de 289 litros/día - turista (Coralina - PAT, p.11), cifras que superan el volumen de 80 litros mínimo necesario para una calidad de vida razonable, lo que evidencia la ausencia de una cultura de ahorro del recurso y el alto riesgo por escasez a que está expuesta la población isleña, el cual se ve agravado por la reducción en la calidad del mismo por efectos de la intrusión de aguas salinas, la contaminación por lixiviados de aguas residuales o daños a la cuenca hidrográfica.

De los 4500 pozos de agua subterránea que existen en SAI solo 53 poseen concesión otorgada por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - Coralina donde el sector hotelero es el que mayor consumo presenta, seguido del acueducto y del sector comercial (ver Tabla 1), pozos que para el caso de algunos restaurantes y residencias se encuentran ubicados cerca de los sépticos cuyos desechos contaminan el recurso⁶, el cual a pesar de su baja calidad debe ser utilizado por los habitantes especialmente del sector centro de la isla debido a la poca cobertura que tiene el acueducto⁷, contaminación que de acuerdo con la Sociedad Quebecense de Tratamiento de Aguas Residuales puede tener su origen en que los pozos sépticos deben estar alejados como mínimo 16 metros de las fuentes de agua doméstica lo cual no sucede por lo menos para 19 de los 36 pozos detectados por Coralina en el diagnóstico que la corporación realizó en el 2001 sobre el estado físico de los pozos de restaurantes en SAI.

Tabla 1.
Consumo de agua subterránea
concedido por la Corporación por
tipo de sector usuario

Sector Usuario	Nº de concesionados	Consumo (m3/día)	% participación
Comercial	23	732.65	17.3 - 15.6
Hotelero	29	2124.82	50.1 - 45.3
Acueducto	1	1382.4 (v) - 1836.0 (i)	32.6 - 43.3
Total	53	4239.9 (v) - 4693.5 (i)	100.0 - 100.0

(v) En época de verano (i) En época de invierno

Fuente. CGR. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral abreviada a Coralina 2002

6. Aproximadamente el 65% de la población usa pozos sépticos sin revestimientos (SSPP, 1997)

7. De acuerdo con el informe de la SSPP de mayo de 2001, el acueducto en San Andrés tiene una cobertura de 4.228 usuarios frente a una población de 53.159 personas que aproximadamente puebla la isla, según el censo piloto de población y vivienda realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE en 1999.

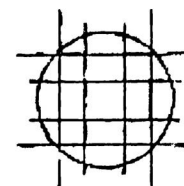
Según estudio del Invermar de 1999, aproximadamente el 50% del arrecife en las aguas costeras de la isla ha presentado mortalidad como consecuencia de los procesos de eutroficación y contaminación producto de los vertimientos y desagües de alcantarillado y lixiviados de pozos sépticos ocasionadas entre otras razones por la deficiente cobertura del alcantarillado que solo llega al 6% en los cuatro distritos definidos para SAI y por el no desarrollo de acciones concretas para el tratamiento y disposición final de aguas residuales.

La producción de residuos sólidos, por su parte, que en 1990 correspondía a 42 toneladas/día en alta temporada turística pasó a una generación diaria comprendida entre los 80 y 120 toneladas en temporadas baja y alta, respectivamente. Las actividades turísticas han sido identificadas como las mayores auspiciadoras de esta situación en la que el cartón, plásticos y envases no retornables y no biodegradables, entre otros, son los materiales que sobresalen en la composición de las basuras, cuya disposición final está lejos de ser un problema resuelto.

En cuanto al recurso suelo, el aumento de la población también ha incidido en la modificación acelerada de la infraestructura urbana que de cubrir en 1944 una superficie de 4.7 has lo cual representaba el 1.74% de la superficie total de la isla pasó a 83.5 has en 1996 equivalente a aproximadamente 31% de toda la superficie de la isla y que ante la incapacidad de la isla de proveer materiales de construcción ha generado serias deficiencias técnicas y arquitectónicas en la construcción de viviendas (Coralina, 1997, p.8).

Hay quienes opinan que tanto el problema de oferta de agua para consumo como el manejo de los residuos sólidos no necesariamente debe ser atribuido al crecimiento poblacional sino a la ausencia de implementación de tecnologías como la desalinización del agua del mar para producir agua potable. Sin embargo, esto es cierto para aquellas regiones del mundo donde su situación económica y orden político permiten la consolidación de este tipo de soluciones que para San Andrés resultan remotas dada la negligencia administrativa que ha caracterizado a la clase dirigente de la región la que a pesar de contar con alternativas de este tipo instaladas en la isla, éstas son dejadas a la intemperie a merced del deterioro como es el caso de la planta desalinizadora que tiene una capacidad de 34.5 l/s pero que se encuentra fuera de servicio por falta de suministro de energía (UNAL, 2001, p.104).

Además, es de anotar que así el servicio de suministro de agua desalinizada pudiera ser prestado a los isleños, sus costos difícilmente lograrían ser cubiertos por éstos, toda vez que en San Andrés el 32% de la población en edad de trabajar no recibe ingresos y de la población de diez años y más que recibe ingresos, el 67% lo hace por menos de 4 salarios mínimos y el 32% por menos de un salario mínimo (Coralina – PAT, p.10), lo cual apenas si les alcanza para cubrir sus necesidades básicas y donde el turismo paradójicamente además de ser la mayor generadora de residuos sólidos y de consumo de agua es la principal fuente de empleo, lo que pone en evidencia el desequilibrio que existe entre ambiente y desarrollo en esta zona del país y el dilema que representa solucionarlo.



3. GESTIÓN ESTATAL ACTUAL FRENTE A LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL DEL ARCHIPIÉLAGO

En temas críticos como el de producción de residuos sólidos, en 1970 los sistemas de limpieza, recolección y manejo operaban sin ningún control y se disponían directamente al mar en el sector denominado Morris Landig. En 1985 se da luz verde a la construcción de una planta de recuperación de basuras que consideraba su manejo integral en términos de recolección, manejo y disposición y aplicaba el reciclaje e incineración. Entre los años 1985 y 1989 el servicio mejoró al punto de convertirse en un programa bandera de la administración intendencial. A principios de la década de los años noventa, la planta seleccionadora de basura, la idea de los centros de acopio y reciclaje en la fuente se abandonó hecho que sumado al manejo inadecuado del sitio de disposición final y al abandono de que ha sido sujeto por parte de la administración llevó al relleno sanitario Magic Garden a convertirse en un botadero a cielo abierto cuyo impacto ambiental redundó en la afectación de la población aledaña y que en abril de 2002 condujo al cierre de la vía por parte de la comunidad afectada con el propósito de llamar la atención del Estado (CGR, 2002, pp.15 – 16).

Sin embargo, el hecho más representativo que ha marcado la realidad insular reciente, radica en la interposición de una tutela que en 1994 hiciera el entonces Defensor del Pueblo en contra de la Gobernación Departamental tendiente a garantizar para la comunidad de San Andrés y Providencia el derecho a la vida, la salud y a gozar de un ambiente sano, toda vez que se adujo entre otros aspectos la contaminación de aguas subterráneas y del medio ambiente por falta de alcantarillado como sustento de la petición y sobre la cual se fijó un plazo de tres años a partir de la notificación de la confirmación de la Corte Constitucional a la sentencia del tribunal de Cartagena de fecha 30 de junio de 1995 para la ejecución de las obras de acueducto y alcantarillado y en particular de la planta de tratamiento de aguas servidas (UNAL, 2001, pp. 97 – 99).

Actualmente sobre el particular se tiene que: (i) el término dado por la tutela para cumplir con las obligaciones allí estipuladas venció hace aproximadamente cuatro años y medio, (ii) hasta la fecha solo existe una cobertura de alcantarillado del 6% en la isla⁸ y (iii) no existe en San Andrés y Providencia un sistema de tratamiento de aguas residuales en operación que trate por lo menos las aguas provenientes del alcantarillado ante la ausencia de una mayor cobertura del mismo. Lo anterior sin mencionar los loteos y construcciones que se vienen realizando de manera ilegal en la isla y que están dando lugar a cambios en los usos del suelo a pesar de haberse determinado igualmente por la vía de la tutela en mención la prohibición de esta actividad hasta tanto no se hicieran efectivas las disposiciones en ella contenidas.

Es de anotar que el limitar el otorgamiento de las licencias de construcción también restringió indirectamente el de la concesión de licencias ambientales hasta que no se resuelva el problema de servicios públicos de la isla, razón por la cual, los únicos trámites de licencias ambientales que ha adelantado Coralina, desde el fallo de la tutela de 1994 se encuentran asociados a la construcción de obras de acueducto y alcantarillado. No obstante lo anterior, en el 2002 la corporación ambiental identificó nuevos loteos, actividad que debe ser controlada por la oficina de Planeación Departamental y que a pesar de los requerimientos que le ha hecho la autoridad ambiental continua bajo condiciones de ilegalidad.

De lo anterior se deduce que fue peor el remedio que la enfermedad como quiera que a pesar de que con la tutela se buscaba dar solución definitiva a la crisis ambiental presente en San Andrés, la falta de compromiso y la ausencia de articulación entre las diferentes instancias del estado tanto nacional como regional y local frente al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de carácter ambiental desembocó en una situación de ingobernabilidad en el Archipiélago que aún no ha sido superada y que difícilmente se hará hasta tanto no se restablezca el orden económico y social además de las buenas prácticas de la administración pública que garantice la distribución equitativa en términos de beneficios sobre la población de los resultados de su gestión.

Otros factores que han incidido en la actual situación de deterioro ambiental del Archipiélago y en concreto de la isla de San Andrés son:

3.1. Políticas nacionales que no atienden las particularidades de la región

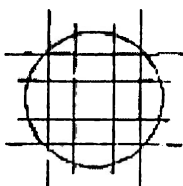
La política nacional "el que Contamina Paga" formulada y reglamentada mediante el Decreto 901 de 1997 del Ministerio del Medio Ambiente – MMA, en el que se establece el cobro de las tasas retributivas como instrumento económico que busca modificar los comportamientos de los usuarios de las fuentes de agua como vertedero en cuanto a disminución en el tiempo de la carga que éstos aportan a los cuerpos hídricos o el programa Plan Verde con el que se busca alcanzar el restablecimiento total o parcial de la estructura y función de ecosistemas estratégicos a fin de recuperar la oferta de bienes y servicios ambientales y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, constituyen dos ejemplos de medidas de política de orden nacional que fueron generadas sin atender a la realidad regional del Archipiélago y en consecuencia no alcanzaron los propósitos para los cuales fueron emitidas, dada su inviabilidad bajo las condiciones actuales y particulares insulares que se exponen a continuación:

A pesar que en agosto de 1998 se reglamentó por parte de Coralina el cobro de la tasa retributiva para el Archipiélago (Resolución 561 de agosto 20 de 1998) aún no se ha cumplido con la meta regional de reducción acordada en 50% para los parámetros de Demanda Bioquímica de Oxígeno - DBO y Sólidos Suspendedos Totales - SST (ver Tabla 2) con la particularidad que el citado Decreto vence en agosto de 2003. Lo anterior se debe a que no obstante haberse construido algunas obras como la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de San Andrés que solucionarían parte de la problemática de vertimientos de la isla⁹, ésta se hizo sin cumplir con los parámetros establecidos en la Ley, razón por la cual la autoridad ambiental no le concedió la licencia ambiental y por lo tanto nunca se puso en funcionamiento.

Con el cobro de la tasa retributiva se esperaba que el ente territorial se motivara a invertir los recursos que destinaría por este concepto a subsanar las deficiencias del equipo instalado o que optara por establecer otra alternativa de tratamiento, situaciones que no han sucedido debido a que el ente territorial tampoco asumió esta obligación como quiera que de los \$664.6 millones

8. Comunicación del 16 de agosto de 1995 dirigida por el Gobernador Departamental al Ministerio del Medio Ambiente.

9. La Planta de Tratamiento de Aguas Residuales se construyó antes que se expidiera el Decreto 901 de 1997.



AÑO	SEM	F R	CARGA LINEA BASE		META CONCERTADA		CARGA ACTUAL		% REDUCCION	
			DBO	SST	DBO	SST	DBO	SST	DBO	SST
			Kg/SEM	Kg/SEM	Kg/SEM	Kg/SEM	Kg/SEM	Kg/SEM		
1998	2	1	2152.05	2518.31	1076.025	1259.155	2152.05	2518.3	0%	0%
1999	1	1.5	2152.05	2518.31	1076.025	1259.155	2136.58	2190.45	1%	13%
1999	2	2	2152.05	2518.31	1076.025	1259.155	2158.53	2218.08	0%	12%
2000	1	2.5	2152.05	2518.31	1076.025	1259.155	2039.69	2505.1	5%	1%
2000	2	3	2152.05	2518.31	1076.025	1259.155	1883.99	2269.6	12%	10%
2001	1	3.5	2152.05	2518.31	1076.025	1259.155	2087.17	2340.2	3%	7%
2001	2	4	2152.05	2518.31	1076.025	1259.155	2104.16	2265.1	2%	10%
2002	1	4.5	2152.05	2518.31	1076.025	1259.155	2102.45	2361.6	2%	6%
2002	2	5	2152.05	2518.31	1076.025	1259.155	2040.75	2236.6	5%	11%

Fuente. Coralina. Subdirección de Gestión Ambiental

(pesos constantes de 2002) que le han sido facturados a la Gobernación Departamental¹⁰ desde la implementación del instrumento solo ha cancelado \$82.5 millones, anulando el efecto de la tasa cuyo pago es incierto debido a que desde el 2001 la administración departamental se encuentra bajo el programa de saneamiento fiscal establecido por el gobierno nacional¹¹, intervención que restringe la asignación de recursos de inversión al ente territorial hasta que depure su situación financiera

Otra alternativa que Coralina ha contemplado para llevar a cabo el cobro de la tasa es hacerlo de manera directa sobre los usuarios domésticos considerando que el principal sistema de eliminación de excretas en la isla de San Andrés corresponde a pozos sépticos domésticos debido a la baja cobertura del alcantarillado en la misma (6%). Sin embargo, esta opción no es operativa ni económicamente viable como herramienta para incentivar la descontaminación hídrica toda vez que el monto que pagaría cada usuario por sus vertimientos (\$16.652,5) no cubriría la destinación de recursos que tendría que hacer la autoridad ambiental para llevar a cabo el monitoreo individual que se requiere para el cálculo de la tasa (\$405.317) (Coralina, 2002). Una situación similar sucedería con la tasa por uso de agua dado que ésta proviene de pozos de agua subterránea generalmente de naturaleza doméstica.

El Plan Verde, por su parte, que se desarrolló en el marco del convenio 110 de 1999 suscrito entre Coralina y la Unidad Coordinadora del Ministerio del Medio Ambiente para el Crédito BID 774 OC-CO y 910 SF-CO, al momento de su liquidación presentó una ejecución de solo el 10% de las metas inicialmente estipuladas¹² debido, como el mismo Ministerio lo reporta en informe de comisión de fecha 28 de diciembre de 2001 (MMA, 2001), a que: (i) las actividades de reforestación que se llevan a cabo en las islas de San Andrés y Providencia presentan desarrollos y accionares diferentes a las ejecutadas en la parte continental del país, marco de referencia bajo el cual se formuló el Plan Verde, (ii) la subsistencia actual del isleño no depende de la agricultura lo que hace que los predios no sean cultivados de manera intensiva con fines comerciales y por lo tanto que los procesos de concertación para la siembra de los mismos, figura bajo la que funciona el Plan Verde, no prosperen¹³ y (iii) los costos de mano de obra o la consecución de substrato para la producción de material vegetal en las islas está muy por encima de los que se encuentran en la parte continental del país, entre otros aspectos que no fueron considerados por el Ministerio al momento de formular e implementar este programa en el Archipiélago y que comprometieron su cumplimiento (CGR, 2003).

3.2. Políticas de control poblacional ineficaces

Mediante el artículo 22 del Decreto 2762 de 1991, se creó la Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE, como un órgano de la administración departamental con la función de fijar de acuerdo con las normas constitucionales y legales la política de control de densidad poblacional del Archipiélago. Para tal efecto y conforme el literal h del artículo 26 del Decreto 2762 de 1991, se dispuso que la junta de la OCCRE debe diseñar e implementar mecanismos y programas para lograr la salida definitiva de personas del Archipiélago con el fin de reducir este índice demográfico¹⁴.

En desarrollo de esta disposición se creó mediante Decreto 225 de abril 12 de 2000 un Comité Operativo para ejecutar un programa de retorno voluntario para aproximadamente 1000

Tabla 2.

Comportamiento de la meta de reducción por la aplicación de las tasas retributivas durante el periodo 1998 – 2002, en la Isla de San Andrés

10. Principal usuario objeto de cobro con una participación del 86.6% del total de los recursos facturados por la autoridad ambiental en SAI

11. En virtud de la Ley 550 de 1999 y reglamentado mediante el Decreto 2249 de 2000 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

12. Coralina ejecutó 19.3 hectáreas de las 200 hectáreas de plantaciones protectoras productoras que convino con el Ministerio del Medio Ambiente.

13. La concentración de las actividades económicas, urbanas y sociales del Archipiélago en el turismo representado en comercio y hotelería como resultado de la introducción del Puerto Libre, ofreció oportunidades diferentes a sus habitantes quienes relegaron el desarrollo de prácticas agrícolas para asumir los oficios que les trajo el nuevo modelo.

14. Documento del Gobierno Nacional sobre el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina al Gobernador departamental.

familias residentes legales habitantes de San Andrés diseñado por la Red de Solidaridad Social y el Inurbe con un tiempo estimado de ejecución de tres años. Dicho Comité se conformó por la Gobernación Departamental, las Secretarías del Interior y de Planeación, la Dirección de la OCCRE, el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, los representantes de la comunidad raizal y las Direcciones del Inurbe y de la Red de Solidaridad.

No obstante, este tipo de política recibió poco interés por parte de los habitantes de la Isla de San Andrés como quiera que ofrecía cubrir los gastos de asentamiento en el Continente solamente de los tres primeros meses después de abandonada. En diciembre de 2000 solo se presentaron 75 familias los requisitos establecidos por el Comité¹⁵. Frente a esta situación el gobierno nacional tomó algunas medidas para hacer efectivo este plan, de las cuales unas ya fueron desarrolladas, tales como: (i) la realización del censo de población y vivienda adelantado por el DANE en mayo de 1999, (ii) el inicio del proceso de modernización tecnológica y administrativa de la OCCRE reiterando sus funciones policivas a fin de controlar la residencia ilegal o la permanencia obtenida de manera irregular¹⁶ y (iii) desestimulando la inmigración de visitantes mediante el cobro de un impuesto de entrada a las islas (Unidandes), medidas que a pesar de su contundencia no han sido suficientes para controlar de manera efectiva la densidad poblacional de la isla.

3.3. Falta de conciencia social ambiental

En la isla de San Andrés aún se añora el paternalismo del Estado que introdujo el modelo de Puerto Libre a tal punto que sus habitantes actualmente insisten en proponer su restauración como alternativa de desarrollo a pesar de conocerse los efectos que este sistema económico les dejó en términos de deterioro ambiental y agotamiento de los recursos naturales y cuyas implicaciones perciben diariamente. Sin embargo, es de entender que ante la crisis económica y el bajo nivel de desempleo que actualmente impera en SAI los isleños busquen una salida rápida para satisfacer sus necesidades básicas y que mejor que una cuyos beneficios en términos monetarios ya conocen aún a costa de su patrimonio natural, pero que en el largo plazo les cobra el alcance de sus acciones desmedidas.

De la misma manera, existe desconocimiento sobre la disponibilidad de los recursos naturales de la isla y sobre las prácticas adecuadas tanto para su uso como para su conservación, al igual que sobre la competencia de las diferentes entidades e instancias estatales con injerencia en el territorio insular como quiera que una parte de la comunidad le atribuye responsabilidades a la autoridad ambiental que corresponden a otras entidades tales como la construcción del alcantarillado que es una obligación de la Gobernación Departamental, hecho que compromete un ejercicio efectivo de la participación ciudadana en esta zona del país, hecho que demanda la necesidad de implementar campañas masivas de educación y de toma de conciencia dirigidas hacia la población tanto residente como turista.

4. EL MODELO DE RESERVA DE BIOSFERA UNA ALTERNATIVA QUE REQUIERE DEL CONCURSO DE TODOS

La Ley 99 de 1993 en el párrafo 2 del artículo 37 constituye al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como reserva de biosfera¹⁷, asignándole al consejo directivo de Coralina la tarea de coordinar las acciones a nivel nacional e internacional para darle cumplimiento a dicha disposición. De esta manera la corporación en unión con el Ministerio del Medio Ambiente inició en 1997 gestiones ante la UNESCO con el propósito de procurar la nominación del Archipiélago como Reserva de Biosfera *Seaflower* en el programa "El hombre y la Biosfera", declaratoria que se alcanzó en el mes de noviembre de 2000.

En el Plan de Manejo de la reserva en mención, se estableció que Coralina sería la entidad encargada de su administración por lo menos durante los primeros años de funcionamiento frente a lo cual la entidad ha iniciado el desarrollo de las estrategias que igualmente fueron definidas en el mismo plan: (i) zonificación, (ii) participación comunitaria, (iii) educación ambiental y (iv) fortalecimiento de la capacidad institucional con el propósito de dar solución a los principales problemas que afronta el Archipiélago en materia ambiental: (i) sobrepoblación, (ii) inadecuado manejo de residuos sólidos, (iii) deficiente uso del recurso hídrico, (iv) inadecuada recolección,

15. Ser familias de Inmigrantes Residentes Legales en el Archipiélago sin capacidad para obtener o mejorar su solución de vivienda o con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos legales que los incentivara a acceder al programa de Relocalización de familias inmigrantes asociado al de Retorno Voluntario (DNP, 1999).

16. En febrero de 2001 fueron trasladadas 80 personas en aviones de la Fuerza Aérea Colombiana - FAC y la Policía Nacional previo a un operativo conjunto en el que fueron retenidas 146 personas que estuvieron a disposición de la OCCRE de las cuales 80 tenían resolución ejecutoriada que les declaraba en situación irregular.

17. Las Reservas de Biosfera buscan fomentar y mostrar una relación equilibrada entre la humanidad y el medio ambiente es decir que constituyen algo así como laboratorios experimentales del concepto de Desarrollo Sostenible. Constituyen una red mundial en cuyo seno se promueve el intercambio de información, experiencias y personal científico en especial entre las reservas de biosfera con tipos de ecosistemas semejantes y/o con experiencias similares en la solución de problemas relacionados con la conservación y el desarrollo. Así, la red mundial de Reservas de Biosfera contribuye a alcanzar los objetivos del Convenio de Diversidad Biológica y el Programa 21.

transporte y disposición de aguas residuales, (v) vulnerabilidad de los asentamientos humanos, (vi) uso inadecuado del suelo y (vii) deterioro de los ecosistemas estratégicos.

No obstante, en el desarrollo de esta tarea, la Corporación Autónoma como órgano administrativo de la Reserva de Biosfera *Seaflower* (UNESCO, 1998) evidencia las mismas problemáticas que han sido identificadas para los diferentes países de América Latina que cuenta en sus territorios con estas áreas experimentales de interacción hombre – naturaleza y que les han impedido su consolidación y afianzamiento, tales como: (i) recorte de recursos económicos y humanos por parte del gobierno nacional, (ii) discontinuidad de los equipos técnicos y responsables políticos bien sea por los cambios de administración o por las políticas de población existentes en el Archipiélago, (iii) una legislación ambiental insuficiente y/o con una escasa aplicación y capacidad de control y (iv) insuficiente articulación interinstitucional (Danielle, 1998).

Considerando lo anterior y además que es en un organismo gubernamental de carácter ambiental sobre quien actualmente recae la administración de la Reserva de Biosfera *Seaflower*, tal como sucede para la mayoría de las Reservas de Biosfera declaradas en el mundo sin que aún exista una realmente constituida, se teme por parte de algunos sectores del país que la administración de la misma se oriente principalmente hacia la conservación de los ecosistemas y el patrimonio natural restringiendo el desarrollo de las actividades de tipo económico y cultural situación que comprometería la implementación del concepto de Reserva en sí mismo, razón por la cual se ha llegado a plantear que para el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se debe considerar un esquema de administración mixto y no gubernamental el cual debe ser liderado por la gobernación departamental (UNAL, 2002).

Sin embargo, el desarrollo histórico de la administración pública en esta zona del país, la cual ha sido cuestionada por su “poca voluntad política para adoptar y desarrollar procesos de planeación y planificación” con su consecuente “baja capacidad institucional que ha redundado en que las funciones de su competencia han sido asumidas por otras entidades”, dan cuenta de una Gobernación Departamental que difícilmente podría asumir las labores de: (i) asesorar en cualquier forma a la Comisión Comunitaria y demás órganos de la reserva, (ii) formular proyectos ambientales presentados por la Comisión Comunitaria y (iii) formar parte de determinado grupo de proyectos, que se conforme teniendo en cuenta el perfil técnico del mismo, tareas propias del órgano administrativo de una Reserva de Biosfera.

Lo anterior se sustenta además en el hecho de que la gobernación departamental, a pesar de formar parte activa del Consejo Directivo de Coralina paradójicamente es la instancia que más incumple los mandatos de carácter ambiental establecidos para los entes territoriales tanto en la Constitución Nacional como en la ley, lo que hace pensar que en las actuales circunstancias la implementación del concepto de Reserva de Biosfera en el archipiélago bajo su liderazgo se haría cada vez más lejano.

Es en este contexto y con el propósito de procurar una solución a la compleja crisis que atraviesa San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que actualmente cursan en el Congreso de la República de Colombia dos proyectos de ley, ambos orientados a expedir un Estatuto Especial para este territorio insular en el que se restablezca su condición de Puerto Libre con la diferencia de que uno de ellos ofrece una alternativa integral para el manejo de los temas sociales, ambientales, económicos y culturales mientras que el otro hace principal énfasis en el tema tributario y la consolidación de la isla como centro financiero del Caribe.

Iniciativas como éstas indican que existe preocupación a nivel nacional sobre el futuro del Archipiélago, sin embargo antes de tomar cualquier decisión es preciso que el país se detenga a pensar a partir de las enseñanzas de la historia sobre qué destino quiere para las islas y sus habitantes¹⁸ y una vez lo tenga claro, dirija su desarrollo a la luz de las tres reglas básicas del manejo ambiental: (i) la tasa de aprovechamiento de los recursos renovables debe ser inferior o igual a su tasa de renovabilidad¹⁹, (ii) la tasa de aprovechamiento de los recursos no renovables debe ser inferior a la tasa de sustitución y (iii) la tasa de producción y disposición de residuos de todo orden debe ser menor que la tasa de absorción por parte del medio natural, no hacerlo de esta manera se terminará por profundizar la crisis que inicialmente se pretende solucionar.

Si la decisión es la de definitivamente comprometerse con la implementación de la Reserva de Biosfera, es preciso que el país igualmente tenga claro que la responsabilidad de esta tarea no

18. (i) Un Puerto Libre que en el contexto de globalización en el cual se encuentra inmerso el país le ofrecería importantes ventajas comparativas en términos de comercialización de mercancías y en consecuencia de generación de empleo pero que a su vez promovería nuevamente la acelerada llegada de inmigrantes comerciantes y visitantes que terminarían por agotar los recursos naturales ya escasos. Además, las ventajas arancelarias del Puerto Libre desaparecerían con la firma del ALCA que actualmente el país está negociando con EEUU como quiera que dichas prevendas se extenderían a todo el territorio nacional y demás países que lo suscriban. (ii) El establecimiento de un centro financiero, por su parte, no desencadenaría un movimiento migratorio como el Puerto Libre, pero ante las medidas adoptadas por el actual Gobierno Nacional de seguimiento y control a la tributación de los capitales nacionales pondría en igualdad de condiciones al sector financiero continental e insular lo que le haría perder su atractivo. (iii) La implementación de la Reserva de Biosfera que valore su belleza natural y la especialice en un turismo recreativo y ecológico internacional no masivo con capacidad de pago y que respete su patrimonio natural, tal como se proyecta en el Plan Gubernamental “Renacer de las Islas 2000 – 2003”.

19. Los ecosistemas naturales deben estar en capacidad de recuperarse de las acciones antrópicas en forma tal que no entren en procesos irreversibles de deterioro.

es exclusiva de la autoridad ambiental regional sino que también recae de manera directa sobre el gobierno nacional, regional y local, además de la comunidad en sus diferentes manifestaciones, lo que demanda la generación de estrategias conjuntas, participativas y coordinadas entre estas instancias a fin de buscar la solución de los problemas ambientales que aquejan el Archipiélago y en consecuencia el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, acciones que ante los requerimientos de dominio territorial que actualmente está haciendo el gobierno nicaragüense al de Colombia sobre esta parte del territorio nacional, constituye mas un compromiso moral de un país por procurar la sobrevivencia digna de sus habitantes al igual que la salvaguarda de su riqueza natural y potencialmente económica en términos de divisas.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República. <http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/credencial/hsanayp2.htm>
- Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – camcomer-sai. 1999. Historia. En: <http://www.camcomer-sai.com/espanol/historia.html>
- CGR. 2002. Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Especial al relleno sanitario Magic Garden. pp. 15 – 16
- CGR. 2003. Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Abreviado a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – Coralina 2002. pp. 67 - 68
- Coralina. 1997. Vulnerabilidad de los asentamientos humanos a las amenazas naturales.
- Coralina. 1998. Plan de Gestión Ambiental 1998 – 2002.
- Coralina. 2000. Plan de Manejo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Reserva de Biosfera.
- Coralina. 2000. Plan de Acción Trienal 2001 – 2003 - PAT.
- Coralina. 2002. "Evaluación de costos para el cobro de la Tasa Retributiva en usuarios domésticos" En: Comunicado interno N° 0667 de 28 de agosto de 2002.
- Coralina 2002. Monitoreo y cálculo primer semestre de Tasa Retributiva. En: Comunicado interno N° 0338 de 22 de mayo de 2002.
- Danielle, C., Acerbi, M. y Careno, S. 1998. La implementación de reservas de biosfera: la experiencia latinoamericana.
- Danielle, C., Acerbi, M. y Careno, S. 1998. Las reservas de biosfera y la cooperación internacional: antecedentes y tendencias actuales.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. 1999. Documento CONPES 3058 de 6 de Diciembre de 1999. Estrategia del Gobierno Nacional para apoyar el desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 20 pp.
- Howard, M. y Potter, B. 2002. Small islands: limits of acceptable change. En: Wise Coastal Practices for Sustainable Human Development Forum.
- Ministerio del Medio Ambiente - MMA. 2001. Informe de comisión de 28 de diciembre de 2001.
- Red Regional de Proyectos de Investigación, análisis, pedagogía y política territorial del Observatorio. Perturbaciones paisajísticas, arquitectónicas y ambientales en los territorios raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPP. 1997. Informe de visita. Servicios Públicos de San Andrés. 20 pp.
- UNESCO. 1998. La Red Mundial de Reservas de Biosfera. pp. 1
- UNESCO. 2000. Guía para la Gestión de Reservas de Biosfera (Documento de Trabajo)
- Universidad de los Andes. <http://www.uniandes.edu.co/Colombia/Turismo/destinos/san-andr.htm>
- Universidad Nacional de Colombia - UNAL. 2001. El sueño del amanecer de un pueblo: Plan Gubernamental Renacer de las Islas 2000 – 2003. En: Cuadernos del Caribe N° 1: Visiones y proyectos para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. pp. 26
- Universidad Nacional de Colombia – UNAL. 2001. La controvertida tutela. En: Cuadernos del Caribe N° 2: Voces de San Andrés – Crisis y Convivencia en un Territorio Insular. pp. 97 - 99
- Universidad Nacional de Colombia - UNAL. 2001. "Situación de los Servicios Públicos en San Andrés. En: Cuadernos del Caribe N° 2: Voces de San Andrés – Crisis y Convivencia en un Territorio Insular. pp. 104.
- Universidad Nacional de Colombia – UNAL. 2002. A la reserva de San Andrés le faltan socios. En: Periódico de la Universidad Nacional – Unperiódico (<http://www.dnic.unal.edu.co/unperiodico/octubre2002/textos/medio2.htm> 8)

