



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Territorialidades en la isla de San Andrés. Hegemonías y luchas por el territorio

Edwin Jair Ramirez Charry

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Humanas

Departamento de Geografía

Bogotá, Colombia

2019

Territorialidades en la isla de San Andrés. Hegemonías y luchas por el territorio

Edwin Jair Ramirez Charry

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Geografía

Directora:
PhD. Alice Beuf

Línea de Investigación:
Espacio y Territorio

Grupo de Investigación:
Estudios sobre la problemática urbano-regional de Colombia

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas
Departamento de Geografía
Bogotá, Colombia

2019

A la memoria de Lucas

Para Leticia, Argenis, Rene, Fabián y Hachi

Agradecimientos

Ningún proceso en la vida se hace en solitario, esta tesis no es la excepción. En ella, participaron una red del mundo académico, laboral, comunitario y familiar en el que intercambiamos experiencias a través de un dialogo permanente en la vida cotidiana.

En primer lugar, a la población isleña por el constante aprendizaje y preocupaciones locales que alimentaron día a día este trabajo, en especial a Corinne Duffies y al grupo de mujeres y hombres raizales que me permitieron un diálogo permanente durante mi estancia en la isla de San Andrés. Andrés Steele del centro documental de la biblioteca del Banco de la República en la isla de San Andrés quien con su ayuda pude rastrear documentos históricos sobre el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Así mismo agradecer a Pedro Avello, a Sr. Kent Francis James, y la profesora Johannie James de la Universidad Nacional de Colombia sede Caribe, por su constante apoyo en la recolección de información y recibirme en las tres ocasiones que estuve en la isla de San Andrés.

Mis infinitos agradecimientos al Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia por apoyarme en la realización de mis estudios de maestría a través de la beca auxiliar docente para los periodos académicos 2015-II, 2016-I y 2016-II los cuales permitieron adentrarme en una lectura crítica de la Colombia Contemporánea desde una mirada geográfica con quienes en ese momento fueron, no solo mis estudiantes, sino interlocutores permanentes.

A la profesora Alice Beuf le debo un doble agradecimiento. El primer agradecimiento está centrado al constante acompañamiento y a su permanente instrucción que me permitió consolidar un debate y una experiencia sobre los territorios costeros y marinos en la óptica del ordenamiento territorial y la geografía. El segundo, darme la oportunidad de participar en el proyecto de investigación “geografía de Colombia desde sus territorios” desarrollado por los grupos de investigación en Estudios sobre la problemática urbano-regional de Colombia del departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia y el Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre el Territorio de la Universidad del Tolima, el cual me permitió realizar dos salidas de campo a la isla de San Andrés, en el mes de septiembre del 2018 y el mes de enero del 2019; sin este grandioso apoyo no habría sido posible hacer esta tesis.

Quiero también agradecer a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) que, a través de la facultad de investigaciones me brindó su apoyo institucional y con él pude desarrollar una salida de campo el mes de junio del 2014 con el proyecto de investigación

formativa “El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Discursos representaciones y territorio”, donde pude adentrarme en la problemática territorial insular y las consecuencias del fallo de La Haya a nivel local y con el cual sentó la travesía de este trabajo. Aquí, reitero un agradecimiento a mis colegas y amigos de universidad Andrés Huertas, Vanessa Castro, Mauricio Téllez y Carolina Lagos quienes me acompañaron en ese trecho.

También quiero agradecer al Grupo de Socioeconomía Instituciones y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, quienes escucharon varias veces mi tesis y me hicieron retroalimentación constante, en especial al profesor Cesar Giraldo, Juan Pablo Sandoval y Manuel Rubio.

Así mismo, agradezco a todos los compañeros del Grupo Colombiano del Análisis del Discurso Mediático del Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura (IECO) a quienes también presente la tesis en algunas ocasiones para debatir sobre el vínculo de la triada el análisis de política pública, el análisis crítico del discurso y los estudios del territorio. Muchas gracias a la profesora Neyla Pardo, al profesor y amigo Oscar Gómez, Fabián Camelo, Iván Sanabria, Camilo Rodríguez Flechas.

Al incondicional Alan Vargas, quien además de colega se convirtió en un amigo en el que intercambiamos debates teóricos y prácticos sobre el ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental del país. En nuestra estadía, a finales del segundo semestre del 2017 en la ciudad de Santa Marta, acrecentó nuestra perspectiva y preocupación del ordenamiento territorial, sus falencias tanto en el marco normativo como de la realidad misma y concreta junto con las vivencias cotidianas de las personas que habitan el territorio, y aún más, en zonas que cuentan con ecosistemas representativos marinos y costeros como lo es la Ciénaga Grande de Santa Marta.

Al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” (INVEMAR) por hacerme parte de su equipo de investigadores científicos y reiterar que hace falta mucho más trabajo en temas de ordenamiento territorial para salvaguardar estas zonas tan bellas paisajísticamente y socialmente hablando, que representa casi el 50% de lo que es el país.

A mis padres, mi abuela, mi hermano y a Hachi, por ese apoyo único e incondicional que me han ofrecido y por la vida misma, a ellos les agradezco infinitamente.

Finalmente, quiero agradecer con el alma, a mi amada, amiga, colega, cómplice de travesías, interlocutora permanente Claudia Patricia Romero. Sin ella, el proceso de culminación de la maestría no hubiese sido posible por alimentar con su mirada socio geográfica la problemática del ordenamiento territorial y por catalizar con su amor y paciencia mis emociones, ¡muchísimas gracias! Minhã aMARa.

Resumen

El presente trabajo de investigación analiza cómo ha sido el ordenamiento territorial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en particular la isla de San Andrés. Desde la geografía, se retoma los conceptos de espacio, territorio y territorialidad para analizar esos rasgos geográficos, históricos y socioambientales que han caracterizado la isla de San Andrés desde siempre, y que se han desconocido en la actual planificación territorial dirigida por el Estado.

Esto ha conllevado a que, por un lado, se planifique de manera homogénea la isla, y en general los territorios costeros y marinos, sin tener en cuenta sus rasgos distintivos ambientales provenientes de una dinámica entre el mar y la tierra, constituyendo territorios paisajísticamente únicos y bellos, como altamente frágiles por cualquier tipo de presión natural y antrópica. Por el otro, ampliar el concepto de ordenamiento territorial a partir de las prácticas sociales que se desarrollan en zonas marinas y costeras interrelacionadas con esa misma dinámica insular.

Una mirada geográfica del ordenamiento territorial en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es pensar los territorios insulares, costeros y marinos de acuerdo a su dinámica socioambiental a partir de la existencia de un arraigo histórico y una apropiación sociocultural del mar. Esta debe ser la premisa principal para ordenar territorialmente estos espacios, la maritorialidad.

Palabras clave: San Andrés isla, Territorio, Territorialidad, Ordenamiento Territorial, Maritorio, Maritorialidad.

Abstract

This research work analyses how have been the land use of the archipelago of San Andrés, Providence and Santa Catalina, in particular the island of San Andres. From geography, is takes the concepts of space, territory and territoriality to analyze those traits geographical, historical and socio-environmental that have characterized the island of San Andres have always, and that have been unknown in the current spatial planning directed by the State.

This has led to hand planned homogeneously the island, and in general the territories coastal and marine, without taking into account their environmental from distinguishing features of a dynamic between the sea and the land, constituting territories scenically unique and beautiful, as highly fragile by any type of natural and anthropogenic pressure. On the other hand, extend the concept of land use from social practices developed in coastal and marine areas, interlinked with that same island dynamic.

A geographical view of the territorial order in the Archipelago of San Andrés, Providence and Santa Catalina is to think about insular, coastal and marine territories according to their socio-environmental dynamics based on the existence of a historical roots and socio-cultural appropriation of the sea. This must be the main premise for the territorial organization of these spaces, the Maritoriality.

Keywords: Island of San Andres, Maritorio, Territory, Territoriality, Spatial Planning, Maritory, Maritoriality.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de figuras	XIII
Lista de tablas	XV
Introducción	1
Capítulo 1. El espacio insular en el ordenamiento territorial	7
1.1 Espacio, territorio y territorialidad: aproximación conceptual desde la geografía.	8
1.2 El ordenamiento territorial como territorialidad estatal.....	15
1.3 Isla, maritorio e maritorialidad: una aproximación conceptual desde la geografía.....	24
Capítulo 2. Sentidos de una geohistoria del ordenamiento territorial en la isla de San Andrés	29
2.1 Antecedentes del ordenamiento territorial: del asentamiento prehispánico a la cristalización republicana.....	31
2.1.1 El asentamiento prehispánico anterior a 1492.....	31
2.1.2 El asentamiento colonial: entre el cuarto viaje de Colón de 1502 y 1811 .	33
2.2 La “republica” como un nuevo orden territorial para San Andrés: 1677-1850.....	36
2.2.1 La economía algodonera y la adhesión a la constitución de Cúcuta: 1780-1850	37
2.2.2 De la economía agro-exportadora del coco al tratado Esguerra-Bárceñas: 1850-1928.....	42
2.3 La colombianización: re-orientación del orden territorial en la isla de San Andrés.....	46
2.3.1 Entre la colombianización y la declaración de la isla como puerto libre: 1953-1991.....	47
2.3.2 La apertura económica y democrática de 1991.....	48
2.4 Las bases para un ordenamiento ambiental: la reserva de Biósfera Seaflower.....	50
2.5 La Haya: la modificación territorial y la “colombianización II”.....	55
Capítulo 3. La Colombia Insular. Análisis del ordenamiento territorial-ambiental de la isla de San Andrés 1991-2017	63
3.1 La territorialidad estatal de la isla de San Andrés.....	64
3.2 Estructura ambiental del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	65
3.2.1 Estructura física y biótica de la isla de san Andrés.....	71

3.3	El Plan de Ordenamiento Territorial – POT	77
3.4	El Plan de Ordenamiento y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera – POMIUAC	83
3.5	Entre el fallo de La Haya y las decisiones del gobierno nacional al Ordenamiento Territorial de la Isla de San Andrés.....	90
Capítulo 4. La territorialidad raizal: maritorio y maritorialidad en la isla de San Andrés		98
4.1	El territorio ancestral y colectivo	99
4.2	La defensa por el territorio y el estatuto raizal.....	104
4.3	La maritorialidad(es) raizal	110
Capítulo 5. Conclusiones, recomendaciones y sugerencias.....		119
5.1	Conclusiones.....	119
5.2	Recomendaciones y sugerencias.....	122
A.	Anexo: Guía temática trabajo de campo	125
B.	Anexo: Entrevista focalizadas semiestructuradas.....	127
C.	Anexo: Plan San Andrés.....	129
Bibliografía		133

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Localización de la Costa Mosquitia mitad del siglo XVIII.....	32
Figura 2. División política del Virreinato de Santa Fe en 1810	40
Figura 3. Perspectiva del Fuerte de la Libertad, en la Isla de la Vieja Providencia o Santa Catalina	41
Figura 4. Estratificación social del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Siglo XIX.....	44
Figura 5. Mapa Reserva de Biósfera Seaflower y Áreas Protegidas	53
Figura 6. Mapa Fallo de La Haya.....	59
Figura 7. Delimitación de la Reserva de Biosfera Seaflower	66
Figura 8. Corema áreas protegidas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	70
Figura 9. Mapa de la geomorfología de la isla de San Andrés	72
Figura 10. Mapa de ecosistemas marinos y costeros en la isla de San Andrés	74
Figura 11. Mapa del ecosistema de manglar en la isla de San Andrés.....	76
Figura 12. Estructura del POT de San Andrés Islas	79
Figura 13. Mapa crecimiento urbano de la isla de San Andrés: 1944-2007	82
Figura 14. Delimitación de zona marino costera continental	84
Figura 15. Definición de zona marino costera insular	85
Figura 16. Límite no oficial de la UAC caribe Insular.....	87
Figura 17. Síntesis de los instrumentos de gestión ambiental que incorpora el POMIUAC	89
Figura 18. Mapa de ANM y procesos de erosión costera en la isla de San Andrés.....	96
Figura 19. Cocoteros y cementerio raizal.....	101
Figura 20. Mapa tenencia de la tierra en la isla de San Andrés	103
Figura 21. Aspecto poblacional de “El plan secreto del gobierno de Colombia para San Andrés, Providencia y Santa Catalina”	106
Figura 22. Fragmento del aspecto educativo de “El plan secreto del gobierno de Colombia para San Andrés, Providencia y Santa Catalina”	107
Figura 23. Fragmento del aspecto educativo de “El plan secreto del gobierno de Colombia para San Andrés, Providencia y Santa Catalina”	108
Figura 24. Fragmento del documento de discusión del estatuto raizal.....	109
Figura 25. Posada Nativa Licy sector La Loma (The Hill)	110
Figura 26. Casa Típica San Andrés islas sector San Luis	111
Figura 27. Cartografía social de la Isla de San Andrés grupo 1	113

Figura 28. Representación social del territorio insular por niños raizales grupo 1	113
Figura 29. Cartografía social de la Isla de San Andrés grupo 2	114
Figura 30. Representación social del territorio insular por niños raizales grupo 2	115
Figura 31. Mapa de San Andrés Isla y Provincia. El mar de los 7 colores. Grupo 1	116
Figura 32. Mapa de San Andrés Isla: “Estas son mis Islas” Grupo 2	117

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1. Población Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: 1793 y 1806..	38
Tabla 2. Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina	60
Tabla 3. Categorías de áreas protegidas en Colombia.....	67
Tabla 4. Áreas Protegidas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.....	69
Tabla 5. Plan San Andrés	91

Introducción

La problemática del ordenamiento territorial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina gira en torno al ordenamiento ambiental con características insulares. Si bien, en Colombia, hablar de ordenamiento territorial generalmente implica adentrarse en los debates sobre los múltiples conflictos por el uso y la ocupación de la tierra, para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina un territorio tan extenso que abarca aproximadamente más de 180.000 km², que es el área total calculada de la reserva de biósfera Seaflower, y que su territorio emergido es tan solo de 52 Km², no solo inmiscuye tal debate, sino que además entra en juego otro elemento en el ordenamiento territorial de las islas y es la dinámica costera y marina.

El ordenamiento territorial como acción pública del Estado es relativamente reciente cuyo debate proviene de las reformas del espacio urbano en el que se centró el país desde la segunda mitad del siglo XX. Esta orbita hace que el ordenamiento territorial tenga unos énfasis sobre el dominio, control y ordenación del territorio, en especial del territorio urbano y sus conexiones regionales cómo lo ha especificado Fabio Zambrano (2017, págs. 85-100), que, desde una mirada geohistórica establece la existencia de seis lógicas o etapas del ordenamiento territorial en Colombia configurado así el espacio geográfico del país.

La primera lógica de ordenamiento territorial tiene que ver con la ocupación de las diferentes etnias que han venido habitando el territorio desde antes de la idea de un Estado liberal moderno, la segunda se debe a la imposición del ordenamiento territorial vía colonización de imperio español con la invasión las Américas, la tercera se centra en que el ordenamiento territorial surge a partir de la construcción del país como república independiente, la cuarta lógica de ordenamiento territorial se refiere al auge de las economías exportadoras de finales del siglo XIX como determinantes del ordenamiento territorial, la quinta lógica de ordenamiento se debe a la suave consolidación de la industrialización de finales de siglo XIX hasta mediados del siglo XX trayendo consigo el auge de la ciudad, y, finalmente, resultante del

consenso político de la carta magna de 1991 resulta otros horizontes de sentidos para el ordenamiento territorial concertados en un Plan de Ordenamiento Territorial.

El ordenamiento territorial en Colombia nace principalmente para ordenar la ciudad¹ desconociendo y rezagando en el ordenamiento territorial aquellos territorios próximos al continente y lejanos de la capital del país como son los territorios costeros marinos e insulares (Chavés Cerón, 2017; CVS - INVEMAR, 2011; López Rodríguez, 2009). Aunque el ordenamiento territorial como acción estatal y proceso de planificación gubernamental del territorio ha constituido un avance en cuanto a la formulación y análisis en lineamientos de política pública territorial y sectorial de acuerdo a las características propias de los territorios, la acción del Estado aún está en mora con estos territorios del país, sumándole que los instrumentos territoriales en la práctica poco se coordinan entre ellos y las zonas costeras, marinas e insulares quedan rezagadas, sino en el olvido, dentro del ordenamiento territorial Colombiano.

Analizar cuál ha sido la trayectoria del ordenamiento territorial en zonas costeras, marinas e insulares es el tema central de la presente disertación, específicamente para el caso particular de la isla de San Andrés. Es de gran importancia la isla de San Andrés ya que es territorio donde se asentó históricamente la población raizal², es el único departamento insular del país, presenta problemas socioambientales serios frente al actual contexto del cambio global, es puerto libre, es lugar donde se concentra el desarrollo turístico, centraliza la mayor ocupación hotelera del país y desarrolla las actividades comerciales, culturales.

Se arguye que el ordenamiento territorial desde una perspectiva geográfica para la isla de San Andrés, desborda la perspectiva estatal en cuanto a sus condiciones geográficas propias de una isla oceánica, es decir, su dinámica geográfica ambiental, sus usos y prácticas socioculturales entorno al mar, su territorialidad. En contraste a esta visión estatal del territorio insular se

¹ Cf. (Zambrano & Bernard, 1993)

² Si bien, lo raizal nació principalmente como categoría jurídica en la Constitución Política de 1991 para reconocer al pueblo ancestral del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como minoría étnica, en la siguiente investigación lo usaremos a lo largo del documento retomando su historia oral como pueblo para reconocerles su identidad ancestral, la continuidad histórica, la conexión territorial con el mar y con otras poblaciones de Centroamérica, y sus instituciones sociales, económicas y culturales. Desbordarlo como categoría jurídica no significa restarle importancia a este campo y tampoco caer en alguna imprecisión metodológica, sino reconocerlos social, histórica y geográficamente antes y después de la constitución de 1991 como población étnica.

presenta la defensa y lucha por el territorio insular por parte de la población raizal para la preservación de sus formas de vida propia en sintonía con los recursos que provee su medio natural y sus actividades de economía popular que permite la dinámica insular.

Por tanto, la presente investigación consiste en analizar, desde una mirada geográfica, cómo se ha construido territorialmente la isla de San Andrés a partir del fortalecimiento del “Puerto Libre” (1991) y del turismo vía apertura económica y democrática hasta el 2017 para lograr identificar y analizar las resistencias que se producen por parte del movimiento social raizal a favor del derecho ancestral de su territorio en favor de la ocupación ancestral del territorio. Entonces se responderá la pregunta ¿Cuáles han sido las trayectorias del ordenamiento territorial en la isla de San Andrés?

La hipótesis de investigación de la que se parte es que seguir un ordenamiento territorial en el sentido tal y como lo ha venido concibiendo el Gobierno Nacional en Colombia en la isla de San Andrés, desde una postura centralista, ha conllevado a que se afiance y se profundice los problemas territoriales y ambientales de la isla de San Andrés. Esto se debe al desconocimiento de las condiciones geográficas de los territorios insulares que aún persiste en la visión estatal al considerar la ordenación del territorio de igual forma a territorios continentales dejando de lado las condiciones ambientales, históricas y sociales particulares de la isla.

Por tanto, se analizará geográficamente el ordenamiento territorial en la isla de San Andrés para examinar la evolución del ordenamiento territorial, tanto desde su perspectiva de ocupación del territorio de manera histórica, las transformaciones territoriales estatales que se han hecho a partir de este en la isla de San Andrés y la profundización de contradicciones territoriales que han generado en el periodo de tiempo en mención (1991-2017).

Para ello, en el primer capítulo se expondrá el marco conceptual que gira en torno a lo que ha desarrollado la geografía con conceptos como espacio, territorio y territorialidad. Este marco de análisis permitirá ampliar el concepto de ordenamiento territorial que tradicionalmente se ha entendido desde la normatividad jurídica en Colombia y dirigido de manera vertical por el Estado hacia la isla de San Andrés, como también establecer conceptualmente un marco de análisis para las prácticas y usos de la población raizal que hacen sobre el espacio marino y costero a propósito de la dinámica socioambiental de la isla de San Andrés, esto es el maritorio y la maritorialidad.

En el segundo capítulo se relatará, desde un contenido geohistórico, los hechos relevantes que marcaron la ocupación del territorio isleño, sus transformaciones, y su dinámica sociocultural que ello representó. Hacer el recuento de la construcción territorial de la isla de San Andrés es relevante para cualquier análisis de ordenamiento territorial, ya que permite establecer y tejer la dinámica territorial, es decir, sus condiciones físicas, bióticas, las prácticas socioculturales isleñas, los diferentes intereses puestos en él, las acciones gubernamentales que orientaron los usos, y las consecuencias territoriales que ello conllevó en el territorio insular. Reconocer esto es significativo, ya que por más obvio que parezca, pareciese que se omite, se rezaga o se olvida a la hora de cualquier análisis territorial conllevando desde afectaciones ambientales hasta fractura del tejido social, en otras palabras, el entre juego de múltiples territorialidades que se concretan en intereses, luchas por el poder y el control por el territorio.

El tercer capítulo, mostrará el análisis del ordenamiento territorial de la isla de San Andrés. Para ello, primero se presenta el despliegue territorial estatal en la isla, cuya existencia de múltiples instrumentos de planificación territorial en un mismo territorio se encuentran dispersos haciendo que la actuación gubernamental para ordenar el territorio, por un lado, no se logre llevar a cabo de manera efectiva, y por el otro, agudice las tensiones en él mismo, que para el caso de San Andrés, son afectaciones negativas para los ecosistemas estratégicos que hacen parte de la estructura ambiental como de sus condiciones sociales; el poco espacio terrestre, el desconocimiento de la dinámica insular (costera y marina), y la no resolución de la problemática social que enfrenta.

El cuarto capítulo devela las prerrogativas y reivindicaciones del pueblo raizal en tanto defensa por su derecho territorial colectivo y ancestral con características insulares. Además, se identifican esas prácticas y usos territoriales en torno al mar que ha tenido históricamente la población raizal y que se encuentran vinculadas a sus reivindicaciones territoriales, Para ello, se expone el discurso territorial insular desde el movimiento social raizal a través de la lucha por el territorio y a la demandas que tienen para dejarlas plasmadas en el estatuto raizal, para luego, exponer esos elementos de apropiación del territorio marino y terrestre, es decir, su territorialidad en el mar. Finalmente se dan las conclusiones, recomendaciones y sugerencias de la investigación.

De este modo, la metodología empleada en la presente investigación fue de tipo cualitativa. Se hicieron tres salidas de campo en la isla de San Andrés, abril del año 2014, septiembre del año 2018, y en enero del 2019. Se realizaron un conjunto de entrevistas semiestructuradas a actores gubernamentales de la isla, a exfuncionarios de la gobernación de la década de 1990, a pescadores artesanales, y a líderes del movimiento socioterritorial raizal Archipiélago Movement for Ethnic Native Self Determination (AMEN-SD). Se hicieron tres visitas a la Universidad Nacional de Colombia sede San Andrés para recolección de datos cuantitativos de turismo y referencias documentales sobre la isla. Se visitó al centro de archivos del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de la Biblioteca del Banco de la República para la recopilación de archivo fotográfico y cartográfico histórico como documentos bibliográficos de carácter históricos. Además, se recogió información ambiental y geográfica en formato GeoDataBase (GDB) y Shape File generada por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” (INVEMAR). Así mismo, se hizo observación participante con los pescadores artesanales de Coopesbi Fisherman Place del sector de North End, y con los líderes sociales del movimiento AMEN-SD.

Fue dispendiosa la obtención de información oficial ya que mucha de ella se puso en reserva a causa de las decisiones del gobierno nacional, en especial, por la Cancillería colombiana y el Ministerio de Defensa Nacional, respecto al fallo de La Haya (cómo se expondrá en el capítulo 3). La información cartográfica disponible del Instituto Geográfico Agustín Codazzi se permitió solamente para consulta debido que para obtener fotografías aéreas y planchas de vuelos se debía tener un previo concepto favorable del Ministerio Defensa y posteriormente hacer la solicitud al respectivo instituto. Sin embargo, se pudo acceder a algunos documentos, cartográficos especialmente en materia ambiental disponibles en el INVEMAR. Además, se recurrió a los métodos de investigación social cualitativa, en especial salida de campo y entrevistas semiestructuradas. Estas últimas complementadas con la revisión bibliografía secundaria en materia jurídica, antropológica, lingüística, y ambiental, junto con los relatos de la población raizal asentada en la isla de San Andrés, permitieron lograr identificar las transformaciones territoriales de la isla.

Resta decir que se presentó a la comunidad académica tres ponencias derivadas de la presente investigación. La primera se realizó en el XXI congreso Colombiano de Geografía: “transformaciones territoriales y sociedades en conflicto”, en la semana del 07 al 10 de octubre

del 2015 en la Universidad del Valle, en la ciudad de Cali, trabajo titulado: *“Hacia un ordenamiento espacial marino en el Archipiélago de San Andrés: puntos para el debate”*. La segunda se hizo en el VII congreso iberoamericano de Estudios territoriales y Ambientales (CIETA) en la semana del 01 al 04 de noviembre del 2016, evento realizado entre la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de Caldas en la ciudad de Manizales cuyo trabajo se tituló *“La disputa territorial y marítima colombo-nicaragüense: interlocución a un conflicto territorial insular a escala local”*. Finalmente, la tercera efectuó en la Third Annual Conference de la Memory Studies Association (MAS) en la semana del 25 al 29 de junio de 2019 en la Universidad Complutense de Madrid, cuyos resultados parciales sobre la geografía oral de la isla de San Andrés fueron presentados con el título de *“Espacio y memoria. Geografía de la memoria en la isla de San Andrés, Colombia”*. Ponencias que lograron alimentar los capítulos 1, 2 y 3 respectivamente.

Capítulo 1. El espacio insular en el ordenamiento territorial

“Como manifestaba Hegel, un concepto no aparece sino cuando lo que designa se ve amenazado y se aproxima a su fin y a su transformación” (Lefebvre, 2013)

Cuando se lee y se analiza las problemáticas que giran alrededor del ordenamiento territorial se las enmarca directamente bajo la lógica estatal como un instrumento de planificación territorial. Sin duda esto no es un tema menor, ya que es el Estado el garante, el orientador y ejecutor del ordenamiento territorial. Sin embargo, la lectura que se le ha hecho desde esa lógica estatal ha sido poca crítica, por un lado, en cuanto a lo que implica conceptualmente el ordenamiento territorial, y, por el otro, en tanto concepto de territorio, que, generalmente es instrumentalizado. Estos dos puntos han tenido implicaciones territoriales debido a que este ordenamiento territorial normativo ha conllevado a una “estandarización” de los territorios en toda la geografía colombiana.

Así, el presente capítulo se propone problematizar el ordenamiento territorial desde la óptica de la geografía argumentando que el territorio es algo más que un espacio físico homogéneo a propósito de territorios particulares como son los territorios insulares. Para ello, la primera sección del capítulo conceptualiza, desde una perspectiva geográfica, el espacio, el territorio y la territorialidad para luego, debatir desde estos conceptos la noción de ordenamiento territorial objetando que este es un proceso geográfico y no solo un instrumento de planificación territorial orientado por el Estado, por el contrario, la geografía permite ampliar el concepto de ordenamiento territorial de acuerdo a las condiciones históricas, sociales, culturales, económicas y ambientales. Finalmente, se hace una aproximación conceptual geográfica en torno a los espacios costeros, marinos e insulares conjugándolo con los

conceptos de territorio y territorialidad para significar la co-existencia de usos, prácticas y apropiaciones que se hacen en estos espacios, es decir, el maritorio a la “multi-maritoriedad”.

1.1 Espacio, territorio y territorialidad: aproximación conceptual desde la geografía

La preocupación de las ciencias sociales por estudiar y analizar los fenómenos y hechos sociales tomando como variable principal el espacio, ha tomado mucha fuerza desde lo que se ha llamado el giro geográfico. En consecuencia, no hay definición unívoca de espacio. Si se parte de una definición de espacio, por ejemplo, a modo de diccionario, la Real Academia de la lengua española (RAE) ha definido que el espacio es una extensión que contiene toda la materia existente, o es parte de “algo” que ocupa un objeto materia, o es la distancia entre dos cuerpos, o la capacidad de un terreno o lugar, y a su vez es un espacio adjetivado como el espacio aéreo, el espacio exterior, el espacio planetario, el espacio vital y los espacios imaginarios (Real Academia Española, 2018), definición ambigua que no permite aprehender su significado.

La geografía, disciplina que tiene por objeto de estudio el espacio geográfico se ha centrado en encontrar la mejor manera de estudiarlo, definirlo y analizarlo. No obstante, no hay una definición unívoca debido a su anclaje epistemológico y ontológico que ha tenido este concepto en la tradición del pensamiento geográfico.

Por ejemplo, la idea de espacio absoluto fue retomada por aquella manera de hacer geografía a principios de siglo XX (en especial por la geografía regional³) centrada en que este “comprende la localización, o cuando estamos en la superficie de la Tierra en relación con las coordenadas geográficas; distancias medidas en una variedad de formas y direcciones que completan las interrelaciones de los diferentes lugares en la superficie de la Tierra, (...) ha sido la forma en que se describe la superficie de la Tierra” (Matthews & Herbert, 2008, pág. 20). Este concepto de espacio geográfico, al estar mediado por las diferentes interrelaciones entre

³ Se llamó a la geografía regional a aquella forma de hacer geografía de manera descriptiva iniciada en la institucionalización de la geografía hasta aproximadamente los años 50's. Sus estudios se centraron en el espacio absoluto, concepto prestado de las ciencias naturales y físicas, que para darse su status de disciplina científica diferenció, en el mejor de los casos, el espacio absoluto por el espacio geográfico asimilándolo como la superficie de la tierra transformado por el hombre (Delgado Mahecha, 2003, págs. 23 - 31), aunque al interior de la geografía regional hay diferencias y desarrollos conceptuales que no se deben negar ni obviar.

el hombre y su medio geográfico ha permitido conceptualizarlo en que no es “solamente el área de la existencia del hombre como individuo biológico, sino también el espacio de su trabajo y de su vida intelectual (Guhl, 1991, pág. 20; Delgado Mahecha, 2003), que, en otras palabras significa la relación intrínseca entre el hombre y la naturaleza.

En consecuencia a esta idea del espacio absoluto, se va conceptualizando la idea de que el espacio es un espacio relativizado y es un espacio relacional, que está mediado por la interacción de los objetos del espacio y la sociedad, es un espacio pensado como sistema de relaciones objeto-sujeto y que su existencia obedece precisamente a aquella inter-acción en el espacio absoluto en tanto realidad social que no solo contiene toda clase de objetos, seres humanos, cuerpos, edificios, etc. (Delgado Mahecha, 2003; 2001).

Para Delgado (2003) la diferencia analítica entre espacio absoluto y espacio relativo se reafirma en que la geografía debe centrar sus estudios del espacio con relación a la realidad social, que está es ante todo una relación de vidas humanas, relaciones entre personas, entre sujetos. Por tanto las relaciones sociales no se pueden estudiar en única dirección con relación al espacio absoluto, es decir en su distribución de cuerpos ocupados en el espacio, en una realidad física, sino que debe orientarse por una segunda trayectoria que es la concreción, la materialización de las relaciones e interacciones sociales en el espacio, en otras palabras su espacialidad o el espacio social (Novoa Torres, 2016).

La idea de espacio relacional, se le atañe a la geografía crítica ya que su eje central de análisis es el espacio social producto de aquellas relaciones sociales y de estas con la naturaleza, es el espacio donde se materializa la existencia humana (Lefebvre, 2013; Soja, 2008; Delgado Mahecha, 2003). Al establecer el espacio como categoría social, argumentan que esta no puede ser entendida sin el espacio geográfico⁴, no se encuentran separados, sino que se relacionan entre sí, son uno solo, el espacio geográfico es social, y es lo que va a dar concreción a las relaciones sociales en el espacio de manera multidimensional y multiescalar.

⁴ Se aclara que la separación entre espacio geográfico y espacio social solo se ha hecho para fines analíticos ya que todo espacio geográfico es social y todo espacio social es geográfico (Novoa Torres, 2016).

Es en esta interrelación dinámica entre el hombre/naturaleza el lugar donde se concreta del espacio social. El espacio social⁵, tiene íntima relación con la teoría social ya que parte de establecer la relación entre acción social, la política y las configuraciones espaciales. Es la teoría sociológica quien más ha profundizado en la explicación y análisis sobre los modos de vida en la sociedad junto con la producción y reproducción de la vida social. Para el geógrafo Edward Soja citado por (Novoa Torres, 2016), esto se conceptualiza en la espacialidad humana y no es más el producto del agenciamiento del ser humano y de la estructuración del mismo como proceso socio histórico, por tanto, el espacio social

es un presupuesto, un medio y un producto para el proceso de producción y reproducción social, no puede ser entendido como un simple continente preexistente neutro, eterno e inmóvil (...) es un elemento coconstitutivo continuamente construido, deconstruido y reconstruido a través de sus diferentes escala o niveles en los distintos lugares en constante transformación (Novoa Torres, 2016, pág. 57).

El espacio al ser construcción social vincula las intencionalidades⁶ de los sujetos a partir de las relaciones sociales, son estas las que marcan y establecen las transformaciones en el espacio, se transforma en un campo de fuerzas en disputa donde circulan múltiples relaciones de poder, sean dominantes o no, y son las que crean diversas lecturas espaciales de los fenómenos y problemáticas sociales (Mançano Fernandes, 2005).

⁵ En una argumentación similar, Henri Lefebvre nos dice que “El espacio (social) no es una cosa entre las cosas, un producto cualquiera entre los productos: más bien envuelve a las cosas producidas y comprende sus relaciones en su coexistencia y simultaneidad: en su orden y/o desorden (relativos)” (2013, pág. 129). “Todo espacio social resulta de un proceso de múltiples aspectos y movimientos: lo significativo y lo no-significativo, lo percibido y lo vivido, la práctica y la teórica. En suma, todo espacio social tiene una historia a partir de esta base inicial: la naturaleza, original y única, en el sentido en que está dotada siempre y por doquier de características específicas (sitios, climas, etc.). (2013, pág. 164).

⁶ Novoa (2016) haciendo alusión a los supuestos filosóficos, epistemológicos y ontológicos, de la geografía humanística, la fenomenología y el existencialismo, menciona que estos comparten la idea de que 1) el hombre es producto y productor de su mundo, sus intenciones, los valores, el sentido y la conciencia humana es lo que lo define, 2) es la experiencia humana cotidiana fuente esencial del conocimiento, 3) es la relación dialéctica y contextual entre el hombre y su entorno que construye la realidad social, y 4) toda acción humana es intencional, experiencia cargada de sentido y de valores, las acciones son intencionales y por tanto poseen un significado compartido en el mundo vivido, intersubjetivo. Por tanto, todo espacio es intencional.

Estos avances teórico-conceptuales sobre la categoría de espacio que ha realizado la geografía han sido significativos, ya que aportó el elemento espacial a las ciencias sociales para abordar las diferentes problemáticas sociales desde una mirada geográfica. Sin embargo, algunos geógrafos analizaron que si bien la categoría de espacio social aportó en cuanto a que el espacio es producto de las interacciones sociales, que es relacional, que es dinámico y siempre en movimiento, lo distinguen de otro concepto de análisis para la aprehensión de los fenómenos socioespaciales de la realidad; Haesbaert (2011) retomando un argumento de Moraes afirma “que el espacio es la categoría general de análisis y <territorio> como concepto (...) por ejemplo, <desde el punto de vista epistemológico, se transita de la vaguedad de la categoría espacial al preciso concepto de territorio” (Haesbaert R. , 2011, págs. 68-83).

Es el concepto de territorio el que permite aprehender concretamente las múltiples problemáticas y conflictos sociales desde el punto de vista geográfico, sin que se abandone o se niegue al espacio, todo lo contrario, da concreción al espacio. Problemáticas territoriales en concreto como lo es el ordenamiento territorial ha sido de interés para la geografía ya que permite analizar que este es un resultado de las relaciones sociales, los vínculos con el entorno natural, los conflictos sociales y territoriales que se derivan de estas relaciones (Borja, 2000; León Linares, 2011; Fals Borda, 1996; Fals Borda, 2000).

Ahora bien, el concepto de territorio también ha sido abordado principalmente desde la antropología, la sociología, la ciencia política, la biología y la geografía. Esto quiere decir que no hay una sola conceptualización de territorio, se materializa de diferentes maneras en cuanto a su estructura epistémica y metodológica, es decir, cada disciplina conceptualiza el territorio y a su vez, al interior de cada una de ellas, ramifican múltiples conceptualizaciones de territorio; a modo de ejemplo para la geografía posicionada desde un lugar enunciativo bajo la óptica radical o crítica⁷ difiere del lugar enunciativo posestructuralista en tanto concepto de territorio. No es el objetivo de este apartado profundizar en los debates epistemológicos de las ciencias sociales, pero si es necesario hacer la aclaración epistemológicamente a la cuestión del territorio para abordarlo teórica y metodológicamente desde la geografía.

⁷ Inclusive, como lo ha estudiado Efraín León Hernández (2016), para el caso de la Geografía Crítica, esta no solo se diferencia por sus preguntas de investigación con otras geografías, sino al interior del mismo cuerpo analítico de la geografía crítica insisten ramificaciones.

Los autores pioneros en conceptualizar territorio desde la geografía se les ameritan a Robert Sack (2009) y a Claude Raffestin (1993). Para estos geógrafos el espacio y el territorio son conceptos diferenciados que no se excluyen mutuamente, sino que se complementan. Como lo argumenta Raffestin (1993), el espacio es la base del territorio, es pre-existente, anterior al territorio, que se define a partir “de las relaciones sociales y al contexto histórico en el que está inserto” (Haesbaert R. , 2011; Raffestin, 1993).

En consonancia con esto, los aportes teóricos entorno al concepto de territorio de la escuela geográfica brasilera apoyándose en Raffestin y Sack, para el caso de América Latina, lo han hecho principalmente Santos⁸ (1994), Mançano (2005), Saquet (2013a; 2013b) y Haesbaert (2007; 2011; 2013). Estos autores concuerdan en que las diferentes disciplinas de la ciencia social retoman y usan el concepto de territorio para explicar las problemáticas territoriales sociales actuales de América Latina de forma parcializada, es decir, la antropología se centrará en el territorio como un atributo cultural, la ciencia política como una red de relaciones de poder desde lo estatal, la economía lo entenderá como un recurso.

El contexto reciente que propone Mançano (2005) para situar el concepto de territorio en América Latina y para darle explicación a los problemas territoriales bajo la lupa geográfica se debe estudiar desde los procesos de exclusión y desigualdad social propiciada por las políticas neoliberales iniciadas en el continente a finales de los años de 1980 y a principios de la década de 1990 del siglo pasado para así comprender la influencia y las re-configuraciones del neoliberalismo sobre el territorio.

El argumento de Saquet (2013a; 2013b) es que generalmente el concepto de territorio se ha estudiado desde una visión clásica y en dos perspectivas separadas, una inmaterial y otra material. La inmaterial, fundamentadas en las ideas platónicas, vincula al territorio a partir de la óptica de las polis griegas, esto es, el territorio entendido a partir de doctrinas políticas y jurídicas con relación al Estado para el fortalecimiento de la identidad nacional y la cooperación internacional. Un abordaje material, en perspectiva clásica, considera al territorio como abrigo, es decir, el territorio es entendido como un receptáculo para las actividades

⁸ Ver (Moraes, 2015).

económicas, el territorio es usado para la competencia económica y trampolín de oportunidades económicas.

En consecuencia, los estudios contemporáneos acerca del territorio han trascendido las visiones dualistas planteando que este no es únicamente material ni inmaterial, es la conjunción de ambos elementos determinados por cada formación histórica transformado, usado por determinadas relaciones de poder, sea o no, con referencia al Estado-nación. Este argumento lo sostiene Saquet (2013a; 2013b; 2015) y Haesbaert (2007; 2011; 2013) con la influencia del pensamiento de Foucault, Deleuze y Guattari con respecto al concepto de poder, cristalizándose como una red de relaciones de poder variables y con múltiples formas. El ejercicio del poder se debe entender como la multiplicidad de fuerzas, es un juego a través de las luchas incesantes desiguales, el poder es producido o ejercido a partir de las relaciones sociales. Por tanto, las relaciones sociales son conflictividades heterogéneas, intencionalidades variables, son relaciones de fuerza que se extrapolan con la actuación del Estado y generalmente envuelven otros procesos como la vida cotidiana, la familia, etc., (Beuf, 2017).

En suma, para entender el concepto de territorio es necesario comprender las relaciones existentes que se producen en el espacio social. Estas relaciones están configuradas por las relaciones sociales en unas condiciones históricas específicas permeadas por unas determinadas relaciones de poder en diferentes escalas (global, nacional y local), produciendo, creando, construyendo territorios, por tanto, territorio(s) es esa interrelación constante, mutua, inacabada, móvil, es esa construcción condicionada por las relaciones sociales y relaciones de poder, que son relaciones conflictivas, en disputa, de múltiples intencionalidades de los sujetos, que se expresan a través de las territorialidades.

Un concepto que alienta al de territorio es el de territorialidad y complementa de manera más profunda el análisis de los fenómenos de orden político, las problemáticas sociales y ambientales. La territorialidad en términos geográficos es una forma de comportamiento espacial (Sack, 2009, pág. 10) que permite identificar el uso que se hace los grupos sociales en y del territorio, que este uso depende de quién lo está influyendo y lo está controlando. La territorialidad está íntimamente relacionada con el cómo de la gente, las comunidades, los grupos sociales usan el territorio, la forma en que se organizan en el espacio, y cómo ellos le dan sentido al “otro”, es una expresión primaria geográfica del poder social por el cual el espacio y la sociedad están relacionados entre sí, (Sack, 2009, pág. 13).

La territorialidad, por tanto, constituye el telón de fondo de las relaciones espaciales humanas y las concepciones del espacio. La territorialidad apunta al hecho de que las relaciones espaciales humanas no son neutrales. La gente no sólo interactúa en el espacio y se mueven en el espacio como bolas de billar. Por el contrario, la interacción humana, el movimiento y el contacto son también motivo de la transmisión de energía e información con el fin de afectar, influir y controlar las ideas y las acciones de los demás y su acceso a los recursos. Las relaciones humanas espaciales son el resultado de influencia y poder. La territorialidad es la principal forma espacial que toma el poder (Sack, 2009, pág. 33).

El territorio al estar atravesado por múltiples inter-acciones y relaciones sociales y de poder, no se instituye una sola territorialidad. Haesbaert (2011) plantea que es la multiterritorialidad el concepto geográfico que permite analizar la co-existencia de territorios en un mismo espacio. Esta se explica a partir de la desterritorialización y la reterritorialización, el cual es el principal proceso territorial que se realiza en dos movimientos, primero, la desterritorialización es el “movimiento por el cual se abandona el territorio, es la operación de la línea de fuga” mientras que el segundo, la reterritorialización “consiste en el movimiento de construcción de territorio” (Haesbaert R. , 2011, pág. 106).

La desterritorialización y reterritorialización se reafirman como un proceso dinámico en los territorios, producto de la misma interacción social y de los múltiples juegos de poder. La desterritorialización no se puede entender sin la reterritorialización la cual se define como la reconstrucción de territorios a partir de los efectos positivos y negativos de la desterritorialización en el territorio. En términos negativos la desterritorialización es entendida como fragilidad o pérdida de control territorial, en estricto sentido precarización social (Haesbaert R. , 2011). De manera positiva implica un proceso simultaneo de destrucción y reconstrucción territorial ya sea saliendo del territorio o construyendo otro sobre ese mismo. El proceso de des-re-territorialización, ese movimiento entre la territorialización, la desterritorialización y la re-territorialización produce múltiples territorios en un mismo espacio geográfico, la multiterritorialidad es “la experiencia/vivencia, concomitante o

sucesiva, de múltiples territorios en la composición de nuestra territorialidad” (Haesbaert R. , 2016, pág. 121).

Lo que resalta Haesbaert (2011, págs. 279-300) es para quien y con qué propósito se des-re-territorializa. Como es en el territorio donde se entrecruzan varias territorialidades y es visto como un proceso dialéctico en el cual, por un lado, la historia del capitalismo y el rol del Estado-nación han definido la territorialidad estatal (Cataia, 2008) por el control de mercados nacionales, el control de áreas y superficies marcada por la división territorial política y a la propiedad privada, es el ordenamiento territorial el concepto que coadyuva a establecer esta matriz estatal en cuanto interacción de relaciones de poder en el territorio. (Cataia, 2017)

Por otro lado, se encuentran aquellas territorialidades propias de los grupos sociales y las comunidades locales, o en palabras de Cataia (2008) territorialidades contra-hegemónicas propia de las ocupaciones y usos del territorio de sujetos, actores que no necesariamente se referencian con el Estado-nación, o que incluso sucedieron antes o en el momento de la formación de este, y que en algunos casos se plantea como un “ordenamiento territorial” por fuera de la matriz estatal. Esta visión dialéctica del ordenamiento territorial permite identificar, la territorialidad estatal (hegemónica) y contra-hegemónica, existen lógicas relacionales conflictivas entre ellas mismas materializadas en el territorio.

En síntesis, el concepto de territorio es una re-producción constante del orden social, es dinámico, que cambia por los usos que le dan los sujetos en diferentes momentos históricos, es decir, es multidimensional, cuyas relaciones sociales se materializan en territorialidades expresadas por la multiplicidad de actores públicos, privados, comunitarios, civiles o armados y sujetos con múltiples identidades y pertenencias con herencias históricas y memorias culturales, estructuras materiales, organización y configuración espacial, coyunturas y tendencias globales, regionales y locales (multiescalar), y que estas relaciones se marcan de mayor o menor grado por los diferentes intereses o relaciones de poder de los sujetos (Echeverría Ramírez & Rincón Patiño, 2000, págs. 12 - 13; Raffestin, 1993; Raffestin, 1986).

1.2 El ordenamiento territorial como territorialidad estatal

En estricto sentido en Colombia el ordenamiento territorial, cómo practica estatal, se “materializó” en la década de los 90’s del siglo pasado. Anterior a esta década el ordenamiento

territorial se inclinaba más hacia la planeación urbana, que bajo un enfoque economicista provenientes del reformismo institucional de la década de los 50's propendía solucionar los problemas del subdesarrollo, con el apoyo del sector privado, el comercio internacional, y facilitado por una planificación centralizada del gobierno nacional (Massiris Cabeza, 2006; 2005; Currie, 1993).

Esto significó que Colombia con una estructura de la propiedad de la tierra históricamente y significativamente rural se modificara hacia una estructura de la tierra centrada en lo urbano a favor de la conversión industrial del país. Esto surge en los escenarios del discurso desarrollista que institucionalizó el expresidente de los Estados Unidos de Norteamérica Harry Truman clasificando a los países ricos como desarrollados y a los países pobres como subdesarrollados; la carrera desarrollista se trató en que los países pobres debían alcanzar a los ricos (Escobar, 2007; CEPAL, 2000; Kliksberg, 1999).

Lo urbano y las ciudades se convertirían en uno de los motores principales de la economía de la mayoría de los países y más para los países subdesarrollados (Giraldo, García, Ferrari, & Bateman, 2009) ya que las regulaciones estatales y del mercado capitalista sobre el suelo urbano serían funcionales para la expansión del capitalismo, la concentración de la riqueza por parte de la elite política y económica a partir de la explotación de la tierra y el control de los precios del suelo (Harvey, 2005; Harvey, 2014; Restrepo, 2015).

La manifestación en Colombia de este fenómeno territorial de rasgos urbanos se enmarca en las recomendaciones y aplicaciones de reformas económicas y políticas que hizo Lauchlin Currie⁹ al gobierno colombiano a mediados del siglo XX denominada la misión Currie (Currie, 1998). Bajo las premisas del keynesianismo plantea que son la división del trabajo y las economías de escala los elementos clave para un rápido crecimiento económico del país y un aumento en el empleo. Es el proceso de urbanización el que facilita la división del trabajo, que a su vez genera un aumento en la tasa de nuevos empleos y amplía el mercado para una mayor especialización ya que permite concentrar el mercado en unas pocas actividades económicas (Currie, 1993). Esta actividad económica por excelencia para Currie fue la construcción de

⁹ Lauchlin Currie fue un economista canadiense y asesor del gobierno colombiano en materia económica y de planeación. Bajo las premisas del modelo económico Keynesiano propone la creación del Departamento Nacional de Planeación y realiza múltiples estudios para establecer las causas del atraso de Colombia (Banrepcultural, 2018).

infraestructura, la generación de vivienda urbana, el desarrollo de las ciudades, que, desde una perspectiva económica es la que ampliaría el mercado colombiano, y generaría un crecimiento a la economía (Departamento Nacional de Planeación, 1972).

Así la tierra como factor de producción estaría a la postre en la agenda política y económica para la producción de riqueza del Estado donde el espacio es instrumentalizado a través de la planificación económica. La planificación urbana sería el elemento orientador para la ordenación y la concentración geográfica de la mayoría de las actividades económicas, de la población como mano de obra industrial y barata que fortalecería y propendería por el modo de producción capitalista.

Pero, en los años de 1970 el país vivió una desaceleración industrial explicada por dos razones claves. La primera por un cambio de la política económica, de un esquema productivo (de corte cepalino basado en el Modelo de Sustitución de Importaciones) a un esquema económico basado en el sector servicios, una economía financiarizada, y, la segunda, por el estancamiento en la diversificación productiva generando que la base industrial perdiera dinamismo dentro de la estructura productiva del país (López Pineda, 2010) lo que provocó que la mayor fuerza de trabajo se concentrara en los centros urbanos, y por ende la planificación territorial tuviera como eje central las ciudades, rezagando las zonas rurales del país (Zambrano Pantoja, 2017).

Con la crisis de la deuda en la década de los ochenta, crisis que no solo golpeó a Colombia sino a toda América Latina, se propició la reestructuración de la base económica industrial fortalecida por el Estado hacia procesos de privatización, a replantear procesos democráticos, renegociar la deuda, y lo más significativo para el ordenamiento territorial en Estados unitarios y centralistas, la consolidación de una fórmula llamada la descentralización política y fiscal basada en la planificación regional para expandir el capitalismo y llevar la acción del Estado a lugares donde históricamente no ha tenido dominio y control territorial.

Para algunos autores principalmente provenientes de disciplinas como la ciencia política y el derecho, este problema del débil dominio y control territorial por parte del Estado moderno en Colombia es histórico. Desde una postura weberiana, Hésper Pérez (citado en Múnica Ruiz, 2009, pág. 14) analiza que la consolidación del Estado-Nación colombiano entre la Independencia y la Regeneración, sucedida en el siglo XIX, el poder del Estado se fragmenta territorialmente debido a que la construcción del Estado colombiano se hizo por vía jurídica sin tener un control efectivo sobre el territorio y la población. Se hizo una transición al

centralismo político sin el monopolio de la violencia física, sin la formación de un mercado interno y sin un sentimiento nacional. Un análisis de tipo marxista sobre la formación del Estado en Colombia, afirma que la fragmentación territorial, que se materializa en el poco control y dominio territorial estatal, se debe a que el proyecto de construcción del Estado colombiano liderado por la clase dominante, los terratenientes, soportó constantes fracasos en el siglo XIX y provocó la inestabilidad interregional política del país; (Francisco Lea Buitrago citado en Múnera Ruiz, 2009, págs. 15-16).

Sin embargo, una perspectiva más antropológica del Estado, Serje (2012; 2011) desmitifica el concepto de la ausencia del Estado interpelando que en la discusión sobre el bajo control de vastos territorios alejados del centro político del país se encuentran abandonados o no hay una fuerte presencia del Estado. Esta, la presencia, “no se puede centrar en el problema (...) institucional, sino en la forma en que estos grupos de poder local y nacional – actuando como Estado – han ejercido históricamente su poder soberano: en sus prácticas” (Serje, 2012).

Estos territorios de la periferia, la “otra Colombia”, no son territorios vacíos, no son territorios salvajes, o territorios olvidados, sino que son territorios donde la acción del Estado llegó a través del “imperio de la ley”, que, en muchos casos llegó pensada desde el centro político del país favoreciendo intereses particulares, especialmente a las elites regionales y locales, por causa de la desorganización política estatal o el bajo ejercicio de la soberanía territorial, la dificultosa accesibilidad y conexión de estos territorios vía infraestructura moderna, el desconocimiento del potencial económico local y a las reiteradas violencias y zonas de conflicto de estas zonas (Restrepo, 2015; Serje, 2011)

La posible solución política, administrativa y fiscal a este problema del bajo control territorial fue la fórmula de la descentralización política que se plasmó a nivel territorial con el acto legislativo 01 de 1986 y significó la primera elección de alcaldes. Además estableció un instrumento económico de descentralización fiscal apoyado en transferencias de los ingresos corrientes de la nación hacia los municipios y el traslado de la responsabilidad en dicha materia (Restrepo, 2007; 2015; Giraldo, 2009; Maldonado Copello, 2012).

Solo fue hasta el momento del rediseño político-institucional condensado en la carta política de 1991 que se dio un intento para ordenar el territorio (Fals Borda, 1988) (Massiris Cabeza, 1989; 1993; 2005; 2006) a través del ejercicio de la política pública cuyo ensayo quedó plasmado en una ley de desarrollo territorial, la ley 388 de 1997 y sus respectivos decretos

reglamentarios, que, en otras palabras, el ordenamiento territorial se entendería como desarrollo territorial¹⁰ (IGAC, 2012; 2012-a).

Esta ley dejó por sentado que el desarrollo territorial se fundamenta en tres principios básicos para el ordenamiento territorial que son la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general y la distribución equitativa de las cargas y beneficios en el territorio (Congreso de la República de Colombia, 1997, art. 02). Son a los municipios a quienes se les atribuye la función constitucional del ordenamiento territorial (Congreso de la República de Colombia, 1991, art. 311) y que con base en estos pilares se condensarían en planes de ordenamiento territorial entendido bajo dos lógicas: por un lado, como una política de largo plazo¹¹ teniendo en cuenta las condiciones históricas, socioeconómicas, culturales y ambientales, es decir la integralidad y complejidad del territorio, y por el otro como un proceso político y técnico para la administración de los usos, ocupaciones, conflictos de la tierra o el suelo (Congreso de la República de Colombia, 1997, art. 05).

En ese sentido, la ley 388 de 1997 sostuvo que no se puede ordenar el territorio sin tener en cuenta los cuatro determinantes del ordenamiento territorial. El primero corresponde a los determinantes ambientales del territorio, el segundo corresponde a las áreas consideradas como patrimonio cultural, histórico, artístico y arquitectónico de la nación, el tercero se refiere a la localización de la infraestructura básica como la red vial, aeropuertos o puertos del orden nacional y regional, y finalmente, el cuarto, comprende el desarrollo de las áreas metropolitanas, determinantes fijados en artículo 10 de la ley en mención; bajo estos parámetros, se formularían los llamados Planes de Ordenamiento Territorial – POT¹², en el que

¹⁰ Maldonado (2008) ha especificado que la ley 388 de 1997 es una ley de desarrollo territorial centrada para la formulación de planes urbanísticos. Cf. (Maldonado Copello M. M., 2008).

¹¹ Los Planes de Ordenamiento territorial se pueden comprender en dos sentidos. El primero, por componentes, general, urbano y rural, y el segundo, por vigencias, de corto (un periodo de administración municipal de 4 años), mediano (dos periodos de la administración municipal de 8 años), y largo plazo (3 periodos de la administración municipal de 12 años), (Congreso de la República de Colombia, 1997).

¹² La normatividad en Colombia, diferencia este tipo de planes en tres tipos. El primero Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) para población menor a 30 mil habitantes, Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) para municipios con población entre el rango de 30 mil a 100 mil habitantes, y propiamente Planes de Ordenamiento Territorial (POT), para municipios con poblaciones mayores a 100 mil habitantes. A estos POT formulados entre la expedición de la ley 388 de 1997 hasta el 2005 se les ha denominado POT de primera generación (Contreras Ortiz, 2017).

cada municipio planificaría los usos de acuerdo a una base estructural (los determinantes), y mitigaría o solucionaría los conflictos territoriales que en él se encuentren.

Es así que luego de 20 años el Congreso de la República expiden la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la ley 1454 de 2011. Esta ley, que aún es muy reciente, generó críticas y controversias en cuanto a que aún sigue siendo un experimento improvisado con muchos vacíos para ordenar territorialmente el país ya que no establece los lineamientos generales del ordenamiento territorial, no regula orgánicamente la materia en mención, ya que, deja a disposición que leyes de menor rango lo hagan, en otras palabras el ordenamiento territorial se reduce a la asociatividad de los entes territoriales básicos como el municipio y el departamento dejando a un lado las Entidades Territoriales Indígenas, las regiones y las provincias (Estupiñán Achury, 2012). Bajo estos parámetros normativos, se materializó el ordenamiento territorial con una base municipal en Colombia, que, con una vigencia de 12 años, muchos de ellos ya se encuentran vencidos, y deben entrar a re-formularlos para darle vigencia a los POT de segunda generación o POT modernos (Contreras Ortiz, 2017).

A esta acción estatal sobre los territorios, se definirá como territorialidad estatal. Significa que el Estado tiene una intencionalidad de territorializarse de manera jerárquica bajo la lógica político-administrativa, que “deriva el carácter de la soberanía territorial y la autonomía que impregnan las concepciones políticas del Estado nacional, que se basa en el ejercicio de la soberanía sobre un territorio claramente delimitado” y da la “legitimidad del mapa político (...) en la totalidad del territorio¹³” (Cataia, 2008).

Dándole este enfoque analítico al ordenamiento territorial se identifica como territorialidad estatal la acción del Estado a través de la soberanía territorial ejercida en las divisiones políticas administrativas que representan las divisiones del poder-estatal, las divisiones geopolíticas internacionales, el Estado como mercado hegemónico. Esto responde a un ordenamiento territorial hegemónico¹⁴ o dominante del espacio bajo una lógica funcional (Cataia, 2008; 2017; Sassen, 2000; 2010).

¹³ Traducción propia

¹⁴ Dice Luciano Gruppi (1978) que es Gramsci el autor marxista quien más trabajó conceptualmente la hegemonía. Sin hacer un estudio exhaustivo del importante estudio de Gramsci sobre este concepto interesa resaltar que es quien hace “la conexión entre poder político como coerción en su sentido estatal

En consecuencia, la territorialidad estatal, no responde solamente a una división política-administrativa del territorio, responde además a una complejidad interna propia de la acción de Estado¹⁵. Si bien las divisiones político-administrativas son la base del ordenamiento territorial y lo municipal como contexto espacial político de estudio, de acción gubernamental, también lo es la gestión del territorio y la planeación como ejercicios de territorialidad estatal; es la gobernabilidad el contexto socio-político enmarcado en el proceso de descentralización, es el escenario que permite comprender la territorialidad estatal, el tratamiento de sus conflictos y la toma de decisión en relación con el territorio.

En este orden de ideas, es el Plan de Ordenamiento Territorial el principal elemento en el cual se concretiza la territorialidad estatal en Colombia. Es el Estado quien define el ordenamiento territorial, bajo una lógica funcional, el ordenamiento territorial como instrumento de planificación física del territorio. Es el Estado quien a través de su acción gubernamental que, por medio de las políticas públicas, los planes, programas, proyectos concibe un ordenamiento, a partir de la regulación de los usos políticos, económicos, sociales y ambientales.

El Plan de Ordenamiento Territorial no es el único instrumento de planificación gubernamental ordenador del territorio que se encuentra vigente en la institucionalidad colombiana. Existen instrumentos que determinan los usos en el territorio como los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), o los Planes de Ordenamiento y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUC), los planes parciales, los planes sectoriales, las licencias urbanísticas, los macroyectos, las decisiones judiciales sobre restitución de tierra, la titulación de baldíos, las Unidades de Planificación Rural (UPR), los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), entre otros.

Es al Estado a quien le corresponde, en el marco de la institucionalidad, orientar el ordenamiento territorial de acuerdo al orden político y territorial, que se arguye que es un

(y/o representativo de una clase), y poder simbólico o de consentimiento, en el sentido gramsciano de construcción de la hegemonía” (Haesbaert R., 2016, pág. 122)

¹⁵ Michel Foucault entiende que la acción del Estado como aquel arte de gobernar al Estado a partir del ejercicio del poder sobre el territorio y la población cimentada sobre dos preceptos, uno, la racionalidad de la estatalidad (la Razón de Estado) operado por la tecnología del poder (la Teoría de la Policía). En otras palabras el arte de gobernar debe entenderse en términos administrativos y no únicamente en términos jurídicos, significa que gobernar es administrar, las riquezas, el territorio y la población (Foucault, 2006; Boticelli, 2016).

proceso histórico aún en construcción. Como lo afirma Cataia (2017), la problemática de la territorialidad hegemónica o la territorialidad estatal en torno al ordenamiento territorial estaría centrada “¿para quién ordena el Estado el Territorio? o, en otros términos, ¿para quién normativiza el Estado aquello que es objeto de uso, el territorio?” (2017, pág. 26), o para nuestro caso, ¿Cómo ha sido el ordenamiento territorial y para quién se ha ordenado la isla de San Andrés a partir de la acción del Estado por medio de los instrumentos de planificación?

Sin embargo, el ordenamiento territorial no se agota como aquel instrumento de planificación de carácter técnico y administrativo, tampoco se agota en la planificación física del espacio, ni en división política administrativa del Estado-nación. Problematizar el ordenamiento territorial conlleva a entenderlo como “una práctica social insertada en los juegos de poder a distintas escalas territoriales” (Beuf & Rincón Avellaneda, 2017, pág. XX), significa pensar geográficamente el ordenamiento territorial incorporando elementos sobre la acción estatal misma que se plasma y configura los territorios.

Se resalta que la territorialidad estatal en el ordenamiento territorial no se expresa en una sola intencionalidad. Cómo ya lo afirmaba Foucault (2006) y (Deleuze, 1987) la acción estatal desde el aparato gubernamental se bifurca internamente, esto quiere decir que el ordenamiento territorial accionado desde su aparato administrativo no posee una intencionalidad sino presenta varias trayectorias; por ejemplo las diferentes políticas sectoriales, los macroproyectos, los determinantes ambientales, entre muchas acciones concretas del Estado son ordenadoras del territorio y no solamente una ley o política dedicada exclusivamente en la materia.

Ahora bien, existen otras territorialidades que no son estatales y se refieren a las intencionalidades de los sujetos que se encuentran por fuera de la lógica estatal, no es el territorio nacional, ni el territorio administrativo y político, es el territorio próximo a las cotidianidades, el lugar, a esto se ha denominado territorialidades en resistencia o contra-hegemónicas (Cataia, 2017), territorialidades que usualmente se encuentran en contravía de las territorialidades hegemónicas o en otros casos constituyen consensos en torno al ordenamiento territorial a través de alianzas.

Es así que algunos académicos involucrados con los procesos de ordenamiento territorial lo han planteado con una visión desde abajo¹⁶ (Fals Borda, 2000; 1996; 1988; 2000-a) (Carvajal Sánchez, 2011) encaminados a la reivindicación de los derechos de las propias comunidades, de la ciudadanía cercana a su territorio vivencial, a sus lugares de experiencia cotidiana, a sus propias realidades geográficas. A partir de las prerrogativas de derechos territoriales por parte de actores que se encuentra por fuera de las lógicas de la territorialidad estatal, algunas veces estas resistencias han surgido, en el contexto reciente de América Latina, como luchas y defensas del territorio contra la avanzada neoliberal muchas veces aliada con las políticas gubernamentales encaminadas a expropiar, despojar, transformar los territorios (Porto-Gonçalves, 2001; 2009) tanto terrestres como territorios anfibios o acuáticos (Baldi, 2014).

Estos últimos, los espacios acuáticos, o más precisamente, los espacios marinos, costeros e insulares también son de interés para el ordenamiento territorial. Estos, gozan de un particular interés de estudio por sus condiciones físicas y socioculturales ya que están fuertemente influenciadas por el medio marino. En otras palabras, las áreas litorales son espacios singulares ya que convergen en su funcionamiento la interacción de la biosfera, la hidrosfera y la atmosfera, o lo que se conoce como la interacción en la interface de tierra-mar (Schmitt, 2007), confluyen las diferentes escalas de acción de la Administración Pública, son espacios de frontera, son espacios que concentran ecosistemas sensibles al cambio y a las transformaciones en un horizonte de tiempo a largo plazo, y son espacios donde interactúan concomitantemente múltiples actividades humanas (Barragán, 2014, págs. 25 -78).

¹⁶ El ordenamiento territorial desde abajo obedece a la exploración y ampliación de otras miradas de la planificación territorial centrado en la participación directa y reivindicaciones de la ciudadanía con voz y voto en la toma de decisiones público-estatal, y en la participación directa de la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública, y la importancia de las prácticas sociales situadas contextual y territorialmente; algunos los han llamado como el enfoque ascendente del ordenamiento territorial (Carvajal Sánchez, 2011), la planificación radical (Miraftab, 2009), la planificación colaborativa centrada en procesos de gobernanza urbana (Healey, 2003), o para el caso colombiano el socialismo raizal (Fals Borda, 2013).

1.3 Isla, maritorio e maritorialidad: una aproximación conceptual desde la geografía

Las islas son un objeto y una problemática de estudio particular para la geografía debido a los rasgos particulares que las caracterizan (Boadas, 2011). Estas, no solo ocupan un campo singular de estudio para las ciencias de la naturaleza, en especial de la biología debido a su gran diversidad biológica y ecosistémica, sino también ocupa de un gran interés para las ciencias sociales (Avella, 2001; Godenau & Hernández Martín, 1996).

Desde el campo de las ciencias sociales, las islas y más su condición de insularidad, han sido estudiadas desde la sociología, la antropología, la ciencia política, la economía y la geografía. Si bien, estas son una porción de tierra rodeada por agua, se pueden diferenciar entre islas continentales e islas oceánicas: las primeras, son aquellas islas que por sus atributos geológicos se encuentran ubicadas en la plataforma continental, esto significa que son una prolongación de este. Las segundas, las oceánicas, son aquellas islas que generan su propia plataforma continental y por ende se encuentran alejadas del continente (GeoEnciclopedia, 2019).

Por su parte, la insularidad es aquella categoría analítica que permite dar explicación a los fenómenos sociales que se dan en estos territorios en cuanto a su aislamiento, por su posición en medio del océano y a su distanciamiento por factores de comunicación (de transporte, económica, de despliegue de poblaciones) que se hace a través de largas distancias (Avella, 2001, pág. 690), es decir que “la insularidad es un concepto con relevancia analítica, de modo que el hecho insular puede explicar determinados procesos que se dan en estos territorios” que su (Godenau & Hernández Martín, 1996, pág. 182).

Sin embargo, las islas no solo cumplen esta condición de insularidad. Desde una perspectiva geográfica cercana al estudio de espacios litorales¹⁷, y de las territorialidades específicas que

¹⁷ Existe una diferencia conceptual entre área litoral y zona costera. Por la primera se va a entender aquel espacio geográfico (en castellano) que se identifica con la geoforma del litoral y a su vez es el resultado de la interacción sociedad/naturaleza cuyas actividades humanas se desarrollan con influencia al mar. Por la segunda (traducción literal de la lengua inglesa de área litoral), se entenderá como el ámbito jurisdiccional en el que se desarrolla cualquier acción de Estado desde su aparato administrativo, de gestión y jurídico. (Barragán, 2014, pág. 29). En la presente tesis se tratará como sinónimos.

allí se relacionan, Ulrich Oslender (2012) los conceptualizó como los territorios anfibios o acuáticos. Esta conceptualización es un avance importante desde el saber geográfico y la investigación social ya que sienta las bases para identificar y caracterizar territorios próximos al agua como los ríos y las costas, junto con sus problemáticas, sus saberes ancestrales, su relación con el medio ambiente (Montañez Gomez, 1997). Son conceptos surgidos desde la misma cotidianidad de los habitantes, de las comunidades y de sus manifestaciones organizativas, y permite para la investigación ampliar, desde una postura analítica geográfica, el concepto de territorio en el ordenamiento y la planificación territorial.

Oslender (2008; 2012) enfatiza que el espacio acuático no solo es un concepto, es una visión vida del encuentro de la población con su medio acuático, donde se organizan como comunidad, donde surgen sus prerrogativas y reivindicaciones por la lucha del territorio, la defensa de sus derechos territoriales de acuerdo a sus condiciones físicas y socioculturales del territorio. Para él, el espacio acuático

indica los modos específicos en que los elementos acuáticos – como la constante presencia física o simbólica del mar, las intrincadas redes fluviales, las quebradas, los manglares, las cascadas, los elevados niveles de precipitación las importantes variaciones en las mareas y las fuertes inundaciones a gran escala – han influenciado y dado forma de manera sustancial a los patrones de vida cotidiana de la región, y la manera cómo se han desarrollado en series específicas las relaciones sociales especializadas (Oslender, 2008, pág. 133).

De este modo, para los espacio costeros, marinos e insulares, es el maritorio el que “se precisa un nuevo concepto para referirse a un territorio conexo al mar caribe, y en general a los mares (...) la noción de maritorio es una de las posibilidades; una manera especial de concebir la apropiación de estos espacios y territorios particulares” (Fuentes Crispín, 2013, pág. 27), es decir, es un concepto más preciso en el que permite estudiar la apropiación histórica y sociocultural de los espacios costeros y marinos.

Este, el maritorio, es un concepto propuesto por la antropología marítima el cual permite identificar y estudiar las formas de posesión sociocultural de una comunidad en los espacios marinos y costeros Chapanoff (2007) citado en (Ortegón Lancheros, 2018). En este trabajo, el

concepto de maritorio no solo toma un significado de apropiación sociocultural que hacen las comunidades locales de los espacios costeros y marinos, siguiendo la línea de Haesbaert (2011) respecto al concepto de multiterritorialidad, maritorio es aquella co-existencia de múltiples formas en la que los actores se apropian de los espacios marinos y costeros a partir de usos y prácticas, tanto de las comunidades locales, como también del despliegue territorial del Estado (territorialidad) en estos espacios; por lo que se puede argüir la existencia de una “multi-maritorialidad”, esto es, los diferentes usos, prácticas y apropiaciones de los actores con referencia a las condiciones físicas y socioculturales de los espacios marinos y costeros.

Desde la territorialidad estatal, los esfuerzos por ordenar los territorios marinos, costeros e insulares, ha sido desde la lógica de la planificación y la gestión pública. Para la gestión del medio marino, la Unesco, organismo de las Naciones Unidas especializado en la ciencia, la cultura y la educación, a través de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI), la cual se encarga de conocer acerca de los océanos a partir de la mejora de la gestión, el desarrollo sostenible y la protección del medio marino junto con los procesos de adopción de decisiones de sus 148 Estados miembros (COI, 2018), ha definido un enfoque global a partir de la planificación secuencial para proteger el medio marino y las zonas costeras, llamado la Planificación Espacial Marina (PEM), el cual “es un proceso público para analizar y asignar la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en zonas marinas para alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales que normalmente se especifican por medio de un proceso político” (Ehler & Douvere, 2013, pág. 18).

Esto quiere decir que este proceso de planificación de carácter público estatal se fundamenta en la filosofía propuesta por los organismos internacionales a partir de la reorientación de la acción de los gobiernos a partir del enfoque de la gestión pública basada en resultados. Es así que, desde un enfoque proveniente de Europa de gestión pública, en particular del Reino Unido, y en otros casos de Francia, las traducciones de la voz *Planning* o *Management* al contexto latinoamericano ha generado dificultades tanto en la definición como en la acción adecuada de gestión del territorio por los diversos significados que se les da, que en otras palabras, quiere decir que, para el caso anglosajón *planning* se ha entendido en América Latina como ordenamiento del espacio físico o del territorio (Beuf, 2017; MarViva, 2013) y *management* ha significado un término sustituto actual para el vocablo administración, que para nuestro caso significaría gestión, precisamente vocablo proveniente de las reformas administrativas del Estado de principios de la década de los 90's (Guerrero, 2000).

En cuanto al manejo (*management*) integrado de la zona costera, o de la planificación (Planning u ordenamiento) espacial marino se encuentran diferencias conceptuales, que no se excluyen sino se complementan, y, que, no obstante, según el contexto geográfico, político, socioeconómico y cultural de cada país se ha venido adoptando de manera diferente; “as with many widely use words, " planning" and "management" can have various meanings depending on the contex in which they ares used” (Kay & Alder, 2005, págs. 76-78). Por ello, se entenderá como Planificación Espacial Marina como ordenamiento espacial que se hace en el medio marino en el que no necesariamente excluye las franja costera y Manejo Integrado de la Zona Costera como el enfoque de gestión para administrar, darle manejo o gestionar los recursos marinos y costeros que utiliza, según su contexto político cada país.

No obstante, para América Latina es Gestión Integral de Costas la que más ha predominado (Barragán Muñoz, 2010; 2014). Este enfoque de gestión surge por la iniciativa de la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado (IBERMAR), que desde un enfoque geográfico procura incorporar en la agenda pública estatal el ordenamiento territorial de las costas y los mares ya que son en estas zonas donde se concentra la mayor parte de la población, esta puesta la mayor infraestructura y equipamientos, están los mayores nodos de comunicación internacional, y es donde confluyen al mismo tiempo múltiples usos y actividades locales, y en el contexto del cambio global son las zonas más expuestas a tales fenómenos, por eso es objeto de gestión y planificación (Barragán Muñoz, 2010).

Ha este proceso de gestión territorial en Colombia se le ha denominado como el Manejo Integrado de Zona Costero (COLMIZC) (Alonso, Sierra-Correa, Arias-Isaza, & Fontalvo, 2003). Este proceso inicia en Colombia en el año de 1997 y queda plasmado en el documento que sentó las bases para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas, política que fue aprobada en el año 2000 por el Ministerio de Medio Ambiente, conocida como la PNAOCI (Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios Oceánicos y las Zonas costeras e Insulares de Colombia) (Steer, Arias-Isaza, Sierra-Correa, Alonso, & Ocampo, 1997). Esta política es la que recoge los esfuerzos por incorporar el proceso MIZC en una política pública (Avella, y otros, 2010), y es la expresión de la territorialidad estatal en los espacios costeros y marinos.

En síntesis, la problemática en los análisis del ordenamiento territorial para las zonas costeras, marinas e insulares, como lo afirma Moreno (2001) y Avella (2001; 2003; 2010), carece de un

marco analítico para estudiarlas. Se comparte la tesis de Vargas (2017) quien resalta que esta problemática en torno al procedimiento metodológico del ordenamiento ambiental del territorio y el ordenamiento urbano-regional y es que cuando se le analiza se alude a metodologías propias de la planeación inscribiendo el ordenamiento como un subgénero de la planeación; como lo afirma, “esto constituye un problema ya que este campo profesional del ordenamiento territorial ha sido llevado a los campos de análisis que se hace desde la academia” (Vargas Fonseca & Vargas Fonseca, 2017), dejando reducido los análisis del ordenamiento territorial en la órbita de la planeación,

Así, desde una óptica geográfica se puede ampliar el debate y definir un marco analítico para los espacios costeros, marinos e insulares y que permita vislumbrar las condiciones territoriales de dichos espacios desde una visión integradora, como sistemas “totales”; este marco analítico, como se trató anteriormente, es el de la territorialidad estatal y la territorialidad de las comunidades locales, vale decir el de la “multi-maritorialidad”.

Capítulo 2. Sentidos de una geohistoria del ordenamiento territorial en la isla de San Andrés

“En el archipiélago del Caribe —verdadero emporio de potencias marinas, si se puede llamar así a alguna región— están el hogar natural y el centro de aquellas autoridades por medio de las cuales una vía marítima tal como un canal debe ser controlada, de la misma manera que el control del Canal de Suez tiene su base en el Mediterráneo” (Mahan, 2000).

Indudablemente la historia del ordenamiento territorial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es la historia de las transformaciones territoriales y sus afectaciones medioambientales, como se verán más adelante. Se planteó en el capítulo primero que el ordenamiento territorial, abordado desde la geografía, se entiende como una práctica social que desborda la lógica unidireccional de la racionalidad estatal centrada en la planificación del gobierno.

Sin embargo, para entender la manera como se ha construido territorialmente la isla de San Andrés se retoma para su análisis la racionalidad estatal, no únicamente como racionalidad en términos de planificación gubernamental, proceso iniciado en Colombia a mediados de la mitad del siglo XX, sino también en términos de racionalidad como toda forma de acción gubernamental para la construcción, consolidación y territorialización de las lógicas estatales. Esto es de gran relevancia, ya que, como se verá, los registros históricos sobre el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y su formación territorial refieren como actor protagónico al Estado, pasando por las múltiples invasiones coloniales hasta la construcción de un Estado republicano y su historia posterior a ello.

Por tanto, el presente capítulo mostrará el modo como se fue construyendo geohistóricamente el territorio insular de San Andrés producto de la colonización del Gran Caribe y de la débil consolidación del Estado-nación en la isla. No se pretende hacer una revisión histórica profunda que agote el tema, sino de contextualizar y mostrar los rasgos característicos de la transformación territorial insular¹⁸. Para ello, se describirá los antecedentes del ordenamiento territorial de la isla que tuvo lugar con la ocupación territorial ancestral de la población indígena de la costa Mosquitia y su estrecha relación con la isla de San Andrés para así dar paso al proceso de colonización como un elemento concluyente de la construcción territorial de la isla.

Posterior a ello y con el advenimiento del proceso independentista surge el proyecto republicano como un “nuevo” orden territorial, lo que significó dos procesos territoriales profundos que determinaron su construcción territorial para la isla, por un lado, la adhesión del archipiélago a la constitución de Cúcuta en 1822 y la expansión de una economía de exportación basada en el algodón, mientras que por el otro, la “bonanza” y transformación a una economía centrada en la exportación del coco, y, lo que constituyó la reconfiguración estatal en las islas con el tratado internacional Esguerra-Bárcenas de 1928.

Luego, se esbozará el ejercicio de soberanía de la Colombia continental a partir del nacionalismo exacerbado que conllevaría a la reconfiguración territorial de la isla, que sería la Política de Colombianización y la declaración del Puerto Libre en 1953, y seguidamente se mostrará la profundización del modelo de “Puerto Libre” propiciado en la década de los 90’s con la apertura económica y democrática que vivió el país.

Ulteriormente, se aborda la declaración del archipiélago como Reserva de Biosfera ante la UNESCO en el año 2000, estrategia que permitiría proteger, conservar y dar manejo a la alta biodiversidad marina de la isla a través de la aplicación de un desarrollo sostenible basada en la participación comunitaria y la capacidad administrativa del Estado. Finalmente, se expondrá lo sucedido en el 2012 con el diferendo marítimo y territorial entre la República de Colombia

¹⁸ Vollmer (1997) caracteriza seis ciclos del poblamiento del archipiélago: “El territorio Miskito (? - 1629), las avanzadas de colonización (1629-1677), el siglo del olvido (1677-1780), el poblamiento raizal (1780-1953), el Puerto Libre (1953-1991) y la nueva constitución (1991 - 2018)”. Nos parece que este trabajo es valioso, por tanto, retomamos esta caracterización de la historia del poblamiento en el archipiélago, y también nos apoyamos en la caracterización que hace el Zambrano (2017, págs. 85-100) en cuanto a las etapas del ordenamiento territorial en Colombia.

y la República de Nicaragua que tuvo su “resolución” en la Corte Internacional de Justicia el cual decidió entregar a título de soberanía a Nicaragua aproximadamente 75.000 km de mar y da lo inicios de un re-ordenamiento territorial a la “colombiana” como respuesta territorial nacional al litigio internacional.

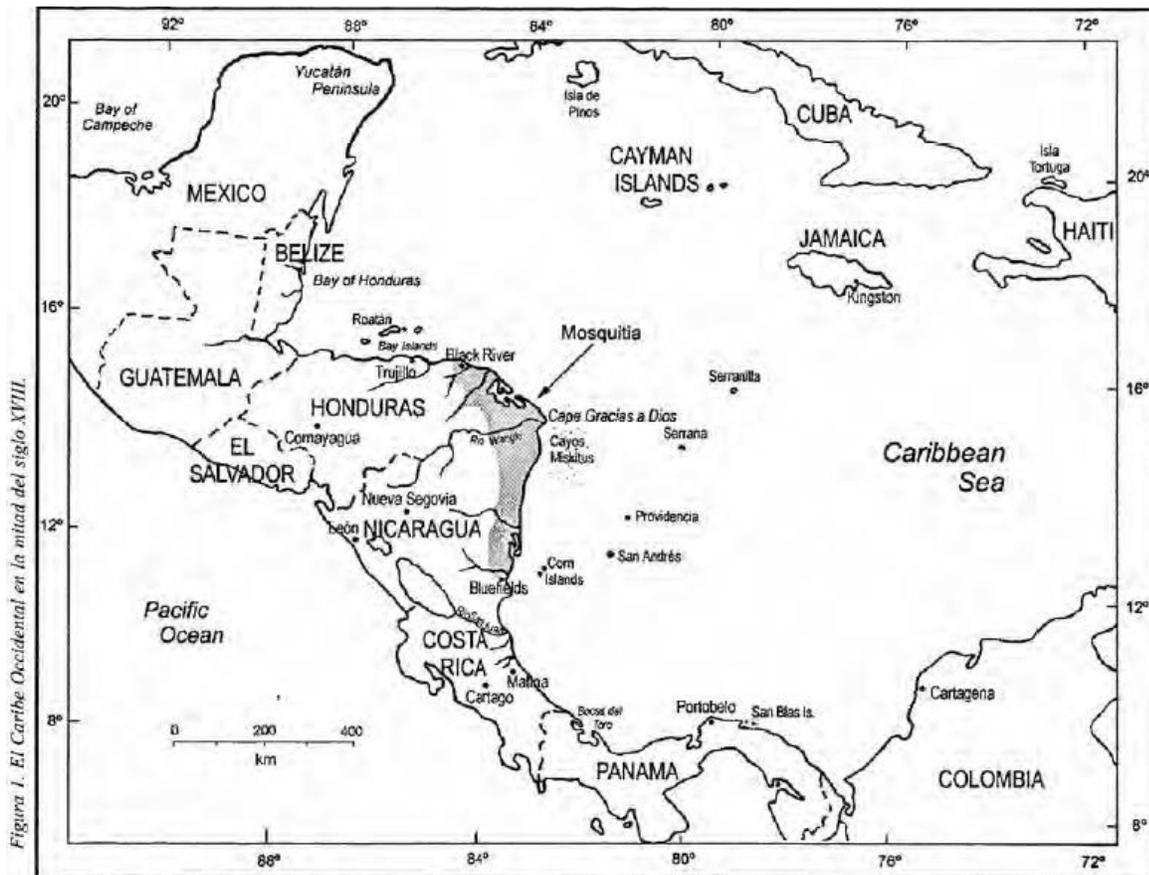
2.1 Antecedentes del ordenamiento territorial: del asentamiento prehispánico a la cristalización republicana

El ordenamiento del territorio va más allá de lo plasmado en un proceso de planificación gubernamental. Es un proceso social, dinámico, que queda grabado en el tiempo y en el espacio. Por tanto, se puede establecer que el ordenamiento territorial en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina lo antecede la propia dinámica colonizadora, empresa dirigida por Cristóbal Colón. Por ello, se caracteriza como primer ordenamiento territorial la dinámica territorial anterior a esta empresa colonizadora registrada en 1492, que con la expansión imperial hacia el “nuevo” mundo se abriría paso a un proceso de apropiación territorial colonial.

2.1.1 El asentamiento prehispánico anterior a 1492

La historia del ordenamiento territorial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene sus orígenes en el asentamiento poblacional que sucedió allí por la dinámica territorial ejercida por los indios misquitos en los tiempos anteriores a la colonización europea (Vollmer, 1997; Márquez Pérez, 2014). Los pocos registros historiográficos prehispánicos permiten identificar que esta dinámica del poblamiento fue la primera ocupación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina debido a su proximidad geográfica con las Islas del Maíz y la Costa Mosquita cuya población visitaba a las islas, atraídos por sus recursos naturales.

Figura 1. Localización de la Costa Mosquitia mitad del siglo XVIII



Fuente: Karl Offen, 2005

No obstante, la relación en cuanto a la ocupación territorial que existe entre el pueblo indígena misquito con respecto al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no es clara ya que carece de documentos o de otros registros historiográficos que permitan afirmar con mayor certeza una hipótesis semejante. Sin embargo, sí se logra deducir que existía una apropiación y ocupación territorial esporádica con fines de aprovechamiento de los recursos naturales que proveía la isla, destinados para el consumo propio, y, por tanto, se podría inferir la existencia de un nexo territorial entre las Islas y la Costa Mosquita que conformaban un mismo territorio a pesar de la distancia náutica (Vollmer, 1997, pág. 26).

En otras palabras, el primer proceso de ordenamiento territorial en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se debe a una ocupación esporádica de las islas dedicada exclusivamente a la explotación de recursos naturales, especialmente recursos pesqueros y maderables (Vollmer, 1997; Clemente Batalla, 1994).

Sin conocerse aún la fecha exacta del registro del archipiélago dentro del proceso de colonización iniciado por Cristóbal Colón existen indicios en que este llegó a pasar cerca de la isla de la actual Providencia en su cuarto viaje iniciado en 1502, y cuya ruta expedicionaria se trazaba por lo que hoy se conoce como Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Honduras (Vollmer, 1997; Herrera Rodríguez & Rosero-Labbé, 2016), aunque, en 1527 las islas aparecen por primera vez en la cartografía europea (Meisel Roca, 2003), cuyo registro cartográfico conllevaría a afirmar que, en sentido estricto, el primer proceso de ordenamiento territorial es propiciado por el proceso de colonización europea.

2.1.2 El asentamiento colonial: entre el cuarto viaje de Colón de 1502 y 1811

El proceso de colonización del Gran Caribe se establecería como el primer proceso de apropiación del territorio insular por parte de puritanos, piratas y soldados (Vollmer, 1997; Clemente Batalla, 1994; Fuentes Crispín, 2013; Meisel Roca, 2003). El proyecto puritano inglés, basado en la expansión de sus colonias en el “Nuevo Mundo” a partir del asentamiento sedentario en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se registra entre los años de 1627 y 1629. Aquí, es cuando llega la embarcación, con nombre *Seaflower*, a la isla de Providencia con un grupo de puritanos ingleses. Estaba integrada por hombres de negocios con el fin de desarrollar sus actividades mercantiles en los territorios insulares conquistados. Esta compañía se conoció como *Providence Island Company*.

Este proceso se caracterizó por ser una ocupación territorial meramente de corte inglés, ya que el imperio inglés sí consideraba a las islas como “verdaderos espacios promisorios de expansión”, por el contrario, el imperio español las veía como un obstáculo para desarrollar su comercio trasatlántico debido a que las barreras de coral, los bancos y cayos, ya que dificultaban el tránsito de las grandes embarcaciones por lo que no se vio interesada en ocupar las islas (Fuentes Crispín, 2013, págs. 27-30).

Entonces, la construcción territorial del archipiélago se determinó por el establecimiento de los principios doctrinarios de la filosofía social de corrientes religiosas como los cuáqueros y bautistas, la influencia de la corriente del pensamiento liberal de la ilustración francesa, junto con el proyecto expansionista de Inglaterra y la dinámica política interna de esta con relación a la lucha contra el imperio español. Esto quiere decir que al archipiélago llegaron hombres

libres que se dedicaban a las actividades mercantiles en especial con productos agrícolas del trópico, como el tabaco, el algodón, la rubia y el índigo, que a su vez eran pequeños propietarios (Clemente Batalla, 1994). Además, se solidificó un modo de gobierno puritano que implicaba que en las decisiones administrativas y económicas participaban los colonos bajo la guía espiritual del pastor, y el gobernador general, que asistía a las reuniones periódicas, y que desde Inglaterra financiaba las administraciones y expediciones de los colonos, fijaban las reglas para la producción agrícola, y las actividades de la colonia (Vollmer, 1997).

En la isla, esto significó un cambio territorial a partir de la distribución de la tierra de forma parcelaria que oscilaban entre 12 y 60 hectáreas el cual propició que se construyera el primer centro poblado en la isla de Providencia específicamente sobre la bahía de Santa Catalina con 30 casas y una iglesia de ladrillo. La sociedad se dividió en tres principales clases de colonos: los trabajadores o plantadores que a su vez le entregaba a la *Company* parte de sus ganancias proporcionales, los artesanos quienes se dedicaban a la manufactura del algodón, al oficio de tejedores, hilanderos, carpinteros y la construcción, y la tercera clase, los aprendices o sirvientes quienes se les contrataba para las labores serviles (Clemente Batalla, 1994; Vollmer, 1997).

Dicho “modelo” no se sostendría en el tiempo por la misma dinámica económica y política de expansión hacia el “Nuevo Mundo” por parte de los imperios europeos. Es en 1633, cuando se hace la primera compra de esclavos negros cuya población, esta comenzó poco a poco a sustituir a la clase de sirvientes, inclusive, Isabel Clemente (1994) menciona que para 1637 la población esclava era de aproximadamente del 50% de la población, por ende, hizo que el comercio de esclavos negros fuese rentable. Adicionalmente, la agricultura pasó a ser un medio de subsistencia cuyos cultivos más representativos se encontraba la papa, el maíz, la yuca, el plátano, y la pesca por lo que se constituyó la base de alimentación, complementada con la cría de cerdo, de reses y aves de corral. La colonización puritana transformó el paisaje insular a partir de la tala de árboles y la introducción de especies vegetales y animales (Clemente Batalla, 1994).

El comercio de esclavos negros generó que las prácticas religiosas fueran cada vez menos interesantes para los pastores y puritanos provocando una disputa del poder por el control de dicho mercado. Este escenario propicio el contrabando, en especial con los holandeses, con quienes los colonos vendían la totalidad de sus cosechas. La mano de obra esclava se incrementó, al igual que su comercio, quienes eran utilizados para la construcción de fortalezas

y, la agricultura fue perdiendo peso por lo que hizo que los colonos se fueran endeudando con los holandeses e intensificaran el contrabando y la piratería, en especial en contra de los españoles. Esto provocó que el imperio español tomara medidas para el control del contrabando a través de la retoma militar para la reconquista de las islas terminando por completo con la colonia puritana. A raíz de estos hechos, algunos colonos se desplazaron para otras islas del Caribe, otros, en especial los hombres, fueron capturados como prisioneros devueltos a España y luego a Inglaterra, las mujeres y los niños regresados a Inglaterra y los esclavos llevados a la Bahía de Cartagena (Clemente Batalla, 1994; Vollmer, 1997).

Este nuevo escenario, intensificó la dinámica territorial centrada en la piratería y el contrabando, cuya respuesta de los imperios fue propiciar una ocupación militar en los territorios insulares. El incremento del mercado esclavista negro, hizo que, en 1640, y en adelante, las islas sirvieran de puntos estratégicos para el dominio de las rutas de comercio, y por supuesto el contrabando. Providencia como centro de operaciones de la piratería (aproximadamente entre 1640-1676), se convirtió en una “isla fortificada” la cual contaba con 40 piezas de artillería y 15 puntos fortificados; su sistema montañoso fue clave y estratégico para estas operaciones, ya que los piratas se escondían en ellas, y también permitía la vigilancia de las naves, principalmente españolas, para asaltarlas permanentemente (Vollmer, 1997).

Como lo estudia Vollmer (1997), la ocupación militar en la Isla de Providencia significó 36 años de operaciones militares entre Españoles e Ingleses (21 años por los españoles y 15 por los ingleses), en particular por la propiedad de las islas. Unos reclamaban su derecho por el descubrimiento de las islas, mientras los otros reclamaban el derecho de colonización de las mismas. A España no le interesó colonizar el territorio, sino solo se centró en mantener las islas con un número pequeño de soldados y colonos para controlar el espacio marítimo, y esta fue la única ocupación católica y de habla española que tuvo la isla por 19 años seguidos (Vollmer, 1997; Clemente Batalla, 1994).

Contrario a estos, los ingleses, utilizaban la isla como escondite y de operaciones de base para la piratería. Colonizaron la isla introduciendo el ganado y limpiando la isla de la alimaña que pudiera afectar a su ganado. En 1660, fue ocupada por el pirata Masveldt, ocupación que duraría 15 meses, y que luego sería reconquistada por los españoles. Es en 1670, cuando Henry Morgan, un corsario de origen Gales, recibe las órdenes del primer ministro de Inglaterra,

Oliver Cromwell, para dominar nuevamente la isla de Providencia por ser clave para la vigilancia de los navíos españoles y el dominio de los territorios de la Antillas (Vollmer, 1997).

La isla de Providencia fue el punto estratégico para la exploración y el poblamiento de Centroamérica (Vollmer, 1997; Parsons, 1985). Este rasgo, es muy relevante ya que permitió cierto flujo migratorio entre los colonos que migraron, tanto a la costa Mosquita y de otras islas, como del intercambio de población esclava negra, y las buenas relaciones entre los puritanos con la población indígena, lo que permitió que se incrementara la población en el territorio insular, debido a que el atractivo de las islas era la abundante agua pura y cristalina (Vollmer, 1997).

Esta ocupación del territorio insular, por parte de las colonias española e inglesa, como de los piratas, bucaneros y filibusteros, junto con el tránsito masivo de esclavos negros por todo el Gran Caribe, y las relaciones que hicieron los puritanos con los indígenas, particularmente los misquitos, determinaron el primer momento del ordenamiento territorial del archipiélago, aun sabiendo que la mayoría de actividades de piratería y militares sucedieran principalmente en la isla de Providencia. Es así, que, bajo este escenario, las actividades mencionadas finalizan temporalmente por el bajo interés de los dos imperios de ocupar y apropiarse del territorio insular, durando aproximadamente un siglo sin ocupación aparente, exceptuando la visita de jamaíquinos para la tala de cedro que servían para la construcción de barcos, junto con el asentamiento de pocas familias habitando la isla de San Andrés (Vollmer, 1997; Parsons, 1985).

2.2 La “republica” como un nuevo orden territorial para San Andrés: 1677-1850

Una vez terminadas las operaciones filibusteras y militares por parte de los dos imperios más influyentes en la isla, el español y el inglés, y en menor medida, las relaciones comerciales con holandeses, franceses, y otros territorios del Gran Caribe, deviene lo que sería el segundo momento del ordenamiento territorial en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Este momento del ordenamiento territorial tienen que ver con que ahora la isla de San Andrés sería el centro de operaciones en una etapa de transición del declive de la colonización, el proceso independista del Virreinato de la Nueva Granada y el auge de una economía algodonera exportadora.

Así, aproximadamente entre 1780 hasta mediados de 1953 cubre un periodo en que sucede otra forma de ocupación y apropiación territorial en la isla de San Andrés, y es la ocupación raizal (Vollmer, 1997). Este periodo de larga duración inicia con un periodo de re-colonización y esclavitud entre 1780 hasta 1850, aproximadamente la década en que es abolida la esclavitud, el auge del cultivo del algodón, y, la adhesión a la constitución de Cúcuta, que serían determinantes para el ordenamiento territorial de la isla, y que luego ocurre el declive de la esclavitud, los cambios territoriales a una economía basada en el coco, las transformaciones territoriales del tratado Esguerra-Bárcenas, y el establecimiento de la isla como Puerto Libre en 1953.

2.2.1 La economía algodonera y la adhesión a la constitución de Cúcuta: 1780-1850

Del periodo inmediatamente anterior, el siglo del olvido, se conoce muy poco sobre las formas de ocupación de las islas. Los escasos registros documentales (Fuentes Crispín, 2013; Parsons, 1985) de esta época mencionan que, luego, del desinterés imperial por ocupar las islas, y la expulsión de los puritanos asentados principalmente en la isla de Providencia por parte del imperio español, se dice, que algunos fueron a migrar a las islas Caimán, a Jamaica, la costa Mosquita y otras islas del caribe. En ese siglo solo arribaron de manera eventual algunos indígenas Misquitos, población de Jamaica y de las Islas Caimán para la tala del bosque de cedro para la construcción de sus embarcaciones, sin llegar a ocupar permanentemente en las islas.

Por la mayor extensión de territorio firme, y el aumento considerable de población que se fue dando por la migración, la isla de San Andrés pasó a ser centro de la re-colonización insular. Para 1780, como lo relata Vollmer (1997) y Clemente (1994), un informe del capitán Kemble sobre una descripción del estado de ocupación de las islas informó en su momento que aproximadamente 12 familias de mulatos se asentaban en la isla con más o menos cien cabezas de ganado, y se dedicaban al cultivo del algodón.

El cultivo del algodón pasó a ser el producto económico principal para la exportación debido a la gran demanda y los altos precios mundiales, producto que estaba encaminado a la fabricación de telas finas. El algodón propició grandes transformaciones en el paisaje insular, ya que se desforestó gran cantidad de bosque para sentar las plantaciones de algodón, y en menor medida productos de pan coger que cultivaba la población esclava; el esclavismo fue el

modo de producción incentivado por dichas plantaciones. En términos territoriales, el asentamiento de la isla alrededor de las plantaciones del algodón se hizo a modo de fincas que se ubicaron en La Loma y San Luis, se interconectaron a través de caminos veredales, no se construyeron poblados, los esclavos se asentaron en el norte y este de la isla, y se nombraron dos puertos, uno en The Cove, y el segundo, para embarcaciones menores, en North End (Clemente Batalla, 1994; Vollmer, 1997).

Aunque las plantaciones de algodón eran el fuerte económico de la isla, también comercializaba con guano, la tortuga Carey y en menor medida el coco. Si bien este comercio se hacía de manera legal, en especial con Cartagena, se prohibió la comercialización con Jamaica, ya que era un competidor fuerte en el mercado algodonero, que, al sacarlo del mercado, permitió el auge del algodón para la isla. Además, Providencia se convirtió en un puerto obligado de paso para la comercialización del algodón lo que incentivó el flujo migratorio, particularmente poblaciones provenientes de las Islas Caimán, la Costa de Mosquitia, y de Cuba, sumándole que poco a poco fue floreciendo el contrabando incentivando con mucha más fuerza el flujo migratorio.

Paralelamente, en 1786, España e Inglaterra firmaron el Tratado de Versalles, un tratado de paz entre estos dos países que le concede a España la soberanía de la Costa Mosquitia y de las islas vecinas, incluyendo San Andrés y Providencia. Para la re-ocupación de la isla de Providencia, España le otorgó un permiso de permanencia a Francis Archbold, un marino mercante escoses, en el mismo lugar donde se asentaron los puritanos, en la Bahía de Santa Catalina (Bottom House). Trajo consigo esclavos de África Occidental para dedicarse a la producción del algodón y de frutas. Para ese periodo, la conformación de la población en su mayoría era esclava, y pocos plantadores, como se puede ver en la Tabla 1.

Tabla 1. Población Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: 1793 y 1806

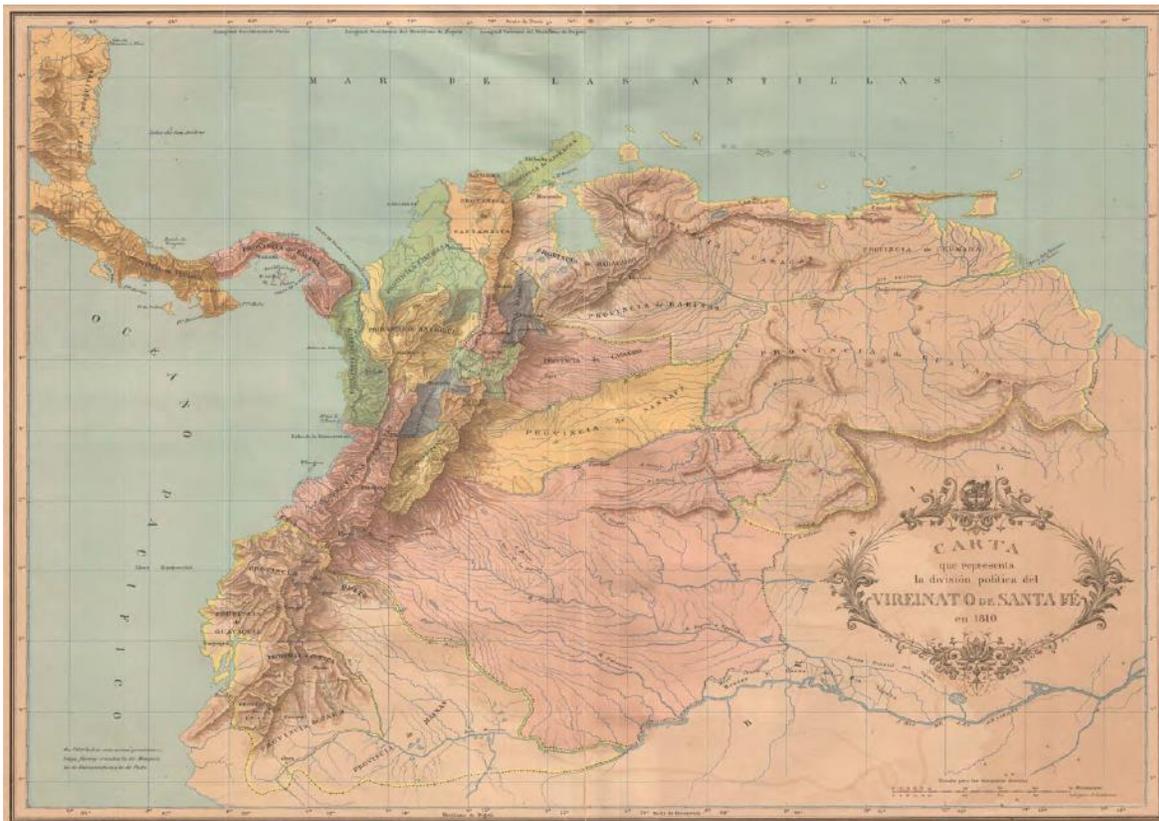
Año	Total habitantes	Característica
San Andrés Isla		
1793	301 personas	Ingleses, esclavos negros, mujeres Miskito. De ese total, había 37 familias de plantadores y 281 esclavos.
1806	1200 personas	800 eran esclavos
Providencia y Santa Catalina		
1793	32 personas	4 familias plantadoras y 21 esclavos pertenecientes a Francis Archbold.
1806	+/- 300 personas	Algunas eran de San Andrés, Bluefields y la mayoría de Jamaica

Fuente: Elaboración del autor con base en Loraine Vollmer, 1997.

El año de 1789, fue un año clave para las islas. Al estar ocupadas por antiguos colonos ingleses, España trata de expulsarlos para recuperar el control territorial sin que queden vestigios anglosajones. Un irlandés que acompañó como traductor este proceso de expulsión de los antiguos colonos, Thomas O'Neill, fue quien intercedió, en 1795, para que a algunos colonos que no deseaban abandonar las islas se les permitiera seguir residiendo en ellas. Sin embargo, la condición de permanencia en las islas era someterse al vasallaje de la corona española y no comercializar productos con Jamaica. Posteriormente O'Neill sería nombrado gobernador, lo que le permitió conceder títulos de propiedad a la población libre de la isla de San Andrés como de Providencia. Además, por resolución real de la corona española, se le da la categoría de puerto menor a la isla de San Andrés con el fin de exención de impuestos sobre las importaciones y exportaciones y administrativamente las islas se anexan a la Audiencia de Guatemala (Vollmer, 1997; Clemente Batalla, 1994).

Es hasta el 20 de noviembre de 1803, que el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se le anexa a la jurisdicción del Virreinato de la Nueva Granada bajo la gobernación de Cartagena, donde O'Neill es nuevamente designado como gobernador para un periodo de 10 años, de 1801-1811, en pleno proceso independista. La gobernación de Cartagena, en 1811 sería sustituida por un cabildo municipal.

Figura 2. División política del Virreinato de Santa Fe en 1810



Fuente: Manuel María Paz & Agustín Codazzi, 1889

El incipiente pero naciente Estado-nación llegó a las islas con la anexión al territorio de la Gran Colombia por medio de la incorporación del archipiélago a la Constitución de Cúcuta de 1822, nombrándolo como el VI Cantón de la Provincia de Cartagena. Esto significó que las islas se organizarían como un territorio político-administrativo, con un “alcalde” quien sería un comandante militar hasta 1833 y luego pasaría a manos de un jefe civil. Nombrado Cantón, la casa de gobierno de la isla, que se encontraba en Providencia, se traslada a la Isla de San Andrés, ya que con la re-colonización y la mezcla de culturas, se dio un incremento poblacional principalmente en la isla de San Andrés, debido a su mayor extensión de territorio terrestre (Vollmer, 1997; Torres, 2010).

Figura 3. Perspectiva del Fuerte de la Libertad, en la Isla de la Vieja Providencia o Santa Catalina



Fuente: Luis Perú de Lacroix, 1822

Otro determinante que marcó la configuración territorial en la isla fue la fundación de la primera iglesia Bautista en el año de 1847 por el reverendo Phillip Beekman. Esto es bastante característico, ya que a la iglesia bautista se le encomendó la función educativa. Además, el reverendo liberó a los primeros esclavos negros de su familia y les concedió tierra de la plantación algodónera de Bottom House. Vollmer (1997) afirma que este proceso fue el proceso impulsor de la abolición de la esclavitud en la isla dando paso a la gran acogida de esta población por la iglesia bautista, lo que significó que se institucionalizara la tradición religiosa protestante en la isla constituyendo que el 95% de los habitantes fuesen bautistas y el 90% hablara inglés en la actualidad.

En síntesis, este momento del ordenamiento territorial se caracterizó por la re-colonización de la isla a partir de la migración hacia la isla por parte de población de otros territorios insulares o costeros del Gran Caribe, de población esclava negra, y de la poca población colona que quedó con la primera ocupación puritana en las islas. Se podría decir que el único

representante de la Gran Colombia fue el corsario Luis Aury¹⁹ quien toma el control del archipiélago en 1818 y es nombrado como gobernador de las islas ese mismo año hasta 1821, año en el que muere.

Esto permitió una reorganización territorial de las islas a partir de fincas²⁰ alrededor de las plantaciones de algodón y la numerosa población esclava negra para su producción. La configuración territorial estuvo acompañada del proceso independentista de Virreinato de la Nueva Granada a la República de la Gran Colombia, por lo que el archipiélago se anexa, primero, por la real orden de 1803 al Virreinato, luego, en 1822, por la adhesión a la Constitución de Cúcuta. Esto, estuvo acompañado de un proceso de transformación territorial de la isla, pasando de un paisaje algodonero a un paisaje cocotero, lo que propicio y fortaleció una economía basada en el coco, además que se generaron las primeras reparticiones de la tierra bajo títulos de propiedad (Parsons, 1985).

2.2.2 De la economía agro-exportadora del coco al tratado Esguerra-Bárcenas: 1850-1928

La abolición de la esclavitud, oficialmente en 1853 por el presidente de la época, José Hilario López, trajo consigo el declive de las plantaciones de algodón, ya que no fue sostenible para una economía de base exportadora, tecnificada, que necesitaba un tamaño de mano de obra considerable, la cual no se podía alimentar más por el sistema de esclavitud negra. Además, el contexto de aumento del contrabando y de altos precios internacionales no era tampoco favorable (James Cruz J. L., 2014; Clemente Batalla, 1994; Vollmer, 1997).

Este proceso produjo un cambio en el paisaje de la isla, pasando de las plantaciones del algodón a un producto que requeriría menos tecnificación. El coco sería entonces el nuevo cultivo agro-exportador de la isla, cuya mano de obra se basaba en el trabajo familiar. Los cultivos eran de

¹⁹ Luis Aury fue un corsario de origen francés a fin al proyecto hispanoamericano para derrotar las colonias españolas, manifestó unirse al proyecto y a las filas de Simón Bolívar encontrando como respuesta su rechazo por su origen pirata. Cf. (Avella, El Caribe de los "héroes errantes". Una aproximación desde el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2010)

²⁰ Como lo afirma Vollmer (1997, pág. 48) "los pobladores en fincas dispersas que se comunicaban por caminos veredales y, por tanto, nunca construyeron centros poblados (...) se asentaron principalmente en el filo de La Loma (The Hill) y al lado del mar donde hoy día es San Luis. (...) los predios cultivados por los esclavos estaban ubicados al norte y al oeste de la isla. Los puertos oficiales era el Cove y para embarcaciones menores era North End".

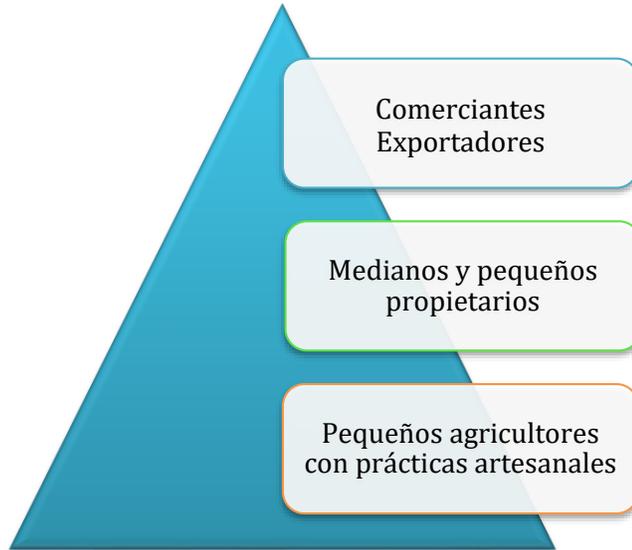
menor tamaño, los precios internacionales eran atractivos para la población, y permitió mejorar la calidad de vida. Concomitantemente, se fue consolidando un nuevo régimen de la propiedad de la tierra, es decir, se pasó de un modelo de concentración de grandes plantaciones del algodón a un modelo de pequeñas parcelas operada por mano de obra familiar, distribuidas entre los libertos que se convertirían posteriormente en sus propietarios (Clemente Batalla, 1994).

El paisaje cocotero insular sería entonces el modelo territorial en este periodo que abarca de 1850 hasta 1953. Para Clemente (1994), este periodo está caracterizado por dos fases²¹. La primera sería el auge del coco entre 1850 y 1926. La segunda, la crisis del coco, abarcaría de 1926 hasta 1953. Durante la primera fase, la economía agro-exportadora del coco alcanzaría niveles prósperos de exportación, con la ayuda de los dos gobernadores de la isla O'Neill y Luis Aury. Ambos fueron quienes iniciaron un régimen de la propiedad de la tierra de pequeños propietarios y para 1870, eran pocos los predios baldíos en las islas. EEUU se convertiría en el nuevo socio comercial de las islas, tanto así que en la isla de San Andrés se asentó una oficina del consulado. Algunos comerciantes oriundos de EEUU se radicaron en la isla a través de la compra de tierras (Clemente Batalla, 1994; Vollmer, 1997; James Cruz J. L., 2014).

Al mismo tiempo, se fue consolidando una sociedad estratificada de acuerdo a la posesión de la tierra y a las actividades pertenecientes a la cadena productiva del cultivo de coco. Así, en la cima de la pirámide se encontraban los comerciantes exportadores conformados por los extranjeros, grandes propietarios, los ministros de iglesias, altos funcionarios y profesionales; en el medio de la pirámide, se encontraban los medianos y pequeños propietarios, los administradores, dueños y capitanes de barcos, y algunos profesionales, todos los anteriores constituían la mayoría de población de la isla en ese momento; finalmente, en la base piramidal se encontraban pequeños parcelarios dedicados a la agricultura y a la pesca artesanal, ver Figura 4 (Clemente Batalla, 1994).

²¹ James (2014) caracteriza, desde una perspectiva económica, este periodo así: 1850-1877 expansión, de 1877-1919 auge, entre 1919-1931 desaceleración, y de 1931-1987 crisis. Sin embargo, para ver los cambios del ordenamiento territorial adoptamos la clasificación de Isabel Clemente (1994).

Figura 4. Estratificación social del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Siglo XIX



Fuente: Elaboración del autor con base en Isabel Clemente Batalla, 1994

La segunda fase entre 1925 a 1928, corresponde al declive de la producción del coco. El antecedente de este hecho es que hacia 1912 el gobierno colombiano inicia la imposición del modelo jurídico de administración nacional en el archipiélago (James Cruz J. L., 2014) provocando inconformidades socioeconómicas que vendrían a materializarse por el abandono de la administración del departamento de Bolívar hacia las islas, y a que los recaudos provenientes de la exportación del coco se destinaban directamente a este departamento y no se redistribuía en las islas expresándose en altos niveles de corrupción oficial aunado a que la comunicación continente-archipiélago era bastante limitada (James Cruz J., 2010). Se le suma el hecho de que el departamento arrendó algunos cayos a comerciantes de EEUU, generando así a que se iniciaran algunas pretensiones o reclamaciones del gobierno nicaragüense hacia el archipiélago.

El 26 de octubre de 1912 bajo la ley 52 el gobierno nacional de Colombia declara al archipiélago como intendencia nacional dependiente del gobierno central de Bogotá, es decir, que el intendente que “gobernaría” al archipiélago se designaba desde Bogotá con un tiempo de 1 año, y este, a su vez, designaba un alcalde en Providencia (Vollmer, 1997; James Cruz J. L., 2014)

El rol del gobierno nacional será de aquí en adelante protagónico, ya que es quien propicia diversas transformaciones territoriales en la isla, que venían cristalizándose desde 1822 con la adhesión del archipiélago a la Constitución de Cúcuta, pero además de eso su afinidad comercial con Estados Unidos de Norteamérica. Estas relaciones comerciales propiciaron que el gobierno nacional declarara al archipiélago como puerto franco entre 1848 y 1912, particularmente para la importación de víveres y la explotación del guano por parte de EEUU. Esto fue tan relevante que cuando las islas pertenecían administrativamente al gobierno departamental de Cartagena le concedió en arriendo los cayos de Roncador, Serrana, Serranilla y Quitasueño, lo que además hizo que el interés de EEUU por las islas aumentara y le permitiera usar al archipiélago como un punto estratégico para dar seguridad al Canal a principios de siglo XX (Vollmer, 1997).

Esto significó varias cosas que favorecieron el declive del coco. La primera, como consecuencia directa al declarar al archipiélago dependiente del gobierno nacional central hizo que se gravara las exportaciones de coco para el recaudo fiscal nacional eliminando la aduana libre generando altos impuestos al producto comercial creando problemas de no competitividad en cuanto a la importación y exportación del coco. La segunda, se refiere al advenimiento del tratado Esguerra-Bárceñas de 1928, tratado en el que se reparte el territorio de la costa Mosquitia y las islas del Maíz entre los gobiernos de Nicaragua y Colombia. Este último se queda con la soberanía de las islas, además de dejar plasmado, de una manera no explícita un pseudolímite fronterizo marítimo que sería el meridiano 82. Tercero, este tratado de 1928 obstaculizó los lazos familiares y comerciales locales de los isleños, relaciones que habían tejido históricamente entre el archipiélago con la costa Mosquitia y que se fragmentaron con el reparto territorial del área natural (Vollmer, 1997).

Para el año de 1931, el paisaje insular estaba dominado por la colosal concentración de cultivo de coco, tanto así que abarcó la máxima capacidad de usos del suelo. Johannie James (2014), citando un informe del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norteamérica, afirmaba que de la superficie terrestre de la isla de San Andrés, los 27 kilómetros cuadrados, 18 kilómetros cuadrados se encontraban sembrados por palma. En 1km² de esos 18 km², se encontraban sembrados aproximadamente entre 50.000 a 75.000 palos de palma de coco. Así, el informe del Departamento de Agricultura estadounidense resaltaba que la capacidad de carga ideal por 1km² era de 17.500, por lo que, en la isla, se excedía la capacidad de carga de

los suelos en un 257%. Sin embargo, el impuesto de aduana a las importaciones y exportaciones de coco, la crisis financiera mundial de 1929 junto con la vulnerabilidad socioeconómica que esto generó en la isla, las plagas y las ratas que destruyeron gran cantidad de los cultivos llevó al declive la “bonanza” cocotera del archipiélago (James Cruz J. L., 2014; Clemente Batalla, 1994; Vollmer, 1997).

En suma, el modelo territorial a principios de siglo XX dominante en la isla de San Andrés fue la ubicación de viviendas dispersas cercanas a las vías públicas y a las zonas de cultivo. Tres sectores predominaron; el de San Luis, cuya función era de embarcar y desembarcar el coco además de ser la zona administrativa y comercial; el de La Loma (The Hill), que se consideró como el centro de las actividades económicas y culturales alrededor de la fundación de la iglesia bautista; y el sector de North End donde se asentaban algunos almacenes de víveres y otros objetos importados (Vollmer, 1997; Forbes, 2009).

Además, las amenazas que inició Nicaragua por apropiarse las islas auspiciaron que se consolidará y se afianzará modelo político y jurídico centralista colombiano en la isla. Esto significó que en la isla entraran misiones católicas para unificar el credo, pero al mismo tiempo llegaron sacerdotes ingleses para fortalecer la iglesia Bautista. Se declaró el español como idioma oficial y la educación se impartiría ahora en este idioma dirigida por religión católica, el correlato de la “integración económica” sería la política territorial de la isla auspiciada por la política de colombianización y la declaración del puerto libre (James Cruz J. L., 2014; Ortiz Roca, 2013).

2.3 La colombianización: re-orientación del orden territorial en la isla de San Andrés

Deviene un tercer momento del ordenamiento territorial para la isla, luego de las transformaciones del territorio insular provenientes del predominio del cultivo del algodón y luego de la “bonanza” cocotera, junto con el papel del Estado como actor protagónico y principal del ordenamiento territorial del archipiélago, con una visión centrada desde el continente y más allá del borde oriental de la cordillera central (Andes), desde Bogotá, que se concretaría en la política de la colombianización, la declaración de puerto libre y su intensificación en cuanto a la “apertura” democrática y económica de 1991.

2.3.1 Entre la colombianización y la declaración de la isla como puerto libre: 1953-1991

La crisis del coco que se profundizó con la desestabilización económica mundial de 1929 afectó gravemente la forma de ocupación del territorio en el archipiélago (Meisel Roca, 2003). Como respuesta estatal a esta crisis, el gobierno nacional reorientó el modelo económico intensificando el comercio entre la isla y el continente, y además puso en marcha el modelo político y jurídico cuya orientación se plasmaba bajo una política y organización administrativa de corte centralista dirigida desde Bogotá.

Este despliegue del ejercicio de la soberanía colombiana en las islas conllevó a que el gobierno nacional impusiera la política de colombianización en la isla. Llamada así para llevar el “nacionalismo” colombiano, tuvo dos ejes centrales: por un lado, un eje integracionista (Guevara, 2007), el cual se enfocó en declarar el español como lengua oficial e impulsar la catolización en la isla intentando eliminar el origen de la lengua anglosajona y religión bautista herencia de la colonización británica. De tal modo que llegaron, desde los años 20's, varias misiones católicas. El mecanismo clave de la colombianización en este eje de integración fue la homogenización de la lengua española en la isla a través de la educación en español y la religión católica en las escuelas ya que tuvo impacto en toda la isla de San Andrés y en menor medida la isla de Providencia (Charry Joya, 2002; Vollmer, 1997; James Cruz J. L., 2014).

El segundo eje de la política de colombianización reorientó el modelo económico de la isla debido a la crisis del sistema productivo basado en el coco. La crisis había generado una migración de isleños que se asentaron en la costa atlántica colombiana, otros en la costa centro americana y algunas islas de las Antillas mayores, en búsqueda de oportunidades de empleo, por lo que el nuevo camino de la política económica se concentró en mejorar las relaciones comerciales entre la isla y la Colombia continental. Para ello, se intensificó la acción estatal a partir de la oleada de construcción de infraestructura, el estímulo aduanero de artículos importados, e incentivos al comercio y al turismo, hechos que transformaron territorialmente la isla (Guevara, 2007; Vollmer, 1997; James Cruz J. L., 2014).

Esto implicó que al archipiélago se declarará como Puerto Libre en 1953 bajo la administración de Gustavo Rojas Pinilla. Esta estrategia de política estaba encaminada, por lo menos en el

papel (decreto 2966 de 1996), a mejorar el nivel de vida de los isleños. Sin embargo, lo que generó esta declaración fue la transformación del modelo económico basado en la agricultura y la pesca a la venta de bienes que llegaban al puerto. Aunadamente, el gran arribo de barcos y los estímulos económicos que daba la comercialización en el puerto, se intensificó con el proceso acelerado de migración tanto de familias del interior del país como de extranjeros, para usarlas como mano de obra.

El modelo de puerto libre desestimuló la economía agraria de la isla, por lo que la isla se volvió predominantemente comercial. La mano de obra agrícola se reconvirtió hacia otros sectores de la economía lo que hizo que los costos de producción agropecuaria se elevaran y generaran impactos negativos sobre el abastecimiento propio de alimentos junto con el aumento considerable de la población. A lo largo del siglo XX la estructura de la tierra era minifundista, al tal caso que para 1989 en la isla existían 10.953 predios en la isla de San Andrés de los cuales el 90% de esos predios eran menores a una (1) hectárea, muchos de ellos sin títulos de propiedad (James Cruz J. L., 2014; Vollmer, 1997). Sin embargo, al sustituirse la vocación agrícola de la isla, las mejores tierras para el cultivo se usaron para la construcción residencial, la construcción de carreteras y de urbanización por lo que esto se reflejó en el aumento de valorización de la tierra y por tanto en un aumento del costo de vida en la isla.

En resumen, la política de la colombianización, no fue más que la homogenización forzada del territorio insular que impulsó un ordenamiento territorial centrado en el comercio e impulsor del turismo donde se construyó la primera fábrica de grasas, urbanísticamente crece el sector de El Cove, y se construye el aeropuerto (Vollmer, 1997), con consecuencias ambientalmente y socioeconómicas desfavorables para la isla, (Charry Joya, 2002; Guevara, 2007; James Cruz J. L., 2014), como el relleno y secado de suelo de humedal al norte de la isla de San Andrés, el crecimiento poblacional, y por ende el crecimiento urbano con nuevos barrios tanto en el norte como en sectores próximos al casco urbano, también crece la densidad poblacional y urbana a partir de la proliferación del sector comercial en North End (Ver Figura 13 y Figura 18).

2.3.2 La apertura económica y democrática de 1991

En la década de los 90's, se originó un crecimiento significativo en la economía mundial basada en el turismo (James Cruz J. L., 2014, págs. 15-24) y las construcciones en infraestructura, auspiciada por la oleada de la urbanización y sus repercusiones en el ordenamiento territorial

centrado en lo urbano. La migración de población, hizo que se emplearan, más que todo, en el sector de la construcción cuyo modelo territorial se centró en el aumento de la mano de obra para la construcción. Sin embargo, los salarios eran bajos lo que hizo que las demandas sobre las necesidades básicas de la población migrante y raizal no fueran satisfacias provocando la pauperización, el aumento de la población y el fenómeno de la delincuencia junto con el paulatino aumentó el costo de vida en la isla (James Cruz J. L., 2014) y (Vollmer, 1997).

Entonces, el modelo territorial y económico que se acentuó en la isla, venidero de la declaración del puerto libre y que posteriormente la constitución política de 1991 fortaleció el comercio y el turismo en la isla, cristalizó su vocación y dependencia económica hacia la venta de bienes y servicios. La entrada del nuevo ordenamiento político y jurídico del país trajo de la mano con lo que Johannie James (James Cruz J. L., 2014; Aguilera Díaz, 2010; Bush, 2009) llama, el “colapso del puerto libre”, que, profundizaría la problemática territorial de la isla²².

Si bien, la Carta Magna del 91 fue la promotora de los cambios territoriales en el archipiélago, como por ejemplo permitió que se erigiera como departamento dejando de ser intendencia nacional, también generó dos hechos relevantes para el ordenamiento territorial. Por un lado, la implementación de políticas neoliberales en Colombia basado en el modelo del consenso de Washington. El segundo hecho, en términos territoriales, puso en marcha la descentralización política, base de los Estados de corte centralistas y unitarios, cuyo proceso que experimentaba Colombia con la reforma constitucional de 1969 sobre la descentralización administrativa, permitió posteriormente la consolidación del acto legislativo 01 de 1986, esto es, la elección de alcaldes y gobernadores en el país, dándole a los nuevos entes territorial autonomía política, administrativa y fiscal para ordenar su territorio.

Este precedente, fue muy importante tanto para el país, como para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El país quedó organizado en departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas dándoles el estatus de entidades territoriales donde ejercerían el poder de autogobernarse con la garantía de acceder a recursos fiscales para su funcionamiento e inversión de la política social. Para el archipiélago, es muy importante ya que quedó organizado territorialmente como un departamento y la constitución, en su artículo

²² Cf. (James Cruz J. L., 2014).

310, le da un régimen especial para administrarse y regular la problemática ambiental y migratoria que sufre la isla, consignados en la ley 47 de 1993. Esto lo convertiría en el único departamento con carácter insular del país, con un solo municipio, Providencia (James Cruz J. L., 2014).

Sin embargo, la departamentalización trajo consecuencias sociales y ambientales que se profundizaron con la apertura democrática con base en un modelo económico neoliberal. En 1999, el Departamento registraba índices altos de corrupción, tanto así, que era uno de los departamentos más corruptos del país (James Cruz J. L., 2014). Junto a ello, la oleada de privatizaciones impactó fuertemente la isla ya que los servicios públicos domiciliarios paso ser prestado por actores privados. En 1995 se privatiza la energía eléctrica, y en 1996 el servicio de recolección de basura, el servicio de agua para el consumo humano solo cubría el 13%, y la red de alcantarillado solo cubría al 8% de la población (James Cruz J. L., 2014).

Es así que, bajo este panorama, la ley 388 de 1997 es la que estimuló el desarrollo territorial y constituyó un imperativo para que los municipios plasmen dicho desarrollo en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Para la isla de San Andrés, el POT se expide en el año 2003 con un horizonte de tiempo a 2020, es decir, un tiempo de implementación a 17 años, constituyéndose en un instrumento de planificación territorial *sui generis* por tener el carácter de departamental, análisis que se desarrollará en el capítulo 3.

2.4 Las bases para un ordenamiento ambiental: la reserva de Biósfera Seaflower

Con el nuevo ordenamiento jurídico e institucional del país en materia ambiental, venidero de la apertura democrática propuesta por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se creó el Sistema Nacional Ambiental – SINA, bajo la tutela del nuevo Ministerio de Medio Ambiente que será de ahora en adelante rector del sector ambiental. Se reorganizaron las autoridades ambientales así: a nivel nacional se encuentra el ministerio rector del sector; está Parques Nacionales Naturales el encargado administrar y gestionar las áreas protegidas del país; y a nivel regional se encuentra las Corporaciones Autónomas Regionales para administrar el medio ambiente y los recursos naturales. Conjuntamente se creó cinco institutos de

investigación²³ como apoyo técnico-científico socioambiental a dichas autoridades. Es en este escenario se plantea el cuarto momento del ordenamiento territorial en la isla, un ordenamiento ambiental.

Así, se abre paso a que en materia administrativa y de planificación, las entidades territoriales, la Nación, los departamentos y, los municipios, y otras como las regiones, las Entidades territoriales Indígenas (ETI's), las provincias y distritos, ordenen su territorio alrededor de la planificación ambiental. Este punto será de gran relevancia, porque, como se verá en el capítulo tercero, la ley 388 de 1997, en su artículo 10 establece los determinantes del ordenamiento territorial, dejó explícito que el primer determinante para ordenar el territorio sería la protección, conservación del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales. Esto significó que los determinantes ambientales constituyen norma de superior jerarquía y de toda acción en el territorio. Este nuevo marco normativo permitió la creación de la autoridad ambiental específica para las islas, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), cuyo fin misional es garantizar el ordenamiento ambiental del territorio.

No obstante, el país, desde los años 60, venía declarando áreas protegidas con el fin de conservar, proteger, y restaurar el medio ambiente y sus recursos naturales, frente a la presión y expansión de la frontera agropecuaria que se venía (también en la actualidad) presentando en los ecosistemas estratégicos. Por ecosistemas estratégicos, se entiende aquellos en los cuales se encuentran especies de flora y fauna endémicas, o que por su singularidad son meramente de gran valor socioambiental y que son grandes oferentes de servicios ecosistémicos. Así, la figura de los Parques Nacionales permitió al gobierno ir consolidando el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el país, tanto para ecosistemas terrestres y acuáticos continentales, como para ecosistemas que se encuentran en la dinámica e interacción tierra-mar, llámense ecosistemas marinos, costeros e insulares.

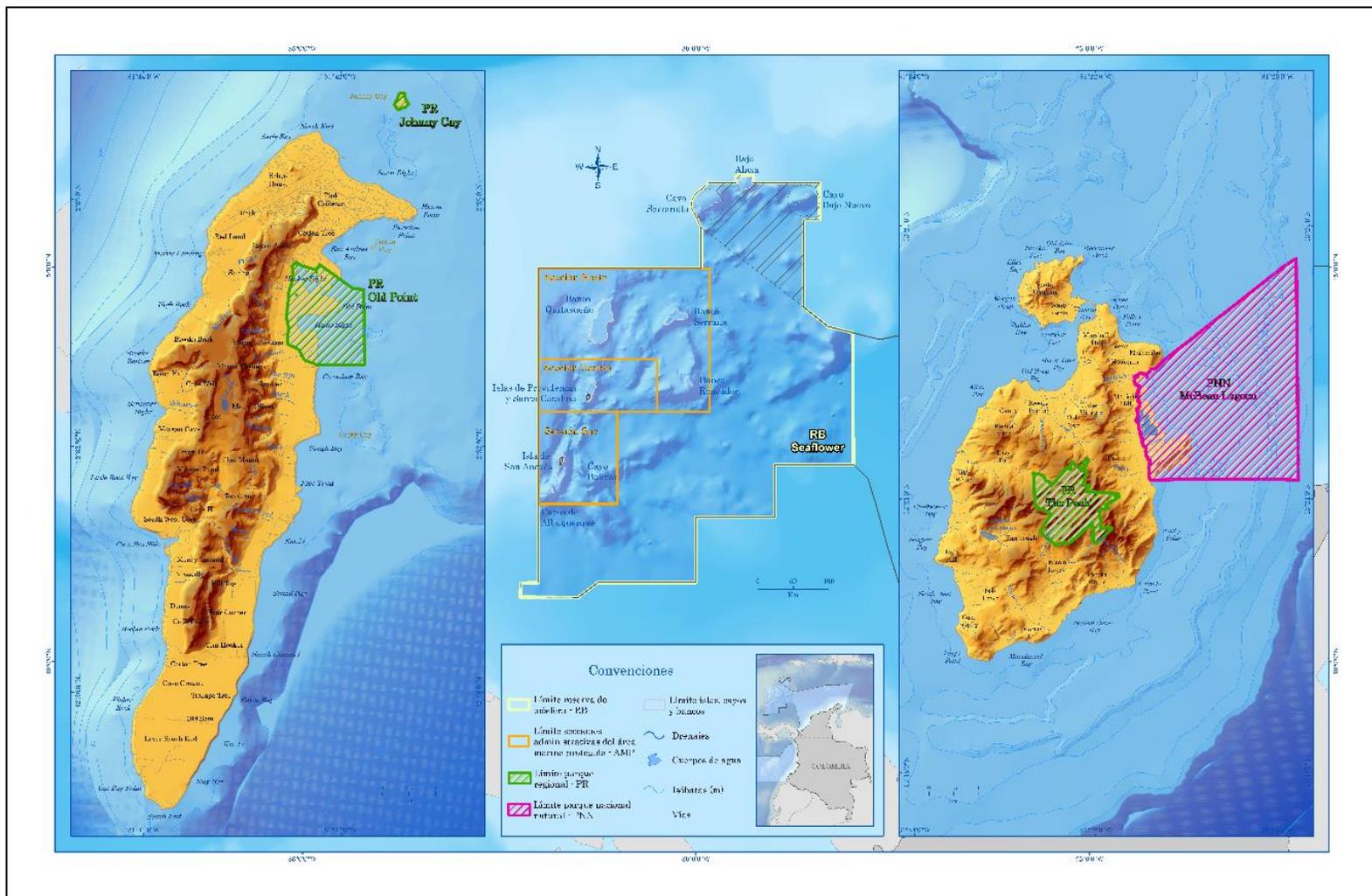
²³ Son cinco los institutos de investigación ambiental en Colombia. El único adscrito el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM. Los otros cuatro son vinculados: el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis", INVEMAR, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "Sinchi", y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann".

Concomitantemente, en el plano internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a través del Programa científico intergubernamental sobre el Hombre y la Biosfera (MAB), estableció una figura ambiental para apoyar a los diferentes gobiernos en la planificación ambiental, la investigación y la asistencia técnica y garantizar la óptima interrelación entre el hombre y su entorno bajo el dialogo participativo. Dicha figura se le denominó como la Reserva de la Biosfera.

Las Reservas de Biósfera, son "zonas de ecosistemas terrestres o costeros/marinos, o una combinación de los mismos, reconocidas como tales en un plano internacional en el marco del Programa MAB de la UNESCO" (UNESCO Montevideo, 2018) cuyo fin es integrar aún más la relación hombre/naturaleza buscando el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, aumento de la calidad de vida, respeto por la cultura, la participación de todos los actores y la adaptación de la sociedad ante los cambios (UNESCO Montevideo, 2018).

En resumen, luego de la reorganización del SINA fueron declaradas algunas áreas protegidas en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En el año 1995, se declaró un sector de la isla de Providencia, como Parque Nacional Natural Old Providence and Mc Bean Lagoon. En el 2011, al interior de ella se homologa Parque Natural Regional The Peak Regional Park (PNRTP). En la isla de San Andrés, se declararon dos parques de carácter regional: el primero, el Parque Natural Regional Johnny Cay, y el segundo, el Regional Old Point Regional Mangrove Park. Finalmente, en el año 2000, se declara al conjunto del archipiélago como Reserva de Biosfera Seaflower, lo que significó que se declarara en el 2005, por parte del Ministerio de Medio Ambiente, como un Área Marina Protegida (AMP); en síntesis, el archipiélago cuenta con tres (3) parques regionales, un (1) parque nacional, y una Reserva De Biósfera como un (1) Área Marina Protegida que a su vez se homologó por parte del Ministerio de Ambiente como un Distrito Nacional de Manejo Integrado (DNMI).

Figura 5. Mapa Reserva de Biósfera Seaflower y Áreas Protegidas



Fuente: CORALINA-INVEMAR, 2012

A pesar de esta iniciativa gubernamental para resolver los problemas ambientales en la isla y garantizar el usufructo y goce de los servicios ambientales que provee el territorio insular a generaciones futuras, persisten los problemas. El aumento considerable de la entrada de turistas nacionales y extranjeros causa la mayor presión sobre los ecosistemas. James (2014) afirma que en el 2002 se registraron un total de 343.650 turistas (extranjeros y nacionales) y que para el 2009, ya se registraban la entrada de 411.326 turistas. Luego del fallo de La Haya aumento exponencialmente el turismo, para el 2016 llegaron un total de 937.346 turistas, y para el año siguiente, el 2017 llegaron 1'050.763 turistas²⁴.

Aunado a esto se agudizó el problema del narcotráfico en la isla, el cuál reorientó el modelo territorial de la isla ya que la propiedad de los terrenos pasó a manos de narcotraficantes²⁵. Luego que el gobierno nacional incautara dichos predios, la cadena hotelera Decamerón tomó por arriendo, al igual que On Vacation y el grupo GHL. Desde luego, estas cadenas hoteleras dominan la ocupación del territorio bajo un modelo empresarial destinado a ofrecer paquetes turísticos “todo incluido”. En efecto, acaparan el 40% de la oferta hotelera de la isla y son dueñas del 60% de las habitaciones disponibles (James Cruz J. L., 2014).

Esto constituye un problema ya que estas cadenas hoteleras, correspondientes a los 15 hoteles más grandes de la isla, en particular las cadenas hoteleras Decameron y On Vacation, no tributan en el departamento sino que el tributo se recauda en otras ciudades (James Cruz J. L., 2014, pág. 228). Además, el sector comercial es otro de los problemas. Dominado por migrantes árabes, se resalta la venta de licor, perfumería y cosméticos provocando la concentración del ingreso en pocos establecimientos. Finalmente, el narcotráfico se convirtió en una salida económica fácil de algunos isleños frente a este dominio económico: el aprovechamiento del saber marítimo de los isleños, constituye una ventaja en el embarque, vigilancia del envío de drogas como lo es el cartel de la gasolina en alta mar para abastecer embarcaciones más grandes (Avella, 2009) que “consiste en una red de barcos pesqueros que

²⁴ Datos calculados y actualizados por la profesora Johannie James.

²⁵ James (2014, págs. 226-227) comenta que entre 1980 y 1990 los narcos, en especial los Carteles de Cali y de Medellín, hicieron una gran inversión en el sector turístico en la isla de San Andrés. Los grandes hoteles que eran propiedad de los narcotraficantes capturados en ese momento fueron incautados, por lo que la cadena hotelera Decamerón y GHL tomaron en arriendo gran parte de estos hoteles, los que no fueron tomados en arriendo con el paso del tiempo se fueron deteriorando y posteriormente la cadena On Vacation los tomó en arriendo.

son los encargados de reaprovisionar de combustible en alta mar a las lanchas más rápidas, comúnmente conocidas como go fast, embarcaciones que se han convertido en los últimos años en el medio de transporte de droga más eficaz para los narcos” (James Cruz J. L., 2014, pág. 230).

2.5 La Haya: la modificación territorial y la “colombianización II”

El diferendo marítimo y territorial que enfrentó Colombia contra Nicaragua en los estrados internacionales de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) representó, en la historia reciente, unas de las configuraciones territoriales de mayor trascendencia para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. De tal modo que lo consideramos como el quinto momento del ordenamiento territorial en la isla. Se trata de un litigio que, por su naturaleza internacional de orden territorial y marítimo, junto con sus rasgos históricos, ha marcado profundamente no solo las relaciones institucionales, políticas y económicas entre el gobierno nacional central y la isla, sino también la manera como estas relaciones han definido el ordenamiento territorial en la isla (Ahumada, 2009; Araiza, 2009).

Sobre este litigio internacional, se encuentra una vasta literatura jurídica en el que se puede identificar dos elementos. El primero tiene que ver en que se trata de un conflicto territorial y marítimo de carácter histórico, que de alguna manera definió y orientó el modelo de ordenamiento territorial de la isla planteado principalmente por el gobierno nacional central y desde Bogotá, y apela generalmente al discurso jurídico de la soberanía, la consolidación de la formación del Estado-nación y las relaciones internacionales (Manzano Iturria, 2018; Montoya Garay, 2018; Mantilla, 2009; Sandner, 1980; Ratter Beate & Sandner, 1997; Quintero Cano, 2011). El segundo tiene que ver precisamente con el discurso jurídico en sí mismo en cuanto a la afectación de las fronteras marítimas internacionales, al uso y acceso de los recursos naturales y evidencia la debilidad estatal en tanto ordenamiento territorial en esta área geográfica del país. Si bien los juristas plantean que el conflicto no solo es jurídico, sino de orden territorial y ambiental, se sigue dando la discusión jurídica tanto en los ámbitos institucionales como académicos (Cavelier, 2005; Gaviria Liévano, 1986; 2008; 2001; Lozano Simonelli, 2002), lo cual tiene implicaciones locales, en particular para el sector pesquero (Pardo Romero, 2009; Castro González, 2009).

El conflicto territorial y marítimo contra Nicaragua, como conflicto histórico (Pantojas, 2009; Ramírez Charry, 2013), definió, en el orden jurídico nacional, el “nuevo” ordenamiento territorial de la isla. Las pretensiones de la República de Nicaragua sobre el dominio del archipiélago datan del siglo XIX y fueron producto de la forma como se constituyeron y delimitaron los Estados soberanos luego de la emancipación colonial bajo el dominio de la corona española, retomando la fórmula jurídica internacional *uti possidetis iuris*. Esta fórmula marcó el derecho territorial de los Estados soberanos de América Latina luego de su proceso independista y profesó el respeto y aceptación de los límites fronterizos existentes al momento de declarar la independencia. En otras palabras, esta fórmula jurídica selló la organización territorial de Colombia.

El litigio internacional inició el 06 de diciembre del 2001 cuando Nicaragua demandó a Colombia por la soberanía o titularidad del conjunto del archipiélago, es decir, todas sus islas incluyendo los islotes y los cayos Roncador, Serrana, Serranilla, Quitasueño y otros, siempre y cuando sean susceptibles de apropiación. Además, le solicitó a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) que determine el curso de la frontera marítima entre las áreas de plataforma continental y la zona económica exclusiva pertinentes entre los dos países. En dicha demanda, Nicaragua se reservó el derecho a complementarla o enmendarla (Abello-Galvis, Arévalo Ramírez, Sarmiento, & Caro Ferneyes, 2012; Abello-Galvis, 2008; Vega Barbosa, 2017; Valle Benedetti, 2009; López Contreras, 2009).

Esta reserva del derecho es relevante ya que en el transcurso del proceso de la demanda, Nicaragua la utilizó para añadir una solicitud a la demanda en cuanto a la delimitación de la plataforma continental extendida más allá de las 200 millas náuticas y que Colombia no estaba actuando de acuerdo al derecho internacional cuyo alegato se centraba en el acceso y disposición de sus recursos naturales al Este del meridiano 82 (Abello-Galvis, Arévalo Ramírez, Sarmiento, & Caro Ferneyes, 2012; Ramírez Ocampo & Rengifo Lozano, 2009).

Lo que resolvió la CIJ en el Fallo de La Haya sobre la titularidad del archipiélago e invocando el tratado Esguerra - Bárcenas de 1928 y el principio de *effectivités*²⁶, es que Colombia ha

²⁶ El principio del derecho internacional, *effectivités*, se refiere a un criterio esencial para determinar la efectividad de la ocupación (posesión) que tiene un país sobre un territorio, en otras palabras, la CIJ analizó el ejercicio continuo de soberanía de los dos países sobre el archipiélago para determinar quien

tenido la soberanía sobre las islas más grandes, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como de las otras formaciones insulares. Este punto es notable en términos geográficos ya que este fallo da un concepto geográfico del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina asunto no tratado en el artículo primero del tratado de 1929.

La base conceptual geográfica y jurídica que tuvo la CIJ para determinar lo que son formaciones insulares, se enmarcó en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar²⁷ - CONVEMAR, específicamente en la parte III artículo 21 sobre el régimen de las islas, lo cual estableció que “una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar” (Naciones Unidas, 1982). A su vez, la CONVEMAR (Naciones Unidas, 1982) en la parte IV del literal b del artículo 46, definió por archipiélago “un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal” (Naciones Unidas, 1982).

Si bien, y según la reglamentación de la corte, estos conceptos son los que permitieron definir geográficamente el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y sus otras formaciones de pleamar como los cayos y bancos Alburquerque, Este Sudeste, Roncador, Serrana, Serranilla, Bajo Nuevo y Quitasueño, no lo dijo expresamente y se basó en el principio de las *effectivités*, a título de soberanía. Esto se evidenció en la forma como la corte modificó la frontera marítima dejando aislados los bancos de Quitasueño, Serrana, Serranilla y Bajo Nuevo rompiendo el concepto de conexión de los elementos naturales, las aguas que lo conectan y su vinculación histórica al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Abello-Galvis, Arévalo Ramírez, Sarmiento, & Caro Ferneynes, 2012, págs. párrafos 42-103). Sin embargo, permite inferir que de alguna manera esas formaciones geográficas hacen parte del conjunto del archipiélago, sin que exista la conexión de las aguas, por ejemplo.

posee la titularidad del territorio insular (Abello-Galvis, Arévalo Ramírez, Sarmiento, & Caro Ferneynes, 2012).

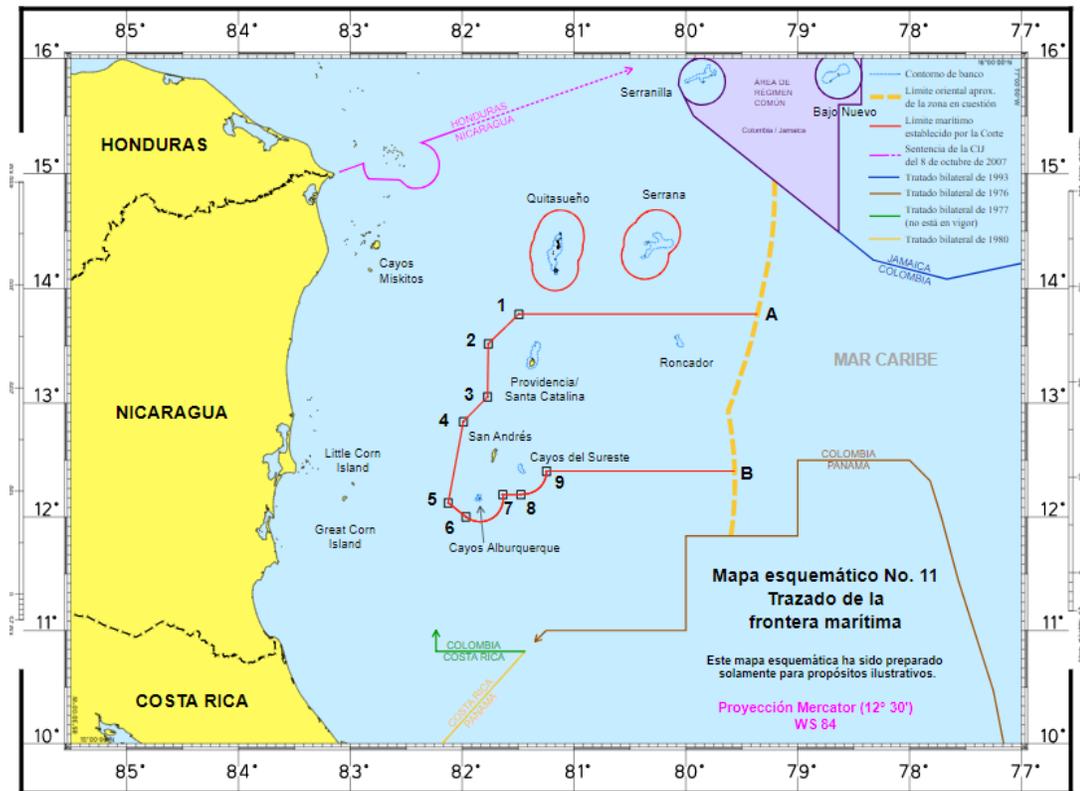
²⁷ Hay que recordar que Colombia no hace parte de la CONVEMAR.

Ahora bien, respecto con el punto de modificación de la demanda en el cual Nicaragua reclamó la delimitación de la plataforma continental en el que afirmó que esta se extiende más allá de las 200 millas náuticas, o que, en otras palabras, por unas condiciones naturales y unos factores geológicos y geomorfológicos la plataforma continental de Nicaragua se extiende más allá de las 200 millas náuticas superponiéndose a las 200 millas náuticas de plataforma continental colombiana, la CIJ concluyó que tal pretensión no puede ser aceptada debido a que esta no se encuentra en posición de delimitarla.

No obstante, la CIJ sí decidió sobre el trazado de la frontera marítima única que delimita la plataforma continental y las zonas económicas exclusivas de Nicaragua y de Colombia (Abello-Galvis, Arévalo Ramírez, Sarmiento, & Caro Ferneynes, 2012) como se puede observar en la Figura 6. Esto representó una pérdida de territorio marítimo de aproximadamente 75 mil km², y que las islas grandes, San Andrés y Providencia generan plataforma continental, por ende, Zona Económica Exclusiva (200 millas náuticas), demás, de que las formaciones insulares solo generan mar territorial de las 12 millas establecidas por el Derecho de Mar, dejando enclavados a los cayos Serrana y Quitasueño, fragmentándolos del concepto geográfico de archipiélago que da la CONVEMAR, mencionado anteriormente.

Aproximadamente, un año después del pronunciamiento de lo que fue la decisión definitiva frente al litigio histórico de carácter internacional por la disputa territorial y marítima en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Nicaragua depositó dos nuevas demandas en La Haya contra Colombia. En la primera, del 16 de septiembre de 2013, Nicaragua objetó contra Colombia en que la Corte determine, por un lado, “el curso preciso de la frontera de la plataforma continental entre Nicaragua y Colombia de conformidad con los principios y reglas del derecho internacional”, y, por el otro, que “indique los derechos y deberes de los dos Estados en relación con el área de pretensiones superpuestas y el uso de sus recursos hasta tanto se delimite con precisión la línea de frontera” (República de Nicaragua, 2013). En cuanto a la segunda nueva demanda depositada el 26 de noviembre del 2013, Nicaragua objetó una “violación por los derechos soberanos y las zonas marítimas de Nicaragua estipuladas en la sentencia del 19 de noviembre del 2012 y la amenaza del uso de la fuerza por Colombia con el fin de cometer esas violaciones” (República de Nicaragua, 2013-a)-

Figura 6. Mapa Fallo de La Haya



Fuente: Abello-Galvis, Arévalo Ramírez, Sarmiento, & Caro Ferneynes, 2012

A su vez, Colombia depositó cuatro demandas reconventionales²⁸ en la CIJ, la cual solo aceptó dos. La primera se refirió a que Nicaragua ha violado los derechos de los pescadores artesanales del archipiélago “en cuanto a actos de limitaciones y hostigamientos de las faenas de pesca”, y, la segunda, mencionó la violación de los derechos de Colombia ya que Nicaragua expidió el decreto N° 33-2013 el cual reglamenta las líneas de base²⁹ de los espacios marítimos,

²⁸ Las demandas reconventionales son un procedimiento jurídico del derecho internacional el cual el demandado durante la fase de la contramemoria contesta la demanda en forma de nuevas pretensiones en contra del demandante, siempre y cuando estos tengan algún grado de conexidad con el tema objeto de la demanda inicial, y que por efecto de reconversión, este, el demandante pasará a ser demandado conservando su posición de demandante (Reglamento de la Corte, 1978).

²⁹ Las líneas de base archipelágicas “líneas (...) rectas que unen los puntos extremos de las islas y los arrecifes emergentes más alejados del archipiélago, a condición de que dentro de tales líneas de base queden comprendidas las principales islas y un área en la que la relación entre la superficie marítima y la superficie terrestre, incluidos los atolones” (Naciones Unidas, 1982).

“cuyas líneas las extendió más allá de lo permitido por el derecho internacional” (Agencia de Noticias UN, 2017). Aún el proceso sigue, y no es cuestión aquí, de agotar el tema de la disputa territorial y marítima, sino, como ya se ha dicho, exponer en qué medida esta decisión tiene implicaciones sobre el ordenamiento territorial insular en San Andrés.

Las implicaciones de esta decisión internacional y sus afectaciones a las fronteras territoriales, sus impactos ambientales del acceso y uso de los recursos naturales, junto con la debilidad institucional tienen que ver con una transformación del territorio a nivel regional y local, que se van a explicar en el capítulo 3. A raíz de esto, el gobierno nacional, desde el centralismo político y administrativo inició un proceso de colombianización fase II en el archipiélago, que se evidencia en la expedición progresiva de siete (7) decretos presidenciales en cabeza de cada uno de los sectores de gobierno nacional, o lo que se conoció como el “*Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina*”. Sí bien todos estos decretos tienen que ver con algún aspecto del ordenamiento territorial en la isla, es el decreto 1870 del 30 de agosto del 2013, fase IV del programa en mención, ordena la generación de insumos técnicos para el ordenamiento territorial del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con enfoque diferencial raizal, aspectos que se analizarán en el siguiente capítulo.

Tabla 2. Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Normatividad	Sectores que interviene
FASE I DECRETO 295 - 27 Feb 2013	Sectores de Transporte, Comercio, Industria, Turismo
FASE II DECRETO 753 - 28 junio 2013 y su modificación DEC. 2667 20 Nov 2013	Sectores de Agricultura, pesca y acuicultura
FASE III DECRETO 1191 - 05 junio de 2013	Sectores de educación, cultura y deportes
FASE IV DECRETO 1870 - 30 agosto 2013	Insumos técnicos definidos para el apoyo al ordenamiento territorial con enfoque diferencial raizal (La fase I es parte integral del presente)
FASE V DECRETO 1943 - 09 septiembre 2013; Adición DEC. 111 - 24 Enero 2014	Agua potable y saneamiento básico
FASE VI DECRETO 2052 - 19 de Septiembre de 2013	Promoción de empleo
FASE VII DECRETO 064 - 16 Enero de 2014	Promoción de los derechos de la población raizal

Fuente: Elaboración del autor

Hasta el momento se ha resaltado que con los anteriores elementos históricos presentados con referencia a la configuración territorial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no se puede, ni podrá entender la dinámica territorial dejando de un lado los elementos característicos de la ocupación del territorio que se originó a causa de la colonización de los imperios europeos, en particular la confrontación bélica por el dominio de la subcuenta del Caribe y sus territorios insulares por parte del imperio británico y el imperio español. En consecuencia, para el análisis del ordenamiento territorial del archipiélago es clave tener en cuenta los elementos que se encuentran anclados a la tradición sociocultural provenientes de la migración puritana y de población negra, marcados con una gran influencia religiosa bautista y, a su arraigo y apropiación territorial marítima.

Capítulo 3. La Colombia Insular. Análisis del ordenamiento territorial-ambiental de la isla de San Andrés 1991-2017

“El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es el departamento más grande del país, el cual casi la totalidad de su territorio es marino”

Entrevista a Sr. Kent Francis James el 27 de septiembre de 2018.

Este capítulo presenta un análisis del ordenamiento territorial de la isla de San Andrés desde la década de los 90's hasta el 2017, fecha en la cual entró en vigencia el nuevo ordenamiento político y jurídico de la constitución de 1991. Este hecho institucional es muy relevante para el ordenamiento territorial colombiano, ya que, es allí donde se formaliza como instrumento de planificación a través de un plan que direcciona en el largo, mediano y corto plazo el modelo de ocupación del territorio, discriminando zonas urbanas y zonas rurales, y reconociendo los determinantes ambientales que garantizan el uso sostenible del territorio. Sin embargo, esta institucionalización del ordenamiento territorial se hizo de manera homogénea, generando contradicciones territoriales y dejando el ordenamiento territorial con muchas fallas, en particular en algunos espacios específicos como lo son los espacios marinos y costeros. En el peor de los casos, esta situación pudo afectar y profundizar las problemáticas y conflictos, en especial en materia ambiental (Contreras Ortiz, 2017; Revéiz, 2013; Fals Borda, 1996; Vargas Fonseca, 2017).

Para el caso de la isla de San Andrés, un territorio insular biodiverso los comentaristas y autores se refieren a diferentes conflictos. Así, algunos mencionan que el “Estado” a través de su acción gubernamental o de la política pública sectorial ha considerado, y aún lo hace, al mar como un espacio “desterritorializado” (Díaz Merlano & Caro, 2016) y otros “el Estado colombiano, históricamente, está a espaldas del mar” (Avella, 2003; Avella, Osorio, & Parra,

2010). Debido a la política nacional de carácter centralista, el Estado se ha concentrado en territorios continentales, particularmente en las grandes ciudades del país, tomando como eje central la ciudad de Bogotá, y eso se ve reflejado en los instrumentos de planificación territorial.

En consecuencia, tomando un periodo de 1990 hasta el 2017, se mostrará que el ordenamiento territorial tal y como quedó diseñado en la institucionalidad colombiana, desconoció la mitad del territorio nacional, representado aproximadamente en un 50% de territorio marino y costero (INVEMAR, 2010), que, según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el área marítima del país es casi similar al área continental; se registra que el área marítima³⁰ es de aproximadamente de 928.660 Km² frente a 1'141.748 km² de superficie terrestre (OEI, 2019).

Para ello, el capítulo analizará la configuración territorial del espacio insular desde un ámbito institucional ya que es la base material que quedó plasmada en el ordenamiento territorial de la isla. Primero se mostrará la estructura ambiental de la isla de San Andrés, luego se presentará las limitaciones de la dinámica insular en el POT, para así exponer las contradicciones entre instrumentos de planificación territorial en la isla como lo es el Plan de Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera (POMIUAC) y finalmente, analizar la disonancia que generó el fallo de La Haya respecto al ordenamiento territorial de la isla de San Andrés

3.1 La territorialidad estatal de la isla de San Andrés

La ley 388 de 1997 de desarrollo territorial y posteriormente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) 1454 del 2011 dejaron explícitamente que, para ordenar el territorio, esto es, establecer los usos permitidos y no permitidos de acuerdo a unos parámetros de vocación del suelo, sintetizado en una zonificación, se debe tener en cuenta la estructura “primaria” del territorio: la estructura ecológica principal. De este modo, el ente territorial debe definir las zonas de protección, conservación y restauración de su territorio para que, posteriormente, se puedan definir aquellas zonas con vocación económica, social y cultural.

³⁰ Cf. <http://www.invemar.org.co/web/guest/50-mar>

El ordenamiento ambiental es entonces el determinante por excelencia del ordenamiento territorial, ya que este permite definir los ecosistemas estratégicos que serán relevantes proteger y, por tanto, los servicios ecosistémicos que proveerán a las poblaciones para subsistir. Para el caso de la isla de San Andrés, la institucionalidad le proveyó en su totalidad como un área de protección y conservación ambiental, ya que, al ser una isla oceánica pequeña, cuenta con espacio y recursos limitados que, como quedó reglamentado el POT genera contradicciones entre la dinámica geográfica insular y este, aun así, exista avances en la consolidación del ordenamiento ambiental y territorial insular.

3.2 Estructura ambiental del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Es indudable, que la protección, restauración y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas es el elemento estructurante e integrador del territorio. Tanto, los tratados internacionales, las políticas del orden nacional y local afirman que es taxativo e imperativo que, para ordenar el territorio con usos racionales, adecuados, pertinentes y que garanticen su sostenibilidad se debe tener en cuenta el ordenamiento ambiental (Montañez Gomez, 1997; Vargas Fonseca, 2017).

El ordenamiento ambiental quedó estipulado en el artículo 7 de la ley 99 de 1993 el cual lo definió como aquella “función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”. Para darle materialidad al ordenamiento ambiental, el Estado definió unos instrumentos de planificación ambiental como los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), el de las áreas protegidas (los planes de manejo ambiental), y el de las zonas costeras y marinas reglamentadas como los Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUC).

Un determinante ambiental para el ordenamiento territorial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina son las cinco áreas declaradas y registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP. En el año 2000, la UNESCO declaró como Reserva de la Biosfera a los 180.000 km² que abarcan a todo el archipiélago. No obstante, tan solo una parte del área marítima de Seaflower, aproximadamente unos 65.000 km² se declaró como Área

Marina Protegida (AMP) a través de la resolución 107 del 27 de enero del 2005 por parte del Ministerio de Ambiente con fines de conservar la biodiversidad marina y costera para garantizar la oferta ambiental y la preservación de los valores socioculturales del archipiélago (Taylor, Howard, Medina, & Bent, 2012).

La decisión de declarar esta AMP le correspondió al Ministerio de Ambiente y la delimitación interna estuvo a cargo de CORALINA, como lo reglamentó el acuerdo 021 del 09 de julio de 2005. A su vez, el acuerdo 025 del 04 de agosto del 2005 del Consejo Directivo de la Corporación adoptó la zonificación y la reglamentación general de los usos del AMP. Con el fin de preservar y proteger la biodiversidad y los ecosistemas, para darle un manejo racional, garantizando los recursos naturales insulares, distribuir equitativamente los beneficios socioeconómicos, y proteger los derechos tradicionales de la comunidad.

Figura 7. Delimitación de la Reserva de Biosfera Seaflower



Fuente: CORALINA, 2016

Luego del intento que hizo el sector ambiental por reorganizar y reglamentar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) mediante una ley, su intento fue fallido ya que no se pudo dar trámite en el Congreso de la República (Álvarez Pinzón, 2011). Para ello, el Ministerio de Ambiente expidió el decreto 2372 de 2010, el cual reglamenta el código de los recursos naturales, la ley 99 de 1993 y el decreto-ley 216 de 2003, posteriormente condensado en el

decreto único reglamentario del sector ambiente y del desarrollo sostenible 1076 del 26 de mayo de 2015 en el que se definen las categorías de manejo que conformará el SINAP.

Tabla 3. Categorías de áreas protegidas en Colombia

Categorías de Áreas Protegidas			
Categoría AP	Subcategoría de AP	Figura de protección	Escala de Manejo
Públicas	Sistema de Parques Nacionales Naturales	Parque Nacional	Nacional
		Reserva Natural	Nacional
		Área Natural Única	Nacional
		Santuario de Flora	Nacional
		Santuario de Fauna	Nacional
		Vía Parque	Nacional
	Las Reservas Forestales Protectoras	Reservas Regionales Forestales Protectoras	Nacional
		Reservas Regionales Forestales Protectoras	Regional
	Los Parques Naturales Regionales	Parque Regional Natural	Regional
	Los Distritos de Manejo Integrado	Distrito Nacional de Manejo Integrado	Nacional
		Distrito Regional de Manejo Integrado	Regional
	Las áreas de recreación	Áreas de Recreación	Regional
Los Distritos de Conservación de Suelos	Distrito de Conservación de Suelo	Regional	
Privada	Las Reservas Natural de la sociedad civil	Local	

Fuente: Elaboración del autor con base en el decreto 2372 del 2010

Como se visualiza en la Tabla 3, Colombia cuenta con dos categorías de áreas protegidas, las públicas y las privadas. En la primera categoría, cuenta con seis (6) subcategorías que se encuentra las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que son administradas desde el nivel nacional por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN: el parque nacional, la reserva natural, el área natural, el santuario de flora y fauna y el Vía Parque. Otras subcategorías administradas sean del orden nacional por el mismo Ministerio de Ambiente o a nivel regional por la respectiva Corporación Autónoma Regional (CAR), se encuentran las reservas forestales protectoras, los distritos de manejo integrado (DMI), las áreas de recreación, y los distritos de conservación del suelo.

Por otra parte, la segunda categoría, las áreas protegidas de carácter privado se encuentra las Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC). Estas áreas entran al Sistema Nacional de Áreas Protegidas por una decisión voluntaria y autónoma de algún propietario cuya reserva es “la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades productivas y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental” (Art. 109 de la ley 99 de 1993)

Como se observa, las AMP no hacen parte de ninguna de estas categorías vigentes en el marco jurídico del país, ya que se han venido conceptualizando desde otro enfoque, como un subsistema del Sistema Nacional de Áreas protegidas (SINAP). Este sistema se ramifica en un Subsistema Regional de Áreas Protegidas³¹ (SIRAP) y en un subsistema temático. Dentro del subsistema temático³² se encuentra el Subsistema de Áreas Marinas Protegidas (SAMP) y se definen “como el conjunto de áreas protegidas marinas y/o costeras, actores, mecanismos de coordinación, instrumentos de gestión que articulados con otras estrategias de conservación in situ, contribuyen a lograr los objetivos comunes de conservación en el territorio marino y costero” (Alonso, y otros, 2008; CARDIQUE, y otros, 2016).

Entonces, al no tener una categoría de protección específica y reglamentada como se mostró en la Tabla 3, las AMP se deben homologar a alguna de ellas siempre y cuando cumpla con los objetivos de conservación, proyección, restauración y uso sostenible para las áreas costeras, las áreas marinas, o ambas., que entre ellas son el Santuario de Flora y Fauna, el Parque Nacional, el Parque regional, y el Distrito de Manejo Integrado, sea este último de carácter Nacional (DNMI) o regional (DRMI).

³¹ El SIRAP es la regionalización de las áreas protegidas para hacer efectivo sus principios y objetivos de conservación con actores, instancias de coordinación interinstitucional e instrumentos de gestión a nivel regional. El decreto 2372 del 2010 estableció los siguientes subsistemas: SIRAP Caribe, SIRAP Pacífico, SIRAP Andes occidentales, SIRAP Andes nororientales, SIRAP Orinoquia y SIRAP Amazonia.

³² Además del SAMP, este subsistema temático también lo integra: el Subsistema Regional de Áreas Protegidas del Eje Cafetero, el Subsistema Regional de Áreas Protegidas del Macizo Colombiano, el Subsistema Departamental de Áreas Protegidas (SIDAP), el Subsistema Municipal de Áreas Protegidas (SIMAP), y el Subsistema Local de Áreas Protegidas (SILAP)

Para ello, el AMP de la reserva de Biosfera Seaflower entró en un proceso de homologación para definirle una categoría de manejo de protección ambiental. Es en la resolución 0977 del 24 de junio del 2014 por el cual se le asigna una categoría de área protegida como Distrito Nacional de Manejo Integrado (DNMI) llamado AMP Seaflower. Sin embargo, en su artículo 2, se excluyeron las áreas emergidas del archipiélago, es decir, la isla de San Andrés y la isla de Providencia y Santa Catalina, como también el PNN Old Providence McBean Lagoon, el Parque Regional The Peak, el Parque Regional Johnny Cay, y el Parque Regional Old Point, el primero siendo administrado por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN), y los otros tres administrados por la autoridad ambiental CORALINA. En otras palabras, el DNMI-AMP-Seaflower es un área protegida netamente marina y no costera

Tabla 4. Áreas Protegidas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Áreas Protegidas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina				
Nombre	Categoría	Lugar	Área (Ha)	Administrador
Reserva de Biosfera Seaflower	Estrategia complementaria de conservación	Archipiélago	18'000.000	MinAmbiente
Seaflower	DNMI	Archipiélago	6.501.800	MinAmbiente
Johnny Cay	Parque regional	San Andrés	4,6	CORALINA
Old Point Regional Mangrove Park	Parque regional	San Andrés	92,3	CORALINA
The Peak	Parque regional	Providencia	10,57	CORALINA
McBean Lagoon	Parque Nacional	Providencia	995	PNN
Cuenca hidrográfica The Cove	POMCA	San Andrés	430	CORALINA

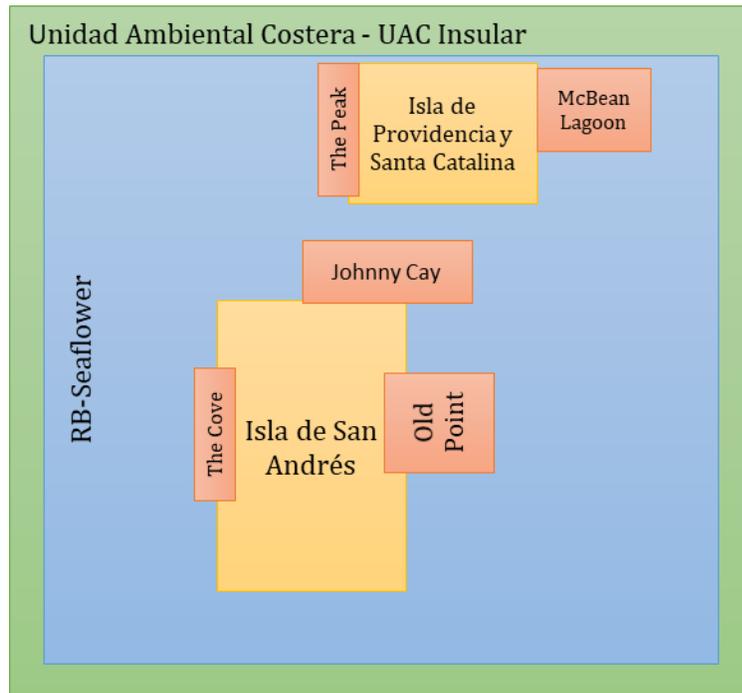
Fuente: modificada con base en CARDIQUE, y otros, 2016

Otro determinante ambiental del ordenamiento territorial y que no se constituye como un área protegida pero que sí es clave por la provisión de agua es la cuenca de El Cove, que se encuentra ubicada en la parte central de la isla con una extensión de 430 hectáreas cuyo límite corresponde a la línea divisoria de aguas superficiales y subterráneas que más cerca se encuentre de la línea de costa (CORALINA, 2008).

Cada una de estas áreas protegidas cuenta con su respectivo instrumento de gestión ambiental que son los planes de manejo ambiental. Lo relevante de estos planes de manejo, tanto él de las áreas protegidas como en el POMCA de El Cove, es que toman en cuenta como base

estructural del ordenamiento ambiental la zonificación que plantea la Reserva de Biosfera Seaflower. Además de estos, existen otros planes de manejo que garantizan la protección, conservación y restauración ambiental del territorio insular, que entre ellos se encuentran, los planes de conservación de las especies claves, el plan de manejo de las playas, y el plan de manejo de acuíferos y aguas subterráneas (CORALINA, 2016), que integran el ordenamiento ambiental insular.

Figura 8. Corema áreas protegidas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina



Fuente: Elaboración del autor

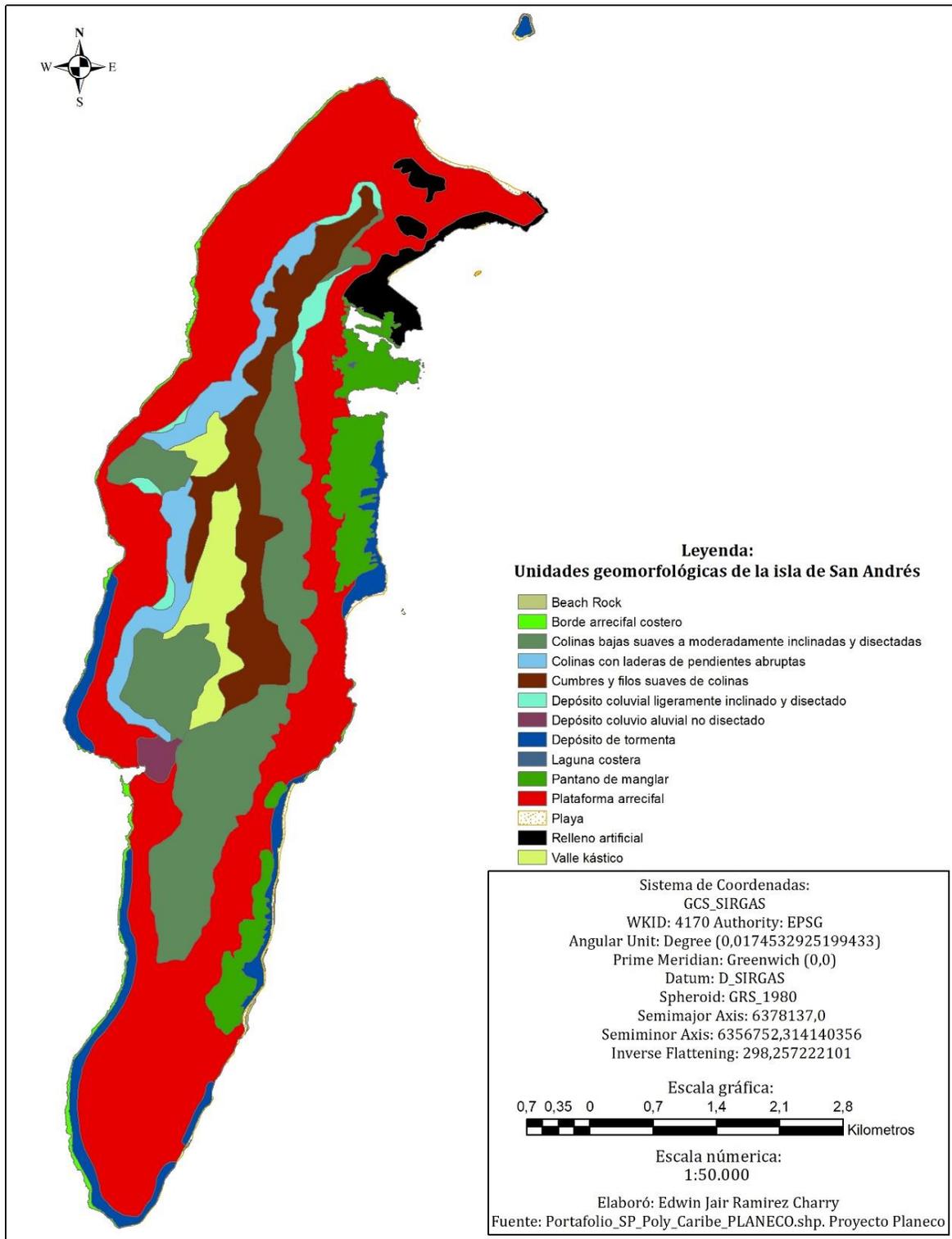
La autoridad ambiental definió la totalidad del archipiélago como un territorio estructuralmente ambiental debido a las características propias del territorio. Las islas oceánicas son territorios únicos por sus peculiaridades bióticas, físicas, y por sus elementos socioculturales. La interacción tierra-mar se define por la influencia de la dinámica constante entre biosfera, litosfera e hidrosfera creando paisajes y ecosistemas únicos, con una biodiversidad excepcional, con un gran valor socioambiental, pero al mismo tiempo los hace muy frágiles a eventos naturales extremos y a la acción antrópica, (Steer, Arias-Isaza, Sierra-Correa, Alonso, & Ocampo, 1997; INVEMAR, 2010), rasgos que se caracterizan a continuación.

3.2.1 Estructura física y biótica de la isla de san Andrés

La isla de San Andrés al estar ubicada en la zona intertropical, se caracteriza por tener un clima cálido-húmedo influenciado por los vientos alisios que soplan desde el nordeste. Además no cuenta con corrientes superficiales permanentes, pero en temporadas de lluvias se forman pequeños cauces en El Cove, así, el agua potable lo constituye los acuíferos localizados en esta zona (Vargas Cuervo , 2004). La geomorfología de la isla está constituida por una morfología costera de arrecifes, playas y mangarles, otra con una plataforma arrecifal emergida periférica, y una morfología de colinas y escarpes (Vargas Cuervo , 2004; Chaparro & Jaramillo, 2000), el predominio físico de la isla se encuentra caracterizado por una estructura coralina.

En la Figura 9 se visualizan las unidades geomorfológicas de la isla de San Andrés. Prevalece la plataforma arrecifal, y en el centro de la isla predominan las colinas bajas y suaves, moderadamente inclinadas junto con las cumbres y filos suaves de colinas. Desde el centro de la isla hacia el sur, casi todo el borde está rodeado de depósito de tormenta, donde en la parte sur oriental se encuentra un pantano de manglar y concomitantemente playa. Contrario a este borde, iniciando desde la punta sur de la isla y continuando por todo el borde occidental hasta la punta norte lo rodea el borde arrecifal costero para continuar con playa y encontrarse con un relleno artificial.

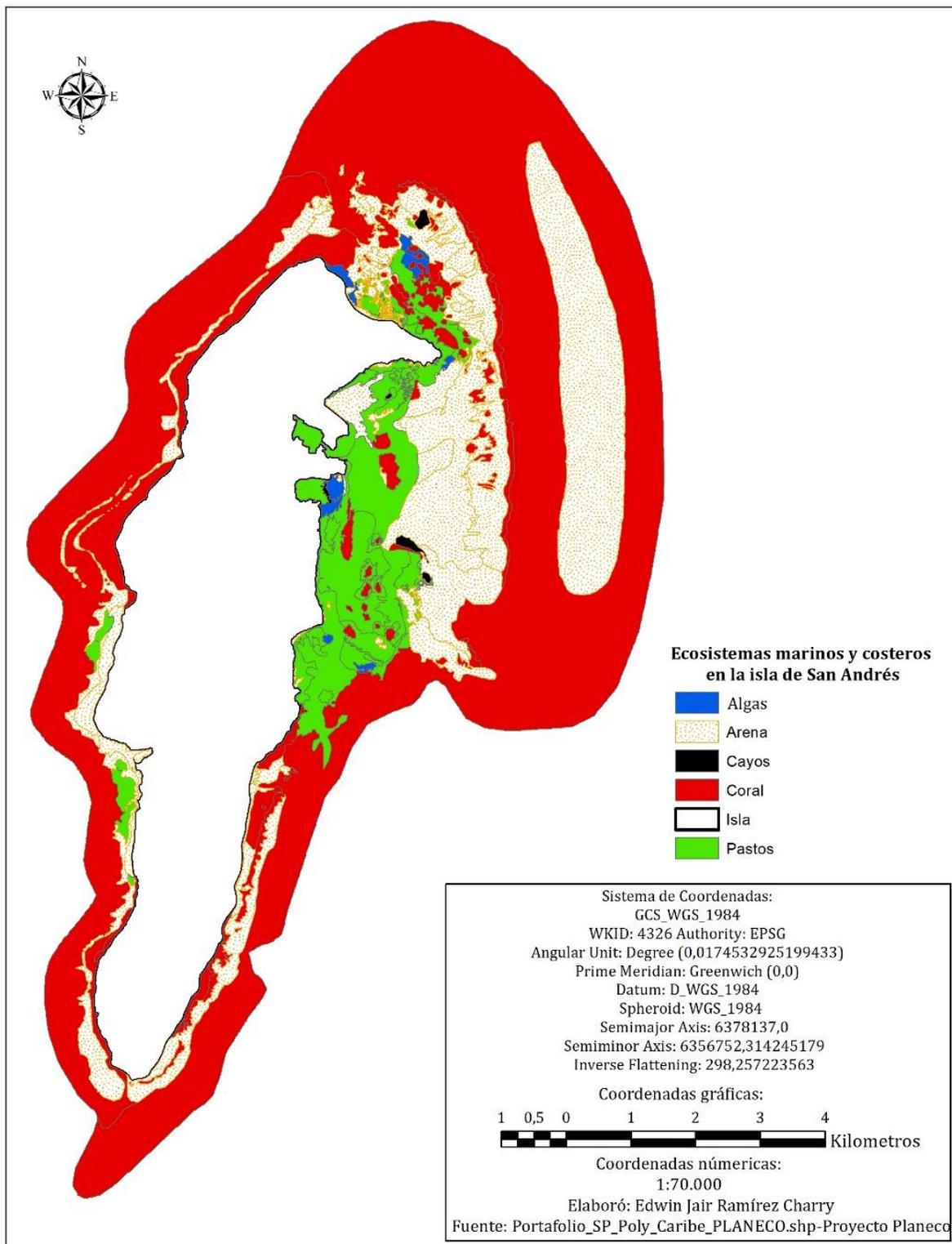
Figura 9. Mapa de la geomorfología de la isla de San Andrés



Elaboración del autor
Fuente: Datos de INVEMAR, TNC, CI, UAESPNN, 2009

En el aspecto biótico (Figura 10), la isla de San Andrés presenta con mayor relevancia los ecosistemas costeros y marinos como los arrecifes coralinos y los pastos marinos. Son los arrecifes de coral los ecosistemas con mayor representatividad de biodiversidad en la isla ya que cubre la totalidad del territorio marino, seguido de unos ecosistemas frágiles como lo son los pastos marinos; estos últimos se encuentra concentrados en el costado oriental de la isla y una franja pequeña en el costado sur occidental.

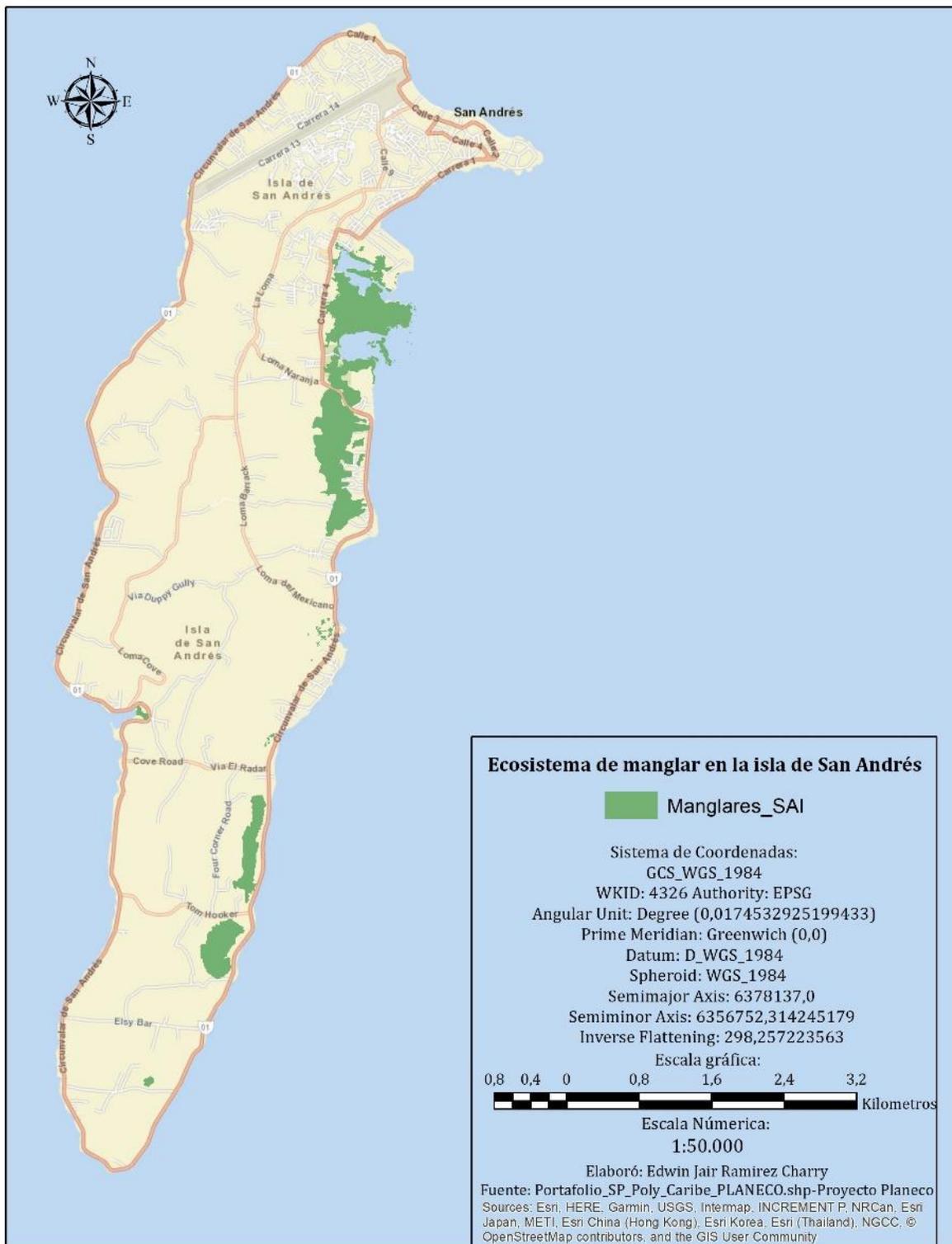
Figura 10. Mapa de ecosistemas marinos y costeros en la isla de San Andrés



Elaboración del autor
Fuente: Datos de INVEMAR, TNC, CI, UAESPNN, 2009

Otro de los ecosistemas costeros de gran importancia en la isla de San Andrés son los manglares (Figura 11) ya que permiten controlar la erosión costera reduciendo el impacto de las mareas y estabilizando la línea de costa, previene inundaciones, son resistentes a los huracanes y vientos fuertes, son purificadores de agua, retiene sedimentos, filtra sales y minerales, y son grandes productores de carbono, pero al mismo tiempo son base de subsistencia de muchas comunidades locales para el aprovechamiento de la madera y el manglar, desde el punto de vista social, es de gran importancia para la pesca artesanal ya que este ecosistema sirve como sitio de desove y nodriza para muchas especies juveniles marinas.

Figura 11. Mapa del ecosistema de manglar en la isla de San Andrés



Elaboración del autor
 Fuente: Datos de INVEMAR, TNC, CI, UAESPNN, 2009

En síntesis, se puede afirmar que la estructura ambiental de la isla de San Andrés es determinante. Su formación coralina predominante le da su estructura geomorfológica y biótica, que, como se evidenció resaltan ecosistemas como los arrecifes de coral, junto con los pastos marinos y los manglares. Cómo se verá en el siguiente apartado, el POT tuvo en cuenta parcialmente esta estructura ambiental, generando diversas problemáticas ambientales y un desequilibrio ambiental en la isla.

3.3 El Plan de Ordenamiento Territorial – POT

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para la isla de San Andrés, es el resultado de un proceso que inició alrededor de 1989³³, que luego de 15 años de discusión se logra concretar como instrumento de planificación territorial en el año 2003 bajo los preceptos de la ley 388 de 1997. Único en su especie, la vigencia de este POT en su componente general se estableció para el 2020, es decir, excediendo la temporalidad que contempla la norma, de tres periodos constitucionales de gobierno (12 años), además de contar con un contenido técnico riguroso, por lo menos así lo refleja el documento de decreto n° 325 del 18 de noviembre del 2003 cuyo espíritu es el mismo de la ley 388/97, norma que es resultado del proceso histórico de las reformas urbanísticas que permeó el país a lo largo del siglo XX.

En un sentido formal y gubernamental, todo Plan de Ordenamiento Territorial en Colombia se clasifica de acuerdo al tamaño de la población total de cada entidad territorial, sea municipio, distrito o departamento³⁴. El municipio establece un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) si la población total es inferior a 30 mil habitantes, un Plan Básico de Ordenamiento

³³ La formulación del POT San Andrés Islas 2003-2020 se inició en 1989 con un contrato con la Universidad de los Andes y Humberto Molina. Hay que recordar que este último fue el director del equipo de redacción de la ley urbana de desarrollo territorial 388 de 1997.

³⁴ Hay que recordar que, en sentido estricto, la única entidad territorial de expedir un POT lo hace el municipio. Sin embargo, el Departamento Nacional de Planeación – DNP bajo la estrategia de POT's Modernos, respaldándose en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT 1454 de 2011 está en proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Departamentales -POD que establecen los lineamientos o directrices del ordenamiento territorial a nivel departamental, sincronizados con aquellos POT-PBOT-EOT que están en proceso de actualización llamados de segunda generación, es decir, aquellos que ya están vencidos en su componente general.

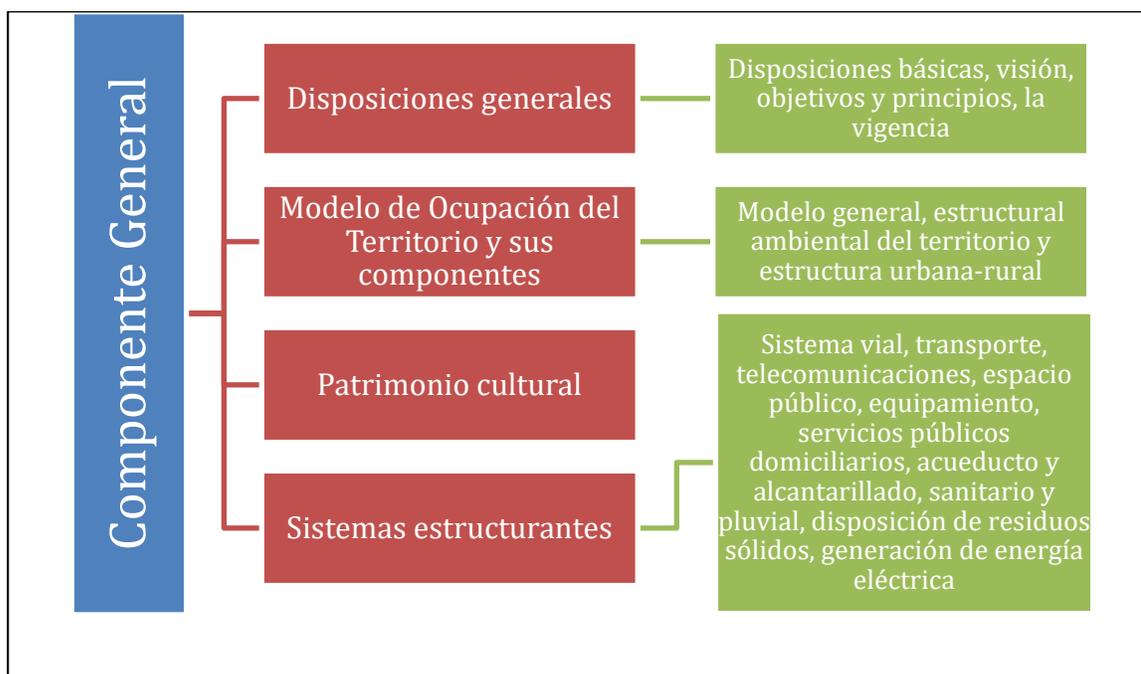
Territorial (PBOT) si la población total se encuentra entre 30 mil a 100 mil habitantes, y un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) si la población total es superior a 100 mil habitantes.

Aunadamente, el POT se encuentra dividido en tres componentes, el general, el urbano y el rural. El primero, se refiere a su componente estructural, en el cual quedan plasmadas la visión y el modelo de ocupación territorial, se define los objetivos y principios, y precisa cuál será la estructura ecológica principal junto con los determinantes de ordenamiento territorial. El segundo, el componente urbano, concreta lo referente a las actuaciones y normas urbanísticas generales, estructurales y complementarias, delimita el perímetro urbano, establece los usos de suelo urbano, y puntualiza los instrumentos de gestión y financiación para esta materia, su vigencia. Finalmente, el tercer componente, el rural, define los objetivos y estrategias de mediano y corto plazo sobre la ocupación del suelo rural del municipio, delimita las áreas de suelo de protección y de conservación, también establece las zonas urbanas y las Unidades de Planificación Rural (UPR), en otras palabras, precisa los usos del suelo rural del municipio.

A su vez, estos tres componentes se organizan de acuerdo a su vigencia, es decir, un tiempo de largo plazo solo aplicará para el componente general cuya revisión, modificación y ajuste en periodo ordinario se hará cada tres (3) periodos de gobierno municipal. Una visión de mediano plazo, se aplicará solo a las estrategias que dicho periodo en sus componentes urbano y rural, el cual su revisión, modificación y ajuste, se hará cada dos (2) periodos ordinarios de gobierno municipal. Finalmente, su vigencia, revisión y modificación en el corto plazo, tanto para el componente urbano y rural, y a sus estrategias definidas que será implementadas en este periodo se hará en cada cambio de gobierno municipal, es decir, cada cuatro años o un periodo de gobierno municipal. Cabe aclarar, que las vigencias no necesariamente concuerdan con cada cambio de periodo de gobierno, por lo que cada revisión y modificación debe quedar plasmada como una acción a implementar en el Plan de Desarrollo Municipal una vez se encuentre vencida la vigencia.

Otra salvedad, se refiere a que el POT se puede revisar, modificar y ajustar solo en dos situaciones “especiales” o extraordinarias, cuando se ve afectado el interés general por desastre o calamidad pública, o cuando se evidencia técnicamente nuevas áreas en riesgo o en amenaza, u otras condiciones que se justifiquen técnicamente su revisión, modificación y ajuste. En este orden de ideas, el POT de la isla de San Andrés no se revisó, ni modificó, ni ajustó tanto ordinariamente ni extraordinariamente. Se sintetiza en sus tres componentes así:

Figura 12. Estructura del POT de San Andrés Islas



Fuente: Elaboración del autor con base en el POT San Andrés Islas 2003-2020

Como se puede observar, en la Figura 12, el POT planteó el desarrollo de una estructura urbano-rural con miras al desarrollo económico proyectado internacionalmente. El artículo 5 y 6 del POT de San Andrés lo expresan de esa manera planteando dos objetivos económicos centrados en fortalecer el sector turísticos convirtiéndolo como “medula turística de área del Gran Caribe” optimizando la utilización de los usos del suelo y el desarrollo territorial a partir de la localización de infraestructura de mayor calidad (Art. 06 del decreto 325 de 2003). Paralelamente, planteó dos objetivos ambientales para proteger conservar y restaurar la estructura ambiental del territorio a partir del crecimiento espacial urbano.

Si bien, este POT dejó por escrito que se tuvo en cuenta la estructura ambiental insular definido por la Reserva de la Biósfera Seaflower y que, a su vez establecería un desarrollo territorial insular desde la estructura urbana-regional, no ha sucedido así. Un argumento a esto se refiere con la jurisdicción del POT del municipio y de los departamentos. Está, se señaló en la constitución de 1991, que bajo los criterios político-administrativos de delimitación del país que hizo Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), se hizo a partir de la dinámica terrestre, es decir, que el área de actuación del POT isleño se hizo sobre los 27 km² del área terrestre,

excluyendo el área marina, fragmentando el territorio insular de su dinámica insular. También se ha visto la dificultad de ordenar el territorio de su jurisdicción

el territorio como tal, se ha desarrollado en forma desordenada. Ha habido estudios posteriores a la formulación del POT, por darte un ejemplo en el tema ambiental con relación a humedales. Vemos que hay conflictos en, de pronto, los usos que están permitidos en este momento en la norma, con esos estudios recientes, que dicen, mire, esto es de zona de protección ambiental, pues no hay una coherencia entre lo que se formuló en el 2003 a lo que tenemos a hoy, porque hoy ya tenemos estudios que no quedaron incluidos en su momento. Hay otros conflictos de uso, pero esos ya son más que tendrían solución de manera operativa, usos que de pronto estaban antes de la norma, pero la norma no dejó establecido como una norma de transición que dijera, por ejemplo, si tienes un taller en una zona que es netamente residencial tienes X término para cambiar tu uso a un uso actual, eso no quedó establecido. Entonces, siguen presentándose usos, que no están acorde con lo que determina la norma vigente³⁵.

La competencia administrativa y territorial que posee el gobernador en el archipiélago se hace sobre área terrestre aun cuando esté tenga responsabilidad sobre el área marina. Mientras que para el territorio marino la jurisdicción está a cargo de la Corporación Autónoma Regional, de la Unidad de Parques Nacionales, y de la capitanía de puerto de la DIMAR. Entonces, la actuación del POT se hace solamente en la parte terrestre. Tenemos esa limitante dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, pero igual vemos que esa limitante es amarrada a la Ley de Ordenamiento Territorial, tenemos una ley que solamente pensó en los territorios como el suelo físico, más San Andrés tiene una particularidad que tenemos una porción marina, que

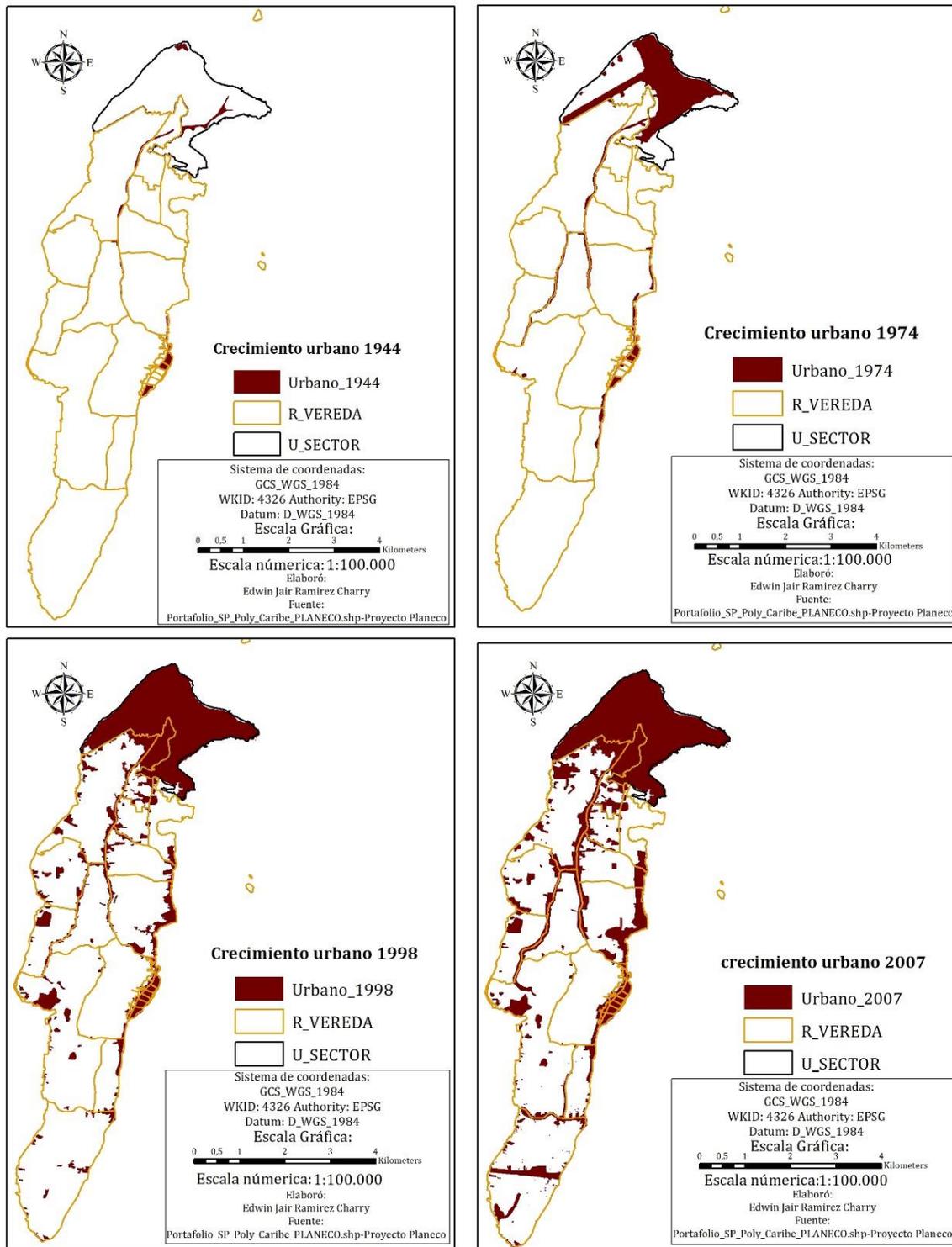
³⁵ Entrevista a Vanessa Suarez Carval el 25 de septiembre de 2018. Secretaría de Planeación de la Gobernación de San Andrés Isla.

bien o mal, también hay que entrar a regularla, y también ahora con todo el tema de fronteras”³⁶.

De esta manera, la isla de San Andrés quedó con el mismo esquema de división territorial interno que adoptó el país en su normatividad, en una zona urbana y una zona rural. En términos de ordenamiento territorial, esto implicó que el esquema territorial planteado por la ley 388/97 se desarrollará urbanísticamente las zonas urbanas, tanto que, en San Andrés, esta no fue la excepción. El desarrollo urbanístico fue creciendo de manera descontrolada sin considerar sus condiciones insulares (Figura 13).

³⁶ *Ibíd*em

Figura 13. Mapa crecimiento urbano de la isla de San Andrés: 1944-2007



En síntesis, aquí se ve dos relatos geográficos. Uno político-administrativo, que para el conjunto del archipiélago se refiere únicamente al área terrestre: las dos islas más grandes junto con las formaciones insulares emergidas como los cayos. Otro, el relato de la dinámica ambiental insular excluyendo las dos islas grandes, San Andrés y Providencia. A partir de esto, se puede inferir que, la isla de San Andrés, como el conjunto del archipiélago, su base organizativa ha sido lo político administrativo y no su base geográfica, por lo que ha conllevado a profundizar la problemática ambiental y territorial.

3.4 El Plan de Ordenamiento y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera – POMIUAC

La década de los 90's, el Ministerio de Ambiente ha realizado esfuerzos por ordenar territorialmente las costas y los mares del país. Esta iniciativa se concretó en un documento base, titulado *“Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas”*, el cual intentó caracterizar ambientalmente los ecosistemas costeros del país, dar un acervo conceptual para definir los diferentes tipos de ecosistemas estratégicos que se encuentran en estas áreas geográficas, sus particularidades y su dinámica territorial propia frente a la alta sensibilidad a propósito por los cambios acelerados que ha generado la acción del hombre. Se estableció que los ecosistemas marinos y costeros definidos por la política son el bosque de manglar, los arrecifes de coral, las praderas de fanerógamas (pastos marinos), playas y acantilados, los estuarios, deltas y las lagunas costeras, y los fondos blandos sedimentarios de la plataforma continental.

A partir de allí, dicha conceptualización marcó su alcance jurídico de lo que es una zona costera, su delimitación y su zonificación, tanto en el Caribe Colombiano, el Caribe Insular, y el mar Pacífico, para darle un manejo racional y sostenible a partir de un proceso de planificación, gestión y gerencia pública denominado como el Manejo Integrado de Zona Costera (MIZC) (Alonso, Sierra-Correa, Arias-Isaza, & Fontalvo, 2003; Ministerio de Medio Ambiente, 2000; 1998).

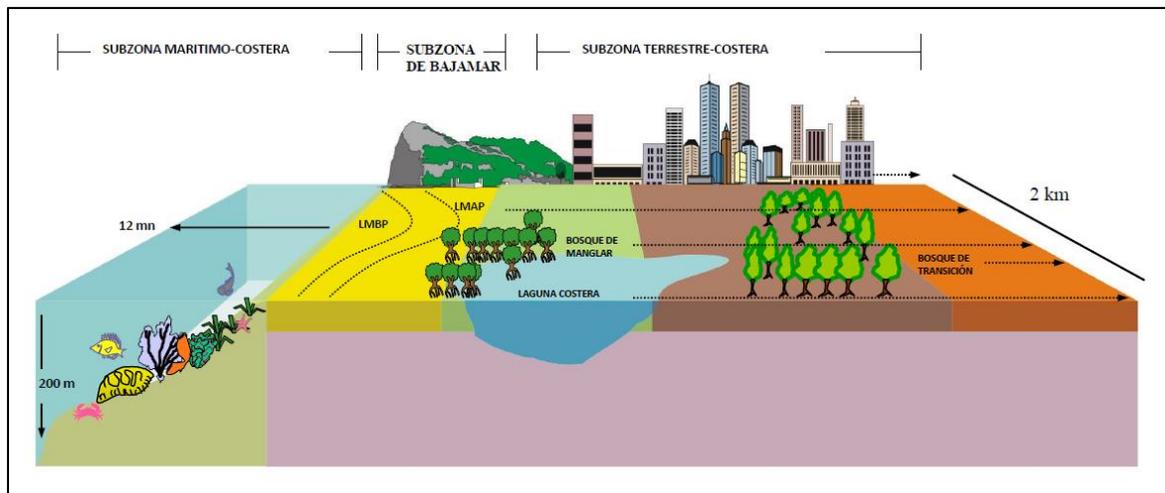
Este documento base en mención permitió consolidar, en el año 2000, la *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras de Colombia”* (PNAOCI), junto con el documento CONPES n° 3164, que le garantizaría la financiación para implementar lo plasmado en dicha política y llevar a cabo un ordenamiento

ambiental propio de acuerdo a la vocación de uso socioecosistémico en las zonas costeras y marinas, a partir del enfoque ecosistémico.

La PNAOCI entiende que la zona costera del país es un concepto espacial con relación a una porción del territorio nacional en la que cuenta “con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas. Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra” (Ministerio de Medio Ambiente, 2000, pág. 10). Esta unidad espacial de análisis bastante general fue categorizada en dos tipos de zona costera, la primera, la zona costera continental, y la zona costera insular.

La zona costera continental es aquella franja de interacción entre la tierra y el mar que se encuentra ubicada en la plataforma continental. Es una zona continua de subregiones ecológicas costeras constituida por tres subzonas o “*franjas paralelas*” que la delimitan y permite integrar un espacio “tridimensional” entre el espacio aéreo que se encuentra encima del océano o del continente emergido, el lecho marino y el suelo, y el subsuelo oceánico y terrestre de la zona costera (Ministerio de Medio Ambiente, 2000), o en otras palabras, la subzona marítimo-costera o franja de mar afuera, subzona de bajamar o franja de transición, y la subzona terrestre-costera o franja de tierra adentro.

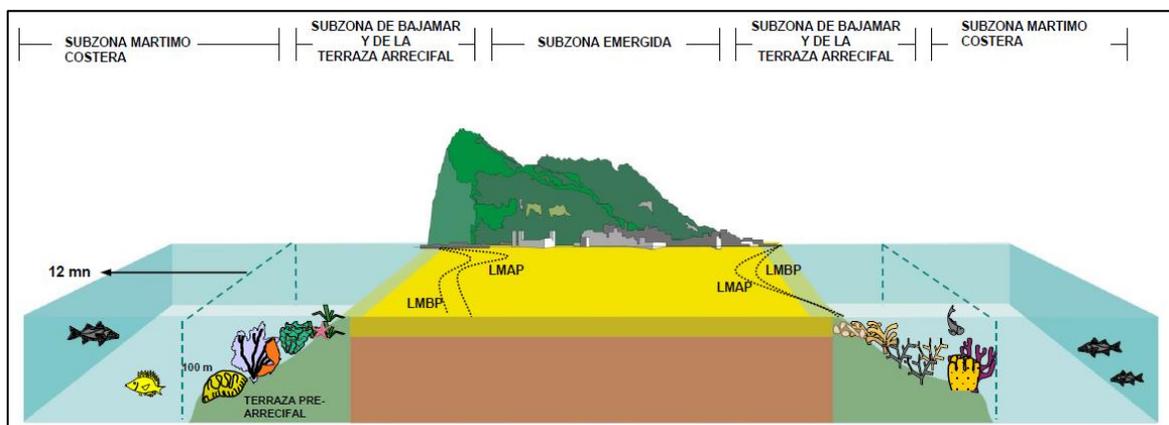
Figura 14. Delimitación de zona marino costera continental



Fuente: Dirección de asuntos marinos, costeros y recursos acuáticos, 2018

Se consideró si bien la dinámica costera insular guarda estrecha relación con la dinámica costera y marina continental, la zona costera insular presenta diferencia espacial en cuanto a que no se establece una subzona terrestre-costera (islas y cayos) sino una subzona emergida debido al tamaño de la isla y por situarse alejada del continente (Ministerio de Medio Ambiente, 2000), además, de integrar una subzona de baja mar y terraza arrecifal mar afuera (por lo menos para el casi de la isla de San Andrés), y, la subzona marítimo-costera mar afuera. Se define una isla pequeña como aquella que tiene un territorio emergido menor a 10.000 km², más o menos el tamaño de una isla como Jamaica, por lo que estableció que para Colombia son islas pequeñas el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las islas de Malpelo. Por tanto, todo el territorio emergido de una isla pequeña es considerada como zona costera y marina (Ministerio de Medio Ambiente, 2000).

Figura 15. Definición de zona marino costera insular



Fuente: Dirección de asuntos marinos, costeros y recursos acuáticos, 2018

Para cumplir el objetivo de la PNAOCI de propender por el desarrollo sostenible en estas áreas geográficas, y darles un manejo “efectivo”, el Ministerio de Ambiente, dividió con criterios ecológicos y regionales las zonas costeras, marinas e insulares, tanto en el Caribe Insular, el Caribe Continental y el Pacífico, en Unidades Ambientales Costeras (UAC)³⁷. Para el Caribe

³⁷ Las Unidades Ambientales Costeras son una delimitación geográfica de las zonas costeras, marinas e insulares, a partir de criterios ecológicos, para darle un manejo ambiental integrado. La PNAOCI identifica 10 UAC: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; Alta Guajira; Vertiente

Insular, la UAC que definió la PNAOCI es la que corresponde al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que es administrada por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago (CORALINA) y reglamentada por el decreto 1120 del 2013 el cual comprende el territorio del archipiélago incluyendo su territorio sumergido y emergido.

Para ordenar y dar manejo a estas Unidades Ambientales Costeras (UAC), el instrumento de planificación territorial que definió el Ministerio de Ambiente y que será³⁸ aprobado mediante una comisión conjunta³⁹, es el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC), que, se constituye en norma de superior jerarquía, es decir, como determinante ambiental para el ordenamiento territorial municipal. El POMIUAC caracteriza los recursos naturales renovables, la infraestructura física, los centros poblados, asentamientos humanos, las actividades económicas, las amenazas y elementos de vulnerabilidad, los conflictos de uso, la presión sobre los ecosistemas y de los recursos naturales potenciales y existentes en el territorio costero y marino. Se construye a escala regional, tal como lo determina para cada UAC, y en particular la guía técnica, establecida en la resolución 0768 del 17 de abril del 2017, del Ministerio de Ambiente Desarrollo Sostenible.

Norte Sierra Nevada de Santa Marta; la del Río Magdalena; la del Río Sinú-Golfo de Morrosquillo; la del Darién; la Chocó Norte, la de Baudó, la de Málaga-Buenaventura y Llanura Aluvial del Sur.

³⁸ Se dice será, ya que hasta el momento ningún POMIUAC ha sido aprobado. Los 10 POMIUAC están en su primera fase: diagnóstico y formulación.

³⁹ Las Comisiones Conjuntas, creadas y reglamentadas por el decreto 1120 de 2013 son aquellas instancias de coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las Unidades Ambientales Costeras.

Figura 16. Límite no oficial⁴⁰ de la UAC caribe Insular



Fuente: INVEMAR, 2012

La UAC insular, la única del país establecida en la PNAOCI, tiene un área propuesta aún se desconoce cuáles serán sus límites geográficos. Esto se debe a que hasta el momento se está formulando el POMIUC Caribe insular. Lo que propone este instrumento de planificación ambiental para la zona costera y marina es integrar (o subsumir en términos jurídicos) los demás instrumentos de gestión ambiental existentes en el archipiélago, como lo son: el plan de manejo de Seaflower, el POMCA, el plan de zonificación de manglares, el plan de manejo de acuíferos y aguas subterráneas, y los planes de manejo de los parques regionales. La formulación de este plan que está a cargo de la Corporación CORALINA se encontraba hasta el 31 de diciembre del 2018 finalizando la fase II de caracterización, diagnóstico y síntesis ambiental.

Es importante resaltar aquí que la visión y concepto de territorio que está adoptando en el POMIUC es precisamente la integración marina y costera como un territorio único, dinámico

⁴⁰ Es la propuesta de delimitación de la UAC que plantea la PNAOCI. Sin embargo, se hace oficial cuando la comisión conjunta apruebe el POMIUC y con él su delimitación.

en la interacción de tierra y mar. Con este hecho no fue reiterado por un funcionario⁴¹ de la corporación encargado de la formulación del

POMIUAC define los determinantes ambientales dentro del territorio insular correspondiente para los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, como lo es el EOT de Providencia y para San Andrés sería el POT. Como se establece específicamente en el decreto 415, el POMIUAC tendrá como ordenamiento, todo el territorio del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, o como nosotros preferimos llamarlo, tendrá en consideración toda la jurisdicción de la reserva de biósfera Seaflower. Entonces, con el POMIUAC vamos a ordenar, vamos a zonificar, vamos a definir como sería este ordenamiento, claro, teniendo en cuenta los instrumentos de planificación existentes ahora mismo, que son cinco (5) y que han sido explícito en el decreto 415 y la guía insular para la realización del POMIUAC del Caribe insular. Estamos hablando de cinco (5) instrumentos ya elaborados, que es el Plan de Manejo de la Reserva de Biósfera Seaflower, el de Johnny Cay, el de Old Point, el plan de manejo de la cuenca The Cove, el plan de manejo de aguas subterráneas, y el plan de manejo The Peak en Providencia. Entonces esos cinco (5) planes de manejo ambiental son los primordiales a tenerse en cuenta en esta integración, esta sumisión de estos instrumentos de planificación ambiental, y cuando ya estén definidos, aprobados, ordenados, entonces en adelante cualquier plan de manejo ambiental que se elabore tendrá que estar incluido en el POMIUAC⁴²

⁴¹ Entrevista a Rixcie Newball el 25 de septiembre de 2018 en CORALINA. Encargado de la formulación del POMIUAC Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

⁴² *Ibíd*em

Figura 17. Síntesis de los instrumentos de gestión ambiental que incorpora el POMIUAC



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017

De tal modo, una vez finalizado este instrumento de planificación ambiental, se contará con la definición de los ecosistemas estratégicos, las zonas de protección, conservación, restauración, los usos permitidos y no permitidos. Así mismo, todo el ajuste, revisión y actualización que se haga del Plan de Ordenamiento Territorial de la isla de San Andrés tendrá que seguir la misma línea ambiental que taxativamente e imperativamente reglamenta el POMIUAC.

Sin embargo, el POMIUAC no va a solucionar la principal problemática de la isla que es el crecimiento urbano y el crecimiento poblacional, ya que este

está violando los usos que ya tenemos establecidos. Ese es siempre el ejemplo que ponemos nosotros y que lo llamamos en el grupo de trabajo de la corporación como la mancha urbana que está creciendo en la isla de San Andrés, y lo estamos

viviendo justamente en este sector donde está ubicada CORALINA, que es dentro de la jurisdicción del parque regional Old Point, creo que estamos en la zona de amortiguación, y alrededor del edificio de CORALINA ya hay barrios ilegales que se están construyendo y no debería ser, pero está ocurriendo y eso viola precisamente el plan de manejo de Old Point, pero que no se debería dar y precisamente es un problema que tenemos encima.

En suma, estos elementos generan una contradicción al ordenamiento territorial en materia no solo jurídica, sino administrativa y territorial. Esto se debe a la existencia de múltiples instrumentos de planificación territorial y ambiental que apuntan en direcciones diferentes y que poco se comunican entre ellos, la poca efectividad de materializarse en soluciones efectivas que cada vez se van profundizando en la isla, y la escasa participación con voz y voto de la población isleña y en particular raizal en su territorio. No se visualiza una acción territorial pertinente en la isla parte del gobierno nacional ya que a raíz del fallo de La Haya puede que profundice las problemáticas del ordenamiento insular, como se verá a continuación.

3.5 Entre el fallo de La Haya y las decisiones del gobierno nacional al Ordenamiento Territorial de la Isla de San Andrés.

A raíz de lo acontecido con el fallo de La Haya, el gobierno nacional puso en marcha una estrategia para subsanar la afectación que causó la decisión jurídica de la Corte Internacional de Justicia referente a la disputa territorial y marítima por la definición de una frontera única entre Nicaragua contra Colombia. Esta estrategia conocida como el “Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina” o Plan San Andrés, liderada por algunos ministerios⁴³ se proponía no solo compensar la decisión del fallo de La Haya sino también “en la necesidad de

⁴³ Los ministerios que participaron en el plan San Andrés son los siguientes: Relaciones Exteriores; Agricultura y Desarrollo Rural; Minas y Energía; Educación Nacional; Cultura; Vivienda, Ciudad y Territorio; Comercio; Transportes; Trabajo. Además, participaron: Departamento Administrativo de Presidencia de la República; COLDEPORTES; Departamento Nacional de Planeación; Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

repensar el modelo de desarrollo social, económico y cultural del archipiélago, diferenciado según las particularidades de cada isla, tal como lo solicitó el Presidente Juan Manuel Santos” (Decreto 295 - 27 Feb 2013). Este plan se fue desarrollando desde el 2013 con los sectores de Comercio, Turismo, luego el de Pesca, Recreación, Deporte, de manera articulada con las políticas de ordenamiento territorial, agua potable, saneamiento básico, empleo, y de promoción de los derechos raizales reglamentados bajo una serie de decretos expedidos en un corto plazo, de febrero del 2013 a enero del 2014, (

Tabla 5, para mayor detalle ver Anexo: Plan San Andrés).

Tabla 5. Plan San Andrés

Normatividad	Sectores que interviene
FASE I Decreto 295 - 27 Feb 2013	Sectores de Transporte, Comercio, Industria, Turismo
FASE II Decreto 753 - 28 junio 2013 Decreto 2667 20 Nov 2013	Sectores de Agricultura, pesca y acuicultura
FASE III Decreto 1191 - 05 junio de 2013	Sectores de educación, cultura y deportes
FASE IV Decreto 1870 - 30 agosto 2013	Insumos técnicos definidos para el apoyo al ordenamiento territorial con enfoque diferencial raizal (La fase I es parte integral del presente)
FASE V Decreto 1943 - 09 septiembre 2013 Adición Decreto 111 - 24 Enero 2014	Agua potable y saneamiento básico
FASE VI Decreto 2052 del 19 de Septiembre de 2013	Promoción de empleo
FASE VII Decreto 064 - 16 Enero de 2014	Promoción de los derechos de la población raizal

Fuente: Elaboración del autor

La fase cuatro de dicho plan, reglamentado bajo el decreto 1870 del 30 de agosto del 2013, se propuso generar unos insumos técnicos para el apoyo al ordenamiento territorial con enfoque diferencial raizal, que aportaran posteriormente a alguna revisión, ajuste y actualización del POT de la isla de San Andrés y del EOT del municipio de Providencia. Sin embargo,

estos insumos fueron entregados, se tienen disponibles aquí en la gobernación, pero no han sido facilitado. Sabemos que son documentos de carácter público, pero, por ejemplo, los insumos del Ministerio de Defensa, del Ministerio del Interior dicen

confidencial, tienen reserva. Entonces, hemos sido muy cuidadosos en entregar esa información. Para facilitar esta información tocaría tener un visto bueno por la jefa de la Secretaría de Planeación para hacer entrega de los mismos y que no estén en reserva. Al igual, nosotros no vemos el tema del por qué dicen que son confidencial ya que son documentos de caracterización, pero así está el documento, por eso hemos sido cuidadosos en la entrega de esa información. Hay otros estudios que no veríamos el por qué no se pueden entregar. El pensamiento de la secretaría de planeación es: dejemos que primero se surta todo el proceso de finalización de los insumos técnicos, efectivamente fueron recibidos por nosotros, fueron viabilizados para que puedan ser utilizados por nosotros y hacerlos público a todos⁴⁴

Es tan así, que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) bajo la acción POT's Modernos, se encuentra dándole apoyo institucional y técnico, a aquellos municipios para los cuales ya se encuentran vencidos el componente general y que deben ser actualizar el POT en su totalidad. "Sabemos que están trabajando en la isla de Providencia. Con la Isla de San Andrés, íbamos a firmar un convenio, en ultimas, dijo que no era factible hacerlo con San Andrés, pero fue una determinación que tomo directamente el DNP, ahora no recuerdo el porqué de esa determinación, no lo tengo claro, no podría decírtelo en este momento"⁴⁵.

Además de ello, bajo los lineamientos de la LOOT, ley 1454 del 2011, el DNP está apoyando la elaboración de los Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (POD). Bajo los principios constitucionales de la concurrencia, colaboración y subsidiariedad, los POT's municipales deben estar en concordancia con los departamentales y, además servir de insumos para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT). Aún está en debate la poca claridad de lo que serán estos POD, es decir, su funcionalidad practica

⁴⁴ Entrevista a Vanessa Suarez Carval el 25 de septiembre de 2018. Secretaría de Planeación de la Gobernación de San Andrés Isla.

⁴⁵ *Ibíd*em

en la actuación gubernamental de los departamentos frente al ordenamiento territorial ya que quien regula los usos del suelo por mandato constitucional es el municipio.

Lo que ha manifestado el DNP, apoyándose en el artículo 29 de la LOOT, es que las competencias del departamento frente al ordenamiento territorial son la de establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial o porciones específicas de su territorio, definir las políticas de asentamientos, poblacionales y centros urbanos, orientar la localización de la infraestructura física-social, adoptar los planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio, establecer las directrices y orientaciones para los municipios que hacen parte de un área metropolitana, y, finalmente, implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente (Secretaría Técnica COT - Comité Especial Interinstitucional, 2013).

Si bien, jurídicamente y técnicamente estos avances en materia de ordenamiento territorial son relevantes, porque se está impulsando la descentralización a partir de la colaboración y concurrencia de los diferentes entes territoriales, aún queda dudas para el caso particular del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ya que, como se ha hecho mención anteriormente, territorialmente la isla de San Andrés se comporta como municipio, pero a su vez es un departamento. Es decir, ya cuenta con un POT que cumple las mismas características, tanto de municipio como departamento, y no es claro el nivel de actuación territorial pues lo que se presume es que actuara sobre los mismos 27 km² de territorio terrestre sin incluir los territorios sumergidos o marinos que son parte integral del territorio insular.

Con el DNP se viene trabajando en el Plan de Ordenamiento Departamental. Con ellos, hemos tenido varias mesas, ellos nos invitan y hemos participado en varias mesas, sobre cómo se formularia el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial. Pero para San Andrés, vuelven tantos temas, el tema marino, el tema de frontera., Ellos, los del DNP decían: allá los departamentos, qué cómo nos ponemos de acuerdo, si tenemos un parque nacional, que, una parte queda en X municipio, parte en otro, pero es diferente a como se miraría en San Andrés, y todavía no hay una respuesta. En esas mesas con el DNP también se ha dicho qué es primero: nos vamos por un Plan de

Ordenamiento Departamental y de ahí vamos bajando, o primero se hacen los POT municipales y de ahí vamos subiendo, todavía no hay una respuesta clara desde el gobierno nacional. Ahí hay un conflicto, ya que la regulación de los suelos es de competencia municipal. Te doy un ejemplo, que para San Andrés no pasa, y es la explotación minera, pero decíamos en las mesas de reuniones de trabajo que hemos tenido con el DNP, es, en esos municipios en los que hay explotación minera de que sirve que se regule el suelo desde el municipio si desde el nivel nacional se aprueban licencias ambientales en zona en el que municipio está diciendo, ¡oiga mire!, aquí no, entonces ¿cuál es el orden? El tema del ordenamiento territorial es un tema muy amplio, complejo en muchos sentidos, y que en realidad debemos tener el territorio muy bien diagnosticado desde el tema ambiental para no cometer errores⁴⁶.

Ahora bien, frente a estos procesos que está adelantando el DNP, la gobernación del archipiélago, hasta el mismo POMIUAC Caribe Insular, no están teniendo en cuenta los insumos técnicos para el ordenamiento territorial departamental. En efecto, algunos son documentos confidenciales, en otros, se deben verificar si los estudios se hicieron bien. Hacen falta más estudios con relación a la dinámica socioambiental costera y marina, y falta incorporar los elementos de cambio climático y gestión del riesgo. Entonces, lo que se prevé es un posible conflicto entre instrumentos de planificación entre el POD, el POT y el POMIUAC, que no resuelve la problemática insular, sino que posiblemente tenga un efecto contrario, es decir, puede que agudice los conflictos territoriales existentes, y que aún se siga desconociendo territorialmente lo que significa ordenar estas zonas marinas y costeras.

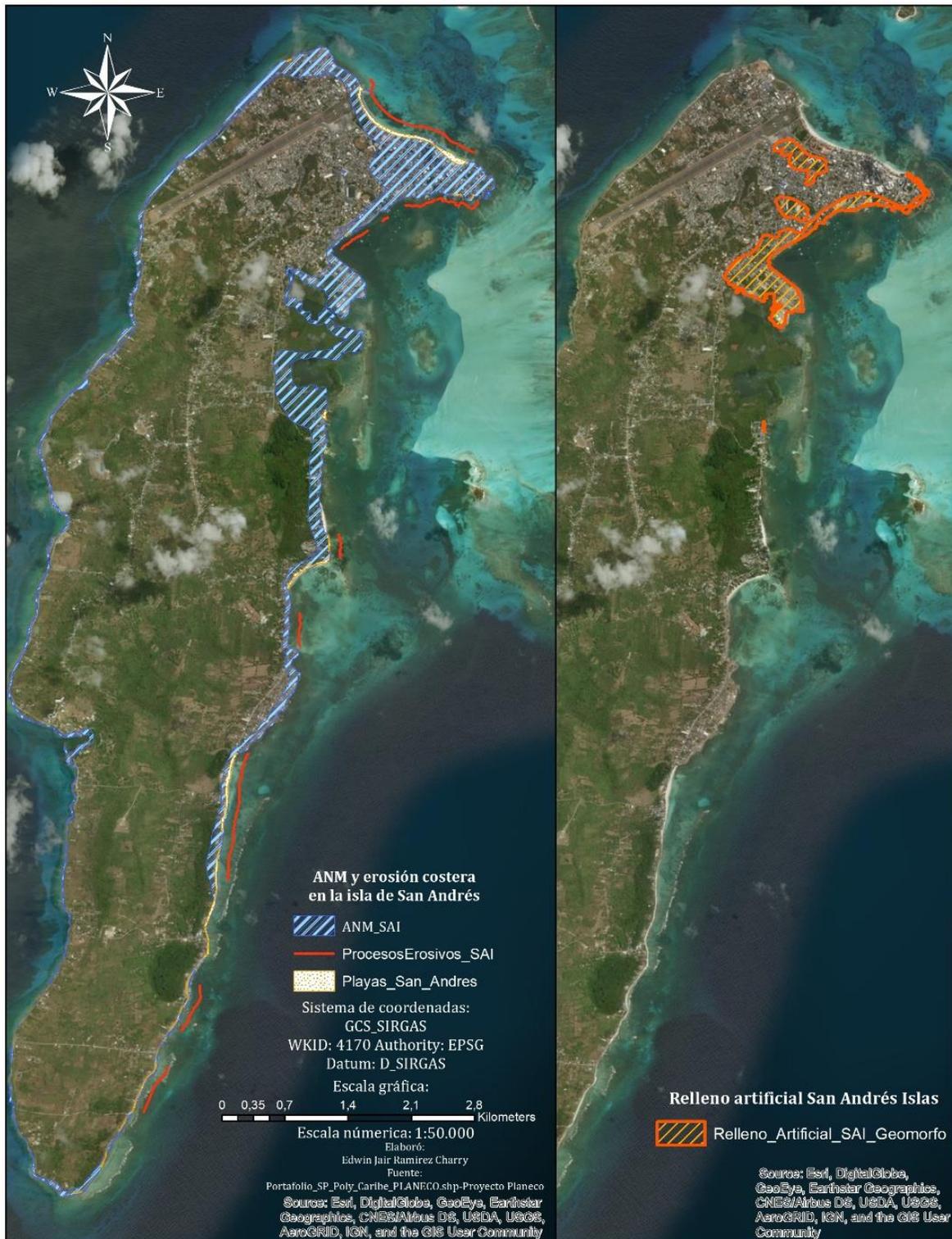
Vemos que, de los estudios, lo que se dice, es que las mayores afectaciones son por Ascenso del Nivel del Mar (ANM). De pronto eso no es muy notorio, la gente no lo alcanza a percibir, lo que sí nos vemos afectados es por todo el tema de huracanes,

⁴⁶ Entrevista a Vanessa Suarez Carval el 25 de septiembre de 2018. Secretaría de Planeación de la Gobernación de San Andrés Isla.

brisas, aunque no llegan de manera directa casi todos los coletazos de los huracanes tocan a San Andrés. Hay un plan que lo maneja la unidad de gestión del riesgo a través de la secretaría de gobierno, que es un Plan Departamental de Gestión del Riesgo, pero ese plan es de un tema más operativo, es decir, en el momento en el que pase algún evento, cuales son los sitios de albergue, como se manejaría el tema, pero tenemos que llegar más a los estudios específicos que nos ayuden desde el ordenamiento territorial a determinar cosas que sean de mayor impacto con relación al tema de cambio climático, por ejemplo hoy a la 11:25 de la mañana tembló, por ejemplo, en Providencia en toda la semana ha temblado, no se sabe el por qué; es mucho lo que se debe conocer por cambio climático en la isla, por ejemplo, huracanes, tsunamis, el tema de los coletazos de los huracanes, y el ANM es un tema que se ha venido trabajado con el INVEMAR y que está dentro de los insumo⁴⁷.

⁴⁷ Entrevista a Vanessa Suarez Carval el 25 de septiembre de 2018. Secretaría de Planeación de la Gobernación de San Andrés Isla

Figura 18. Mapa de ANM y procesos de erosión costera en la isla de San Andrés



Elaboración del autor
Fuente: Datos de INVEMAR, TNC, CI, UAESPNN, 2009

Como se observa en la Figura 18 los pronósticos que ha hecho el Inveimar (INVEMAR, TNC, CI, UAESPNN, 2009) es que a 50 años, aproximadamente al año 2060, la gran parte del costado oriental de la isla, con mayor impacto en el norte de la isla, donde se ubica la zona urbana, será área sumergida (CORALINA-INVEMAR, 2012). Paralelamente, en los sectores donde se encuentran ubicadas las playas se evidencia un impacto por procesos de erosión costera, como los son el sector tradicional raizal de San Luis y la zona turística de North End. Finalmente, se muestra que la proyección de zona de inundación en el norte de la isla sucede donde se hizo el relleno artificial a mediados del año de 1975 y se construyó el barrio Los Almendros⁴⁸, a inmediaciones de este el barrio obrero, además, se construyó la Av. Newball, y se encuentra ubicada la gobernación, el SENA, y el estadio de baseball.

Lo anterior se refuerza con el trabajo de Chaparro y Jaramillo (2000, págs. 183-185) al afirmar en su estudio sobre el ANM de la isla de San Andrés en que el área afectada por tal fenómeno de 1 metro esperado al año 2100 es de aproximadamente de 4,58 km² lo que equivale al 17% de la superficie total de la isla, especialmente en el norte y noreste de la isla donde se encuentra localizada gran parte de la infraestructura física turística y comercial. Por ello, es necesario que el POT insular incluya este fenómeno como uno de los ejes fundamentales para el ordenamiento ambiental y territorial para las tomas de decisiones en materia de la política sectorial de la isla, además que se tomen medidas urgentes para su mitigación garantizando la sostenibilidad socioambiental de la isla

⁴⁸ El barrio Los Almendros, fue una construcción de vivienda en la isla que San Andrés en la década de 1970 incentivado por Instituto de Crédito Territorial para darle solución al “agudo problema de vivienda, especialmente para la clase media” (Paredes Cruz, 1977). La urbanización integró 132 casas y habitar alrededor de 20 mil personas.

Capítulo 4. La territorialidad raizal: maritorio y maritorialidad en la isla de San Andrés

“la conciencia por la tierra y la territorialidad del isleño continuaría siendo lesionada por las acciones de modernización e infraestructuras que se montaron para el desarrollo desde el puerto libre” (Avella, Ortiz, García-Taylor, & Castellanos, 2016, pág. 60)

Graybern Livingston (2015) ha afirmado que la historia de construcción del territorio insular ha estado marcada, por un lado, por unos momentos de apropiación territorial del pueblo raizal, y por el otro, por procesos de desterritorialización generados por el control del territorio a partir de decisiones gubernamentales del nivel nacional. Los elementos de apropiación territorial estuvieron marcados precisamente por esos rasgos de ocupación y uso territorial de los raizales venideros de la época colonial, la tradición pirata y mercantil que caracterizó al Gran Caribe, y, sobre todo, el tráfico y comercialización de esclavos negros africanos que, luego de su liberación la isla entró en la lógica de la propiedad de la tierra. Estos elementos configuraron la territorialidad raizal.

Por otro lado, Livingston (2015) marca que luego de la consolidación del Estado colombiano, el siglo XX estuvo caracterizado por múltiples procesos de desterritorialización, entre los cuales el más significativo, según el autor, fue la declaración del archipiélago como puerto libre en 1953, por haber incentivando el desarrollismo económico a través del comercio y el turismo y haber traído consigo el aumento masivo de población continental y de extranjeros, convirtiendo al pueblo raizal en una minoría en su territorio ancestral perdiendo aproximadamente el 47% de las tierras (Livingston, 2015, págs. 78-79).

Desde el año de 1910, las luchas del pueblo raizal, son motivadas por la avanzada estatal asociada al proceso de colombianización, por el desarrollo del modelo económico del puerto libre, y para conseguir prerrogativas en el marco de su estatuto raizal explicitado en la constitución de 1991 (Avella, Ortiz, García-Taylor, & Castellanos, 2016). Así mismo, recientemente la decisión jurídica del Fallo de La Haya desencadenó nuevas movilizaciones de la comunidad raizal (Ramírez Charry, 2013). No obstante, para conocer específicamente cuáles son sus reivindicaciones, el presente capítulo revisará el discurso territorial de la población raizal representada por el movimiento organizado llamado Archipiélago Movement for Ethnic Native Self-Determination AMEN-SD.

Para ello, en la primera parte se expondrá los argumentos del pueblo raizal para definir su territorio como un territorio ancestral y colectivo, para luego entrar a explicar las reivindicaciones socioterritoriales que se consolidan y materializan en el estatuto raizal que los reafirma como minoría étnica, para finalmente, describir las prácticas y usos del territorio insular, esto es, la maritorialidad raizal.

4.1 El territorio ancestral y colectivo

La lucha del pueblo raizal ha estado caracterizada por la defensa de su territorio ancestral de ultramar, a la protección de su cultura y de los recursos naturales. El territorio ancestral está definido por la tradición oral del pueblo raizal en tanto a su continuidad histórica, la conexión territorial, la conformación de instituciones sociales, económicas y culturales propias, y el significado espiritual del territorio como fuente de identidad (USAID, AMEN-SD, ACIDI-VOCA, 2015).

Como se expuso en el capítulo 2, la continuidad histórica del pueblo raizal data de antes de la conquista europea en la isla (antes de 1492) hasta el presente y cuya sobrevivencia del mismo estuvo marcada por las alianzas que hicieron con indígenas de la Costa Mosquitia, africanos esclavizados, marineros ingleses, holandeses y otros colonos europeos (USAID, AMEN-SD, ACIDI-VOCA, 2015, pág. 62)

En cuanto a la conexión territorial está dada por toda esa área que comprende la región Mosquitia y sus elementos geográficos como los son las islas más grandes de San Andrés y

Providencia, la costa Mosquitia, y las diversas formaciones insulares⁴⁹. El vínculo religioso y de las enseñanzas bíblicas de tradición bautista de la población raizal se fundamenta en la consolidación y organización de instituciones sociales la cual está conformada por la Iglesia Bautista, por el Concilio de Ancianos y las autoridades eclesiásticas cuyo vinculo territorial se trasmite a través de la palabra, la oralidad y el testamento verbal (USAID, AMEN-SD, ACIDI-VOCA, 2015).

Estos elementos religiosos son fundamentales para la organización territorial del pueblo raizal, ya que cimentaron el lazo y la apropiación territorial con la tierra ya que, por ejemplo, durante el siglo XIX y principios del XX no había necesidad de encerrar los terrenos respetando los linderos que poseía cada familia. La tierra posee un vínculo espiritual que se materializa y se reproduce a través de las prácticas culturales del pueblo raizal desde que nace hasta que muere.

Cuando nace un raizal, se da el ombligamiento. Esta práctica consiste cuando al recién nacido se le corta el cordón umbilical y el padre del bebé lo siembra debajo de un cocotero para sellar el “vínculo orgánico y espiritual con el territorio y muestra de esperanza de la familia y la comunidad, como símbolo de prosperidad y bienaventuranza” (USAID, AMEN-SD, ACIDI-VOCA, 2015, pág. 67). Cuando muere el raizal, continua con el arraigo territorial y el lazo familiar ya que es enterrado en el patio de la casa: el patio de la casa constituye el cementero familiar raizal. Entonces entre nacimiento y muerte se preserva el vínculo con el territorio y perdura la memoria con los dueños originales de la tierra (USAID, AMEN-SD, ACIDI-VOCA, 2015).

Así mismo, la tierra no era vendida, no se comercializaba ya que, por ese vínculo territorial y familiar con sus antepasados, se daba a quien quisiera tener una familia, producirla a partir del sembrado principalmente de fruta, y adquiría el compromiso de cuidarla y protegerla para luego ser cedida a la siguiente generación. Con estos elementos se cede la base moral de la

⁴⁹ Las formaciones insulares de lo que hoy comprende únicamente el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina son: East South East Cay, South South West Cay, Roncador, Queena (Quitasueño), Serrana, Serranilla, Alice Shoal; las islas menores adyacentes, Johnny Cay, Haynes Cay, Rose Cay, Cotton Cay, Rocky Cay, Crab Cay, Three, Brothers, Basalt Cay, Grunt Cay; la barrera de arrecife del Archipiélago, los bajos y las, formaciones geológicas emergidas (USAID, AMEN-SD, ACIDI-VOCA, 2015, pág. 64).

familia, los valores, la lengua y las costumbres. De este modo, el territorio isleño es ancestral y colectivo (Wilson, 2004).

Figura 19. Cocoteros y cementerio raizal



Fuente: Fotografía tomada por el autor

Sin embargo, estas prácticas se han visto modificadas por la pérdida del territorio raizal, es decir, constantes procesos de desterritorialización dentro del marco institucional del Estado colombiano. El ordenamiento jurídico colombiano aplicó de manera homogénea los derechos de propiedad de la tierra generando un contrasentido en la territorialidad raizal. Uno de los contrasentidos es la sobrepoblación que viene presentando la isla desde 1912 cuando el gobierno nacional autorizó “conceder pasajes gratis a las familias de cuatro o más personas que quisiera domiciliarse en la isla de San Andrés” (USAID, AMEN-SD, ACDI-VOCA, 2015, pág. 72). Luego del establecimiento del puerto libre en el año de 1953, aumento la migración llegando personas miembros de las fuerzas militares, de la policía, y autoridades civiles y judiciales.

Otro contrasentido respecto a la tierra, es que en 1968 el entonces Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) declaró al archipiélago como un baldío ya que los registros de propiedad de la tierra se perdieron en el incendio del Palacio Intendencial ocurrido en el año de 1965. Entonces, este instituto “adjudica aproximadamente 400 hectáreas de tierra a 90

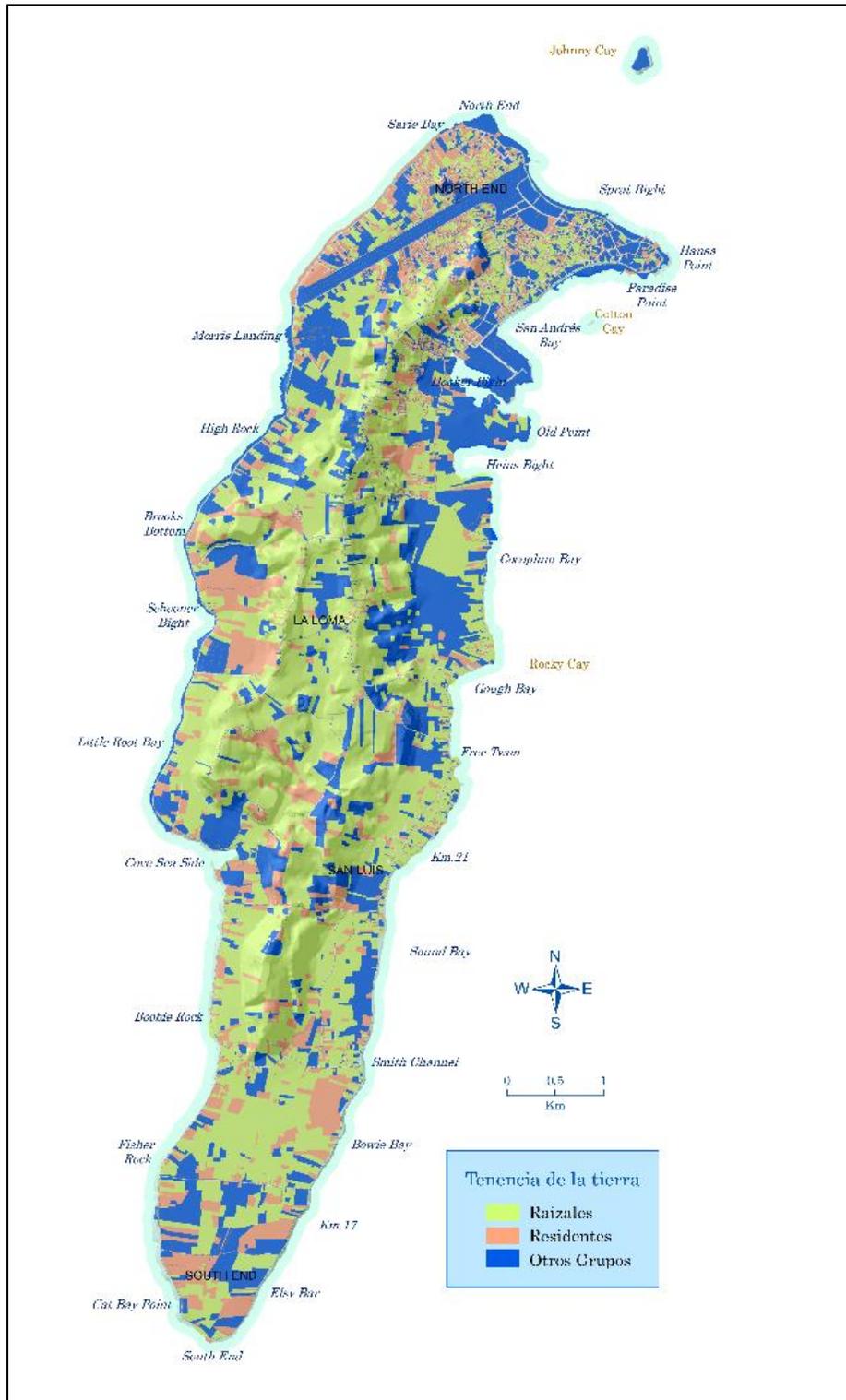
familias en su mayoría no raizales” (USAID, AMEN-SD, ACDI-VOCA, 2015, pág. 75). Consecuentemente, inicia un proceso de adjudicación de tierras. Entre 1972 y 1982 el gobierno nacional comienza expedir procedimientos especiales de titulación de inmuebles a través de la prescripción adquisitiva de dominio⁵⁰ por lo que el territorio debe ser compartido por población no raizal.

En este orden de ideas, esta fue, y aún lo es, una de las prerrogativas territoriales de la población raizal. La pérdida progresiva del ejercicio de derecho la tierra colectiva raizal y la incertidumbre de no reconocimiento de este derecho es una de las discusiones que plantea la comunidad raizal en su actuación como minoría étnica. Esto se expresa en que la legislación actual colombiana aun cuando solo reconoce a la población raizal como minoría étnica no logra desarrollar el reconocimiento por el derecho de propiedad colectiva, como, por ejemplo, sí lo hizo con la población afrodescendiente a través de la ley 70 de 1993. Para el archipiélago se ha desarrollado la ley 915 de 2004 que es el estatuto fronterizo, en el que se expresa la ratificación del archipiélago como puerto libre (USAID, AMEN-SD, ACDI-VOCA, 2015).

James (2018) y Soler (2019) han estudiado que los factores que predominan sobre la pérdida de la tierra se debe a la venta de su propiedad por necesidad particularmente donde está los cementerios familiares, a la concesión de la tierra por 20 años al hotel Decameron y a la expropiación de tierras en el sector del aeropuerto. Esto ha generado fragmentación de su territorio e inclusive disolución de sus apellidos; “menos del 53% de la propiedad de la tierra está en manos de los raizales de modo que con más de 75.000 habitantes en apenas 27 km², la vocación agrícola se ha visto diezmada drásticamente” (Soler Caicedo, 2019), ver (Figura 20).

⁵⁰ La prescripción adquisitiva de dominio es un procedimiento jurídico que da el código civil colombiano y expresa en su artículo 2512 y siguientes: “la prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales”.

Figura 20. Mapa tenencia de la tierra en la isla de San Andrés



Fuente: CORALINA-INVEMAR, 2012

El reconocimiento del archipiélago como territorio ancestral y colectivo es la reivindicación que hace el conjunto de la población raizal para garantizar la preservación de su identidad isleña, conservar sus tradiciones y garantizar su subsistencia a través de la protección ambiental de la isla. Para ello, el mecanismo jurídico que planteó la Constitución Política de 1991 para regular y garantizar la supervivencia del territorio y del pueblo raizal.

4.2 La defensa por el territorio y el estatuto raizal

La organización y movilización social del pueblo raizal se ha hecho como una respuesta a las acciones suscitadas por el gobierno del nivel central y regional, presentadas anteriormente, en cuanto a la defensa del medio ambiente, la preservación de la identidad, la preservación de la paz y la seguridad a propósito de las disputas entre bandas criminales emergentes para tener el control del territorio (Avella, Ortiz, García-Taylor, & Castellanos, 2016). Sin embargo, la respuesta del movimiento raizal ha sido contra esa acción universalista del gobierno nacional, ya que este implementó la institucionalidad homogénea⁵¹ en la isla que chocó con la cultura raizal y la desfiguraba al mismo tiempo, rezagando a la población raizal en su territorio. Esto se profundizó por el esquema económico de libre importación de productos, o sea el puerto libre, y la inserción del raizal a este modelo económico se hace de manera forzada obligándolos a vender sus propiedades para suplir sus necesidades básicas. Entonces,

Como lo afirmó Corinne Duffies⁵², las acciones del gobierno nacional han estado encaminadas en contra del pueblo raizal. Este, el gobierno nacional a través de un documento secreto AZ 45.2 folio 37 anexo 1 del 2001 dio respuesta al conflicto étnico y a las pretensiones separatistas del pueblo raizal. El informe llamado “plan secreto de los líderes raizales radicales para la toma del poder en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2001”, expresó que el “problema social cuyo principio ideológico está en los intereses particulares de un grupo

⁵¹ Este concepto emana de la poca coordinación sectorial y la débil aplicabilidad de las políticas públicas en los territorios, ya que en los estados centralistas, la aplicabilidad institucional en contextos territoriales locales y regionales no tuvo en cuenta su dinámica territorial, ambiental, política, económica, social y cultural y se estableció bajo los preceptos de la institucionalidad del nivel central de manera homogénea (Pérez Cruz, 2013). Por ello, la acción gubernamental a través de políticas, son diseñadas desde el nivel central sin la pertinencia y particularidades de los territorios, y más con territorios tan aislados del país como el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

⁵² Entrevista realizada el 18 de enero de 2019 a la lideresa raizal Corinne Duffies frente a la gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Un fragmento de documento citado del DAS fue facilitado por la lideresa.

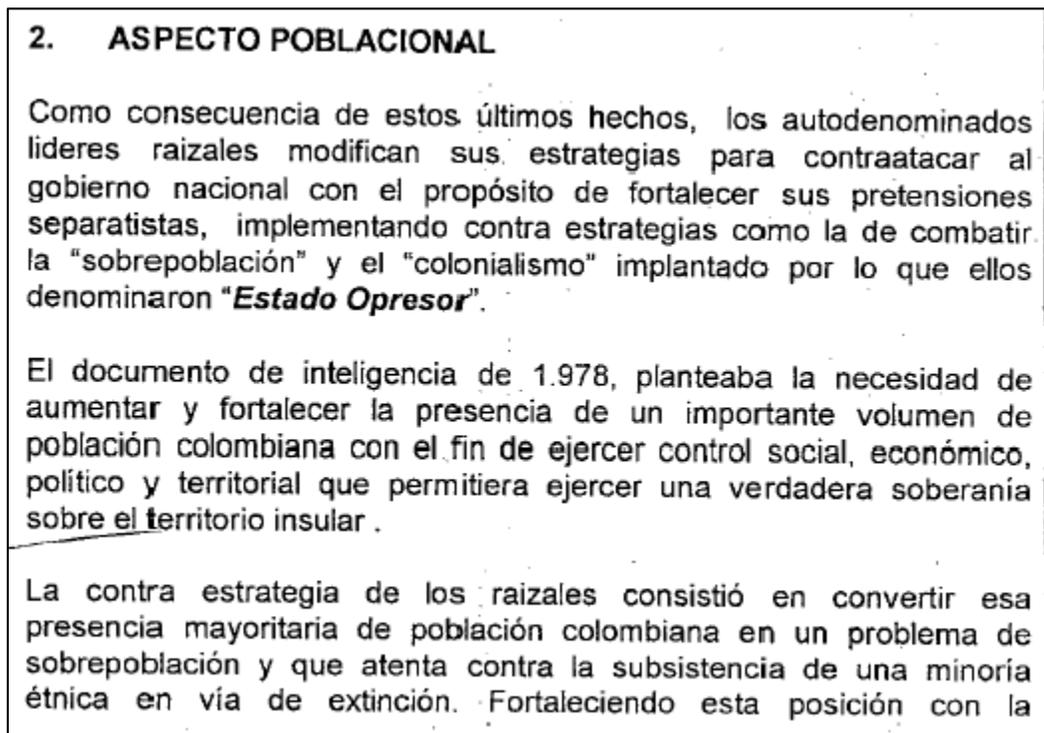
minoritario que pretende hacerse ver como el dominante y representativo de los nativos del archipiélago”.

Este argumento le valió al gobierno nacional desplegarse institucionalmente que desde 1970 ha tomado acciones en la isla de San Andrés para corregir, neutralizar y eliminar cualquier ejercicio que atente contra la soberanía nacional. En 1978, un documento reservado de inteligencia del gobierno nacional, “El plan secreto del gobierno de Colombia para San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, se propuso ejercer soberanía en la isla de San Andrés a través de contrarrestar las acciones del movimiento social⁵³.

Para ello, la primera acción del gobierno nacional fue en el tema poblacional. Aquí, el gobierno nacional desentendió la sobrepoblación que se vivía en la isla argumentando que este era el correlato del movimiento raizal para fortalecer sus pretensiones separatistas. Dicho documento de inteligencia recomendó la necesidad de “aumentar y fortalecer la presencia de un importante volumen de población colombiana” para tener un verdadero control sobre el territorio insular (Figura 21).

⁵³ Cf. (Avella, Ortiz, García-Taylor, & Castellanos, 2016). En ese momento el movimiento social que para el gobierno nacional era el grupo radical se denominó Sons of the Soil (S.O.S)

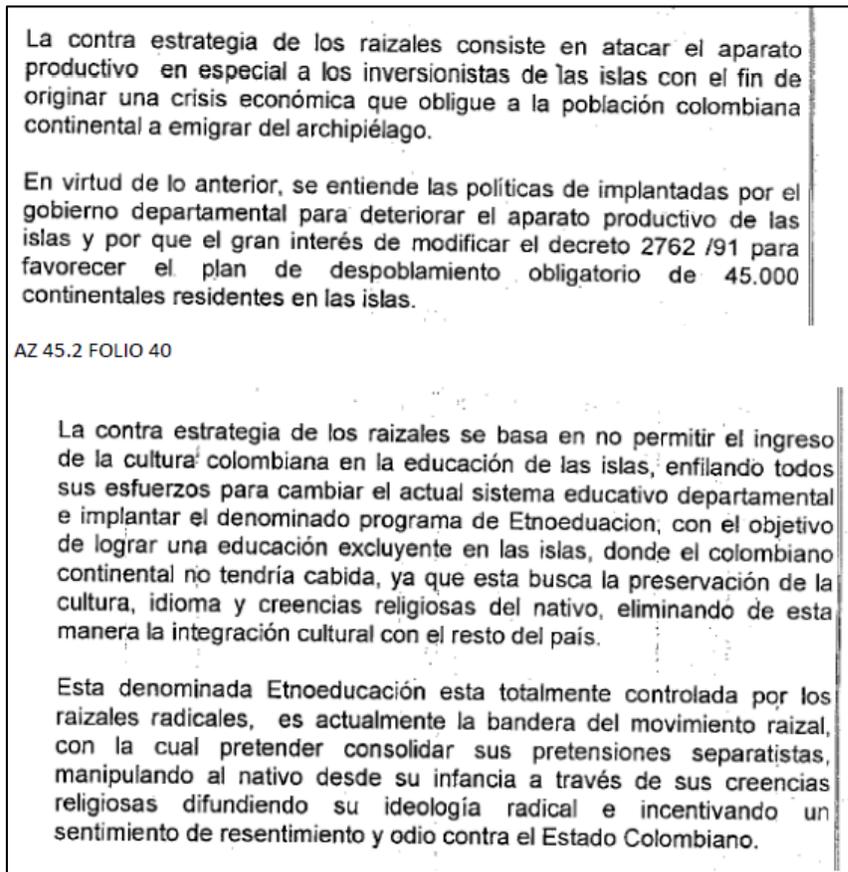
Figura 21. Aspecto poblacional de “El plan secreto del gobierno de Colombia para San Andrés, Providencia y Santa Catalina”



Fuente: documento secreto AZ 45.2 folio 38 anexo 1 del 2001

Otra de las estrategias del gobierno para controlar al movimiento raizal fue a través de la educación. Esta estrategia se enfocó en integrar a los miembros raizales a la comunidad católica para “neutralizar la influencia de la ideología radical”. Por su parte, el movimiento raizal propuso, como contra estrategia, la etnoeducación resistiéndose a la entrada de la cultura continental colombiana. Este tipo de educación, el gobierno nacional la atacó debido a que era la bandera del movimiento raizal e ideologizando y manipulando al raizal desde su infancia. Por esta razón, el gobierno nacional se centró en contrarrestar la cultura raizal dándole prioridad al migrante colombiano continental.

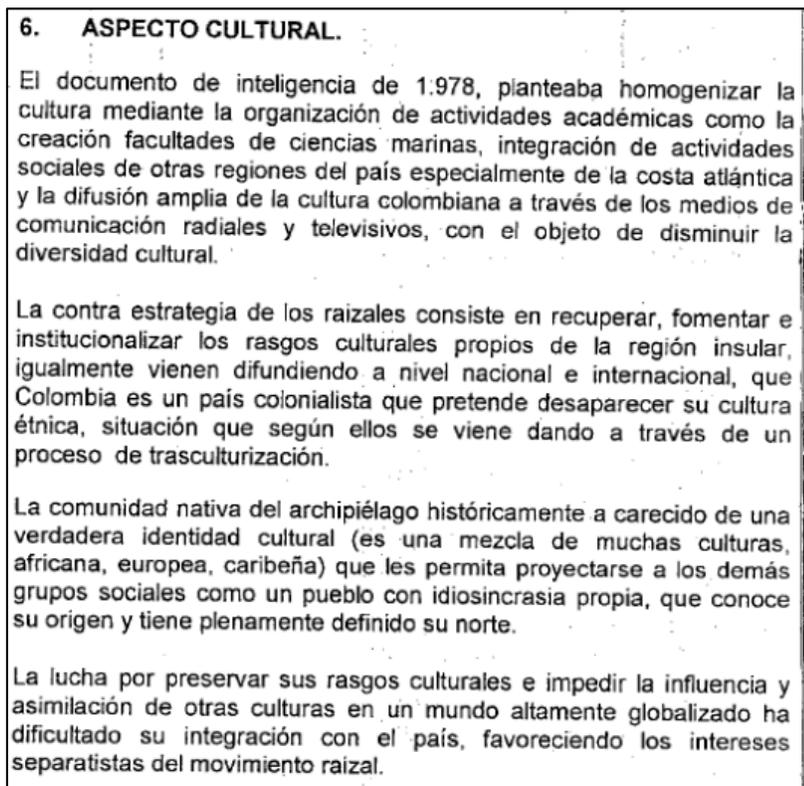
Figura 22. Fragmento del aspecto educativo de “El plan secreto del gobierno de Colombia para San Andrés, Providencia y Santa Catalina”



Fuente: documento secreto AZ 45.2 folio 40 anexo 1 del 2001

De la misma forma sucedió con el aspecto cultural y con el idioma creole. La avanza gubernamental se centró en disminuir el idioma nativo eliminando transmisiones radiales en inglés y propiciando la entrada de canales radiales y televisivos en español. Entonces, homogenizar la cultura fue otra estrategia gubernamental de soberanía nacional en el territorio insular.

Figura 23. Fragmento del aspecto educativo de “El plan secreto del gobierno de Colombia para San Andrés, Providencia y Santa Catalina”



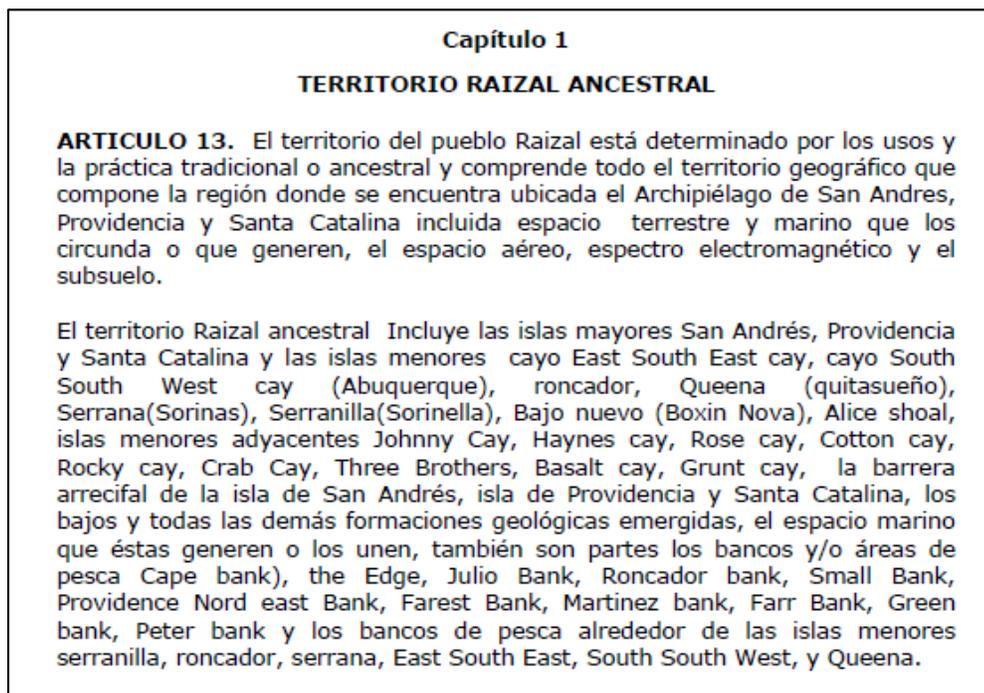
Fuente: documento secreto AZ 45.2 folio 41 anexo 1 del 2001

Lo anterior permitió que se fueran cristalizando las reivindicaciones sociales para la protección de los derechos, como la supervivencia raizal como pueblo étnico, ir en contra de las acciones nocivas para el medio ambiente como la sobrepoblación, garantizando la defensa de los derechos económicos, culturales y ambientales. Con la constitución de 1991 se enfatizaron estas demandas para que se expida el estatuto raizal, la reubicación de residentes continentales, la erradicación de asentamientos tuguriales, y la declaratoria de emergencia ambiental en la isla por la constante contaminación de residuos sólidos.

Para el pueblo raizal, las afectaciones negativas al territorio raizal se deben a los perjuicios causados por las políticas nacionales. Por ello, las protestas van contra al modelo de desarrollo, al rechazo al puerto libre, para la participación de la comunidad raizal en las decisiones sobre su territorio en oposición, el nulo control de la migración y el aumento de la población, el desplazamiento económico del raizal, y la falta de planeación del espacio insular. El discurso reivindicatorio de la población raizal se basa en sus derechos territoriales desde lo étnico,

contestatorio hacia el Estado, y la exigencia de una mayor autonomía política y administrativa en su territorio (Avella, Ortiz, García-Taylor, & Castellanos, 2016; Forbes, 2009; Livingston, 2015).

Figura 24. Fragmento del documento de discusión del estatuto raizal



Fuente: Documento de discusión del estatuto raizal 2019⁵⁴

De esta manera, el pueblo raizal ve como su carta de navegación el estatuto raizal y el instrumento jurídico para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos territoriales y étnicos en la isla. Hasta el momento, el Ministerio del Interior, el Congreso colombiano, el movimiento social junto con la población raizal, desde el 2015 vienen gestando, debatiendo y consolidando dicho estatuto, por lo que aún no hay un documento definitivo. Por ahora, el documento borrado está estructurado en cinco (5) títulos y 16 capítulos en el que se encuentran temas como el objeto y finalidad del estatuto, los derechos del pueblo raizal, los deberes y garantías de los residentes del archipiélago, el territorio raizal ancestral, expresan su sistema de gobierno a través de la institucionalidad raizal junto con sus atribuciones, tratan el tema de

⁵⁴ Documento facilitado por el Movimiento AMEN-SD.

cooperación fronteriza y de relaciones internacionales, el de patrimonio y recurso naturales de la región insular, establecen un capítulo de tierras y territorialidad para definir y administrar la enajenación de tierras colectivas, de plasma temas entorno al sistema educativo, el desarrollo económico, el control de densidad e inmigración, seguridad social, medios de comunicación, deportes, enfoque de género y el tema de vivienda con arquitectura tradicional.

4.3 La maritorialidad(es) raizal

La territorialidad de la población raizal está representada por tres grandes elementos. El primero, deriva de una mezcla de los elementos culturales provenientes de la colonización puritana y de los esclavos negros que se liberaron en el siglo XIX y se asentaron alrededor de las plantaciones del algodón, lo que conllevó a que construyeran su organización territorial alrededor de las antiguas plantaciones y por ende sus prácticas socioculturales, como la música góspel, la religión bautista, que es de origen protestante, la arquitectura en su mayoría de madera. El segundo elemento característico de la identidad raizal es el inglés nativo, el creole. Y, el tercer elemento gira en torno a su cultura marítima, es decir, de tradición artesanal de pesca, de navegación y de respeto por los recursos naturales que provee el ambiente natural costero.

Figura 25. Posada Nativa Licy sector La Loma (The Hill)



Fuente: Fotografía tomada por el autor

La arquitectura raizal es predominante llamativa por sus colores. Las casas fueron construidas con un diseño arquitectónico típico de la cultura raizal de la Isla, las cuales, están construidas

en madera de palma de coco, y de cedro, madera importada principalmente de Centroamérica, tienen balcones y pórticos con una baranda construida en forma de equis (X). Poseen una especie de ventana en el techo que aprovecha las brisas que van en diferentes direcciones durante todo el año. También se construyeron a 20 o más centímetros del nivel del suelo con el fin de aprovechar múltiples usos: primero permite que, entre la brisa fresca por el piso de la vivienda, segundo, evita que por las lluvias o mares de leva se inunde el piso, y por último permite la no interrupción de la migración del cangrejo negro⁵⁵ *Gecarcinus Ruricola* que en época de desove migran desde las colinas de San Andrés hasta la playa para depositar sus huevos en el mar. Esto produce un espectáculo natural en que miles de cangrejos transitan por carreteras y casas buscando instintivamente el mar (CORALINA-INVEMAR, 2012, págs. 93-95).

Figura 26. Casa Típica San Andrés islas sector San Luis



Fuente: Fotografía tomada por el autor

Como se ve en la fotografía (Figura 26), es característico que la vivienda se pinte de colores llamativos, y generalmente de varios colores. Se hace referencia a estas viviendas ya que según lo observado en el trabajo de campo, este tipo de viviendas hacen parte de la identidad raizal

⁵⁵ El cangrejo negro se encuentra en las tres islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La población de ellos es menor en la isla de San Andrés que en las de Providencia y Santa Catalina debido a la mayor biodiversidad de estas dos últimas. Cf. (CORALINA-INVEMAR, 2012).

en la Isla⁵⁶, pues los ancestros raizales tenían un conocimiento de la naturaleza de la isla que se armonizaba con su estilo de vida, adaptándose a los fenómenos naturales como las lluvias, la brisa, el calor y las migraciones de los cangrejos. Es decir, que estas casas simbolizan el conocimiento heredado y preservado de los ancestros raizales. Por ello, para los raizales contemporáneos la preservación de las casas nativas y el arte de su construcción es una preocupación, pues simboliza parte de una identidad única que se está perdiendo con la llegada de colonos del centro del país, quienes traen nuevas formas de construcción con materiales como el cemento y sin las formas arquitectónicas características de las casas nativas.

Los elementos culturales y marítimos se encuentran relacionados intrínsecamente desde que son niños. Esto se pudo evidenciar en la cartografía social que se realizó el miércoles 18 de junio del 2014 con niños raizales, de edades entre los 6 y 12 años de edad, para captar la percepción que ellos tienen sobre la isla, y la manera como la habitan. Se realizó en la sede de CORALINA denominada la casa bioclimática unifamiliar ubicada en el Sector Cotton Tree esquina de Pinky. Esta casa es un proyecto que esta institución busca promover como proyecto de vivienda sostenible y amigable con el medio ambiente, rescatando las características ambientales ya mencionadas de las casas nativas, pero utilizando madera reciclada

Se preguntó a 18 niños y niñas que dibujaran su territorio con sus lugares representativos. Salieron a flote respuestas de que los colombianos continentales deben venir aprender a cuidar su territorio, sus recursos naturales, y sobre su cultura isleña. Se centraron en dibujar elementos como la comida, algunos lugares representativos, el mar, los barcos y la fauna. En un momento del taller los niños decidieron apropiarse de un segmento del papel y dibujar lo que a cada uno le parecía representativo, siempre llegando al consenso y contando con la aprobación de sus otros compañeros, con esto se pudo evidenciar que los niños tienen identificadas prácticas que facilitan la cohesión social y el respeto.

⁵⁶ Para profundizar en el tema de las viviendas ancestrales y su papel en la identidad raizal véase el documental La casa viva: encuentros de la cultura raizal, de la fundación Providence con la financiación del Programa Nacional de Concertación del Ministerio de Cultura. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=Wo32oqLEwP4>

Figura 27. Cartografía social de la Isla de San Andrés grupo 1



Fuente: Fotografía tomada por el autor

Figura 28. Representación social del territorio insular por niños raizales grupo 1



Fuente: Tomada por el autor Ramirez

En el grupo 1, conformado por los niños de mayor edad, entre 6 y 12 años de edad, se identificó que la pesca es una actividad representativa de la Isla, ya que significa el sustento para muchas familias. Es una actividad que aún sigue siendo importante en la comunidad raizal, por ser una actividad ancestral, de la cual se heredan sus artes de pesca, conocimientos de navegabilidad en las zonas marítimas y la localización de los caladeros de pesca, a pesar de auge social y económico del turismo.

Figura 29. Cartografía social de la Isla de San Andrés grupo 2



Fuente: Fotografía tomada por el autor

Allí también se ve la actividad turística es otro sustento económico y de ocupación del raizal el cual está representada en una lancha que lleva turistas para admirar el paisaje marino y su

fauna asociada. En este sentido, los niños también reconocen que el turismo es otra actividad representativa a la que muchos raizales se dedican, pero no tienen la noción de que esto sea solamente una actividad económica, sino que es concebida por ellos como una forma de visibilizar la riqueza paisajística, de flora y fauna, y humana que posee la isla; ellos saben que estos elementos son el atractivo turístico de la isla.

Figura 30. Representación social del territorio insular por niños raizales grupo 2

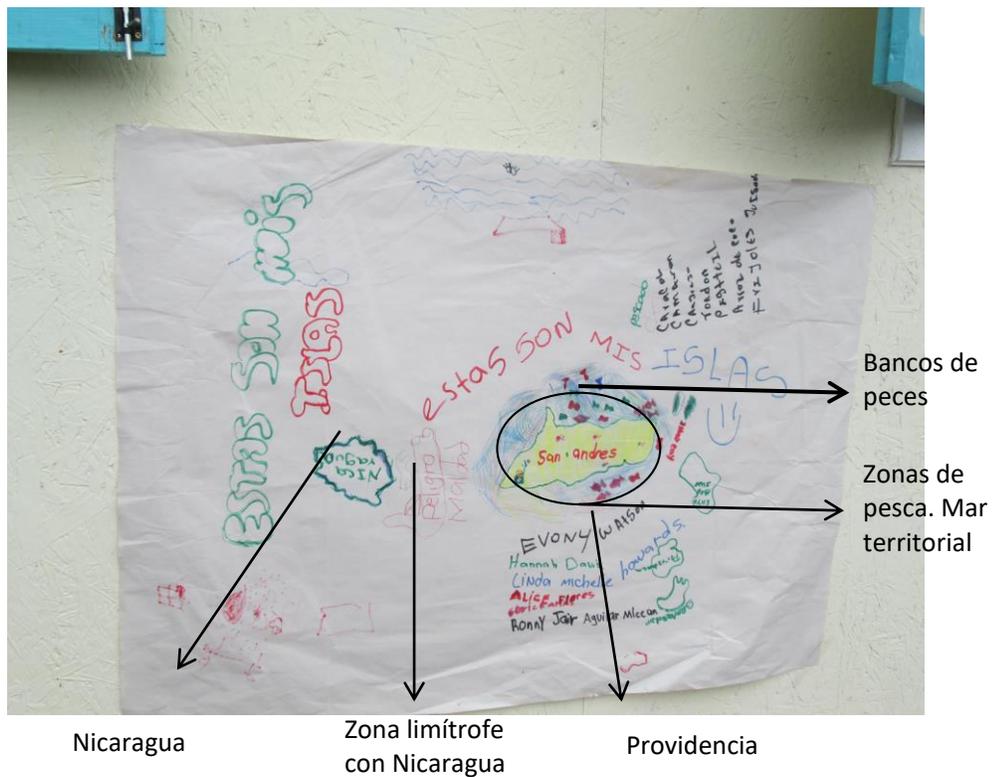


Fuente: Fotografía tomada por el autor

El grupo 2 estaba conformado por los más pequeños, niños entre los 5 y 9 años de edad. Al igual que el grupo 1, los niños comenzaron a dibujar lugares, comidas y actividades representativas de San Andrés. En este grupo las actividades fueron un poco más variadas ya que dibujaron barcas pesqueras llevan la bandera de Colombia, haciendo alusión de la soberanía que sobre estas aguas el país. También dibujaron algunos lugares representativos como la primera iglesia Bautista Johnny Cay y las casas nativas tradicionales. También se dibujaron así mismos jugando dentro de la isla, o con comidas tradicionales como el Rondón y el coco. Uno de los niños, se dibujó como un pirata pues dentro de su tradición oral se cuenta que San Andrés y Santa Catalina albergan cuevas donde los piratas como Morgan guardaban sus tesoros. Estas leyendas rondan los imaginarios de los raizales sobre su territorio, pues la

Con respecto al mapa del segundo grupo, se observó una variación interesante pues lograron plasmar su imaginario sobre el fallo de La Haya y su relación con el latente conflicto territorial con Nicaragua. Los niños ubicaron con facilidad las zonas de bancos de peces, las zonas de pesca y su amenaza frente a la nueva delimitación que impuso la Corte Internacional de Justicia, la cual fue representada por los niños como una zona de colores que rodea la Isla. Según expresaban los niños, tenían noción que los pescadores no podían pasarse ese límite para poder pescar.

Figura 32. Mapa de San Andrés Isla: “Estas son mis Islas” Grupo 2



Fuente: Fotografía tomada por el autor

Se evidencia que representan a Nicaragua como una isla ya que no tienen la ubicación espacial de dónde se encuentra este país con respecto a San Andrés, ni mucho menos que forma tiene. Esto muestra la poca relación que tienen con este país, y la referencia que mostraron en el mapa es negativa, pues los niños tienen la noción de que la zona que delimita a San Andrés con Nicaragua es peligrosa, pues sabían que allí varios pescadores han perdido la vida. Esto quedo representado con la escritura en gran tamaño de las palabras: “peligro” y “maldad” junto con

el dibujo de una pistola, Con ello se muestra que de alguna forma los niños tienen la noción que esta zona está en disputa y que los pescadores que antes solían pescar por esta zona, donde se encuentra el meridiano 82, ya no lo pueden hacer, pues esto representa una amenaza. Por último, se les pidió que le pusieran un título al dibujo colectivo, que quedo como “estas son mis islas” lo que muestra una apropiación del territorio por parte de los Raizales, quienes la conocen, cuidan y habitan.

En síntesis, la representación social del territorio insular que tienen los raizales es una relación entre varios factores no homogéneos como son las prácticas ancestrales de la pesca, la construcción de viviendas, la comida, las zonas de pesca, lugares representativos turísticos de la isla, y, sobre todo, la relación del pueblo raizal con el ecosistema marino y costero. Para ellos, el mar representa su forma de sustento económico ya sea por la pesca o por el turismo, la forma de comunicación con la región del Caribe, con las islas de Providencia y Santa Catalina y con la zona continental de Colombia como de los países de Centroamérica, además de su belleza paisaje y de la biodiversidad marina, integrando tradiciones orales mediante las cuales se heredan conocimientos sobre su comida, música, religión, valores, creencias y estéticas. Es el lugar donde se han tejido relaciones sociales con identidad propia con relación al mar.

Capítulo 5. Conclusiones, recomendaciones y sugerencias

5.1 Conclusiones

El presente trabajo se encaminó a identificar y analizar dos asuntos en particular. El primero, dedicado a la territorialidad estatal, a esa forma de despliegue territorial bifurcado y hasta contradictorio que tiene la acción del gubernamental a través del ordenamiento territorial en los espacios costeros, marinos e insulares. Esta competencia y función atribuida a los gobiernos municipales de direccionar, orientar e implementar las acciones para ordenar los territorios en cuanto a sus usos garantizando la sostenibilidad de los recursos, el bienestar de las poblaciones, y el goce efectivo del territorio ha estado poco claro en Colombia.

El segundo asunto, estuvo encaminado a establecer cuáles son esos usos y prácticas que tiene la población raizal con relación a la dinámica ambiental del archipiélago, en especial la isla de San Andrés. Dinámica que toma como marco la ocupación territorial histórica, el arraigo cultural desde el idioma creole, pasando por su vínculo orgánico y espiritual con la tierra y el mar, hasta las reivindicaciones y luchas para defender su territorio.

Haciendo uso del análisis geográfico, retomando concepto como espacio, territorio y territorialidad, se encontró que el ordenamiento territorial en Colombia es un proceso histórico y político contradictorio que ha privilegiado o a puesto el foco en las ciudades, y en las áreas urbanas descuidando otras áreas que interconectan a estas, y que, han sido rezagadas en todo proceso de ordenamiento territorial como son las zonas marinas y costeras de país, sino manejadas sectorialmente desde un enfoque economicista.

Si bien, el ordenamiento territorial en Colombia como instrumento de planificación territorial es relativamente reciente. Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) formulados hasta el momento en Colombia por los municipios han tenido una baja capacidad institucional para

implementarlos, una baja capacidad técnica para conocer su territorio, una entidad territorial inoperante como es el departamento, un negligente gobierno nacional sin que establezca los lineamientos mínimos para ordenar el territorio, y una impericia para establecer un ordenamiento territorial con enfoque integral, es decir, geográfico.

En consecuencia, el territorio, en el ordenamiento territorial en Colombia se ha asimilado como aquella reglamentación para el uso de la tierra en suelo urbano sea para su explotación únicamente económica o habitacional. Este carácter reduccionista de la ley 388 de 1997 y de la ley 1454 del 2011 ha causado que se homogenicen los territorios provocando la expansión urbana y la expansión de la frontera agropecuaria sobre áreas de interés ambiental. Los POT's de segunda generación (POT's que se están actualizando en su totalidad), en mucho de los casos no resolverán las problemáticas territoriales y ambientales, sino que las mantendrán o inclusive las profundizará, ya que siguen conservando el mismo espíritu de la ley 388/97, una ley que concibe un territorio instrumental y fragmentado.

No obstante, la amplitud del concepto territorio en geografía permitió amplificar la mirada del ordenamiento territorial tanto en términos físicos como en los rasgos sociales, que, en otras palabras, significa tener en cuenta las territorialidades de los espacios, identificar cuáles son los diferentes sentidos de la apropiación territorial de las personas que habitan diariamente el territorio, y quienes son los que usan el territorio para su subsistencia y goce real del derecho territorial.

Así, desde miles de años, el ser humano, ha tenido una estrecha relación con los océanos y las zonas costeras. Colombia, un país con dos salidas al océano, por el Atlántico y el Pacífico, y con aproximadamente el 50% del territorio costero, marino e insular ha puesto sus ojos tímidamente para ordenarlos o dejarlos a la deriva del interés particular. El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el área insular oceánica más relevante del país, con tradición protestante, de habla inglesa criolla (creole), y ecosistémicamente representativa, pertenece a un ordenamiento territorial fragmentado, reducido y no vinculante de la dinámica costera y marina.

Esto se debe a que, uno, la visión territorial, y el espíritu que encarna el ordenamiento territorial en Colombia se materializa únicamente en territorios continentales, por tanto, la

jurisdicción de los alcaldes y gobernadores llega, como coloquialmente se dice, hasta donde va lo seco, o hasta dónde va la línea de más alta marea, de ahí para allá, la jurisdicción le compete ya sea al Ministerio de Defensa y sus capitanías de puerto, ambientalmente a las Corporaciones Autónomas Regionales, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y por recurso pesquero, le compete al Ministerio de Agricultura a través de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).

Para, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el municipio y/o departamento solo abarca lo terrestre, lo “seco”, las dos islas más grandes, sin tener claro hoy en día la jurisdicción de un territorio donde su dinámica es completamente costera y marina, y por ende, su actuación gubernamental, el Estado mismo no tiene clara su acción ya que se cruza múltiples instrumentos de planificación ambiental y territorial, que ninguno se comunica entre los mismos, sino apunta a direcciones distintas, que en muchos de los casos son instrumentos de papel, y las problemáticas, los conflictos socioambientales persisten, y cuando intenta, con la misma óptica territorial resolverlos, lo que hace es profundizar y agudizar la tensión, el problema y el conflicto, aún más en un escenario del cambio climático donde la erosión costera y el ascenso del nivel del mar son dos amenazas latentes en estos territorios

Si bien, el ordenamiento jurídico colombiano dejó garantizado, por lo menos en la norma, que el ordenamiento ambiental es la estructura base del ordenamiento territorial, como dirían coloquialmente en las poblaciones rurales de Colombia, ¡más de lo mismo! Si no se cambia la mirada que se tiene de los territorios insulares, costeros y marinos, que interactúan no solo ecosistémicamente, sino socialmente, que hay un arraigo histórico y una apropiación territorial por esa condición marítima, que no es solo es un cuerpo de agua sino un espacio tridimensional, que no es fácil de manejar como un territorio terrestre, no se solventará un apropiado ordenamiento territorial, o en este caso, para las costas y mares se llamaría un Ordenamiento Maritorial.

De esta manera, maritorio y maritorialidad son conceptos pertinentes para el análisis geográfico en espacios costeros, marinos e insulares ya que permitieron ver las dinámicas cotidianas de la población local, sus modos de vida tradicional, la manera en que conciben y se apropian de su territorio insular y el ejercicio, si se quiere, político para defender y luchar por

su territorio frente a aquellas acciones que atenten contra esos modos de vida, y en general el cómo coexisten múltiples usos y prácticas sobre el mismo espacio insular sin que una menoscabe la otra.

El mar, la costa, todo el territorio insular es considerado como un territorio diverso para el disfrute y goce de todos. Es un territorio donde se vincula la parte emergida (la tierra), la parte sumergida (el mar), y el aire, es un espacio físicamente tridimensional, y geográficamente complejo por los múltiples usos que se entrecruzan, y los vínculos espirituales que apremian estas zonas del país. Entonces, se hace imperativo que un ordenamiento maritorial no pierda de vista estos elementos y que el ejercicio de planificación estatal no siga fragmentando los territorios, que en otras palabras significa pensar y ordenar los territorios costeros y marinos en perspectiva geográfica.

5.2 Recomendaciones y sugerencias

Las recomendaciones y sugerencias que emergen de la presente investigación son:

- Realizar más investigación social aplicada en las zonas costeras y marinas ya que este campo aún sigue siendo precario en Colombia.
- La actualización del POT de la isla de San Andrés debe incorporar la dinámica costera y marina a través de los distintos instrumentos de planificación territorial vigentes en la isla.
- La integración de dichos instrumentos debe ser no solo únicamente desde lo técnico y administrativo-jurídico sino también desde la incorporación de lo social como eje estructurante del ordenamiento territorial y que no solo quede reducido a la participación tenue de la ciudadanía y las comunidades.
- La incorporación de lo social en el ordenamiento territorial pasa necesariamente por el reconocimiento de las prácticas territoriales del pueblo raizal en el territorio insular; lo espiritual, lo económico, lo político y lo ambiental. Sin estos elementos integradores del territorio no se puede hablar de un ordenamiento territorial en la isla.
- En imperativo realizar más estudios sobre el impacto que genera actualmente y que generara a futuro el calentamiento global para proponer soluciones de mitigación y medidas de adaptación en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

- Además, el ordenamiento territorial del departamento junto con ayuda de la nación debe propiciar con soluciones para controlar el crecimiento y sobre densidad poblacional que afecta la isla.

A. Anexo: Guía temática trabajo de campo

Como ruta metodológica se partió de la observación participante centrada a partir de la siguiente guía temática:

1. ELEMENTOS HISTORICOS

- La mirada como pueblo sobre su territorio y sobre su propósito de mantenerlo o recuperarlo
- El territorio está organizado o se le quiere organizar sobre la base de las representaciones propias de la cultura
- Que conflictos actuales hay en el territorio (ambiental, económico etc.)
- Como cambio su conciencia del territorio después del fallo de la haya.

2. ELEMENTO GEOGRÁFICO

- Valor que le atribuye la comunidad a su territorio
- Función que cumple el territorio como parte de su identidad y cultura dentro de su valoración
- Cuál es el significado, significantes que tiene la comunidad en su territorio (económica, política, ecológica y simbólica)
 - i. Qué es el territorio
 - ii. Qué puntos geográficos referencian en su territorio
- Características ancestrales del territorio
- Extensión de la tierra
 - i. Latifundio, minifundio, como miden el mar, ¿el pescador es asimilado como campesino?
- Cuáles son los límites del territorio que ellos mismos representan

3. ELEMENTO SOCIOCULTURAL

- Antecedentes familiares
 - Lugar de procedencia
 - A que se dedicaban sus familiares
- Identidad
 - Cómo se definen ellos
 - Cómo definen a los otros
 - Cómo los pescadores raizales creen que es definido por los otros
- Religión, música, alimentación
- Relación cultural con los habitantes de Nicaragua

La cartografía social es un instrumento de tipo narrativo niños según rango de edad. Luego se les entregaran palabras clave que representen el territorio como fronteras, archipiélago, lugares o elementos conjuntos al archipiélago sean estos bancos, cayos, islotes etc. Con estas palabras claves se les propone que describan su archipiélago ya sea de manera oral o escrita (depende de su nivel de alfabetización).

B. Anexo: Entrevista focalizadas semiestructuradas

Se aplicaron entrevistas focalizadas en torno al ordenamiento territorial a personas conocedoras del tema e inmiscuidos en los procesos de planificación territorial y de gestión ambiental entre 24 al 30 de septiembre del 2018, y a integrantes del movimiento AMEN-SD entre el 17 y el 30 de enero del 2019.

- Vanessa Suarez Carval de la oficina de ordenamiento territorial de la secretaría de planeación de la Gobernación departamental
- Rixcie Newball encargado de la formulación del POMIUAC de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible CORALINA
- Funcionarios de Coralina involucrados con el proceso de formulación del POMIUAC
- Sir Kent Francis James primer gobernador de la isla con la constitución de 1991
- Corinne Duffis Steele lideresa raizal
- Integrantes de AMEN-SD
- Raymond Howard pastor iglesia bautista y líder raizal
- Johannie James docente Universidad Nacional de Colombia sede caribe
- Weildler Guerra gerente del Banco de la república sede San Andrés
- Pescadores de Coopesbi Fisherman Place
- Entrevista a Denise, representante legal de Coopesbi Fisherman Place.
- Dialogo informal con Pedro Avella presidente de la asociación de alojamientos turísticos.
- Invitado a taller sobre restauración de manglares realizado por INVEMAR en el barrio obrero.

C. Anexo: Plan San Andrés

Normatividad	Sector es que interviene	Materia que interviene
<p>FASE I DECRETO 295 - 27 Feb 2013</p>	<p>Sectores de Transporte, Comercio, Industria, Turismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento de cartas náuticas para el Caribe • Etiquetas de los productos comercializados en el archipiélago sean en inglés o español • Otorgar apoyo económico a la demanda de pasajes • Construcción de la circunvalar de San Andrés • Ampliación del Aeropuerto Gustavo Pinilla • Mejoramiento y mantenimiento de la red vial urbana de San Andrés • Movilidad y Seguridad vial • Dragar canal de acceso al puerto de San Andrés • Recuperación de las playas • Marina de San Andrés • Muelle del Cove • Muelle de lancheros y plataforma flotante de Johnny Cay • Marca región para el archipiélago • Estimular la nacionalización y abanderamiento de embarcaciones de recreo y deportivas • Impulso al Turismo Náutico
<p>FASE II DECRETO 753 - 28 junio 2013 y su modificación Decreto. 2667 20 Nov 2013</p>	<p>Sectores de Agricultura, pesca y acuicultura</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Puesta en marcha del Plan Integral de Apoyo a la Pesca Artesanal: •Reconversión y fortalecimiento de las cooperativas de pescadores artesanales •Apoyo a la terminación del Terminal Pesquero Artesanal de San Andrés •Puesta en marcha de un Programa de Maricultura •Apoyo en la reconversión de motores fuera de borda de dos a cuatro tiempos •Apoyo a la construcción de un pequeño astillero en San Andrés y Providencia para construir y reparar embarcaciones de apoyo para los pescadores •Entrega de kits de seguridad con chalecos, celulares, GPS, entre otros, acompañados de capacitaciones para su uso. <p>Definición de mecanismos de apoyo a los pescadores industriales:</p>

Normatividad	Sectores que interviene	Materia que interviene
		<ul style="list-style-type: none"> • Crear un Fondo contingente de Seguro Pesquero • Diseñar un plan integral de transición y reconversión hacia otras actividades productivas (entre ellas la maricultura) • Otorgar apoyos a los pescadores artesanales • Ofrecer líneas de crédito blandos para los pescadores artesanales y facilidades de pago para pescadores industriales • Cubrir el costo de la póliza de embarcaciones del Gobierno Nacional que se encuentran en comodato en el archipiélago • Diseñar e implementar un proyecto de mujer rural que promueva el regreso de las mujeres a las actividades agrícolas en el campo en San Andrés, Providencia y Santa Catalina <p>Modificación: Definición de mecanismos de apoyo a los pescadores industriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomento de proyectos productivos pesquero y emprendimiento • Entregar un incentivo económico a las embarcaciones pesqueras industriales
<p align="center">FASE III DECRETO 1191 - 05 junio de 2013</p>	<p align="center">Sectores de educación, cultura y deportes</p>	<p><u>CULTURA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la reactivación del Festival Rainbow Fest en providencia • Desarrollar una estrategia para fortalecer la industria musical en Providencia • Construir y dotar la casa de la cultura de North End Punta Hansa • Terminar la Casa de la Cunura de La Loma • Gestionar la puesta en marcha de casas lúdicas en San Andrés y Providencia • Fortalecer la industria musical del archipiélago en sus componentes de formación, producción y circulación • Apoyar el Mercado Insular de Expresiones Culturales. MINEC en su edición 2013. • Apoyar la gestión de archivo del archipiélago • Rehabilitar y terminar el Teatro en la Isla de Providencia • Gestionar la puesta en marcha de Casas Lúdicas <p><u>DEPORTES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Terminar el Estadio de béisbol de los niños en San Andrés • Construir un patinódromo en San Andrés • Estudiar la factibilidad de mejorar y dotar los escenarios deportivos existentes y de construir una cancha múltiple y una pista de atletismo • Hacer los Juegos del Caribe Colombiano 2014 • Estructurar e implementar un programa de créditos condonables en materia deportiva • Estructurar e implementar un programa de entrenamiento de baloncesto, béisbol y fútbol <p><u>EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PARA EL TRABAJO</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Proveer capacitación para los maestros del archipiélago • Diseño e implementación de un programa de créditos educativos condonables para jóvenes

Normatividad	Sector es que interviene	Materia que interviene
		<ul style="list-style-type: none"> • Creación de programas de inmersión en inglés estándar • Poner en marcha un proyecto de aprendizaje-enseñanza del Kriol • Poner en marcha un programa académico piloto para el fortalecimiento de las competencias básicas de los estudiantes de los grados 9° y 10° de los colegios públicos de la isla de Providencia. • Realizar un diagnóstico de la oferta laboral existente en el departamento y su pertinencia con los programas de capacitación que se ofrecen • Apoyar la formación de personal y la adecuación de infraestructura para servicios de Business Processing Outsourcing (BPO) • Diseñar un modelo educativo e intercultural para la población raizal de San Andrés -primera fase- y de un modelo educativo e intercultural para la población raizal • Fomentar el desarrollo de las competencias en lectura y escritura de los docentes y estudiantes de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
<p>FASE IV DECRETO 1870 - 30 agosto 2013</p>	<p>Insumos técnicos definidos para el apoyo al ordenamiento territorial con enfoque diferencial raizal (La fase I es parte integral del presente)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de demanda de suelo y vivienda • Inventario y caracterización del espacio público • Estudio de zonas homogéneas • Inventario de equipamiento • Análisis de planes de movilidad • Análisis de gestión de riesgos y construcción de mapas de susceptibilidad de amenazas y riesgos • Expediente municipal • Actualización cartográfica • Mapa de uso de suelo • Estudio de evaluación de los servicios públicos • Análisis político jurídico administrativo de la Gobernación de San Andrés ante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT (Ley 1454 de 2011) • Documento sobre la integración regional del archipiélago • Documento sobre la integración ambiental y marítima • Levantamiento del Registro de Población • Análisis poblacional del archipiélago • Caracterización de la comunidad raizal • Actualización de la formación catastral • Estudio para la identificación del estado de los derechos territoriales de la comunidad raizal • Sistema de información geográfica-SIG y observatorio de ordenamiento territorial
<p>FASE V DECRETO 1943 - 09 septiembre 2013;</p>	<p>Agua potable y saneamiento básico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción del sistema de alcantarillado sanitario del distrito No. 4 (incluye estación de bombeo y redes secundarias) • Construcción del sistema de alcantarillado para el manejo de aguas lluvias del departamento <p>ADICIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construcción y/o mejoramiento de viviendas localizadas tanto en suelo urbano como rural, en San Andrés y en

Normatividad	Sector es que interviene	Materia que interviene
Adición DEC. 111 - 24 Enero 2014		Providencia, para el beneficio de población raizal y vulnerable <ul style="list-style-type: none"> •Mejoramiento de las condiciones habitacionales y del entorno urbano, así como renovación del área central de la isla de San Andrés y de las adyacencias de las principales playas. Esto incluye entre otras: (i) suministro de agua y soluciones para su disposición sanitaria; (ii) mejoramiento vial de accesos principales y secundarios, que incluye andenes y drenaje pluvial; (iii) construcción de equipamientos sociales y polideportivos. •Análisis e implementación de ajustes del modelo de gobernanza de la prestación de servicios públicos en el Departamento •Uso eficiente de diferentes fuentes de agua potable (ej. agua lluvia, desalinización). •Construcción del sistema de alcantarillado sanitario del distrito No. 4 (incluye estación de bombeo y redes secundarias). •Construcción del sistema de alcantarillado para el manejo de aguas lluvias del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. •Recuperación y protección de acuíferos.
FASE VI DECRETO 2052 - 19 de Septiembre de 2013	Promoción de empleo	<ul style="list-style-type: none"> •Fomento de alternativas de empleabilidad y emprendimiento para la población de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a través, entre otros, de la industria de servicio BPO para generar empleos e ingresos en la Isla. •Fomento de acciones tendientes al incremento de las capacidades de la población del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en las áreas sociales, productivas, empresariales y de infraestructura, en especial aquellas encaminadas a la creación de nuevos empleos formales
FASE VII DECRETO 064 - 16 Enero de 2014	Promoción de los derechos de la población raizal	<ul style="list-style-type: none"> •Caracterización cualitativa de las comunidades raizales, mediante mecanismos de residencia. •Estudio internacional comparativo sobre permisos de circulación y residencia en territorios insulares. •Formulación participativa de un Estatuto Raizal con enfoque de derechos para San Andrés, Providencia y Santa Catalina, bajo la guía de un equipo técnico de miembros de la comunidad raizal que estará encargado de participar en la redacción del proyecto de Estatuto, a través de talleres de trabajo con la comunidad. Así mismo el equipo técnico deberá ajustar el proyecto de Estatuto de acuerdo con el proceso de consulta previa que se surta, entre otros.

Bibliografía

- Abello-Galvis, R. (2008). Traducción del Fallo de la Corte Internacional de Justicia en el “Diferendo Territorial y Marítimo” (Nicaragua c. Colombia). Excepciones preliminares. *ACDI - Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 1, 205 - 262.
- Abello-Galvis, R., Arévalo Ramírez, W., Sarmiento, A., & Caro Ferneynes, M. C. (2012). El diferendo territorial y marítimo entre Nicaragua y Colombia. Traducción del Fallo de la Corte Internacional de Justicia en el “Diferendo Territorial y Marítimo” (Nicaragua c. Colombia). Decisión sobre el fondo. *ACDI - Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 5, 219 -396.
- Agencia de Noticias UN. (23 de noviembre de 2017). Las “contrademandas” de Colombia contra Nicaragua en La Haya. *UN periódico*. Obtenido de <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/las-contrademandas-de-colombia-contra-nicaragua-en-la-haya.html>
- Aguilera Díaz, M. (2010). *Geografía económica del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Cartagena: Banco de la República, Centro de Estudios Regionales.
- Ahumada, C. (2009). La disputa por San Andrés entre Nicaragua y Colombia en el marco de la crisis andina. *Cuadernos del Caribe*(12), 104-111.
- Alonso, D., Ramírez, L., Segura-Quintero, C., Castillo Torres, P., Walschburger, T., & Arango, N. (2008). *Hacia la construcción de un Subsistema Nacional de Áreas Protegidas en Colombia*. Santa Marta - Colombia: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras - INVEMAR, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN, y The Nature Conservancy - TNC.
- Alonso, D., Sierra-Correa, P., Arias-Isaza, F., & Fontalvo, M. (2003). *Conceptos y guía metodológica para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia, manual 1: preparación, caracterización y diagnóstico*. Santa Marta, Colombia: Serie de documentos general del Invemar N° 12.
- Álvarez Pinzón, G. L. (2011). *Las áreas protegidas en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Araiza, R. (2009). Conflicto Colombo-Nicaragüense desde la perspectiva de la jurisprudencia de la Corte Internacional de La Haya. *Cuadernos del Caribe*(12), 144-154.
- Avella, F. (2001). "Islas": Espacios y territorios. En G. Montañez Gomez, *Espacio y Territorios: Razón, Pasión e imaginarios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Avella, F. (2003). Espacio y territorio en la construcción de una visión marítima. En J. D. Pabón Caicedo, *El mundo marino de Colombia: Investigación y desarrollo de territorios olvidados*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Avella, F. (2009). Bases geohistóricas del caribe Insular colombiano. *Cuadernos del Caribe*(12), 53-71.
- Avella, F. (2010). El Caribe de los "héroes errantes". Una aproximación desde el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Santa Marta: IX Congreso Internacional de la Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe (ADHILAC).
- Avella, F., Ortiz, F., García-Taylor, S., & Castellanos, O. (2016). Dinámicas de las movilizaciones y movimientos en San Andrés isla: entre la acción pasiva y la regulación ancional (1910-2010). En Y. Solano Suárez (Ed.), *Cambios sociales y culturales en el Caribe colombiano: perspectivas críticas de las resistencias* (págs. 43 - 98). Bogotá: Instituto de Estudios Caribeños, Universidad Nacional de Colombia Sede Caribe.
- Avella, F., Osorio, A., & Parra, E. (2010). Gestión del litoral en Colombia. Reto de un país con tres costas. En J. Barragán Muñoz, *Manejo costero integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de un cambio* (págs. 175 - 209). Cádiz: Red IBERMAR (CYTED).
- Avella, F., Osorio, A., Parra, E., Burgos, S., Vildary, S., Botero, C., . . . Mojica, D. (2010). Gestión del Litoral en Colombia. Reto de un país con tres costas. En J. M. Barragán Muñoz (Ed.), *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio* (págs. 175 - 210). Cádiz: RED IBERMAR.
- Baldi, C. A. (2014). Pescadores artesanais, justiça social e justiça cognitiva: acesso à terra e à água. *Revista Colombiana de Sociología*, 37(2), 91-119.
- Barragán Muñoz, J. M. (2010). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio*. Cádiz: Red IBERMAR (CYTED).
- Barragán, J. (2014). *Política, gestión y litoral. Una nueva visión de la Gestión Integrada de Áreas Litorales*. Madrid - España: Editorial Tébar Flores.
- Beuf, A. (2017). El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas. En A. Beuf, & P. Rincón Avellaneda, *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina* (págs. 3-21). Bogotá: Universidad de los

- Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Ediciones Uniandes: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de ciencias Humanas, Facultad de Artes: IFEA.
- Beuf, A., & Rincón Avellaneda, P. (2017). Introducción. En A. Beuf, & P. Rincón Avellaneda, *Ordenar los territorios: perspectivas críticas desde América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes y facultad de Ciencias Humanas, IFEA.
- Boadas, A. R. (2011). Islas e insularidad geográfica. *Terra*, 27(41). Obtenido de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1012-70892011000100007&script=sci_arttext&tlng=es
- Borja, M. (2000). *Estado, sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI, Univesidad Nacional de Colombia.
- Bush, W. (2009). La cultura política de San Andrés en el siglo XX. *Cuadernos del Caribe*(12), 137-143.
- Bushnell, D. (2004). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma: De los tiempos precolombinos hasta nuestros días* (Tercera ed.). (C. Montilla V., Trad.) Bogotá: Editorial Planeta.
- CARDIQUE, CARSUCRE, CODECHOCO, CORALINA, CORPAMAG, CORPONARIÑO, . . . PNN. (2016). *Plan de Acción del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas - SAMP 2016-2023: Lineamientos para su consolidación en el marco de los Subsistemas Regionales de Áreas Protegidas del Pacífico y del Caribe*. (A. P. Zamora Bornachera, Ed.) Santa Marta: Serie de publicaciones Generales del Invemar # 85.
- Carvajal Sánchez, N. I. (2011). Enfoques ascendente y descendente del ordenamiento territorial en Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 20(1), 21-28.
- Castro González, E. R. (2009). Implicaciones de los tratados internacionales suscritos por Colombia sobre la dimensión territorial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: Una mirada diferente desde "abajo" y el sector pesquero. *Cuadernos del Caribe*(12), 155-174.
- Cataia, M. (2008). Territorialidade estatal e outras territorialidades: novas formas de uso dos territórios na América Latina. Conflitos, desafios e alternativas. *Scripta Nova: Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII(270 (99)), Universidad de Barcelona.
- Cataia, M. (2017). Uso del territorio y del lugar: poder del ordenamiento y contraterritorialidades. En A. Beuf, & P. Rincón Avellaneda, *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina* (págs. 23-40). Bogotá: Universidad de los

- Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Ediciones Uniandes: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de ciencias Humanas, Facultad de Artes: IFEA.
- Cavelier, G. (2005). *El ataque de Nicaragua a la soberanía colombiana: punto vital. ¿Controversia internacional o violación del Ius Cogens?* Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- CEPAL. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chamochumbi, W. (2014). *Dialéctica territorial y conflictos socio ambientales en Latinoamérica: su compleja objetivación*. Recuperado el 01 de mayo de 2018, de <https://www.alainet.org/es/active/73852>
- Chaparro, J., & Jaramillo, O. (2000). *Impactos socio-ambientales del ascenso del nivel del mar en la isla de San Andrés, Colombia*. Bogotá: Tesis de pregrado en geografía, Universidad Nacional de Colombia.
- Charry Joya, C. A. (2002). En el trasfondo de la "colombianización": el archipiélago de San Andrés visto por funcionarios del Estado Colombiano (1888-1924). *Sociedad y Economía*(02), 73 - 94.
- Chavés Cerón, C. A. (2017). Las costas y las playas de Colombia: un territorio desconocido en el ordenamiento ambiental. En A. Beuf, & P. Rincón Avellaneda, *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina* (págs. 79 - 82). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Ediciones Uniandes: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Facultad de Artes: IFEA.
- Clemente Batalla, I. (1994). El Caribe Insular: San Andrés y Providencia. En A. Meisel Roca, *Historia económica y social del Caribe Colombiano* (págs. 330 - 374). Bogotá: Universidad del Norte.
- COI. (2018). *Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO (COI)*. Obtenido de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246085_spa
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de Julio de 1997). Ley 388.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454. *Por el cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Bogotá.
- Contreras Ortiz, Y. (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Bogotá: Instituto de Estudios

- Urbanos - Universidad Nacional de Colombia y Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.
- CORALINA. (2008). *Plan de Manejo de la Cuenca El Cove 2005-2014*. San Andrés Islas: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- CORALINA. (13 de Enero de 2016). *Reserva de Biosfera Seaflower*. Obtenido de www.coralina.gov.co/nuevositio/reserva-de-biosfera-seaflower
- CORALINA-INVEMAR. (2012). *Atlas de la Reserva de Biósfera Seaflower. Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina* (Vol. 28 Serie de Publicaciones Especiales del INVEMAR). (D. I. Gómez-López, C. Segura-Quintero, P. C. Sierra-Correa, & J. Garay-Tinoco, Edits.) Santa Marta, Colombia: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives De Andrés" -INVEMAR- y Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -CORALINA-.
- CORPOAMAZONIA. (2014). *Determinantes y asuntos ambientales para el ordenamiento territorial en el departamento del amazonas*. Mocoa: Corporación para el desarrollo sostenible del sur de la Amazonia .
- Currie, L. (1993). La política urbana en el marco macroeconómico. *Cuadernos de Economía*, XIII(18-19), 233-248.
- Currie, L. (1998). *Urbanización y desarrollo : un diseño para el crecimiento metropolitano*. Bogotá: Cámara Colombiana de la Construcción - CAMACOL.
- CVS - INVEMAR. (2011). *Guía municipal para la incorporación de determinantes ambientales de zonas costeras en los Planes de Ordenamiento Territorial: municipio San Antero y San Bernardo del Viento* (Vol. Serie de publicaciones generales N° 50). (INVEMAR, Ed.) Santa Marta: Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS) e Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR).
- Deleuze, G. (1987). *Foucault*. Barcelona: Paidós.
- Delgado Mahecha, O. (2001). Geografía, espacio y teoría social. En G. Montañez Gomez, *Espacio y Territorios: razón, pasión e imaginarios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Delgado Mahecha, O. (2003). Geografía, espacio y teoría social. En O. Delgado Mahecha, *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea* (págs. 17 - 21). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.
- Departamento Nacional de Planeación. (1972). *Las cuatro estrategias*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- Díaz Merlano, J. M., & Caro, N. (2016). El mar como territorio y la pesca como actividad tradicional en el Pacífico chocoano. En J. M. Díaz Merlano, L. Guillot Illidge, & M. C. Velandia Díaz, *La pesca artesanal en el norte del Pacífico colombiano. Un horizonte ambivalente* (págs. 29-43). Bogotá: Fundación Mar Viva.
- Dirección de asuntos marinos, costeros y recursos acuáticos. (2018). Ecosistemas estratégicos en el ordenamiento territorial - ordenamiento marino y costero. *Presentación del Curso de Manejo Integrado de la Zona Costera*. Santa Marta, Magdalena, Colombia: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- DNP. (2016). *Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones*. Bogotá: Agencia Francesa de Desarrollo - AFD y Departamento Nacional de Planeación - DNP.
- Domínguez, C., Chaparro, J., & Gómez, C. (2006). Construcción y deconstrucción territorial del caribe colombiano durante el siglo XIX. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, X(218).
- Echeverría Ramírez, M. C., & Rincón Patiño, A. (2000). *Ciudad de territorialidades - Polémicas de Medellín*. Medellín: Centro de Estudios del Hábitat Popular - Universidad Nacional de Colombia.
- Ehler, C., & Douvère, F. (2013). *Planificación Espacial Marina: una guía paso a paso hacia la gestión económica*. París: Comisión Oceanográfica Intergubernamental y el Programa del Hombre y la Biosfera, UNESCO.
- Escobar, A. (2007). Introducción. el desarrollo y la antropología de la modernidad. En A. Escobar, *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo* (págs. 19 - 45). Caracas, Venezuela: Fundación editoria el perro y la rana .
- Estupiñán Achury, L. (2012). *Desequilibrios territoriales. Estudios sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario y Ediciones Doctrina y Ley.
- Fals Borda, O. (1988). *La insurgencia de la provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI, Universidad Nacional de Colombia: Siglo XXI Editores.
- Fals Borda, O. (1996). *Región e Historia: Elementos sobre el ordenamiento territorial y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Fals Borda, O. (2000). *Acción y espacio. Autonomías en la nueva república*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Fals Borda, O. (2000-a). El territorio como construcción social. *Revista Foro*, 45-51.

- Forbes, O. (2009). La posición raizal ante la encrucijada y frente a dos depredadores (AMEN-S.D. - Archipiélago Movement for ethnic Native Self Determination). *Cuadernos del Caribe*(12), 117-123.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977-1978)*. (H. Pons, Trad.) Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fuentes Crispín, N. (2013). *Periplos ilustrados, piratas y ladrones en el Caribe colonial*. Bogotá: Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Gaviria Liévano, J. (1986). *La plataforma continental colombiana y el nuevo derecho de mar*. Bogotá: Temis.
- Gaviria Liévano, J. (2001). *Política exterior colombiana: Nuestro Archipiélago de San Andrés y el tratado con Nicaragua*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gaviria Liévano, J. (2008). *Los Archipiélagos de estado en el derecho de mar: el caso de San Andrés y Providencia*. Bogotá: Temis.
- GeoEnciclopedia. (05 de 03 de 2019). *Islas*. Obtenido de <https://www.geoenciclopedia.com/islas/>
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Giraldo, F., García, J., Ferrari, C., & Bateman, A. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*. Bogotá: UN-Hábitat.
- Godenau, D., & Hernández Martín, R. (1996). Insularidad: ¿Un concepto de relevancia analítica? *Estudios Regionales*(45), 177-192.
- Guevara, N. (2007). San Andrés isla, memoria de la colombianización y reparaciones. En C. M. Rosero-Labbé, & L. C. Barcelos, *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales* (págs. 295-318). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales.
- Guhl, E. (1991). *Escritos Geográficos. Las Fronteras políticas y los límites naturales*. Bogotá: Fondo FEN Colombia.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: Del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.

- Haesbaert, R. (2007). Concepções de território para entender a desterritorialização. En M. Santos, & B. Becker, *Território, território. Ensaio sobre o ordenamento territorial* (págs. 43 - 71). Rio de Janeiro: Lamparina.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), 09 - 42.
- Haesbaert, R. (2016). De la multiterritorialidad a los nuevos muros: paradojas contemporáneas de la desterritorialización. *Locale*, 1(1), 119-134.
doi:<https://doi.org/10.14409/rl.v1i1.6267>
- Harvey, D. (2005). A geografia da acumulação capitalista: uma reconstrução da teoria marxista. En *A produção capitalistas do espaço* (págs. 41 - 73). São Paulo: Annablume.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito - Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador - IAEN.
- Hernández Peña, Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía*(19), 97 - 109.
- Herrera Rodríguez, T., & Rosero-Labbé, C. M. (2016). *La construcción socio histórica del territorio del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: notas para conversar*. Cartagena de Indias: Universidad Nacional de Colombia.
- IGAC. (2012). *Dialogo Territorial. Tomo I*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- IGAC. (2012-a). *Dialogo Territorial. Tomo II*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- INVEMAR. (2010). *La zona costera colombiana: determinante ambiental para el ordenamiento territorial*. Santa Marta: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras.
- INVEMAR. (2012). *Plan de manejo para la zona costera del departamento de La Guajira*. Santa Marta.
- INVEMAR. (10 de abril de 2012). *UAC_Caribe Insular Limite Reserva de Biosfera Seaflower*.
Obtenido de
http://geonodesiam.invemar.org.co/layers/geonode%3Alimite_seaflower#more
- INVEMAR. (2013). *Guía metodológica para el manejo integrado de zonas costeras en Colombia. Manual 3: Gobernanza*. (A. P. Zamora Bornachera, A. López Rodriguez, M. Hernández-Ortiz, F. A. Arias Isaza, & P. C. Sierra Correa, Edits.) Santa Marta: Serie de publicaciones generales INVEMAR N° 61.
- INVEMAR. (2017). *Informe del estado de los ambientes y recursos marinos y costeras en Colombia*. Santa Marta: Serie de Publicaciones Periódicas N° 03.

- INVEMAR, TNC, CI, UAESPNN. (2009). *Informe técnico: planificación ecorregional para la conservación in situ de la biodiversidad marina y costera en el Caribe y Pacífico continental colombiano*. (D. Alonso, L. Ramírez, C. Segura-Quintero, P. Castillo-Torres, J. M. Díaz, T. Walschburger, & N. Arango, Edits.) Santa Marta: Serie de Documentos Generales N° 41.
- James Cruz, J. (2010). *Administración pública, desarrollo económico y corrupción en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 1926-1927*. San Andrés islas: Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe.
- James Cruz, J. L. (2014). *La travesía económica del poder: una mirada a la historia de San Andrés*. San Andes Isla: Universidad Nacional de Colombia sede Caribe.
- James Cruz, J. L., & Soler Caicedo, C. S. (2018). San Andrés: cambios en la tierra y transformación en el paisaje. *Cuadernos de geografía*, 27(2), 372-388.
- Kay, R., & Alder, J. (2005). *Coastal planning and management* (Second edition ed.). New York: Taylor and Francis.
- Kliksberg, B. (1999). Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado. *Buenos Aires sin fronteras. Un espacio para el diálogo* (pág. 48). Buenos Aires: Fundación para el Desarrollo Municipal - FUNDAM.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio* (primera ed.). (E. Martínez Gutiérrez, Trad.) Madrid: Colección entre líneas.
- León Linares, G. (2011). *Ordenamiento Territorial en Colombia: Reseña histórica de un desconcierto*. Bogotá: Prensa Moderna.
- Livingston, G. (2015). Los proceso de lucha por el territorio y el lugar del pueblo raizal. *Cuadernos del Caribe*(20), 75-81.
- López Contreras, C. (2009). La controversia entre Nicaragua y Colombia ante la Corte Internacional de Justicia. *Cuadernos del Caribe*(12), 13-22.
- López Pineda, L. (2010). Transformación productiva de la industria en Colombia y sus regiones después de la apertura económica. *Cuadernos de Economía*, 29(53), 239-286.
- López Rodríguez, A. C. (2009). *Evaluación de los criterios ambientales adoptados por los municipios costeros del Pacífico Colombiano en sus Planes de Ordenamiento Territorial*. Santa Marta, Colombia: Proyecto final de maestría. Fundación Universitaria Iberoamericana.

- Lozano Ayala, A., & Bellén Velásquez, L. M. (2010). *Políticas Públicas para el desarrollo sostenible en las zonas costeras de Colombia* (Primera ed.). Bogotá: Fundación Hannns Seidel y Escuela Superior de Administración Pública.
- Lozano Simonelli, A. (2002). *San Andrés y Providencia. La amenaza de Nicaragua: aspectos jurídicos y políticos de la posición de Colombia*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Mahan, A. (2000). *El interés de Estados Unidos de América en el poderío marítimo. Presente y futuro*. San Andrés Isla: Universidad Nacional de Colombia sede San Andrés.
- Maldonado Copello, A. (2012). *Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia*. Madrid: Tesis doctoral de la Universidad Complutense de Madrid.
- Maldonado Copello, M. M. (2008). La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *ACE: architecture, city and environment [en línea]*(07), 43 - 66. Obtenido de <https://www.raco.cat/index.php/ACE/article/view/185869>
- Mançano Fernandes, B. (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. *Revista Nera*, 8(6), 24 - 34.
- Mantilla, S. (2009). De la política de una frontera en disputa a la visión de una frontera compartida. *Cuadernos del Caribe*(12), 84-95.
- Manzano Iturria, K. I. (2018). Colombia - Nicaragua. Historia y geopolítica en un fallo de la Corte Internacional de Justicia. *Finsiterra*(107), 141-158.
- Marie Now, J. (2009). Colombia insular. En *Academia diplomática San Carlos, Lecciones sobre el gran caribe* (págs. 69-78). Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- Márquez Pérez, A. (2014). *Povos dos recifes: reconfigurações na apropriação social de ecossistemas marinhos e litorâneos em duas comuniades do Caribe*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Massiris Cabeza, Á. M. (1989). Evolución de la estructura espacial del sistema político-administrativo colombiano. *Colombia, sus gentes y regiones*(13), 57-76.
- Massiris Cabeza, Á. M. (1993). Bases teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial. *Revista Misión Local*(2), 43 - 87.
- Massiris Cabeza, Á. M. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Colección investigación UPTC No. 1.

- Massiris Cabeza, Á. M. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos*. Tunja: Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colección investigación UPTC No. 4.
- Matthews, J., & Herbert, D. (2008). *Geography: a very introduction*. New York: Oxford University Press.
- Meisel Roca, A. (2003). *La continentalización de la isla de San Andrés, Colombia: Panyas, raizales y turismo, 1953-2003*. Cartagena de Indias: Banco de la República, Centro de Estudios Regionales.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). Guía técnica para la elaboración del Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera Caribe Insular. Instrumento articulador de la gestión ambiental. Bogotá: Dirección de asuntos marinos, costeros y recursos acuáticos.
- Ministerio de Medio Ambiente. (1998). *Bases ambientales para el ordenamiento territorial en el marco de la ley 388 de 1997*. Bogotá.
- Ministerio de Medio Ambiente. (2000). *Política nacional para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Sin año). Procedimiento para la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial. *Presentación*. Bogotá.
- Montañez Gomez, G. (1997). Geografía y medio ambiente. *Geografía y ambiente: enfoques y perspectivas*, 167-220.
- Montoya Garay, J. W. (2018). Colombia y el diferendo colombo-nicaragüense: una mirada geopolítica al Gran Caribe. En J. W. Montoya Garay, & L. C. Jiménez Reyes, *Geografías políticas e históricas. Miradas desde los Andes y el Caribe* (págs. 231 - 295). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Geografía.
- Moreno González, S. (2001). San Andrés: ciudad insular. En G. Montañez Gómez, *Espacio y Territorios. Razón, pasión e imaginarios* (págs. 681- 686). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Múniera Ruiz, L. (2009). Génesis del Estado en Colombia: 1810-1831. El proceso de unificación. En L. Múniera Ruiz, *Fragmento de lo público-político. Colombia siglo XIX* (págs. 11-84). Bogotá: Facultad de derecho, ciencias políticas y sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas. (1982). *III Convención de Derecho del Mar (CONVEMAR)*. Nueva York. Obtenido de

http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

Naciones Unidas Colombia y Cooperación Alemana. (2014). *Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia. Elementos para la discusión*. Bogotá.

Novoa Torres, E. A. (2016). *Geografías de la diferencia. Espacialidad, política y acción social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

OEI. (2019). *Informe del sistema nacional de cultura -Colombia*. Recuperado el 11 de 03 de 2019, de <https://www.oei.es/historico/cultura2/colombia/03.htm>

Offen, K. (2005). Raza y lugar en la Mosquitia Colonial, 1600-1787. *Revista del Caribe Nicaragüense*(40), 6-35.

Ortegón Lancheros, E. A. (2018). Configuración del maritorio y la maritimidad a partir de la declaratoria de áreas protegidas. Casos isla Múcura e isla La Plata. Bogotá: Tesis de Maestría, Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Colombia.

Ortiz Roca, F. (2013). *La autodeterminación en el Caribe: el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. San Andrés Islas: Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe.

Oslender, U. (2008). *Comunidades negras y espacio en el Pacífico Colombiano: hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH.

Oslender, U. (2012). Espacializando la resistencia: perspectivas de espacio y lugar en las investigaciones de movimientos sociales. En E. Restrepo, & M. Victoria Uribe, *Antropologías transeúntes* (págs. 195 - 226). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH.

Pantojas, E. (2009). Conflicto y acomodo: Hacia el caribe que nunca ha existido. *Cuadernos del Caribe*(12), 05-12.

Pardo Romero, M. Á. (2009). El problema fronterizo entre Colombia y Nicaragua en una perspectiva de Estado Nacional y democracia regional. *Cuadernos del Caribe*(12), 96-103.

Paredes Cruz, J. (1977). *San Andrés y Providencia: San Andrés y Providencia : hechos, gentes y realizaciones*. San Andrés Islas: Cima.

Parra, E. (2009). Ordenamiento Territorial Costero en el Caribe Colombiano. Las directrices del Estado en los casos de estudio de Coveñas y San Andrés. *Tesis de Maestría en Estudios Urbano Regionales*. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

- Parsons, J. (1985). *San Andrés y Providencia. Geografía histórica de las islas colombianas del Caribe*. Bogotá: El Ancora editores.
- Paz, M. M., & Codazzi, A. (1889). *El atlas geográfico e histórico de la Republica de Colombia (antigua Nueva Granada)*. París: A. Lühre.
- Pérez Cruz, M. J. (2013). Coordinación intersectorial de la institucionalidad pública del Estado chileno en localidades aisladas. *Revista Análisis Internacional*(7), 177 - 197. Obtenido de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/867>
- Perú de Lacroix, L. (1822). *Perspectiva del Fuerte de la Libertad, en la Isla de la Vieja Providencia o Santa Catalina*. Instituto Colombiano de Cultura.
- PGN y OEI. (2016). ABC de los Planes de Ordenamiento Territorial. Fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales - Guía práctica para la acción. Bogotá, Colombia.
- PNUMA-MarViva. (2013). *Ordenamiento Espacial Marino: Una Guía de Conceptos y pasos metodológicos*. Fundación MarViva.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2001). *Geo-grafías: Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México: Siglo XXI.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2009). *Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina. Geografía de los movimientos sociales en América Latina*. Venezuela: IVIC.
- Quintero Cano, L. M. (2011). *Estudio de caso: Análisis de los factores geopolíticos que afectan los intereses de Colombia y Nicaragua en el marco de su disputa por la soberanía del Archipiélago de San Andrés, en el periodo 1980-2010*. Bogotá: Tesis, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Raffestin, C. (1986). Territorialité: Concept ou paradigme de la géographie sociale? *Geographica Helvetica*(2), 91 - 96.
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. (M. França, Trad.) São Paulo: Editora ática.
- Ramírez Charry, E. J. (2013). Representaciones político-discursivas. El discurso oficial de Colombia ante el fallo de la Corte Internacional de Justicia en San Andrés y Providencia. *Monografía de grado*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP.
- Ramírez Ocampo, A., & Rengifo Lozano, A. J. (2009). La decisión de la Corte Internacional de Justicia sobre las excepciones preliminares propuestas por Colombia. *Cuadernos del Caribe*(12), 23-53.

- Ratter Beate, M., & Sandner, G. (1997). La territorialización del mar Caribe: trans fondo de intereses y áreas conflictivas en el manejo de la delimitación fronteriza según el derecho de mar. En M. Ratter Beate, & G. Sandner, *Conflictos territoriales en el espacio marítimo del Caribe: trans fondo de intereses, características y principios de solución* (págs. 7-24). Bogotá: Fondo de Colombia - FEN.
- Real Academia Española. (2018). *Diccionario de la lengua española. Edición del tricentenario*. Obtenido de <https://dle.rae.es/?id=GS1rtMv>
- Reglamento de la Corte (Corte Internacional de Justicia 14 de Abril de 1978).
- República de Nicaragua. (16 de septiembre de 2013). Demanda de introducción de procedimiento de la República de Nicaragua contra la República de Colombia.
- República de Nicaragua. (26 de Noviembre de 2013-a). Demanda de la República de Nicaragua en contra de la República de Colombia.
- Restrepo, D. I. (2007). *Memorias del seminario. 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial - RINDE.
- Restrepo, D. I. (2015). *Procesos de descentralización en Bolivia y Colombia, 1980-2005. Una propuesta de economía política espacial comparada*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Revéz, E. (2013). *El Estado estratega para el ordenamiento territorial*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Sack, R. D. (2009). The meaning of territoriality. En R. D. Sack, *Human Territoriality* (págs. 5 - 27). Cambridge: Cambirdge University Press.
- Sánchez Valbuena, H. A. (2014). *Regionalización y ordenamiento territorial*. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia.
- Sandner, G. (1980). Estructuración espacio-político-geografica y la geopolítica en la región caribe. *Revista Geográfica De América Central*, 1(13-14), 41-66.
- Santos , M. (1994). O retorno do território. En M. Santos, M. L. Silveira, & m. A. Aparecida de Souza, *Território, Globalização e Fragmentação* (págs. 15-20). São Paulo: HUNITEC/ANPUR.
- Saquet, M. A. (2013a). *Abordagens e concepções de territorio* (3 ed.). São Paulo: outras expressões.

- Saquet, M. A. (2013b). Por um abordagem territorial: continuando a reflexão. En M. A. Saquet, *Estudos territoriais na ciência geográfica* (págs. 47 - 74). São Paulo: Outras Expressões.
- Saquet, M. A. (2015). *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades. Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y al desarrollo territorial*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Sassen, S. (2000). Territory and territoriality in the global economy. *International Sociology*, 15(2), 372 - 393.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz editores.
- Schmitt, C. (2007). *Tierra y mar. Una reflexión sobre la historia universal*. Madrid: Trotta.
- Secretaría Técnica COT - Comité Especial Interinstitucional. (2013). *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental*. Bogotá: Nacional del Departamento Nacional de Planeación - DNP.
- Secretaría Técnica COT Nacional, Comité Especial Interinstitucional. (2013). *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Conceptos básicos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Serje, M. (2011). *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología, CESO.
- Serje, M. (2012). El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las "zonas de frontera" en Colombia. *Cahiers des Amériques latines [En ligne](71)*. doi:10.4000/cal.2679
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis Estudio crítico sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Soler Caicedo, C. S. (30 de 02 de 2019). Vocación agrícola diezmada acelera pérdida de identidad en sanandresanos. *UN periódico digital*.
- Steer, R., Arias-Isaza, F., Sierra-Correa, P., Alonso, D., & Ocampo, P. (1997). Documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas. En Ministerio del Medio Ambiente, *Documento de Consultoría para la serie de publicaciones especiales Núm. 06* (pág. 389). Bogotá.
- Taylor, E., Howard, M., Medina, R., & Bent, O. (2012). Gestión ambiental en la Reserva de la Biósfera Seaflower, archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Caribe

- Occidental, Colombia. En CORALINA-INVEMAR, D. I. Gómez López, C. Segura Quintero, P. C. Sierra Correa, & J. A. Garay Tinoco (Edits.), *Atlas de la Reserva de Biósfera Seaflower. Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina* (Vol. Serie de publicaciones especiales del INVEMAR # 28, págs. 13-34). Santa Marta: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" - INVEMAR, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - CORALINA.
- Torres, S. E. (2010). *¿Raizales, pañas, fifty-fifty y/o isleños?: construcción de identidades en un contexto multiétnico*. San Andrés islas: Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia - sede Caribe.
- UNESCO Montevideo. (23 de 08 de 2018). *Gente, biodiversidad y ecología. Programa MAB (El hombre y la Bioósfera)*. Obtenido de <http://www.unesco.org.uy/mab/es/areas-de-trabajo/ciencias-naturales/mab/programa-mab/reservas-de-biosfera.html>
- USAID, AMEN-SD, ACDI-VOCA. (2015). *Derechos territoriales del pueblo raizal*. Bogotá, Colombia: Programa para afrodescendientes e indígenas de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica - USAID.
- Valle Benedetti, H. (2009). *Diferendo marítimo y territorial. Nicaragua Colombia*. Cartagena de Indias: Universidad Libre Sede Cartagena.
- Vargas Cuervo, G. (2004). Geología y aspectos geográficos de la Isla de San Andrés, Colombia. *Geologia Coloombiana*(29), 71-87.
- Vargas Fonseca, A. D. (2017). *Los bordes Urbano-Ambientales en Bogotá: Ordenación del territorio en los Cerros Orientales (ARFPBOB) 1976-2015*. Bogotá: Tesis de Maestría en Ordenamiento Urbano-regional, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas Fonseca, A. D., & Vargas Fonseca, A. D. (14 de Marzo de 2017). Expandir la estructura ecológica principal y adaptar ecológicamente el suelo urbano: un viraje en la política ambiental territorial del distrito capital. *Coloquio internacional. la ciudad región sostenible como proyecto: desafíos actuales. Visiones cruzadas y perspectivas*. Bogotá, Bogotá, Colombia. Recuperado el 05 de marzo de 2018, de <http://ordenandobogota.blogspot.com.co/>
- Vega Barbosa, G. (16 de 11 de 2017). El gravísimo error de Colombia en La Haya. *El Espectador*. Recuperado el 31 de 07 de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/el-gravisimo-error-de-colombia-en-la-haya-articulo-723534>
- Vides Casado, M. P., & Sierra-Correa, P. C. (2014). Análisis de normativa ambiental y mapeo institucional: hacia una política climática integrada para reducir riesgo asociado al

aumento en el nivel del mar en el caribe colombiano. *Boletín de investigaciones marinas y costeras*, 43(2), 307-328.

Villa Vélez, C., Zárate Yepes, C., & Villegas Palacio, C. (2016). Estrategias para la sostenibilidad de las áreas protegidas en Colombia. *Ensayos de Economía*, 26(49), 271-291. doi:<https://doi.org/10.15446/ede.v26n49.63825>

Vollmer, L. (1997). *La historia del poblamiento del Archipiélago de San Andrés, Vieja Providencia y Santa Catalina*. San Andrés Isla, Colombia: Ediciones Archipiélago.

Wilson, P. (2004). *Las travesuras del cangrejo. Un estudio de caso del conflicto entre reputación y respetabilidad*. San Andrés: Instituto de Estudios Caribeños, Universidad Nacional de Colombia sede San Andrés.

Zambrano Pantoja, F. (2017). Etapas y sentidos del ordenamiento territorial colombiano. En A. Beuf, & P. Rincón Avellaneda, *Ordenar los territorios: perspectivas críticas desde América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Universidad de los Andes - IFEA.

Zambrano, F., & Bernard, O. (1993). *Ciudad y territorio. El proceso de poblamiento en Colombia*. Bogotá: Academia de historia de Bogotá, Instituto Francés de Estudios Andinos, Fundación de Estudios Históricos Misión Colombia de la Universidad Nacional de Colombia.