

**LOS RETOS DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL: UNA MIRADA AL CASO
DE ISLA GRANDE, ARCHIPIELAGO DE ISLAS DEL ROSARIO**

JESSICA JOHANA SUÁREZ GIL

Trabajo de grado presentado como requisito
para optar al título de Politólogo

Director

CARLOS ANDRÉS DURÁN BERNAL

ANTROPÓLOGO, POLÍTICOLOGO,
MAGISTER EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2013

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

<u>1. UNA MIRADA A LA CUESTIÓN AMBIENTAL DESDE LA ECOLOGÍA POLÍTICA</u>	<u>1</u>
<u>1.1 EVOLUCION Y CAMBIO EN EL DISCURSO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE</u>	<u>1</u>
<u>1.2 GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA AMBIENTAL DESDE LA ECOLOGÍA POLÍTICA</u>	<u>3</u>
<u>1.3 UNA APROXIMACION A LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN COLOMBIA</u>	<u>.8</u>
<u>1.4 LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA</u>	<u>9</u>
<u>1.5 COMUNIDADES NEGRAS EN COLOMBIA</u>	<u>13</u>

CAPÍTULO II

<u>2. GOBERNABILIDAD AMBIENTAL EN EL ARCHIPIELAGO DE ISLAS DEL ROSARIO.</u>	<u>15</u>
<u>2.1 CARACTERIZACIÓN DEL ARCHIPIÉLAGO DE LAS ISLAS CORALES DEL ROSARIO</u>	<u>16</u>
<u>2.1.1 Contextualización</u>	<u>16</u>
<u>2.1.2 Isla Grande: la vida al ritmo del mar.</u>	<u>19</u>
<u>2.1.3 Caracterización de los actores sociales en Isla Grande</u>	<u>21</u>
<u>2.2 GOBERNABILIDAD AMBIENTAL EN EL PNN-CRSB.</u>	<u>25</u>
<u>2.2.1 De la creación del parque y sus vicisitudes</u>	<u>25</u>
<u>2.2.2 La Gobernabilidad Ambiental En Isla Grande a través del área marina protegida</u>	<u>28</u>
<u>2.3 AVATARES SOBRE LA PROPIEDAD DE ISLA GRANDE ¿DE QUIEN ES?</u>	<u>32</u>
<u>2.4 OBSTACULOS DE LA GOBERNABILIDAD AMBIENTAL EN ISLA GRANDE.</u>	<u>36</u>

CAPÍTULO III

3. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LOS RETOS DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL PNN-CRSB37

<u>3.1 CONFIGURACIONES DE PODER Y GOBERNANZA AMBIENTAL</u>	<u>37</u>
<u>3.2 CONTRADICCIONES AL INTERIOR DEL ESTADO</u>	<u>40</u>
<u>3.3 ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN ISLA GRANDE</u>	<u>42</u>
<u>3.3.1 Principio de Legitimidad y Representatividad</u>	<u>43</u>
<u>3.3.2 Principio de Orientación y Direccionamiento</u>	<u>43</u>
<u>3.3.3 Principio de Eficiencia y Rendición de Cuentas</u>	<u>44</u>
<u>3.3.4 Principio de Equidad.</u>	<u>45</u>
<u>3.4 LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN ISLA GRANDE UNA APUESTA AL DIALOGO.</u>	<u>45</u>

CONCLUSIONES **47**

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS **58**

TABLA DE ANEXOS.

	Pág.
<u>Anexo A. Mapa de Ubicación de Isla Grande</u>	<u>57</u>
<u>Anexo B. Lista de Entrevistas y Conversaciones</u>	<u>58</u>
<u>Anexo C. Análisis de los Actores desde el Enfoque de la Ecología Política</u>	<u>59</u>
<u>Anexo D. Descripción de los Principios de la Buena Gobernanza Ambiental</u>	<u>64</u>
<u>Anexo E Análisis del Principio de legitimidad en la Isla Grande</u>	<u>68</u>
<u>Anexo F. Análisis del Principio de Orientación y Direccionamiento</u>	<u>70</u>
<u>Anexo G. Análisis del Principio de Eficacia y Rendición de Cuentas</u>	<u>74</u>
<u>Anexo H. Análisis del Principio de Equidad</u>	<u>75</u>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMP: Área Marina Protegida.

CARDIQUE: Corporación Autónoma Regional Del Canal Del Dique

DIMAR: Dirección General Marítima

INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INCORA: Instituto Colombiano de Reforma Agraria

INVEMAR: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras

MA: Ministerio De Ambiente

MADS: Ministerio De Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

MAVDT: Ministerio De Ambiente, Vivienda Y Desarrollo Territorial

MDS: Modelo De Desarrollo Sostenible

MI: Ministerio Del Interior

PNN: Parques Nacionales Naturales De Colombia

PNN-CRSB: Parque Nacional Natural Corales Del Rosario y Del Archipiélago De San Bernardo

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

UAESPNN: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia

UN: Universidad Nacional de Colombia

INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico alcanzado durante las últimas décadas ha llevado a una demanda creciente de recursos naturales y procesos de contaminación que se han ido difundiendo del nivel local al global (Pérez Rincón, 2010). La degradación ambiental generó preocupación sobre “los límites del crecimiento económico” y la necesidad de incluir en las agendas políticas tanto nacionales e internacionales el problema del deterioro ambiental.

Las políticas ambientales en Colombia se han enfocado en la conservación de la naturaleza a través de áreas protegidas, buscando de esta manera resguardar la biodiversidad de la degradación de las actividades humanas, desconociendo en la mayoría de casos a las comunidades locales asentadas en dichas áreas, generando conflictos entre los distintos actores involucrados.

Este es el caso de la Comunidad Negra de Orika ubicada en Isla Grande, Islas del Rosario y el Archipiélago de San Bernardo (Cartagena); con una población de 800 habitantes, zona declarada Parque Nacional Corales del Rosario y San Bernardo en 1977, en donde la implementación de políticas ambientales enfocadas en la conservación han ocasionado desacuerdos entre los distintos actores sociales sobre el uso apropiado de los recursos naturales, debido en gran parte al desconocimiento y la invisibilización de las realidades y derechos de la comunidad sobre el territorio por parte de los entes estatales encargados del manejo de Parques Naturales Corales del Rosario y San Bernardo.

La presente investigación nace de la intención de aplicar la mirada de la Ecología Política al caso del asentamiento poblacional y protección del medio marino en Isla Grande ubicada en el archipiélago de Islas del Rosario. Desde esta perspectiva se resalta la visión del Desarrollo Sostenible Humano y un análisis minucioso sobre la gobernabilidad y gobernanza ambiental para dicho territorio.

La investigación se desarrolla en tres partes, una primera parte en donde se explican de manera detallada los lineamientos teóricos y normativos que guiarán la investigación con relación a la Ecología Política y lo concerniente a la cuestión ambiental; una segunda parte que tiene como propósito realizar un análisis de los actores involucrados en el proceso de gobernanza ambiental de Isla Grande, desde la perspectiva de la ecología política.

Se exponen los conflictos, intereses contrapuestos, las relaciones de poder y la forma como este contexto sociopolítico afecta al medio ambiente; la tercera parte de este escrito alude a la intención de analizar las dinámicas socioambientales y el grado de eficiencia de respuesta de los problemas establecidos, ello con la finalidad de proponer una metodología en donde se involucre de forma ordenada y articulada la participación de los actores con el fin de asegurar un mejoramiento en la gobernanza ambiental.

Ahora bien, metodológicamente se resalta el carácter cualitativo del presente trabajo de grado asumiendo como instrumento principal para la recolección de datos las entrevistas semiestructuradas a actores involucrados (miembros del Estado, Empresarios, población afrodescendiente y ongs), así como ejercicios de observación participante realizados en Isla Grande, más específicamente en el Taller de Elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible realizado en Cartagena de Indias los días 23 y 24 de octubre de 2012. Todo ello acompañado de Información secundaria, que se realizó a través de la revisión de prensa en los archivos del El Tiempo, El Espectador, El Universal, Semana y una revisión analítica en los centros de documentación del MADS, DIMAR, PNN.

CAPÍTULO I

1. UNA MIRADA A LA CUESTIÓN AMBIENTAL DESDE LA ECOLOGÍA POLÍTICA.

El siguiente capítulo tiene como propósito establecer un referente teórico que guie el análisis conceptual y político propuesto en la investigación, enfocándonos en el campo de la ecología política en el marco del discurso del desarrollo humano sostenible. Así mismo, busca introducir una línea teórica sobre la gobernanza y gobernabilidad ambiental haciendo énfasis en la protección de los recursos naturales en Colombia. Esto permitirá a lo largo de la investigación retomar las visiones contradictorias sobre la conservación y el desarrollo de las políticas ambientales y sus efectos en las comunidades locales. Para ello, se requiere ahondar en los siguientes conceptos y su relación: Sostenibilidad, gobernanza y gobernabilidad ambiental, instituciones, política pública ambiental en Colombia y el proceso de fortalecimiento de las comunidades afrodescendientes a través de la figura de los Concejos Comunitarios.

1.1 EVOLUCION Y CAMBIO EN EL DISCURSO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El concepto de desarrollo sostenible como orientador de las políticas públicas ambientales surge en 1987 con la publicación del informe Brundtland, definiéndolo como: "Aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las propias" (WCED, 1987). Es adoptado y operacionalizado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992 a través del programa de acción de la Agenda 21, siendo este el primer intento por articular el crecimiento económico con una mejor calidad de vida sostenible a largo plazo.

Como concepto el desarrollo sostenible es analizado a partir de dos dimensiones: política y operacional (Figuera, 2009). La primera, refleja su

carácter complejo y ambiguo que lo hace sujeto a interpretaciones. Desde esta óptica es asimilado como una ideología, que aspira a mejorar el estándar de vida, imponiendo límites al crecimiento económico y buscando la equidad intergeneracional. Desde su dimensión operacional, establece parámetros para las políticas ambientales a nivel internacional, nacional y local.

Tomando como base el desarrollo sostenible, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, ha profundizado en la conceptualización del desarrollo humano sostenible, entendiendo por este:

La creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo a sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. (PNUD, 2010)

En este sentido, la libertad es interpretada como la capacidad que tienen los individuos para el desarrollo de una “vida plena” garantizada por los derechos fundamentales. El desarrollo humano sostenible, se enfoca en los aspectos culturales, abriendo la posibilidad de nuevas visiones engendradas desde el contexto histórico y geográfico, en esta medida el entorno apropiado para la expansión de las libertades es definido por los parámetros culturales de cada individuo. (Guhl citado en Sánchez y Madriñan, 2012)

El desarrollo humano sostenible se basa en la equidad y la sostenibilidad. La equidad está asociada a la justicia social, la cual debe garantizar los mismos derechos tanto a las generaciones futuras como a las presentes, en este sentido Maíz (2010) argumenta que la equidad debe “formulada como la corrección de las desigualdades de clase dentro de cada país, pero también y en no menor medida, de las desigualdades que existen entre países del mundo”

Mientras que la sostenibilidad, es “el equilibrio dinámico que debe mantenerse entre la búsqueda del desarrollo socioeconómico y la preservación del sistema natural y sus funciones ambientales” (Vargas del Rio, 2010). Se rige a través

de dos principios rectores: la incertidumbre, que reconoce los recursos naturales son limitados y la complejidad que supone el preservar y conservar dichos recursos (Guhl citado en Pérez Rincón, 2010; PNUD, 2010). Pero debido a su carácter ambiguo se cuestionado su utilidad práctica para enfrentar y solucionar los problemas socio ambientales actuales (Brenner, 2009). Es así como la ecología política surge como un enfoque dentro de la Ciencia Política, cuya intención es analizar las causas de la degradación ambiental desde el contexto social, económico político, aportando de esta manera una perspectiva más amplia.

En el siguiente aparte se abordarán los conceptos de gobernanza y gobernabilidad ambiental desde de la ecología política, siendo interpretada como un “campo de batalla”, donde los actores involucrados llevan a cabo ciertas acciones para detentar el uso de los recursos naturales e imponer sus intereses sobre los demás (Brenner, 2010).

1.2 GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA AMBIENTAL DESDE LA ECOLOGÍA POLÍTICA

Siendo una rama relativamente nueva, la ecología política se origina a partir de la década de los ochenta y según Comas, (1998:80):

“se centra en las causas de la degradación ambiental y establecer factores sociales y políticos que inciden en ella, de esta manera proporciona pautas importantes para las políticas de desarrollo, entre sus principales temas de intereses están las diferencias sociales en el proceso de acceso a los recursos, el papel de los factores políticos en el uso y gestión de tales recursos, las dinámicas de desarrollo y sus efectos sobre el medio ambiente, así como la articulación entre los contextos locales y la globalidad”.

“Dentro de este campo, se pueden analizar la relación de los actores en torno al acceso, uso y distribución de los recursos naturales, y asociarlo con las dinámicas medioambientales que se producen” (Comas, 1998; Brenner y Vargas del Rio, 2010, p.121).

Por otro lado Brenner y Vargas del Rio (2010) sostienen que:

“...la ecología política busca reconocer e identificar las estructuras sociales, económicas y políticas, y las diferentes formas de apropiación y aprovechamiento

del medio ambiente, tomando en cuenta las diferencias- y desigualdades-entre los grupos interesados en utilizar los recursos naturales, esto implica analizar el poder y las estrategias de los actores que buscan controlar el territorio de acuerdo con sus intereses, y la forma como el contexto sociopolítico se refleja con el medio ambiente...”

De lo anterior se infiere que para analizar los alcances y limitaciones de la gobernanza ambiental en las áreas protegidas, es necesario identificar los actores involucrados: sus intereses, motivaciones, estrategias de acción y conflictos generados respecto al uso de los recursos. La noción de actores alude por lo general a: “individuos o grupo de individuos como instituciones gubernamentales, instituciones multilaterales, empresas, comunidades locales y organizaciones no gubernamentales” (Brenner et al, 2010, p 122).

Un aspecto clave dentro de la ecología política está relacionado con el poder de los actores, al respecto Benner (2010, p.287) plantea que el poder no deber ser visto solo como la capacidad de los actores de imponer sus intereses sobre el manejo de los recursos naturales y llevar acabo ciertas acciones, sino también se debe identificar la capacidad de controlar agenda y el discurso político. Existen seis categorías de poder o recursos disponibles según Upoff (citado en Benner, 2010, p 288): económicos, sociales, políticos, información y físicos:

Los recursos económicos se relacionan con cuestiones como el control sobre capital, trabajo y territorio, así como los bienes y servicios que se producen; los recursos sociales corresponden al estatus social o las posiciones dentro de una estructura social determinada; los recursos políticos emanan de la autoridad normativa y administrativa del Estado y de su capacidad para asignar recursos financieros; los recursos morales resultan de la percepción de legitimidad de que pueden gozar algunos actores para llevar a cabo ciertas acciones; los recursos de información representan la posesión, o la capacidad de acceder o transmitir la información y, finalmente, los recursos físicos se basan en la fuerza física que un actor es capaz de ejercer contra otros para forzar la cooperación o la conformidad.

Ahora bien, las relaciones de poder son asimétricas y desiguales, es importante examinar con detenimiento las relaciones entre los actores locales y externos. Al respecto es necesario realizar dos precisiones: En primera instancia los actores locales no son por lo general una estructura homogénea, en segunda instancia, los actores locales en la mayoría de casos son considerados débiles

pero en la práctica pueden influir en el discurso político a través de alianzas estratégicas.

Una vez establecido lo anterior, la gobernabilidad ambiental debe ser entendida como: “las facultades del Estado para controlar el acceso y el uso de los recursos naturales y para ejercer influencia en los procesos de producción y consumos de bienes y servicios” (Stoll-Kleemann, 2006 en Brenner et al, 2010 p.118). Esta supone en muchos casos:

“que la intervención del Estado, tiene consecuencias directas e inmediatas para los regímenes de acceso y gestión en el ámbito local. El establecimiento de un nuevo marco legal e institucional por parte del Estado supone prohibiciones o restricciones de ciertas formas de aprovechamiento de los recursos naturales, lo cual afecta con frecuencia a las poblaciones locales y desencadena, conflictos con las autoridades encargadas de asegurar la gobernabilidad ambiental en áreas que se consideran cruciales para la conservación ambiental” (Kaltenborn y Huneide, en Brenner et al, 2010: 118).

Al mismo tiempo Camou resalta la importancia del “equilibrio dinámico” en la gobernabilidad ambiental afirmando:

“gobernabilidad depende del “equilibrio dinámico” entre el nivel de las demandas procedentes de la sociedad y la capacidad del sistema institucional de procesarlas de manera legítima y eficaz. Este nivel es condicionado por la percepción, los valores y las creencias de la sociedad en una situación sociopolítica concreta, por un lado, y por la capacidad de presión sobre el gobierno y el grado de organización de la sociedad civil y los actores políticos, por el otro. Si las demandas no están procesadas de manera inmediata, las discrepancias con el sistema institucional pueden convertirse en conflictos “tolerados”. (Camou citado en Fontaine et al, 2007:12).

“Cuando se multiplican las “anomalías” en el ámbito económico, social o político, estos conflictos pueden convertirse en crisis, cuya resolución implica un cambio de relación entre Estado y sociedad civil, un cambio en el modelo de gobernabilidad” (Camou citado Fontaine et al, 2007:12). De lo anterior se puede inferir que la gobernabilidad ambiental está condicionada a la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad, una débil capacidad institucional puede llevar a una crisis, y la principal forma de salida ha de ser la creación de nuevos canales de comunicación entre el Estado y la sociedad.

Una vez abordado el concepto de gobernabilidad ambiental, es pertinente dilucidar lo concerniente a la gobernanza ambiental. A pesar de las muchas definiciones que se han presentado de este concepto, para efectos de este trabajo de investigación se van a abordar las nociones que son consideradas más relevantes y que han aportado en la construcción de la discusión teórica en los últimos años. La gobernanza ambiental se refiere:

Al conjunto de reglas y trayectorias institucionales, dinámicas organizacionales y procesos colectivos de toma de decisiones, a través de los cuales se influyen las acciones y resultados ambientales y se enfrentan los dilemas y los problemas que se derivan del uso, apropiación y conservación de los recursos naturales (Hernández, 2010).

Basándose en lo anterior la gobernanza ambiental debe ser vista como un proceso colectivo para la toma de decisiones sobre el uso y conservación de los recursos naturales. Brenner y Vargas del Rio (2010) destacan que dentro de la gobernanza ambiental se da la convergencia de múltiples actores afirmando: “la gobernanza ambiental implica el ejercicio del poder más amplio y ciertas modalidades de asignar recursos y de ejercer control y coordinación donde los actores gubernamentales no son los únicos ni los más importantes”.

Mientras que para Schteingart (2007) la gobernanza incluye una noción normativa y ética, “referida tanto al ejercicio de la democracia participativa en la relación entre gobierno y población local o sociedad civil en general como a la eficiencia administrativa en la actividad gubernamental, para lograr la legitimidad del régimen político”.

De lo anterior, se puede argumentar que el principal elemento de la gobernanza ambiental es su carácter participativo, generando canales de comunicación entre el Estado y comunidad local, involucrando a los últimos en la toma de decisiones sobre el uso y manejo de los recursos naturales, relegitimando de esta manera el poder del Estado.

“La gobernanza presupone que la gobernabilidad hoy no puede estar garantizada sólo por los gobiernos, sino por el funcionamiento eficaz de redes formales o informales de actores estratégicos que disponen de autonomía y

una agenda estratégica. El buen gobierno, es aquel capaz de construir una buena gobernanza y proporcionar así la gobernabilidad” (Núñez, 2008).

Finalmente Fontaine, sostiene: “la gobernanza ambiental es un medio, más que un fin, para la conservación y protección del medio ambiente”. En este contexto propone cuatro criterios para una gobernanza “eficiente” en las áreas protegidas¹ que son: legitimidad y representatividad, orientación o direccionamiento, eficiencia y rendición de cuentas y equidad (Cf. Graham et al., 2003 en Fontaine, 2007: 15).

Por principio de legitimidad se entiende que en las áreas protegidas las decisiones se deben tomar de manera descentralizada, se considera de vital importancia la participación ciudadana en el proceso, lo cual implica la existencia de distintos actores con poder de decisión, es importante que entre estos exista un alto nivel de confianza y cooperación.

El segundo principio, es el de orientación o “direccionamiento” por parte del sistema institucional, es decir que el marco normativo debe guardar congruencia con las orientaciones internacionales y nacionales. La existencia de orientaciones normativas y de un liderazgo efectivo. En otras palabras, la gobernanza ambiental se aplica a través de planes, programas y proyectos dentro del área protegida. (Fontaine, Van Vliet, Pasquis, 2007: p.15)

En cuanto a la eficiencia, los criterios de buena gobernanza para las áreas protegidas son la eficiencia de los costos, la capacidad y la coordinación por parte de los actores estratégicos. Es este aspecto se resalta la transparencia y efectividad de la información pública, así como la capacidad de respuesta de las instituciones a las demandas (críticas o quejas) por parte de los demás actores, as la evaluación y el monitoreo de la gestión ambiental.

La equidad, se logra a través de un sistema judicial en donde la ley es igual para todos. Esto se puede definir como reglas justas e imparciales. Implica entonces justicia en el proceso de creación de áreas protegidas y en la administración de las mismas (Fontaine, Van Vliet, Pasquis, 2007: p.16).

¹¹ Ver Anexo C, p.59.

1.3 UNA APROXIMACION A LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN COLOMBIA

Para analizar el papel del Estado y su incidencia en la comunidad de Orika, se tomarán elementos que desde el enfoque neoinstitucional aportan al debate; posteriormente se hará una contextualización sobre la institucionalidad ambiental en Colombia, lo anterior servirá para analizar la gobernanza ambiental en las áreas protegidas.

Dentro de esta dinámica las instituciones son definidas: “como las reglas del juego de una sociedad o más formalmente las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993). Por otro lado, se asume organizaciones como “agentes del cambio institucional y pueden ser individuos, organizaciones sociales o agencias estatales, refiriéndose a aquellos que participan e involucran en las acciones y decisiones sobre los recursos dentro de un esquema institucional dado” (Flores, Naranjo, 2008). El tercer concepto abordado desde el enfoque neoinstitucional es el cambio institucional:

“North señala que el cambio institucional se caracteriza por ser “abrumadoramente incremental producto de ajustes marginales en las reglas del juego, dicho cambio no solo responde a nuevas tecnologías, sino a nuevos intereses económicos y de grupo, responde también a normas y creencias que terminan incidiendo en el diseño institucional y en las reglas” (Ibíd).

Al respecto Mance (2008) argumenta que dentro de las instituciones surgen procesos que dan lugar a cambios políticos, resaltando que dichos cambios se da por las presiones sociales y al “*voluntarismo político*” es decir el papel que juega los gobiernos de turno. De esta forma, dentro del desarrollo de las instituciones se dan dos fases: la *reforma* que se representa a través de los cambios formales que se crean, eliminan o alteran fundamentalmente la estructura de las instituciones y la *consolidación* que describe los periodos entre los episodios de reforma institucional, en los cuales los gobiernos influyen en las instituciones sin cambiar fundamentalmente su estructura. Estos cambios pueden ser evaluados en tres criterios: agenda, capacidad y posicionamiento (Mance en Rodríguez Becerra 2008, p.113).

El papel del Estado es entonces el de mantener el equilibrio entre las dimensiones políticas, sociales y económicas a través de la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, entendiéndose por Estado, como “las reglas de juego que permiten el relacionamiento participativo y armónico de la población, consigo misma y con su territorio, todo ello a través del marco institucional de políticas públicas, y de las estrategias e instrumentos que las materializan” (Vega Mora, 2005, p.26).

La institucionalidad ambiental en Colombia, tuvo su origen en 1952 con la creación de la división de recursos naturales al interior del Ministerio de Agricultura. Posteriormente en 1968, dicha división se convirtió en el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales y Renovables-INDERENA, en ese mismo año surgen seis corporaciones autónomas regionales a las cuales se les asignan funciones para el manejo y uso de los recursos naturales.

Una segunda etapa en la consolidación se da en 1991 con la promulgación de la Constitución Política, mejor conocida como “la constitución verde”, para Mojica esta nueva carta: (citado en Urcuqui, 2011, p. 21):

Redimensionó la protección medioambiental, elevándola a categoría de derechos colectivos y dotándola de mecanismos de protección por parte de los ciudadanos, en particular a través de las acciones populares o de grupo, y excepcionalmente del uso de acciones de tutela o de cumplimiento.

Ahora bien en aras de cumplir con los compromisos adquiridos en la Cumbre de Río de 1992, se expide la ley 99 de 1993 que reorganizó el sector público encargado de la gestión, la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; creó el Ministerio de Medio Ambiente y organizó el Sistema Nacional Ambiental-SINA (Rodríguez, 2008:19; Álvarez, 2011). A su vez el Estado Colombiano suscribió el Convención de Diversidad Biológica a través de la Política Nacional de la Diversidad, la cual fue aprobada mediante la ley 165 de 1994.

1.4 LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA

Para cumplir con los objetivos planteados en esta investigación, se considera necesario presentar un panorama sobre la teorización de las áreas protegidas en Colombia, esto permitirá señalar los principales problemas a los que se enfrenta.

Debido a la preocupación a nivel internacional por la degradación ambiental y la contaminación, se tradujo en un mayor compromiso por parte de los Estados para mitigar sus efectos, en este contexto se consideró que las áreas protegidas eran la forma más viable para preservar los recursos naturales. Es así como “la política de la conservación de la biodiversidad tuvo en las áreas protegidas su mejor aliado, siendo esta una de las herramientas más eficaces para la preservación dentro de la política ambiental”. (Brenner y Vargas del Rio, 2010; Corzo en Sánchez, 2012).

El Convenio de Río de Janeiro sobre la Diversidad Biológica, el artículo 2, acuña el significado del término de “Área protegida”, definida “como un área determinada geográficamente, designada, regulada y administrada con la finalidad de lograr los objetivos concretos de conservación y protección”. Paralelamente, en el artículo 8 “De conservación in situ”, se dispuso para las partes contratantes la obligación de instaurar estas zonas de especial conservación y paralelamente la creación de un sistema de protección de las mismas (Cárdenas, 2010).

Los orígenes de las Áreas Protegidas en Colombia se remontan a la década de los cincuenta, a través de la Ley 2 de 1959, “en donde se establece las bases para la selección y creación de las áreas protegidas en el país” (Urcuqui, 2011, p.21). En 1972 se crea la División de Parques Nacionales dentro del Ministerio de Agricultura, reglamentada por el capítulo V del Código de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente de 1974, y posteriormente por el decreto 622 de 1977. Para 1993, se crea la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, haciendo parte del Ministerio del Medio Ambiente (Corzo en Sánchez, 2012).

En consonancia a lo anterior, el Sistema de Parques fue el eslabón para poder cumplir con lo expuesto en el Convenio Internacional de Biodiversidad Biológica, a su vez que pudo destacar el posicionamiento de Colombia como un país biodiverso ante la comunidad internacional, además que garantizaba la gobernabilidad en las áreas declaradas protegidas.

En el 2003 a través del decreto-ley 216 se le asignó a UAESPNN-, las funciones de proponer políticas, planes, programas, normas y procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP y coordinar con las demás autoridades ambientales, entidades territoriales, autoridades y representantes de grupos étnicos, y organizaciones comunitarias, las estrategias para su conformación y consolidación. Recientemente, a través del Decreto 2372 de 2010 se reglamentó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este (CONPES 3680, 2010).

La forma de regular estas áreas protegidas en Colombia, se da de manera central a través de Parques Nacionales Naturales, según el CNRNR alude a un “área de extensión que permite su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana y donde las especies vegetales, de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo”. Es importante aclarar, que existen otras formas de conservación pero al ser esta de nivel central, representa mayor seguridad jurídica, en ausencia de instrumentos igualmente sólidos en otros tipos áreas (Cardenas, 2009).

La práctica de la conservación se inició centrada en una naturaleza considerada prístina o libre de la acción humana; el fundamento científico se dictaba que se escogieran sitios representativos de la diversidad para ser mantenidos a perpetuidad (Cárdenas, 2009), desconociendo los sistemas socio ecológicos interdependientes que existen dentro de ella, esto llevó a la

implementación de medidas de carácter restrictivo sobre el acceso y uso de los recursos naturales (Durán, 2009; Andrade, 2009).

Al respecto Durán (2009) sostiene: “Los diseñadores de la política pública ambiental en Colombia se enfocaron en proteger las áreas protegidas a través de la racionalidad científica, sin sumergirse en la complejidad social y ambiental que cualquier territorio pueda llegar a tener”. La gobernabilidad ambiental fue implementada por las instituciones encargadas como un proceso vertical, “*top-down*”, orientado de arriba hacia abajo, la cual no permitía la incidencia efectiva en la toma de decisiones por parte de la población o comunidad sujeto a la política (Delgado, 2007).

En el caso Colombiano, las consecuencias de implementar la gobernabilidad en Parques Nacionales Naturales-PNN, se tradujo en medidas de carácter restrictivo, las cuales en la mayoría de casos (in)visibilizaban a las comunidades locales, lo que generó desconfianza hacia los funcionarios de PNN. En efecto Cárdenas (2009, p. 52) señala: “el modelo de conservación impuso normas desde afuera, desconociendo las realidades y los derechos, sobreestima los instrumentos y subestima la capacidad de resistencia del actor local, o su posibilidad de emerger como agente de cambio”.

Son varias las razones que explican las dificultades presentadas a la hora de implementar las políticas de la conservación en Colombia. En primera instancia, la política de conservación desestimó el sistema socio ecológico que se presenta dentro de las áreas protegidas, en la actualidad gran parte de áreas protegidas tienen como límites áreas urbanas (Cárdenas, 2009)

En segunda instancia, subestimó la complejidad social, económica y cultural dentro de las áreas protegidas, causando conflictos entre las instituciones como garantes de la gobernabilidad ambiental y la comunidad local que vive en el área y tiene una relación distinta con el territorio. Al respecto, cabe señalar que las políticas públicas de conservación, se enfrentan a estos conflictos, debido a que su formulación no se fundamenta en la realidad local, no toma en

cuenta las necesidades de las comunidades, su cultura, sus actividades económicas y el potencial social de los actores involucrados (Urcuqui, 2011).

Por último; al priorizar en la conservación más entendida como *preservación*, no se supo mantener el “equilibrio dinámico” expuesto anteriormente, y esto desbordó la capacidad de respuesta por parte de Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales UAESPNN² a las demandas de la comunidad local.

Al enfocarse solo en el territorio, como aquella naturaleza que debe ser protegida de la presencia humana, la política de conservación en Colombia, generó dudas sobre si la legitimidad conservacionista debe estar por encima de los derechos de las comunidades locales. Tal y como lo menciona Andrade (2009, p24): “no se pretende desconocer la legitimidad de la decisión conservacionistas, pero cuando es impuesta tampoco se debe desconocer a la minoría que resulta afectada, esta debe ser compensada”. Es claro entonces que la política de conservación, carece presenta limitaciones a la hora de hacer frente a la complejidad social y ecológica que se presenta en las áreas protegidas de Colombia.

1.5 COMUNIDADES NEGRAS EN COLOMBIA

La Constitución de 1991 no solo introdujo cambios en la política ambiental en Colombia sino que reconoció el carácter multicultural y pluriétnico de la nación (Duran, 2009). A través de la ley 70 de 1993, se establecieron mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos colectivos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, a través de la conformación de los Consejos Comunitarios como forma de autogobierno (Ulloa, 2004 citado en Durán, 2009 p.63, Vélez, 2008).

Según la ley 70 de 1993 las comunidades negras son: “Conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posee una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación

²Es importante destacar que en algunas zonas periféricas del país está en la única institución estatal que hace presencia (Durán, 2009).

campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos” (Ley 70 de 1993, art.2, numeral 5).

Teniendo en cuenta lo anterior, la comunidad negra como concepto político “sugiere una red de individuos en interacción que comparten un sentido de pertinencia y modos de pensamientos” (Oslander, 2008, p.102). La ley establece que cualquier proyecto o actividad que afecte la integridad étnica o cultural de las minorías debe contar con la participación real, oportunidad y legítima del grupo.

Al respecto Escobar, sostiene que dentro de estas comunidades el territorio, es visto en términos de las articulaciones, entre patrones de asentamiento, espacio y prácticas simbólicas, y el uso de los recursos. Concibiendo de esta forma la región territorio de grupos étnicos es decir una unidad ecológica y cultural amalgamada por las prácticas cotidianas de las comunidades. La región-territorio se concibe asimismo en términos de “corredores de vida” que unen a las comunidades, sus actividades y el medio ambiente natural. (Escobar, 1999, p 17).

Ahora bien, habiendo ahondado en los constructos teóricos que rigen este trabajo de grado, en el siguiente capítulo haré un recorrido sobre lo concerniente a la gobernabilidad ambiental en el archipiélago de las Islas del Rosario.

CAPITULO II

2. GOBERNABILIDAD AMBIENTAL EN EL ARCHIPIELAGO DE ISLAS DEL ROSARIO.

La conservación de los ecosistemas marinos y costeros ha sido abordada desde diferentes disciplinas no obstante han sido pocos los aportes realizados desde el campo político a la complejidad que supone la conservación de dichos espacios. Aunque las zonas marinas y costeras son de vital importancia para el desarrollo socioeconómico de la nación gracias a sus recursos naturales, en estos territorios en donde se refleja el abandono y la falta de presencia estatal, el cual históricamente le ha dado de espaldas al mar.³

La protección de la biodiversidad marina ha tenido como principal estrategia la conservación in situ a través de las áreas marinas protegidas-AMP-. Dichas medidas han generado conflictos en las comunidades locales y los entes encargados, debido a las restricciones sobre el uso y manejo de los recursos. El caso de Isla Grande zona de amortiguación del PNN-CRSB, no es la excepción, la política de conservación ha desencadenado diversas dinámicas socioambientales que han dificultado la gobernabilidad e impedido establecer una gobernanza ambiental eficiente.

Este capítulo tiene por objeto realizar un análisis de los actores desde la ecología política, para ello se abordará los conflictos, intereses contrapuestos y las relaciones de poder y la forma como este contexto sociopolítico se refleja en el medio ambiente, lo cual permitirá identificar los problemas estructurales de la gobernabilidad y entender con mayor profundidad las causas sociales que impiden el establecimiento de la gobernanza ambiental eficaz en Isla Grande.

Al ser una investigación de tipo descriptivo y explicativo. El análisis sociopolítico realizado, se basa información primaria a través de entrevistas

³ Vale la pena aclarar que de las 56 áreas protegidas del SPNN, solo 12 áreas son Áreas Marinas Protegidas (AMP), lo cual representa solo el 1.3% del territorio marino de Colombia.

semi-estructuradas, ejercicios de observación participante realizados en Isla Grande y en el Taller de Elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible realizado en Cartagena de Indias los días 23 y 24 de octubre de 2012, e Información secundaria, se realizó revisión de prensa en los archivos del El tiempo, el espectador, el universal, semana y una revisión bibliográfica en los centros de documentación del MADS, DIMAR, PNN.

Para el análisis de la información recopilada, se identificaron en primer lugar a los actores involucrados, teniendo en cuenta sus intereses, motivos, estrategias de acción y sus propios conflictos con respecto al uso de los recursos naturales. Los actores más relevantes se clasificaron en cuatro grupos: a) El Estado Colombiano, b) Población local, c) ONG y d) Sector privado. A partir de allí se establecieron categorías analíticas que permitieron establecer los tipos de poder con los que dispone cada actor para imponer sus intereses y llevar a cabo determinadas acciones. Estas categorías son seis: económicos, sociales, políticos, morales, información y físicos. Cabe aclarar que el poder se determinó no solo como el acceso de los recursos naturales de la zona sino también a la capacidad de cada uno de los actores para controlar la agenda y el discurso político (Brenner, 2010)

2.1 CARACTERIZACIÓN DEL ARCHIPIÉLAGO DE LAS ISLAS CORALES DEL ROSARIO

2.1.1 Contextualización

El archipiélago de Nuestra Señora del Rosario se encuentra localizado a unos 45 kilómetros de al suroeste de Cartagena de Indias y a 5 kilómetros de la Isla Barú hace parte de la jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. Las islas, islotes, cayos y morros del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario son alrededor de 30 y comprenden un área de 384 hectáreas. Las islas de mayor tamaño son: Isla Grande (2.227 km²), Isla Rosario (1.152 km²), Tesoro (0.048km²), Isleta (0.167km²), Isla Naval (0.067 km²) e Isla Arena (0.0250 km²) (Durán, 2007; Muñoz, 2010), estas se formaron hace menos de 5000 años, debido a la actividad de antiguos volcanes de lodo que fueron

levantando el lecho submarino (Cardique, 2010). Las demás islas son pequeñas y de carácter privado, algunas de ellas son artificiales y fueron construidas con materiales coralinos.

La importancia ecológica del archipiélago radica en la presencia de diversos ecosistemas marinos y terrestres los cuales representan una alta productividad natural y biológica, entre estos se encuentran praderas de pastos marinos, lagunas costeras y arrecifes coralinos. Estos ecosistemas actúan como áreas de crianza y protección de una gran parte de la biodiversidad marina, a su vez sirven de estructuras estabilizadoras de las áreas costeras, contribuyen a disminuir el riesgo de erosión costera y mantienen la conservación del subsuelo marino (MADS, 2003).

La mayor biodiversidad en el mar se encuentra en los arrecifes coralinos, aunque solo representan el 0.1% de la superficie de la tierra albergan el 25% de la vida marina lo cual solo puede ser comparada con los bosques tropicales, la valoración económica de este ecosistema es cercana a las \$ 375 billones de dólares (Sánchez et al, 2012), además son responsables de la productividad del 70% de las especies del océano y cumplen con la función vital de regular la salinidad del mar debido a que en sus colonias están en los trópicos donde se encuentra la mayor radiación solar, poseen una capacidad catalizadora y reguladora actuando como los riñones del mar y manteniendo los niveles de sodio, carbono y calcio del océano (Muñoz, 2010).

El Archipiélago de las Islas Corales del Rosario hace parte del Parque Nacional Corales del Rosario y de San Bernardo, es la única área protegida de carácter submarino de Colombia y comprende la fracción más desarrollada de corales de la franja caribe, con una extensión de 420 km² lo cual resulta vital para la conservación del ecosistema marino costero. Además es el hábitat de 215 especies de peces, 31 especies de aves, 113 especies de algas marinas y más de 450 especies de esponjas, moluscos, crustáceos, celenterados entre otros, constituyéndose de esta forma en conjunto de gran belleza paisajística y valor productivo (Invemar, 2003).

Gracias a esto, el PNN-CRSB se ha convertido en uno de los grandes atractivos turísticos, según cifras de Parques Nacionales Naturales de Colombia (2012), en el 2011 se registró una afluencia de 319 282 visitantes, reportando un incremento de 24.852 visitantes con respecto al 2010, siendo de esta forma el Parque Nacional más visitado de Colombia en la última década, la valoración económica ambiental del PNNCRSB está estimada en unos US \$22.064.445. Ahora bien la principal fuente de ingreso del PNN-CRSB es el recaudo de una tarifa por cada visitante, lo que en teoría garantizaría el financiamiento de programas y proyectos que contribuyan a la conservación del ecosistemas, pero es política de Estado financiar otras áreas protegidas con los ingresos generados por el PNNCRSB (Mogollón ,2008).

Actualmente el eje principal de desarrollo turístico es el préstamo de servicio por parte de los hoteles, estos ofrecen visitas por un día, restaurante y cuentan con un promedio de 10 y 20 habitaciones, los cuales tienen un valor aproximado de 50 a 200 dólares por persona (Durán, 2009). Para el año 2010 se contaba con un censo de 10 hoteles y 129 casas de recreos, la mayoría de estos poseen plantas eléctricas, posas sépticas y tanques de almacenamiento de agua lluvia privados.

El auge de las actividades turísticas en el Archipiélago del Rosario ha causado alteraciones en los sistemas naturales marinos y costeros, debido a la sobreexplotación de los recursos pesqueros por parte de los nuevos visitantes, restaurantes y hoteles y a la falta de planificación del desarrollo turístico (Durán, 2009). Esto se evidencia en la disminución de la biodiversidad marina desde hace 25 años ocasionado por el uso métodos de pesca inapropiados industria(Osorio, 2007). Además la falta de un sistema de recolección de basuras eficiente, y la inadecuada disposición de los residuos sólidos y las aguas negras ha producido la contaminación de los ecosistemas propios del PNN CRSB.

Otra causa por la cual los ecosistemas marinos se han deteriorado por el arrastre de sedimentos generados por el Canal del Dique, disminuyendo la calidad de las aguas y afectando a los arrecifes de corales, estos últimos al ser

ecosistemas muy frágiles son vulnerables a cualquier cambio en el ambiente las condiciones propias del cambio climático como lo son el aumento en la temperatura del mar, la acidificación del océanos, el aumento en el nivel del mar han propiciado que muchas formaciones coralinas en la zona se encuentren en un gran avance de deterioro o incluso hayan desaparecido por completo (Invemar, 2011)

2.1.2 Isla Grande: La vida al ritmo de mar.

Isla Grande, es una de las 27 islas que conforman el Archipiélago de Islas Corales del Rosario y es zona de amortiguación del PNN-CRSB, esto no supondría un mayor problema de no ser por el hecho que el Estado Colombiano las ha declarado “baldío reservados de la nación” desconociendo la presencia histórica, de las comunidades afrodescendientes que se autodenominan “nativos”, los cuales comparten una memoria colectiva, tienen una identidad cultural y un arraigo con el territorio insular en el cual llevan a cabo prácticas tradicionales de producción.

La población afrodescendiente de Isla Grande es de aproximadamente 850 personas, estas ubican en cuatro conjuntos: Petares, el silencio, el palmar y Orika, esta última fue fundada en el 2001 como forma de arraigarse al territorio y consolidar la identidad colectiva de la población. Se encuentran organizados a través del Consejo Comunitario de Islas del Rosario, con el objetivo principal del reconocimiento como minoría étnica para de esta forma acceder a la titulación colectiva de la isla (Durán, 2008).

Según un estudio realizado en el 2009, el 62,5% de la población está por debajo de la línea de pobreza (Prieto, 2010). La isla carece de infraestructura para la prestación de servicios públicos, lo que refleja la invisibilidad, ya que el abandono estatal, es una forma de negar la existencia de la población dentro del territorio (Durán, 2008). Ante la ausencia estatal ha sido la comunidad que con el apoyo de Organizaciones no gubernamentales, ha garantizado el acceso agua en el verano a través de la construcción de una alberca con capacidad de

154 metros cúbicos, en la época de invierno la población recolecta el agua de lluvia, el servicio de energía está garantizado por 37 paneles solares que garantizan luz hasta por doce horas en la mayoría de hogares.

Un alto porcentaje de hogares no tienen un sistema de alcantarillado o de recolección de excretas adecuados, estas por lo general terminan directamente en el mar o contaminando los manglares de la isla, gracias a los esfuerzos de la comunidad con el apoyo de la fundación Surtigas se han instalado 50 baños secos que además están contruidos en “muroeco”⁴ (Cardique, 2010).

Los servicios de salud que se prestan en la Isla son deficientes, cuentan con un puesto de salud pero los servicios médicos son prestados de manera ocasional, las instalaciones son antiguas, y con una mala dotación en cuanto a implementos físicos y medicamentos esenciales para prevenir y curar enfermedades (Surtigas, 2007). La población de Isla Grande, cuenta con una institución educativa “Concentración Educativa Islas del Rosario”, con un número aproximado de estudiantes de 240, que reciben clase en jornadas diurnas y nocturnas, para el año 2012 espera graduar a la primera promoción de estudiantes del grado 11.

Los primeros pobladores del Archipiélago del Rosario datan desde antes del siglo XIX. En el caso de Isla Grande fueron los pescadores provenientes de la Isla Barú, que se dedicaron al cultivo de coco. Durante este tiempo la economía agrícola y la navegación en altamar se convirtieron en los principales rubros que fortalecieron a las familias locales (Consejo Comunitario Afrodescendiente de Islas del Rosario, 2006).

Pero en la década de los sesenta las plantaciones de coco, comenzaron a ser afectadas por la enfermedad de la “porroca”, esto condujo a un cambio en la actividad productiva pasando de una agricultura intensiva a una de uso doméstico. En ese entonces la pesca era una actividad considerada para el autoconsumo o el intercambio por productos agrícolas, dada la falta de infraestructura adecuada para convertirla en una actividad de tipo comercial, de

⁴Muro formado por botellas de plástico rellenas de bolsitas de plástico, arena y otros desechos. (Cardique, 2010)

lo anterior se deduce que el nivel de impacto de los pescadores nativos sobre los recursos marinos era mínimo.

Es a partir de la década de los setenta y en vista de la poca productividad del terreno, cuando los nativos comienzan a vender sus predios a la élite nacional, teniendo como consecuencia una transformación del paisaje, se inicia entonces un proceso de urbanización caracterizado por la construcción de casas de recreos, paredones y espolones, generando un deterioro en los ecosistemas marinos y costeros por la tala de mangle, el desecamiento de las lagunas costeras con el fin de crear un mayor espacio para la construcción y la creación de playas artificiales. A su vez los arrecifes coralinos fueron extraídos para ser utilizados como material de construcción.

Las nuevas propiedades se ubicaron en cercanías del mar, haciendo que los nativos se desplazaran al interior de Isla Grande, terrenos considerados de menor valor paisajístico debido a su lejanía de las costas, dando origen a los primeros caseríos entre los que se encuentran Petares, Silencio, El mamón, La punta o el pueblito. Esto llevó a una reconfiguración en las relaciones de poder entre los nativos y los nuevos “poseedores”, los nativos pasan a ser mayordomos y cocineras de los nuevos propietarios, desencadenando relaciones de carácter servil y paternalista. (Durán, 2009)

2.1.3 Caracterización de los actores sociales en Isla Grande.

Como se describió anteriormente se identificaron cuatro grupos de actores teniendo en cuenta sus intereses en los recursos naturales del AMP: a) El estado Colombiano, b) Población local, c) Sector Privado y d) Organizaciones no gubernamentales, es importante aclarar que aunque estos por lo general no constituyen unidades homogéneas si pueden ser clasificados como actores colectivos⁵ (Brenner, Vargas del Río, 2010).

⁵ Un actor colectivo puede incluir una gran variedad de individuos con posiciones contradictorias, así como prácticas sociales e ideologías (Durán, 2008)

En el caso del Estado Colombiano es importante aclarar que este actor consiste en una serie de instituciones que tienen competencias en la zona de diversa índole. En segundo lugar, está compuesta por funcionarios los cuales pueden moderar iniciativas gubernamentales de cambio dentro de las instituciones ambientales y por último está marcado por un apego a los procedimientos que afectan las iniciativas de cambio de las instituciones ambientales, esto quiere decir que las decisiones que busquen ya sea la reforma o la consolidación institucional debe considerar tanto las normas como los requisitos legales(Mance, 2008).

En este sentido son nueve las instituciones tanto de orden nacional y local que tienen competencia en la zona, lo cual pone en relieve la dificultad de llevar procesos que promuevan la coordinación interinstitucional. Cabe aclarar que los intereses dentro de este grupo son contradictorios y se mueven en tres direcciones. En primer lugar se identificaron un grupo de instituciones que buscan conservar la biodiversidad marina, dentro de estese encuentra la UAESPNN del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Armada a través de la DIMAR yCARDIQUE.

Este grupo cuenta con poder político, de información y físico lo cual le permite imponer de manera relativa acciones coercitivas sobre el uso de los recursos que se encuentran en el AMP. Aunque su margen de maniobra se es limitado debido a la falta de recursos financieros para implementar programas de uso sostenible de los recursos, pero no cuenta con el suficiente poder moral para legitimar sus acciones frente a las comunidades locales.

En segundo lugar se encuentran los entes estatales que buscan recuperar los terrenos baldíos de la nación ocupados “ilegalmente” por las comunidades afrodescendientes y “poseedores”, estos han realizado alianzas con el primer grupo con el fin de lograr sus objetivos, en este grupo se encuentra la Alcaldía

de Cartagena⁶, el INCODER, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Interior. Este grupo cuenta con poder político, económico, físicos y de información para imponer sus intereses

En tercer lugar se encuentran las instituciones que promueven el desarrollo socioeconómico del área protegida a través del desarrollo turístico en este lugar se encuentra la Alcaldía de Cartagena que en el Plan de Ordenamiento Territorial proyecta el desarrollo turístico del área.

En este mismo grupo se encuentran entidades del orden nacional a los cuales les interesa la explotación de los recursos no renovables como el gas natural, hacen parte de esta categoría se encuentra el Ministerio de Minas y Energía, esto supone una contradicción dentro del propio aparato estatal, por un lado promueve la conservación pero por otro permite la exploración de yacimientos de gas natural en el área. Aunque es relativamente nuevo este grupo cuenta con poder político, social y económico que le han permitido realizar acciones e imponerse en la agenda política. Este grupo está asociado con actores empresariales privados que ven en las Islas del Rosario un alto potencial económico.

Por otro lado, la población local se debe analizar como un grupo social heterogéneo, el cual está sujeto a relaciones asimétricas y conflictos de índole social, política, económica y cultural (Brenner y Vargas del Rio, 2010). Al interior de Isla Grande existen dos tipos de actores locales heterogéneos con relaciones de poder asimétricas de carácter paternalista, complejas y algunas veces conflictiva. En primer lugar se encuentran los “poseedores” que llegaron en la mitad del siglo XX, estos se subdividen en dueños de las casas de recreo y los hoteles, con un alto poder económico, político y social, capaces de resistir de manera formal las medidas impuestas por el Estado Colombiano y ejercer presiones sociales sobre las instituciones con competencias en la zona.

⁶Es importante aclarar que la Alcaldía de Cartagena hace presencia a través del Centro Educativo de las Islas del Rosario y el puesto de salud.

El otro actor local que se encuentra es la población afro descendiente, autodenominados “nativos”, que habitan la zona desde hace más de 300 años, con una forma cultural específica de manejar el territorio y de relacionarse con el medio ambiente (Universidad Nacional, 2011). La comunidad ha influido en el discurso político ambientalista apelando a sus derechos ancestrales, su cultura y tradiciones. Además, ha desarrollado mecanismos de resistencia ante las acciones del Estado, fundando en el 2001 como estrategia política el pueblo de Orika y se ha organizado bajo la forma del Consejo Comunitario Afro descendiente de Islas del Rosario con el objetivo de buscar la titulación colectiva del territorio. En este sentido ha realizado alianzas con otros actores como las ONG que tienen como interés defender los “intereses legítimos” de las comunidades locales.

Un tercer grupo identificado son las empresas privadas del sector turístico con intereses económicos en la zona, estas son los hoteles, las casas de recreo, centros de buceos y turistas los cuales en promedio pueden llegar a ser 3000 por mes. Estos cumplen un papel importante en la Isla ya que tiene el monopolio de los servicios turísticos.

Por último se encuentran las ONG, cuyo interés es generar proyectos que mejoren el bienestar de la población local a través del uso razonable de la biodiversidad marina. Este grupo se caracteriza por contar con recursos económicos, físicos, morales y de información. Entre las ONG de carácter internacional que hacen presencia en la zona están de Nature Conservancy y ONG conservación internacional, las cuales tienen recursos financieros que les permiten apoyar proyectos de educación ambiental o estudios sobre la capacidad de carga turística. En el orden nacional se encuentra la Fundación Surtigas que destina recursos para el mejoramiento de la infraestructura, del centro de salud y la escuela, además de apoyar la reivindicación de los derechos de las comunidades afrodescendientes. Además se encuentra la fundación Marina, del Oceanario la cual realiza estudios de maricultura

2.2.GOVERNABILIDAD AMBIENTAL EN EL PNN-CRSB.

2.2.1 DE LA CREACIÓN DEL PARQUE Y SUS VISCITUDES

Las primeras medidas del Estado para establecer la gobernabilidad en el área, estuvieron asociadas en su interés de proteger y conservar la biodiversidad marina. Es en 1977 que se creael Parque Nacional Corales del Rosario mediante el acuerdo número 26 del 2 mayo expedida por el INDERENA y por Resolución Ejecutiva número 165 del 6 de junio del mismo año del Ministerio de Agricultura, con un área de 17.800 hectáreas teniendo por objeto conservar la flora, la fauna, las bellezas escénicas naturales, complejos geomorfológicos, manifestaciones históricas o culturales, con fines científicos, educativos, recreativos y estéticos (Mancera, Sotero; 2005), siendo una de las primeras instituciones en ejercer presencia en la zona.

Es la década de los setenta, que miembros de la elite nacional y local vieron el potencial económico y turístico de la zona, reconfigurando de esta forma el territorio que antes solo era habitado por comunidades afrodescendientes, los nuevos actores con su poder económico, iniciaron el proceso de urbanización comprando terrenos costeros a la población y construyendo casas y hoteles. La llegada del desarrollo turístico, condujo a una transformación radical del paisaje de la isla, para adelantar las obras de infraestructura se extrajo coral se talo manglar y se secaron lagunas con el fin de crear playas privadas, ocasionando un deterior ambiental.

Si bien es cierto el poder adquisitivo de los “poseedores” les permitió establecerse en la Isla Grande, fue gracias a su poder social y de información lograron que PNN-CRSB fuera concebido como parque submarino, sin incluir las islas del archipiélago, esto evidencia la baja capacidad del Estado para enfrentar los influyentes intereses económicos y políticos de las elites. Es oportuno resaltarque la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales generó un concepto previo a la creación del parque en donde manifestó la pertinencia de incorporar a las islas dentro del territorio protegido,

no obstante la decisión se tomó sin tener en cuenta este comunicado (Muñoz,2010).

Este produjo cambios en las estructuras sociopolíticas en la zona, la comunidad nativa pasó de ser dueña del territorio y tener el control sobre el manejo de los recursos naturales de la zona a ser empleado de las nuevas casas de los “blancos”. Esto se evidencia en el relato de Betilda Castro: *“Antes éramos libres, vivíamos en la orilla, una iba pa’ donde quería, pero todo el mundo comenzó a echarle el diente y pasamos a cuidarle a los blancos y a vivir en los ranchos”* Desde un principio la visión desarrollista de los “poseedores” contrasta con la visión de los nativos, los cuales la asumen como espacio físico para la subsistencia con un modo particular de producción social el cual Durán lo define como “Cultura de la liga”⁷.

Posteriormente para el año de 1978 y como consecuencia del deterioro ambiental en la Bahía de Cartagena⁸ y sectores aledaños, el gobierno nacional decide a través del Decreto 1741, crear el Área de Manejo Especial de la Bahía de Cartagena y del Canal del Dique, con el objeto de proteger el ambiente mediante la regulación de actividades en el área. Luego en 1987 el área fue relinderada quedando con una extensión de 19.500 hectáreas que incluyeron las Islas del Tesoro y Rosario como “áreas intangibles”⁹ y un sector inundable en la Isla Barú contiguo a la Ciénaga del Mohán.

Con la llegada de los poseedores a la zona y gracias a la cercanía con Cartagena de Indias, el Archipiélago de Islas del Rosario se convierte en un destino turístico en el Caribe. Es en la década de los ochenta y principios de los noventa que la actividad hotelera se estableció en la Isla. Uno de los primeros fue el hotel San Pedro de Majagua y el Cocoliso Resort, que fue el primero en el negocio de tours por día (Durán, 2007).

⁷La cultura de la liga se puede definir como economía informal o del rebusque. Los nativos se dedican a conseguir lo necesario para su abastecimiento, siendo dueños de su tiempo y de su producción. Como parte de su relación con el mar dependen del azar y por último tienen una orientación a corto plazo, es decir tiene una cosmovisión distinta al manejo del tiempo, no ahorran, derrochando el dinero en fiestas y en bienes materiales (Durán, 2007, p 29)

⁸Estos daños son consecuencia de la sedimentación del Canal del Dique y del desarrollo urbanístico en Cartagena de Indias.

⁹ El artículo 5 del decreto 622 de 1977 define como zona intangible: como un área que ha de mantenerse ajeno a las más mínima alteración humana a fin que se conserven a perpetuidad

Este nuevo actor contaba con un alto poder económico y su motivación era el usufructo de los recursos naturales y aprovechar el territorio de carácter prístino para ser explotado turísticamente. El desarrollo de estas actividades de manera masiva y desordenada, generó amenazas al equilibrio ecológico en el PNN-CRSB. Debido a problemas de contaminación ocasionados por residuos sólidos, líquidos, vertimientos de combustible, erosión de playas, afectación del coral por parte de los buzos, extracción del material biológico y aumento de la sobreexplotación de los recursos pesqueros (Mogollón, 2008).

Ahora bien el desarrollo turístico excluyó a los nativos, en primer lugar los empresarios turísticos optaron por contratar personal capacitado de Cartagena de Indias y en segundo lugar, monopolizaron el sector turístico de la Isla, ya que el interés de estos es conservar las Islas como un territorio de tranquilidad en el que se acose al turista. Lo cual ha derivado en relaciones conflictivas y asimétricas.

La implementación de una gobernabilidad ambiental eficaz en las Áreas Marinas Protegidas sólo puede ser garantizada por una mayor presencia estatal (Vargas del Río, Benner, 2010). En el caso de Isla Grande, la presencia institucional fue escasa siendo el Inderena, la única entidad presente; sus acciones estuvieran enfocadas en establecer un marco legal y normativo, en otras palabras “reglas del juego” con el objeto de consolidar el sistema de gestión ambiental.

Por otro lado la llegada de nuevos actores en Isla Grande originó una mayor complejidad social, la construcción de hoteles, casas y el auge del desarrollo turístico desordenado y masivamente, afecto negativamente los ecosistemas marinos y costeros. La creación del PNN-CRSB no produjo ningún cambio en la forma en que estos actores accedían a los recursos, es decir que no se presentaron conflictos entre los entes gubernamentales y los actores locales. En el siguiente aparte las primeras medidas implementadas por el Ministerio de Ambiente en el PNN-CRSB.

2.2.2 La Gobernabilidad Ambiental en Isla Grande a través del Área Marina Protegida.

A raíz de la Conferencia de Rio de Janeiro en 1992, al interior del Estado Colombiano empieza un proceso de reformas para fortalecer el sistema de gestión ambiental. Es así como en 1993, con la expedición de la ley 99, se ordena la supresión y liquidación del Inderena, hasta entonces encargado del PNN-CRSB; de tal modo que las funciones y competencias para preservar y administrar las áreas protegidas las asumió el recién creado Ministerio de Ambiente a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, aunque fue sólo a partir de 1996 que dicho ministerio tomó el control sobre el PNN CRSB.

El interés del Ministerio de Ambiente en la zona, era conservar la biodiversidad marina del área protegida, esta tiene recursos políticos, económicos y de información para ejercer las regulaciones ambientales. Pero al ser un actor externo del orden nacional, no tuvo una visión holística e integral sobre las causas de la problemática ambiental, considerando a los actores locales propiamente a los nativos únicos responsables de la degradación del ecosistema.

De lo anterior se explica que la estrategia para asegurar la gobernabilidad en el área, estuviera dirigida a restringir las formas de acceso de las comunidades locales a los recursos. Una muestra de esto es la resolución 1424 del 20 de diciembre de 1996, mediante la cual se ordenó la suspensión de las construcciones en el área protegida y en los límites, motivado por la situación de peligro que se encontraba el Parque ante el desarrollo urbanístico y turístico. En este mismo año a través de la resolución 1425, se relinderó nuevamente el parque, quedando con una extensión de 120.000 hectáreas, incluyendo el área marina del archipiélago de San Bernardo y el área territorial de las Islas Maravillas y Mangle, tomando el nombre de Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y San Bernardo.

El Ministerio Ambiente consideró que con dichas medidas se garantizaba la conservación del área en cuestión, pero el PNN-CRSB era un actor débil que

aunque contaba con la capacidad para influenciar el discurso y la agenda política, no disponía de los recursos físicos necesarios para ejercer control sobre la Isla.

Otra de las fallas de las medidas implementadas por PNN-CRSB, durante este periodo el área protegida sufrió daños en los ecosistemas terrestres y costeros, esto como consecuencia de a la falta de presencia de las autoridades, y el poder económico, político y social tanto de los poseedores como del sector privado para influenciar en el modelo de desarrollo sostenible. (Durán, 2009). Es importante aclarar que Isla Grande a no estar incluida dentro PNN-CRSB, se considera “zona de amortiguación”¹⁰ aunque la fecha no haya sido declarada como tal.

Ante esta situación, el Ministerio de Ambiente incluyó nuevos instrumentos y modificó una vez más su estrategia, realizando esfuerzos de coordinación interinstitucional a nivel local como nacional para restringir las actividades socioeconómicas en Isla Grande y por lo tanto conservar la biodiversidad marina.

Por esta razón el 16 de abril de 2003, se expide la resolución 0456 en la cual ordena que bajo la coordinación de la dirección de ecosistemas del MAVDT, la UESPNN, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras-Invemar, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-CARDIQUE, el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias, elaborar un Modelo de Desarrollo Sostenible, que incluyera las islas, los islotes, cayos y morros, así como las aguas circundantes con el fin de buscar la incorporación de criterios para la conservación de sus ecosistemas y procesos ecológicos críticos y definir mecanismos para el manejo y uso sostenible de los recursos naturales.

¹⁰Según el decreto 622 de 1977, la zona amortiguadora es aquella zona periférica donde se atenúan las perturbaciones que puede causar la actividad antrópica en los Parques Nacionales Naturales, y en donde se pueden imponer restricciones y limitaciones de dominio.

El 31 de mayo de 2005 mediante la resolución 0679, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, declara Área Marina Protegida¹¹ los archipiélagos del Rosario y San Bernardo y un espacio más amplio que comprende el Santuario de Flora y Fauna El Corchal “El Mono Hernández” , la Isla Barú y otras áreas. Un actor relevante que apareció en esta fase fue CARDIQUE, la cual tiene como función el manejo ambiental y la protección de los ecosistemas terrestres insulares que hacen parte del Distrito Turístico de Cartagena de Indias (Durán, 2007), este ente gubernamental contaba con los recursos físicos necesarios en teoría para implementar la normatividad ambiental

Con la creación Área Marina Protegida, el MAVDT permitía el uso y actividades socioeconómicas siempre y cuando estuvieran bajo el control directo e indirecto por parte de alguna autoridad, sin embargo contemplaba que para garantizar el desarrollo sostenible del AMP era necesario la recuperación de los territorios baldíos indebidamente ocupados por los poseedores y por los nativos¹² (MAVDT, 2006) justificado en la premisa que: “el crecimiento de la comunidad nativa representa una amenaza a la capacidad de carga del sistema” (MAVDT, 2003).

El Plan de Manejo Ambiental para el AMP, era el instrumento perfecto para controlar los recursos naturales;teniendo en cuenta el estado de conservación de los ecosistemas para la Isla se delimitaron: zonas de protección, de uso especial y de recuperación, cuyo objetivo era reducir el grado de intervención humana, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria y el modo de subtenencia de la población afro descendiente.

A partir de entonces se condicionó el uso y acceso a los recursos naturales: se restringió la pesca a solo de subsistencia y se prohibió cualquier tipo de obra de infraestructura, civil y submarina. Como era de esperarse el conflicto entre

¹¹Las Áreas Marinas Protegidas son establecidas por las presiones políticas y sociales lo cual hace que los procesos de selección no implique un análisis de las dimensiones sociales, económicas y ambientales del área. (MAVDT, 2006)

¹²Esto fue motivado por presiones políticas en el año 2001 la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios instauró una acción de cumplimiento en aras de la defensa del Patrimonio Ambiental

los actores que propugnaban por los intereses conservación y la población local tuvo un aumento en su espiral, para la comunidad nativa las medidas carecían de legitimidad y eran consideradas injustas e ineficientes. Tal y como lo relata Zugeidy Torres:

“No tenemos una seguridad alimentaria con respecto a la pesca, nos quiere restringir, es que pesquen aquí y aquí no, los abuelos desde hace años vienen viviendo de la pesca, en la actualidad todos vivimos de la pesca... la responsabilidad está cayendo sobre nuestras espaldas, siempre nos quieren echar el agua sucia a nosotros...”.

Pero las políticas, programas y el plan manejo de carácter coercitivo demostraron en la práctica ser poco eficaces en la conservación del ambiente. Esto se explica en primera lugar, por la falta de presencia estatal y la desarticulación entre las mismas y en segundo lugar, porque aunque los actores gubernamentales contaban con los recursos políticos, económicos y sociales para influenciar el discurso y la agenda política para imponer sus intereses eran los actores locales quienes tenían el poder *sobre* los recursos del ecosistema marino y costero, logrando evadir gracias a la falta de presencia de las autoridades las normas¹³.

Además de esto la presencia de los nativos y los “poseedores”, ha sido considerada ilegal, desconociendo los derechos ancestrales de la comunidad afro descendiente sobre el territorio. Ante esto, los actores gubernamentales interesados en la conservación, han realizado acciones tendientes a la recuperación de las Islas del Archipiélago del Rosario, que no fueron incluidas en un principio, esto ha generado desconfianza entre los pobladores y los entes gubernamentales afectando la legitimidad de la gobernabilidad ambiental en Isla Grande.

En el siguiente aparte se describirán las acciones del Estado Colombiano dirigidas a la recuperación de las islas como “territorios baldíos de la nación” y

¹³Esto lo pude constatar en el trabajo de campo realizado en el mes de octubre de 2012, miembros de la Comunidad construyeron una casa, logrando evadir la norma impuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

se analizaran los efectos que esto ha tenido sobre la gobernabilidad ambiental en el Área.

2.3 AVATARES SOBRE LA PROPIEDAD DE ISLA GRANDE ¿DE QUIEN ES?

Desde los años 80 se han venido tomando decisiones jurídicas en cuanto a la conformación del PNN de los Corales y de San Bernardo con el fin de incorporar las islas que en principio no fueron incluidas debido a intereses económicos y sociales de las élites, lo que posteriormente originó un conflicto concerniente a los derechos sobre el territorio.

En este contexto, el papel del Estado en Isla Grande para ejercer control se ha encaminado en dos sentidos que se encuentran entrelazados. Por un lado, se encarga de implementar medidas que garanticen la gobernabilidad ambiental en la zona a través de la figura del área marina protegida y por otro, busca recuperar el control y ejercer soberanía sobre las islas al ser consideradas “Baldíos Reservados de la Nación”, bajo el pretexto que el único responsable del daño ambiental son los ocupantes permanente de las islas, desconociendo los derechos legítimos de los nativos y su importancia en la protección de los ecosistemas marinos (Durán, 2007, Muñoz ,2010).

Para el Estado Colombiano, el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario es propiedad de la nación de acuerdo a lo establecido con la ley 106 de 1873 y la ley 110 de 1912¹⁴. En esta medida el entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-Incora, mediante la resolución número 11710 del 17 de junio de 1968 y motivado por el auge del desarrollo urbanístico y turístico que se venía gestando en el archipiélago, ordena un proceso para clarificar la propiedad de las Islas del Rosario.

Como resultado del proceso y mediante la resolución 4698 de 1984; el Incora declaró que de conformidad con los códigos de 1873 y 1912, dichas islas: “no

¹⁴Según lo establecido en el artículo 45 del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) se “reputan baldíos y por consiguiente de propiedad: las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por las **poblaciones organizadas**, o apropiadas por particulares, en virtud del título traslativo de dominio, así mismo en el artículo 107 establece que constituyen parte de la reserva territorial del Estado, y no son enajenables: a) Las islas nacionales, de uno y otro mar de la República, y la de los ríos y lagos.

han salido del patrimonio nacional y por lo tanto son baldíos reservados de la nación”. Esto fue ratificado mediante la resolución 4393 del 15 de septiembre de 1986.

En ambos procedimientos se demostró dichos territorios eran ocupados por nativos desde épocas remotas pero que no se podía considerar una “población organizada¹⁵” al no estar sometida a un sistema político administrativo y judicial, perpetuando la invisibilidad de la población afrodescendiente, y negando su relación con el entorno marino y costero y su organización política y social. (Universidad Nacional, 2011).

Un hecho que refleja la falta de articulación de las instituciones en torno a la problemática social, fue la acción adelantada por la Alcaldía de Cartagena, mediante el decreto 184 del 21 de julio de 1978, en la que se dispuso incluir el Archipiélago de las Islas del Rosario al perímetro urbano de la ciudad, lo que permitiría a la larga adelantar el desarrollo urbanístico en las islas. Pero el consejo de Estado a través de la sentencia del 13 de octubre de 1989, declaró nulo los actos administrativos y recalco el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables de los baldíos pertenecientes a la nación.

Debido a la incapacidad técnica y administrativa del Incora, durante casi dos décadas no adelantó un el proceso administrativo para la restitución de las Islas del Rosario. A raíz de esto, y en el cumplimiento de sus funciones, la Procuraduría General de la Nación en el año 2000 instauró una acción de cumplimiento en virtud de lo establecido en la ley 160 de 1994¹⁶ y el decreto 2664 de 1994 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Este tribunal en sentencia del 2 de mayo de 2001, confirmada por el consejo de Estado del 6 de julio del mismo año, ordenó al gerente general del Incora, en un término de seis meses iniciar las medidas y acciones legales pertinentes,

¹⁵Entendida como: “la existencia de un conglomerado humano, sometido a un sistema político administrativo y judicial de acuerdo a la constitución y a las leyes, sistema que le permite realizar fines a que toda sociedad sujeta a un régimen de derecho debe tener (Incoder, 2012).

¹⁶Según el artículo 12 y 13 de la ley 160 de 1994, se le asigna al Incoder la administración de tierras baldías de la nación o que no pudieran ser adjudicarles.

para la clarificación de la propiedad de la nación, el deslinde y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados en la zona.

Este proceso de restitución de las Islas del Rosario ha tenido una gran cobertura mediática, colocando en la palestra pública a los poseedores que son elites nacionales y personajes del mundo artístico y desconociendo por completo la otra cara de la moneda que es la población afro descendiente¹⁷. Los medios de comunicación con sus dificultades a la hora de transmitir la información han servido para movilizar la opinión pública a favor de la restitución de tierras con el argumento del deterioro ambiental causado por los habitantes (Durán, 2007).

En aras de cumplir con lo ordenado por el tribunal, el Incora realizó en los años 2001 y 2002 dos visitas previas al Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario con el objeto de verificar el estado y el área de ocupación, para iniciar las diligencias administrativas tendientes a recuperar los terrenos baldíos. Pero el asumir la tarea de recuperación implicaba un costo político y económico no sólo porque afectaba el entorno socioeconómico de la zona, sino por el poder que tienen “los poseedores” para presionar al débil aparato estatal.

Con el fin de dar solución a la situación de los ocupantes de la Isla Grande y que no ocasionara un desplazamiento de la población, el Consejo Directivo del Incoder- instituto que reemplazó al Incora en el año 2003- expidió el acuerdo No. 041 de 2006, el cual facultó al Gerente General del Incoder para entregar en arrendamiento los terrenos propiedad de la Nación de las islas que conforman dicho archipiélago¹⁸.

El Ministerio de Agricultura y el Incoder aseguró en ese momento que el dinero recaudado se invertiría en programas para la conservación del PNN-CRSB.

¹⁷ Esto se evidencia en las noticias publicadas por la Revista Semana con 22 años de diferencia sobre los problemas jurídicos en el área, en ambas se hace énfasis en la situación de los poseedores, es decir de los dueños de las casas de recreo y se invisibiliza por completo a la comunidad afro descendiente en: (1980, 11 de diciembre) Un Rosario de Problemas. Semana. Recuperado: 27 de Noviembre de 2012, de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/un-rosario-problemas/53403-3> y (2012, 25 de febrero) Misión Imposible. Semana. Recuperado el 27 de Noviembre de 2012 de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/mision-imposible/253948-3>

¹⁸ Entre otras condiciones el predio no puede tener una extensión mayor de 1 hectarea, por un término de ocho años, siempre y cuando los ocupantes renunciaran a sus pretensiones sobre el predio y accedieran al pago mensual de un cano de arrendamiento del 1% del avalúo catastral del inmueble.

Desde el 2006 se han firmado 102 contratos de arrendamiento, los cuales han generados recursos por el orden de los \$ 2.548.899.588 pesos colombianos (Incoder, 2012), sin que a la fecha se hayan destinado para tal fin.

En el caso de los nativos el acuerdo en cuestión propuso que al tratarse de una población de escasos recursos económicos¹⁹, estos firmaran un contrato de usufructo, donde se les eximia del pago de arrendamiento siempre y cuando los predios no fueran mayores de 200 m² por persona, fuera destinado solo a fines habitacionales del usufructuario y su familia y comprometiéndose a no controvertir las normas ambientales. Como una forma de resistencia los nativos han buscado la reivindicación de sus derechos como minoría étnica a través de la ley 70 de 1993 y la Constitución Política de Colombia de 1991, exigiendo el reconocimiento del territorio colectivo de Isla Grande y el de su Consejo Comunitario.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que los problemas de la gobernabilidad ambiental en Isla Grande, van más allá de un desacuerdo en torno a las acciones de carácter restrictivo sobre el uso y control de los recursos. Bajo el argumento del daño ecológico provocado en la zona, el Estado se ha empeñado en desalojar a los ocupantes de Isla Grande. El acuerdo 041 de 2006, estratifica a los actores locales involucrados, por un lado ofreció una solución a los “poseedores” considerados ocupantes que gracias a sus influencias lograron una “solución salomónica” al conflicto mientras que a los nativos se les negó su existencia ancestral sobre el territorio que habían habitado por más de 300 años.

¹⁹ El párrafo del artículo 9 aclara que se considera ocupante de escasos recursos económicos quien tenga un patrimonio inferior a 15 salarios mínimos legales mensuales y no haya recibido del Estado subsidio de vivienda de interés social

2.4 OBSTACULOS DE LA GOBERNABILIDAD AMBIENTAL EN ISLA GRANDE.

Son varias las razones desde la ecología política explica los obstáculos de la gobernabilidad ambiental en Isla Grande. En primera instancia, los actores gubernamentales desestimaron el sistema socio ecológico que se presenta dentro de las áreas protegidas, en la actualidad gran parte de áreas protegidas tienen como límites áreas urbanas, en este caso el deterioro ambiental ha sido en parte causado en parte por la sedimentación del Canal del Dique y el cambio climático este tipo de amenazas es imposible de mitigar a través de las Áreas Marinas Protegidas.

En segunda instancia, se desconoció la realidad social, económica y cultural dentro del PNN-CRSB, la gobernabilidad fue implementada como un proceso vertical, orientado de arriba hacia abajo, lo cual no permitía la incidencia efectiva de los actores locales. Al ser impuesto desde afuera, los entes estatales (in)visibilizaron a la comunidad nativa y vulneraron sus derechos fundamentales deslegitimando

Esta situación generó un cambio importante en la estructura sociopolítica, al no reconocer los derechos ancestrales de los nativos y calificarlos de “invasores”, originó tensiones y conflictos de índole social y político en la Isla; generando una alteración en los ecosistemas y modificación del medio ambiente costero.

En tercera instancia, la falta de presencia estatal en el área hizo que las medidas fueran imposibles de ejercer. Durante tres décadas no se realizó un plan de ordenamiento territorial ambiental que regulará el uso sostenible de los recursos. Gracias su atractivo turístico, la isla recibe en promedio unos 20.000 visitantes al año, la falta de planificación y la poca efectividad en la aplicación de la legislación y la normatividad vigente han acelerado el proceso de deterioro de los ecosistemas²⁰ (Macero y Sotelo, 2005).

²⁰Debido al fomento del sector turístico a partir del año 2000 se ha evidenciado un aumento importante en el número de visitantes a la región Caribe, lo cual ha generado un impacto sobre los ecosistemas marinos y costeros. (PNN,2011)

CAPÍTULO III

3. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LOS RETOS DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL PNN-CRSB.

La dificultad para implementar las medidas establecidas a través del Plan de Manejo de Ambiental, llevaron a que en 1999 la UESPNN implementara la Política de Conservación “Parques con Gente”, en aras de establecer canales de comunicación con la comunidad local e incorporarlos en los planes y proyectos de conservación de la biodiversidad marina. Este capítulo tiene por objeto analizar los dinámicas socioambientales y el grado de eficiencia de los problemas establecidos.

Posteriormente y con base en los elementos presentados y la caracterización realizada sobre la problemática de Isla Grande se hará la aplicación de una metodología que permita medir la eficiencia de la gobernanza ambiental en el PNN-CRSB. En este sentido el grado de participación de los actores involucrados en la toma de decisiones se considera fundamental para asegurar la gobernanza ambiental en las AMP.

El presente capítulo pretende establecer un estado respecto a la gobernanza ambiental en Isla Grande tomando los criterios de la buena gobernanza: legitimidad y representatividad, orientación o direccionamiento, eficiencia, rendición de cuenta y equidad. (Fontaine et al 2007). Los resultados presentados se basan en la recopilación de la información realizada a través de entrevistas semiestructuradas, grupos focales y del ejercicio de observación participativa realizado en Isla Grande.

3.1 CONFIGURACIONES DE PODER Y GOBERNANZA AMBIENTAL.

En 1999 el PNN-CRSB implementa la política de participación social para la conservación Parques con Gente, con el objetivo de vincular a los actores locales en programas de educación ambiental y desarrollo sostenible buscando

reducir la explotación directa. Las estrategias para establecer el nuevo esquema de gobernanza ambiental se enfocó en actividades como el ecoturismo y la producción artesanal.

Retomando el caso de Colombia, la Política “Parques con gente”, buscaba fortalecer la gobernabilidad a través de estrategias de gobernanza ambiental que empoderara a los actores involucrados en la sostenibilidad y la conservación de los Parques Nacionales Colombianos-PNN, “se reconocía entonces que el fomento de la participación local y el uso sustentable de los recursos no solo eran necesarios sino que resultan indispensables para implementar políticas ambientales más eficientes”.(Brenner y Vargas del Rio, 2010:120).

“Las estrategias para favorecer la gobernabilidad mediante esquemas de gobernanza ambiental centrados en la participación social y el desarrollo económico en el ámbito local involucran por lo general programas de apoyo y promoción, de actividades socioeconómicas” (Ibid, 2010). En el caso de la Comunidad de Orika, a través de la política de participación social, se logró la creación de cooperativas de trabajo asociado de pescadores artesanales, guías eco turístico y mujeres recolectoras de basuras.

Las medidas implementadas a través de la Política “Parques con Gente” en Isla Grande, originaron el empoderamiento de la comunidad y el fortalecimiento de la identidad colectiva. Lo cual tuvo un efecto no esperado dentro de la política pública y fue el desarrollo de una identidad colectiva y la reivindicación étnica, es decir el reconocimiento como comunidad negra organizada a la titulación colectiva del territorio a través de la ley 70 de 1993.(Durán 2009).

Esta política tuvo resultados exitosos en Isla Grande logrando la creación de cooperativas de trabajo asociado de pescadores artesanales, guías eco turísticos, mujeres recolectores de basuras y concientizando a lo población sobre la importancia de cuidar el territorio a través de conductas y prácticas favorables para el medio ambiente.De esta forma la UESPNN, reconocía la importancia de la población local para lograr la conservación de la

biodiversidad, los cuales se convirtieron en aliados estratégicos de las autoridades ambientales.

Ahora bien debido al creciente interés en Isla Grande, hubo un incremento en el número de entes institucionales de carácter externo. Esto debido a las presiones políticas²¹ y sociales de que demandaban imponer la normatividad ambiental en el PNN-CRSB y recuperar los terrenos baldíos de la nación. En este sentido el INCODER y el Ministerio de Agricultura, las acciones estuvieron encaminadas a la expropiación de terrenos²², renuncias sobre el derecho a la propiedad y amenazas a la comunidad afrodescendiente de ser reubicados en Cartagena de Indias.

Como se ha expuesto, las medidas impuestas por un actor externo pueden generar formas de resistencia por parte de los actores locales que suelen desarrollar esquemas de organización social interna para regular los recursos dentro del territorio (Brenner, Vargas del Río, 2010). En el caso de Isla Grande la comunidad han establecido a través del Consejo Comunitario formas de organización política y social, cuyo centro de resistencia es el pueblo de Orika²³, fundado en el 2001 como estrategia política para lograr la reivindicación de sus derechos sobre el territorio.

En el 2006, el Consejo Comunitario de Orika, presentó formalmente ante el INCODER la solicitud de titulación colectiva para el terreno ocupado ancestralmente. A través de dichas acciones los nativos han logrado: establecer alianzas con ONG's como la fundación Marina, Hechos Colombia y la fundación Surtigas, influir en el discurso político a través del reconocimiento de sus derechos ancestrales, obtener poder político, económico, moral y social y establecer mecanismos de comunicación con las autoridades estatales.

²¹Entre estas vale la pena resaltar la acción de cumplimiento instaurada por la procuraduría general de la Nación en el 2001, El informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Especial para el Archipiélago del Rosario y de San Bernardo y la demanda interpuesta por Reynaldo Muñoz Cabrera en el 2006

²²El Incoder solo ha llevado a cabo la expropiación de dos predios: la Cocotera, en Isla Grande y los "Erizos en Isleta.

²³ En el año 2001, un grupo de 20 familias inicio la fundación del pueblo, en un lote abandonado por un narcotraficante, la totalidad de la comunidad se involucró en la construcción del pueblo. El nombre del pueblo es en honor a la hija de BenkosBiohó, quien fue esclavo durante el periodo colonial y fundador del pueblo de Palenque.

Este empoderamiento de la Comunidad reconfiguró las relaciones de poder dentro del área. Con los entes encargados de la protección ambiental como la UESPNN y Cardique²⁴ hubo un distanciamiento, lo que supuso mayores controles en las actividades realizadas por la Comunidad aunque en el 2008 entregó en concesión a la cooperativa de ecoturismo de la comunidad el predio de la Cocotera, lo cual es una contradicción en la política de conservación.

Con el INCODER²⁵ y el Ministerio de Agricultura, la relación ha sido conflictiva, esto ha derivado en un largo proceso legal en torno a la solicitud de titulación colectiva. Ante esta situación el Consejo Comunitario con la ayuda de la ONG DEJUSTICA instauró una acción de tutela con el fin de obtener una respuesta oportuna y de fondo que ha sido negada en dos instancias y actualmente está haciendo revisada por la Corte Constitucional. Con los poseedores y empresarios privados las reacciones han sido variadas por un lado hay un sector que apoya la conformación del Consejo Comunitario y por otro grupo que está en contra, aunque lo anterior no ha generado mayor conflicto.

3.2 CONTRADICCIONES AL INTERIOR DEL ESTADO.

El establecer nuevos Modelos de Gobernanza Ambiental supone un complejo proceso de interacción y negociación de intereses contrapuestos entre los actores involucrados, sobre la forma de administrar los recursos dentro de las áreas protegidas, bajo el amparo de la normatividad ambiental. (Benner, 2010).

En este contexto, el ambiente es cada vez más conflictivo, motivado por la creciente resistencia de la población en contra de las medidas coercitivas del Estado colombiano para ejercer su influencia en el área. Actualmente se pueden establecer tres acontecimientos que han modificado la estructura sociopolítica en la zona: el auge de la actividad turística en la zona que

²⁴ Desde el 2003 Cardique ha iniciado ocho procesos sancionatorios ambientales contra miembros de la Comunidad. En agosto de 2012, el Consejo Comunitario solicitó medidas cautelares a la Corte Constitucional para suspender los procesos.

²⁵ La razón del INCODER para no responder a la solicitud, es porque sus competencias no le permiten expedir resoluciones sobre la propiedad colectiva de las comunidades negras, sobre baldíos reserva de la nación, ya que estos bienes tienen el carácter de inadjudicables

ocasiona una mayor presión sobre los ecosistemas del área²⁶, sin que exista planes de ordenamiento turístico, por ejemplo la Alcaldía de Cartagena en el Plan de Ordenamiento Territorial-POT contempla el desarrollo turístico en la en la península de Barú, a solo cinco kilómetros del Archipiélago de Islas del Rosario, lo cual contribuye al deterioro de los ecosistemas marinos.

Por otro lado, la decisión del Estado Colombiano de permitir la exploración de yacimientos de gas natural en cercanías al PNN-CRSB²⁷, la prioridad del gobierno es la explotación de los recursos no renovables sin considerar el impacto ambiental en la zona. Además de esto existe la posibilidad de permitir la explotación petrolera por parte de la BHP Billiton, cuya propuesta está siendo revisada por el Ministerio de Ambiente²⁸. Esto supone una contradicción por un lado pretender conservar los ecosistemas marinos y costeros y por el otro permite la exploración de yacimientos de gas natural o petróleo. Este nuevo actor, el Ministerio de Minas y Energía-MME²⁹, tiene poder político, económico, social y física con el cual puede imponer sus intereses por encima del MADS y presionar la agenda política

Y por último el fallo del Consejo de Estado del 24 de Noviembre de 2011, en el cual ordena a los entes gubernamentales encargados de la protección ambiental el Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS) y el Plan de Manejo del Área Marina Protegida además le ordeno al INCODER la revisión de los contratos de arrendamiento próximos a vencerse.

El análisis ecológico-político de los procesos ocurridos en Isla Grande permite establecer que el conflicto se presenta por la incertidumbre en torno a los derechos de propiedad. Los entes gubernamentales encargados de la conservación y preservación de la biodiversidad marina, actúan bajo presiones políticas y sociales. En el 2012, el Ministerio de Ambiente realizó esfuerzos

²⁶ El promedio de turistas es un mes es de 3000 pero en temporada alta el número de turistas se triplica.

²⁷ El 7 de noviembre de 2012 el ECOPETROL reportó el hallazgo de gas natural en el pozo exploratorio Mapale I. en: El Espectador, <http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-385826-ecopetrol-reporta-hallazgo-de-gas-natural-aguas-del-caribe>.

²⁸ En Rcn: <http://m.rcnradio.com/noticias/minambiente-definira-futuro-de-otro-polemico-proyecto-petrolero-en-islas-del-rosario-20617>

para lograr la coordinación interinstitucional para la elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible, esto generó alianzas entre el INCODER y el MADS. A principios del 2012 el INCODER realizó una visita al Archipiélago de las Islas del Rosario, con el fin de realizar una caracterización socioeconómica de la población. Su posición sobre la comunidad nativa es crear una ecorregión en la Isla, “el cual es el resultado de una ponderación entre el derecho colectivo a un ambiente sano y los derechos fundamentales de los ocupantes de la región”. (INCODER, 2012, p 43), esta propuesta no ha sido socializada con la comunidad afro descendiente.

En cuanto a los mecanismos de participación en la gobernanza ambiental, se pudo establecer que los actores locales no cuentan con formas de participación adecuadas o democráticas. Las decisiones son tomadas desde arriba, aunque se les consulta pero no tiene poder de decisión y sus intereses rara vez son tenido en cuenta. Por otro lado es cuestionable hasta qué punto es ético que la lógica conservacionista se imponga sobre los derechos colectivos de las minorías étnicas.

El discurso institucional no reconoce los derechos colectivos de la población afrodescendiente porque son bajo su lógica una amenaza a los ecosistemas, pero está dispuesta a permitir la extracción de los recursos naturales en el Área Marina Protegida, es decir que el Estado se convierte en su propio enemigo, contrapone intereses y desconoce derechos.

3.3 ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN ISLA GRANDE³⁰.

El proceso de recolección, sistematización y análisis de datos se llevó a cabo alrededor de cuatro categorías conceptuales: legitimidad y representatividad, orientación y direccionamiento, eficiencia, rendimiento de cuentas y equidad, propuestos por Graham (2003). Tomando la nube de principios³¹ realizada por las Naciones Unidas se tomaron los parámetros que en el caso de Isla Grande

³⁰ Ver [anexo D](#), P 64.

³¹ Ver [anexo C](#), p.59.

contribuirían a medir el grado de eficiencia del modelo. A continuación se presentan los resultados:

3.3.1 Principio de Legitimidad y Representatividad³².

Después del análisis realizado es posible inferir que no existen canales de comunicación apropiados entre los actores locales y los externos. Las decisiones se toman desde arriba, los actores rara vez son tenidos en cuenta para el proceso de toma de decisiones sobre el manejo de los recursos marinos y costeros del área protegida. Además de esto, para que un sistema sea legítimo este debe respetar los derechos fundamentales de todos los actores. El caso de la Comunidad Afro descendiente, y su manejo por parte de las entidades pertinentes reflejan que el sistema de gobernanza ambiental es ilegítimo, no toma en cuenta otros actores lo que desencadena conflictos alrededor de los recursos naturales.

3.3.2 Principio Orientación y Direccionamiento³³

En el principio de Orientación y Direccionamiento se encontró que en el área de Isla Grande, no existe un actor líder que concilie entre actores con intereses contrapuestos. El estado Colombiano que se supone debería dirimir entre los conflictos y armonizar entre los actores, por lo general es el que potencializa los conflictos. En cuanto a la visión estratégica, los actores locales han realizado esfuerzos en aras de consolidar una visión a largo plazo que contribuya al desarrollo Sostenible del Archipiélago. De Islas del Rosario,

El marco normativo desde el ámbito ambiental se puede afirmar que guarda congruencia con la normativa internacional en lo que se refiere a la implementación de las Áreas Marinas Protegidas. Ahora bien aunque se cuenta con un marco normativo que ampara las medidas implementadas, el modelo de gobernanza ambiental en Isla Grande no cuenta con la presencia estatal que permita implementar las normas, esto porque los entes encargados de la aplicabilidad no cuentan con los recursos humanos y físicos para hacerlo.

³² Ver [Anexo E](#), pág. 68.

³³ Ver [Anexo F](#), pág. 70.

3.3.3 Principio de Eficiencia y Rendición de Cuentas³⁴

Para poder establecer los niveles de eficiencia y rendición de cuentas en la zona de Amortiguación, Isla Grande se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos: eficiencia-costos, evaluación de la gestión ambiental, capacidad de respuesta, mecanismos de control y rendición de cuentas. El análisis realizado demuestra que la falta de planeación y de ordenamiento al desarrollo turístico incrementa los costos para todos los actores involucrados.

Por otro lado se evidencio que en los 16 años que lleva Cardique ejerciendo jurisdicción en la zona, no se ha realizado una evaluación a los planes de acción formulados por dicha entidad, por lo tanto no se ha podido establecer los alcances de dichas medidas dentro del área. En cuanto a la capacidad de respuesta, la falta de coordinación interinstitucional y la falta de presencia de las autoridades estatales limitan la capacidad del sistema de brindar soluciones oportunas sobre el manejo de los recursos naturales. Además de esto, al no existir espacios de dialogo la coordinación de los actores para generar acuerdos tiende ser limitada.

Es importante resaltar, que el papel de los mecanismos del control sobre el área han resultado eficaces, tanto la Controlaría General de la República como la Procuraduría General de la Acción, han presionado a las instituciones encargadas de la conservación del área porque se lleven a cabo las medidas necesarias para garantizar su preservación.

Basándose en la información recopilada es posible afirmar que las instituciones con funciones en Isla Grande, no informan a la comunidad sobre los resultados de su gestión. Ejemplo de esto es el hecho que el PNN-CRSB es el parque más visitado, pero sus recursos en vez de invertirse en el Parque y en los planes de manejo, va a las arcas del Estado con el propósito de sostener los demás PNN. En este aspecto, se considera oportuno que al menos una parte de los ingresos que genera el PNN-CRSB se reinvierta en la zona. Siguiendo

³⁴ Ver Anexo G, p 74

con lo expuesto, los ingresos generados por los contratos de arrendamiento en Isla Grande desde el 2006, no han sido redistribuidos en el PNN-CRSB.

3.3.4 Principio de Equidad³⁵.

Ahora bien en cuanto el principio de equidad, se pudo constatar que las medidas en Isla Grande desde la creación han desencadenado situaciones de injusticias para la Comunidad Afrodescendiente de Orika. La ausencia estatal y el prohibir la construcción de infraestructura que permita acceder a los servicios públicos constituyen una injusta y una vulneración a los derechos de la población. La zonificación del Plan de Manejo Ambiental atenta contra la seguridad alimentaria de la población afro descendiente y no permite el desarrollo de una vida plena y más aún el desarrollo de una vida que la población disfrute. El no reconocer a las poblaciones afro descendientes sus derechos ancestrales sobre el territorio es una injusticia y más aún el tildarlos de “invasores” desconociendo de esta forma sus derechos como ciudadanos.

3.4 LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN ISLA GRANDE UNA APUESTA AL DIALOGO.

El análisis realizado recalca la importancia de concebir las áreas marinas protegidas desde una mirada holística que integre las dimensiones sociales, políticas y ambientales, que involucre los valores, las perspectivas de los actores locales que se encuentran en ella. Si consideramos la eficacia de la gobernanza ambiental como el manejo sostenible de los recursos naturales, se puede afirmar que el caso de Isla Grande dista de ser el ideal, es evidente que los recursos marinos y costeros están siendo expuestos a mayores amenazas tanto de origen antrópico como natural.

Por otro lado, la investigación realizada expone la complejidades propias del manejo integrado de zonas costeras como lo son: el gran número de instituciones con competencias en Isla Grande ocasionando la falta de coordinación entre ellos; la presencia de comunidades ancestrales en el área, el número de actividades económicas que se pueden realizar en el área lo cual

³⁵ Ver [Anexo H](#), pág. 75.

se traduce en múltiples intereses (turismo, pesca, off shore), las amenazas del Cambio Climático las cuales no se pueden prevenir a través de las Áreas Marinas Protegidas.

Los resultados demuestran que no existe en Isla Grande una “buena gobernanza”, es necesaria la participación de todos los actores involucrados en la toma de decisión sobre Isla Grande. Por lo cual es necesario establecer canales de dialogo que permitan crear lazos de cooperación entre los actores.

CONCLUSIONES

El Caso de Isla Grande, Isla del Rosario refleja la complejidad que supone implementar las Áreas Protegidas para la conservación de los recursos de los naturales. En este estudio de caso se quiso describir y analizar la realidad social, política, económica de Isla Grande, zona de amortiguación del PNN-CRSB, a través de un análisis de las estructuras sociopolíticas y midiendo posteriormente el grado de eficiencia de la gobernanza ambiental en las zonas marinas y costeras, esto con el fin de establecer las dimensiones sociopolíticas y el rol que cumple cada uno de los actores en el manejo y uso de los recursos naturales.

El análisis sociopolítico a través del enfoque de la ecología política permitió establecer el número de actores involucrados en el PNN-CRSB, aunque en un principio no existieron mayores desacuerdos, con la llegada del Ministerio de Ambiente y la implementación de medidas de carácter restrictivo se agudizaron los conflictos entre los actores locales y los entes gubernamentales.

En el caso de las instituciones estatales es posible inferir que existen diferentes intereses sobre el manejo de los recursos marinos que se encuentran en el PNN-CRSB. En este sentido el papel del Estado ha sido inoperante, debido a la falta de coordinación, la vulnerabilidad de las instituciones y la falta de presencia estatal, esto se refleja en el deterioro de las barreras corales.

Ahora bien, al ser un área marina protegida, debido a la riqueza de sus recursos convergen múltiples actividades económicas como lo son: el turismo, la pesca y la explotación de recursos no renovables. Estas se realizan sin la debida planificación, de manera desordenada y descontrolada, contrarrestando los esfuerzos por proteger y conservar los ecosistemas marinos. Esta superposición de intereses dentro del mismo ente estatal impide la consolidación de una visión estratégica a largo plazo para la gestión ambiental sostenible de los recursos naturales.

posteriormente midiendo el grado de eficiencia de la gobernanza ambiental en las zonas marinas y costeras, en aras de establecer las dimensiones sociopolíticas y el rol que cumple cada uno de los actores en el manejo y uso de los recursos naturales.

Por otro lado, la problemática en torno a los derechos de propiedad agudizó la problemática ambiental, como se expuso este va entrelazado con el deterioro ambiental en el área. Cabe resaltar afirmar que el impacto de la población que habita la Isla sobre la biodiversidad marina es mínimo si se compara con otros factores que inciden en el problema ecológico como lo es la sedimentación del Canal del Dique, el desarrollo turístico desordenado y descontrolado, la contaminación por vertimientos y el cambio climático.

En lo que respecta a los actores locales, no se pueden considerar como débiles, en algún momento cada uno de estos actores ha influenciado el discurso y la agenda política a favor de sus intereses. En el caso de los “poseedores” gracias a su poder económico y político han logrado conseguir soluciones que protejan parcialmente sus intereses.

En este contexto, la Comunidad afro descendiente ha logrado consolidar su poder político, social, moral y físico en el área, incrementando su capacidad para incidir en el discurso político a través de la reivindicación de sus derechos ancestrales, además de esto tiene poder sobre el uso de los recursos marinos y costeros. Actualmente estos dos actores han creado espacios de dialogo para llevar a cabo programas y proyectos que conduzcan a mejorar las condiciones de la población.

Ahora bien las empresas privadas, se han visto beneficiadas del auge del desarrollo turístico en la Región Caribe, consolidando de esta forma su poder económico y gracias a la falta de planificación y de medidas de control por parte de las instituciones encargadas los recursos han sido explotados y sobre explotados, superando la capacidad de carga y generando amenazas al equilibrio ecológico del PNN-CRSB resultado de la contaminación por residuos sólidos, líquidos, vertimientos de combustible, erosión de playas, afectación del

coral por parte de los buzos, extracción del material biológico(Mogollón, 2008). Aunque el PNN CRSB cuenta con un plan de manejo ambiental para el Archipiélago del Rosario desde el 2006, la implementación se ha visto limitada por la falta de recursos financieros y humanos que permitan desarrollar los programas y proyectos para garantizar el uso adecuado de los recursos naturales.

El otro problema que se origina en la zona, es la falta de legitimidad que generan las acciones del Estado Colombiano en Isla Grande al no garantizar la participación de las comunidades afrodescendientes en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos naturales. Los nativos son considerados causantes del deterioro ambiental y por otro son vistos como una “comunidad negra organizada cuyos miembros ejercen la ocupación de territorios reserva de la nación”, invisibilizando de esta forma la historia de la población afrodescendiente y vulnerando sus derechos fundamentales como minoría étnica a la consulta previa (art 2, 40, 55T, 93. 94 y 330 C.P), a la existencia (art 2,7,11,12 y 55T C.P) y a la autonomía de las comunidades culturales (art 2, 7 y 55T C.P).

Es evidente que los derechos de la comunidad afrodescendiente de Isla Grande son vulnerados por el Estado en aras de proteger los derechos colectivos como lo son gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En virtud de lo anterior se puede afirmar que las acciones encaminadas a la recuperación de los bienes baldíos ocupados por la comunidad afrodescendiente no son consecuentes con las normas internacionales de derechos humanos y el derecho ambiental, teniendo en cuenta lo consagrado en el convenio de Biodiversidad biológica y el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Lo anteriormente expuesto demuestra que proteger la biodiversidad es una tarea con múltiples retos, en donde todos los actores involucrados tienen la mismo grado de responsabilidad sobre el manejo sostenible de los recursos.

En el caso de Isla Grande si se quiere lograr que las medidas adoptadas por los órganos lleguen a ser implementadas se necesita en primera instancia reconocer la importancia de la participación de todos los actores en las medidas que afecten los recursos naturales de tal forma que se reduzcan los desacuerdos, además de aumentar la probabilidad que las medidas sean aceptadas. En este sentido es pertinente que la toma de decisiones se haga de manera descentralizada y de forma horizontal fomentando la coordinación estratégica entre los actores. Este tipo de acciones garantizarían la legitimidad de la gobernanza ambiental en Isla Grande.

Por dichas razones para conservar la biodiversidad marina en el Área Marina Protegida, es necesario involucrar a los actores locales en la construcción de las políticas públicas, no basta con establecer mesas de dialogo a estos actores se les debe dar voz y voto con el fin que las medidas implementadas tenga la mayor aceptación posible.

El segundo reto que enfrenta la gobernanza ambiental en Isla Grande es superar la inequidad y establecer políticas que respeten los derechos fundamentales de la población que reside en el área. Si bien es cierto proteger la biodiversidad marina es una prioridad, no se considera ético ni moralmente correcto pasar por encima de los derechos de las personas a una vida plena que ellos valoren. Para lograr este objetivo es necesario reconocer los derechos que tiene la comunidad de Orika sobre su territorio, respetar sus formas de producción e identidad colectiva.

El tercer reto Isla Grande es operabilizar la coordinación interinstitucional, en este sentido es importante resaltar que Colombia cuenta con un amplio marco normativo en el ámbito ambiental, pero la falta de presencia y voluntad política impiden aplicar las medidas que garanticen el uso eficiente y razonable de los recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

ALIMONDA, Hector. Ecología Política Naturaleza, Sociedad y Utopía, Argentina: CLACSO. 2005

ALVAREZ, PINZÓN. Las Áreas Protegidas en Colombia. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011.

BECERRA, R (Ed). Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente, Foro Nacional Ambiental, 2008.

BRENNER, L. Gobernanza Ambiental, Actores Sociales y Conflictos en las Áreas Protegidas Mexicanas, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 72, número 2. Abril-Junio 2010, pp. 283-310.

CABRERA, R. La Protección del Medio Ambiente Marino Insular y Costero. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010.

CARDENAS, G. ¿El fin de la Frontera? Reflexiones a Partir del Caso Colombiano para la Nueva Construcción Social de Naturaleza Protegida. En: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3041753>

CARDIQUE. Sistema de Gestión Ambiental. Cartagena, 2010.

CONSEJO COMUNITARIO DE ORIKA, Informe Recuperando lo Nuestro. Isla Grande, 2005.

D'COMARS, Dolors. Ecología Política y Antropología Social, Revista Internacional de Ciencias Sociales, 119), pp 79-100, 1999

DURAN, C. Colonización y descolonización del régimen de representación sobre el territorio y la población afrodescendiente de las Islas del Rosario. En

Comisión Colombiana del Océano Los pueblos del Mar (pp. 51-63), Bogotá: Compañía Papelera Nacional LTDA, 2008

DURÁN, C. Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales de Colombianos: Reflexionar a partir del caso de Orika y su participación en la conservación del parque Nacional Natural Corales Islas del Rosario y San Bernardo. Revista de Estudios Sociales. (Vol.32), 2009 pp. 60-73

DURÁN, Carlos. ¿Es nuestra Isla para dos? (Disertación para optar al título de magister, Universidad de los Andes, 2006): Bogotá: Colección Prometeo, 2007

ESCOBAR, E. Comunidades Negras de Colombia en Defensa de Biodiversidad, Territorio y Cultura en: <http://imas2010.files.wordpress.com/2010/07/escobar-colombia-com-negras-defensa-de-la-biodiversidad.pdf>

FIGUEROA ARANGO, C. El desarrollo Sostenible a través de Mecanismos de Desarrollo Limpio, el Caso del Parque Ecológico Jepirichi de la Guajira Colombia. En: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis99.pdf>.

FLORES, A, NARANJO, M, Gobernanza Ambiental Trayectoria Institucional y Organizaciones Sociales en Bogotá: 1991-2010. En: http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/Gobernanza_final.pdf

FONTAINE, G., VLIET, G. V. & PASQUIS, R. Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina en: <http://imas2010.files.wordpress.com/2010/06/fontaine-vliet-intro-politicas-ambientales.pdf>

HERNANDEZ, A. Gobernanza Ambiental, Trayectoria Insitucional y Organizaciones Sociales en Bogotá: 1991-2010. En :<http://www.fundacioncarolina.es/eseS/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI53.pdf>

HERRERO, L, Fernandez, E. Renta Básica, sostenibilidad, sostenibilidad, transformación social. En:: http://www.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/Lopez_Herrero_y_Iglesias_Fernandez.pdf

INCODER, Informe de Caracterización Integral y Plan de Administración Integral, Bogotá, 2012.

INVEMAR, Diseño e Implementación de un Programa de Adaptación en las Áreas Insulares del Caribe Colombiano. Santa Marta, 2009.

Colombia, Ley 70 de 1993.

MADRIÑÁN, S y SÁNCHEZ, J.A-(Comp) Biodiversidad, Conservación y Desarrollo. Universidad de los Andes. 2012.

MÁIZ, R.. Igualdad, sustentabilidad y ciudadanía ecológica. Foro Interno, 11, 13-43,323, 2011

MANCERA, A y SOTELO, O Recuperación de Bienes de Uso Público en las Islas del Rosario y San Bernardo. Gestión y Ambiente, 2005 en:

MAVDT, Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia. Bogotá, Colombia: Panamericana Formas e Impresos S.A, 2001

MOGOLLÓN, D. Valoración Económica Ambiental del Parque Nacional Corales del Rosario, Universidad de los Andes, 2008.

MUÑOZ, F. Análisis de la Política Ambiental Colombiana en la década del 2000-2010, Semestre Económico, Vol.14, (30), pp 124-134, 2011.

NARVAEZ, I, La Política Ambiental del Estado: ¿Hacia un Colapso del modelo de Conservación? en

NARVÁEZ, I. La política ambiental del Estado: ¿Hacia el colapso del modelo de conservación? IN FONTAINE, G. & NARVÁEZ, I. (Eds.) Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía. Quito, Flacso. En: <http://imas2010.wordpress.com/modulo-2/75-2/>

NORTH, Douglas. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económica. 1995.

NUÑEZ DEL LEÓN, Lucrecia, Atributos de Buena Gobernanza Ambiental en Paisaje Clave de Guatemala para su adhesión a la Red Regional de Bosques Modelos en: <http://www.infoiarna.org.gt/media/file/areas/bosque/documentos/interna/NU%C3%91ES%20D.%20Aplicaci%C3%B3n%20de%20atributos%20de%20buena%20gobernanza%20ambiental%20en%20paisajes%20clave%20de%20Guatemala%20para%20su%20adhesi%C3%B3n%20a%20la%20red%20regional%20de%20bosques%20modelo..pdf>

OSORIO, J Estrategia Colectiva Para el Uso Sostenible de los Recursos Arrecifales en el Parque Nacional Corales del Rosario y San Bernardo, 2007.

PNUD. Índice sobre Desarrollo Humano 2011. México D.F: Ediciones Paraninfo S.A, 2011

PRIETO W .Desarrollo Local en Isla Grande: Un modelo probabilístico para la pobreza. Semestre Económico, Vol. 13, No 26, pp. 11-31, 2010

Resolución 679 de 2005, MADS.Por la cual se declara Área Marina Protegida del Archipiélago de las Islas del Rosario y San Bernardo e Isla Fuerte.se adopta su zonificación interna y se dictan otras disposiciones.

Resolución Número 0456, MAVDT. Elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible para el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

RINCÓN PEREZ, M. Desarrollo Sostenible, Principios, Aplicaciones y Lineamientos de política para Colombia. Colombia: Universidad del Valle Programa Editorial, 2010

RODRÍGUEZ, J. A. Homobiosfera en el afropacífico. Revista De Estudios Sociales, (32), 86-9 en <http://search.proquest.com/docview/233251442?accountid=13250>

SANCHEZ, N. Pobreza, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Revista Nomada, Vol 26, (3), pp 33-42, 2010

SERJE M. (Ed.) Desarrollo y Conflicto. Bogotá: Edición Kimpres.2010

UAESPNN (Productor). (2012). Impacto de los Sedimentos del Río Magdalena sobre los arrecifes coralinos de Isla del Rosario [Videograbación]. Colombia: Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. Recuperado el, de http://www.youtube.com/watch?v=vQ1CBzGDDTM&feature=youtube_gdata_pl ayer

UAESPNN, Plan de Manejo Ambiental del Parque Nacional Corales del Rosario y Archipiélago de San Bernardo, Seccional Caribe, 2006.

UAESPNN, TheNatureConservancy, Determinación de la Capacidad de Carga Turística de los Sitios de Alta Visitación del Parque Nacional Corales del Rosario y San Bernardo, 2011.

UNIVERSIDAD NACIONAL, Concepto Para la Corte Constitucional Sobre la Existencia de Comunidades Negras en Islas del Rosario.

URCUQUI, A. Conservación y Conflictos Socioambientales en la la Cuenca Medio Alta del Río Cali, Valle del Cauca Colombia, en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/eambientales/tesis99.pdf>

VARGAS DEL RIO, M, BRENNER, J. Gobernanza y Gobernabilidad en México, La experiencia de la Biosfera de Si´ anKaan, 2010 en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72618890005>

VARGAS HERNÁNDEZ, J.. Economía política ambiental global e internacional. Perú: Red Académica Iberoamericana Local-Global, 2009.

VÉLEZ, M. A. Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre la titulación colectiva en el pacífico vallecaucano. 2009 Revista De Estudios Sociales, (32), 74-84. <http://search.proquest.com/docview/233250099?accountid=13250>

VEGA, M. Hacia la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo Construcción del Pensamiento Ambiental Práctico a través de Una Política y una Gestión Ambiental Sistemica. Ecoe Ediciones, 2005.

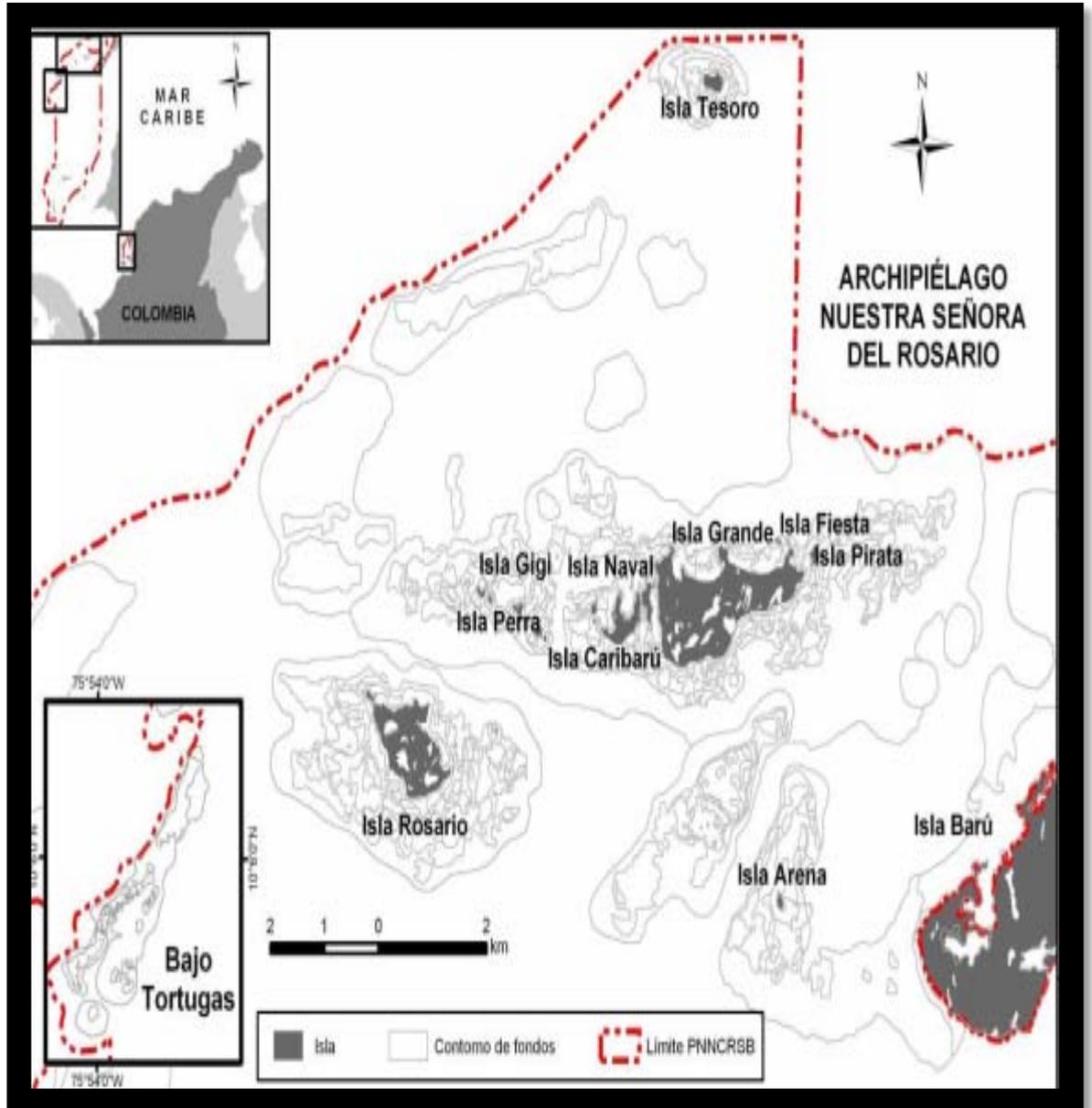
El Espectador, El 7 de noviembre de 2012 “el ECOPETROL reportó el hallazgo de gas natural en el pozo exploratorio Mapale I” en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-385826-ecopetrol-reporta-hallazgo-de-gas-natural-aguas-del-caribe>.

Semana 11 de diciembre de 1980 Un Rosario de Problemas. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/un-rosario-problemas/53403-3>.

Semana 25 de febrero de 2012 “Misión Imposible”. de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/mision-imposible/253948-3>

El Universal (2012) “Plataforma Off Shore Micheff ya esta en Mapalé 1”.en:<http://www.eluniversal.com.co/economica/plataforma-offshore-micchief-ya-esta-en-mapale-1>

ANEXO A. MAPA DE UBICACIÓN DE ISLA GRANDE



ANEXO B LISTA DE ENTREVISTAS Y CONVERSACIONES.

- 1.** Miriam Ponce, Residente de Isla Grande, 16 de Octubre de 2012
- 2.** Ever de la Rosa, Representante Legal de la Comunidad de Orika, 21 de Octubre de 2012
- 3.** Cesar Carvajal, funcionario del INCODER, 2 de Octubre de 2012
- 4.** Reynaldo Muñoz Cabrera, 15 de Octubre de 2012
- 5.** Ana Rosa Martinez, Lider Comunitaria de Orika, 27 de Octubre de 2012
- 6.** María Teresa del Castillo,
- 7.** Zugeidy Torres Anaya, Líder Comunitaria Ecoguía, 27 de Octubre de 2012
- 8.** BetildeCastrom, Nativa de Isla Grande, 22 de Octubre de 2012
- 9.** Nazly Torres, nativa de Isla Grande, 14 de Octubre de 2012
- 10.** AminDiaz, dueño del hotel Cocoliso, 23 de Octubre de 2012
- 11.** Rafael Rodríguez, funcionario de DIMAR, 30 de Septiembre de 2012

ANEXO C: ANÁLISIS DE LOS ACTORES DESDE EL ENFOQUE DE LA ECOLOGÍA POLÍTICA.

El análisis de las estructuras sociopolíticas en Islas Grande, se realizó en cuatro fases: la Primera Fase, se identificaron a los actores involucrados en el manejo de los recursos en Isla Grande. Una vez identificados los actores principales se procedió a realizar un análisis de los posiciones y motivaciones. En tercer instancia, se establecieron las estrategias y métodos aplicados por los actores y por último se determinó el resultado de dichas acciones.

1. ACTORES RELAVANTES.

Se identificaron cuatro grupos de actores en Isla Grande:

ACTORES GUBERNAMENTALES.

INSTITUCIONES	INTERESES	PODER
MADS, UAESPNN, CARDIQUE, DIMAR	Conservacionista	Político , económico e información
INCODER, MINISTERIO DEL INTERIOR	Recuperar el dominio del estado sobre el territorio	Político, económico, información
ALCALDIA DE CARTAGENA, ECOPETROL	Exploitar los Recursos Naturales.	Político, económico e información

ACTORES LOCALES

ACTOR	INTERESES	PODER
Comunidad Afro descendiente	Reconocimiento de sus derechos ancestrales. Titulación Colectiva.	Físico, información, moral, capacidad de influir en la agenda.
“Poseedores”	Claridad sobre los derechos de propiedad en el territorio	Físico, información, social, político y económico,

ACTORES SECUNDARIOS

ACTOR	INTERESES	PODER
Hoteles, Escuelas de Buceo	Económicos,	Económico, Social y Físico
Ong´s y centros de investigación	Mejorar la calidad de vida de la población a través del manejo sostenible de los recursos	Económicos, Morales, Sociales.

2. ANÁLISIS POSICIONES Y MOTIVACIONES.

ACTOR	POSICIÓN SOBRE LAS CAUSAS DE DETERIORO AMBIENTAL	MOTIVACIÓN
Entes gubernamentales interesados en la conservación	La población que habita en la Isla la causante del deterioro ambiental.	Cumplir con lo ordenado por el Fallo del Consejo de Estado del 24 de Noviembre de 2011. Conservar los ecosistemas marinos y costeros.
Entes gubernamentales interesados en recuperar los terrenos baldíos	Las islas son inadjudicables por lo tanto, la población que habitan en ella debe ser reubicada en el Proyecto de Ecoaldea	Recuperar las Islas del Rosario al ser bienes baldíos de la nación, no pueden ser adjudicadas. Realizar proceso de clarificación y revisión de los contratos de arrendamiento.
Entes gubernamentales interesados en la explotación de recursos no reponables.	Los recursos naturales pueden ser explotados siempre que se cumplan con los parámetros ambientales	Extraer los recursos naturales no renovables (gas, petróleo y azufre) para incrementar el desarrollo económico del país

ACTOR	POSICIÓN	MOTIVACIÓN
Actor local Comunidad Afrodescendiente de Isla Grande.	La Isla es territorio ancestral, ha estado habitada por nativos desde hace 300 años, los problemas de deterioro ambiental se deben por la sedimentación del Canal del Dique, la falta de planificación del desarrollo turístico,	Posibilidad de ser reubicados y desalojados de su territorio. Medidas coercitivas de la UAESPNN
“Poseedores”	Reconocimiento de los derechos de propiedad sobre los bienes adquiridos legalmente. El deterioro ambiental tiene múltiples causas.	Defender sus derechos sobre los bienes adquiridos
Empresas Privadas”	Incentivar el desarrollo turístico en la zona. El deterioro ambiental los afecta directamente	Explotación del paisaje y los recursos naturales.
ONG’S y Centros de Investigación	Se debe establecer el grado de deterioro ambiental en la zona. Con el fin de implementar normas que mitiguen el problema ecológico. Incluir a la comunidad en proyectos que favorezcan el uso sostenible de los recursos naturales	Ayudar a mejorar la calidad de vida de la comunidad.

3-ANÁLISIS DE LA ACCIONES, ESTRATEGIAS Y RESULTADOS

ACTOR	ACCIONES	RESULTADOS
<p>Entes gubernamentales interesados en la conservación</p>	<p>Medidas de carácter coercitivo sobre el manejo de los recursos que se encuentran en la zona. Expedición</p> <p>Regular las zonas de amortiguación a través de Área Marina Protegida.</p> <p>Crea comité de verificación para la elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible.</p>	<p>Las medidas implementadas han resultado ser ineficaces. La falta de presencia institucional ocasionaron el fracaso de las políticas, planes, programas y proyectos en torno a la conservación ambiental</p>
<p>Entes gubernamentales interesados en recuperar los terrenos baldíos.</p>	<p>Realizaron visitas a Isla Grande con el fin de realizar una caracterización de la zona.</p> <p>Concertaron mesas de dialogo con la comunidad nativa sobre la problemática que se presenta en la zona. Incluyeron dentro del mapa de Isla Grande, las viviendas de la Comunidad afro descendiente.</p>	<p>Lo anterior ha permitido establecer canales de comunicación con la comunidad afrodescendiente.</p>
<p>Entes gubernamentales interesados en la explotación de recursos no reconvables.</p>	<p>Desde principios de 2012 han realizado exploraciones cerca a Isla Grande. En noviembre se anunció el hallazgo de gas natural.</p> <p>Actualmente está en proceso de evaluación la solicitud de BHP Billion para explorar yacimientos de petróleo.</p>	<p>Han logrado imponer sus intereses en la agenda política.</p>
<p>Actor local Comunidad Afrodescendiente de Isla Grande.</p>	<p>Creación del consejo comunitario. Proceso de Titulación Colectiva. Fundación de Orika.</p>	<p>Tiene un mayor poder político y social.</p> <p>La comunidad se ha fortalecido.</p>
<p>“Poseedores”</p>	<p>Han intentado ejercer influencias sobre los entes</p>	<p>Las acciones emprendidas</p>

	gubernamentales Reconoce a la comunidad afrodescendiente, como un actor con intereses legítimos	por los poseedores no han derivado en ningún resultado.
Empresas Privadas	Realizan las actividades turísticas sin tener en cuenta la capacidad de carga y la presión que ejercen sobre los ecosistemas.	El auge del desarrollo turístico para la región Caribe, ha resultado positivo para este grupo, teniendo un mayor poder económico en la zona.
ONG'S y Centros de Investigación	Apoyo a la comunidad afrodescendiente en el proceso de titulación colectiva. Realizan programas y proyectos entorno a la educación ambiental Realizan investigaciones que permitan establecer las causas de la degradación ambiental en la zona	Mayor poder moral y social. Fortalecimiento de la Comunidad a las alianzas establecidas entre los dos actores

ANEXO D DESCRIPCIÓN PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA AMBIENTAL

Los principios de “buena gobernanza” ambiental son una propuesta de las Naciones Unidas basados en Graham (2003) que trata de dar orientaciones a la gestión ambiental de las áreas protegidas de forma que sean eficaces, eficientes y éticos. La eficacia de los sistemas de gobernanza se mide por el manejo sostenible de los recursos naturales. Además que reconocen la importancia de las interrelaciones de los actores y la horizontalidad de estas relaciones y validan la pertinencia del dialogo como herramienta principal para la conservación de recursos naturales. El análisis aquí propuesto se fundamenta en fuentes primarias y secundarias.

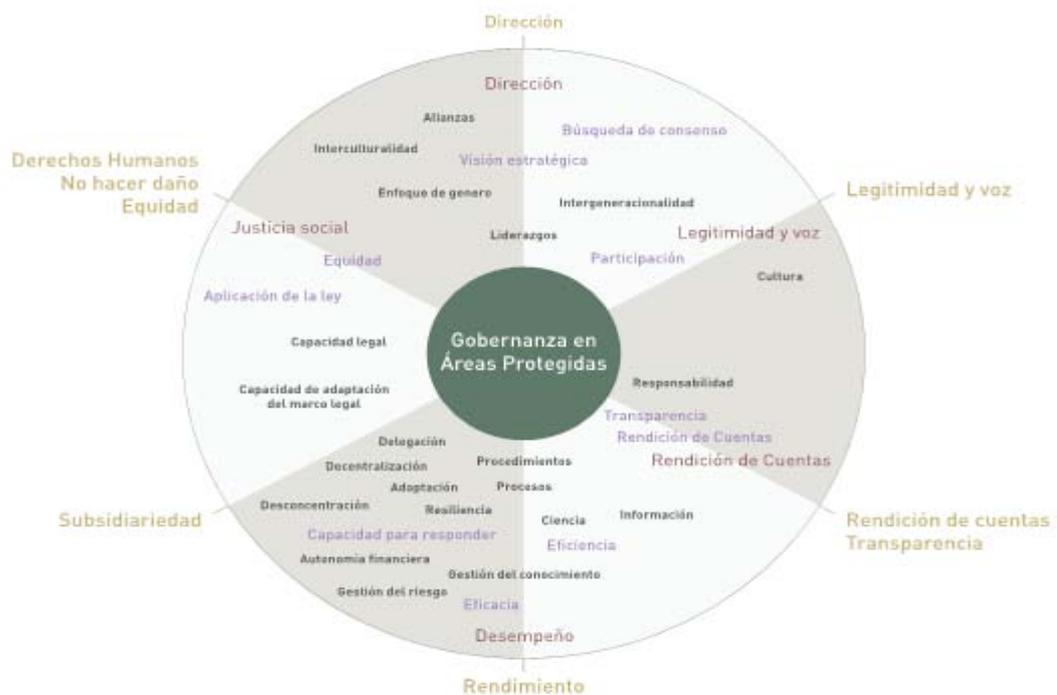


Figura 1: Principios de Buena Gobernanza propuesto por las Naciones Unidas basados en Graham (2003) .

LEGITIMIDAD Y REPRESENTATIVIDAD

Los parámetros establecidos para medir el grado de legitimidad y representatividad de la Gobernanza ambiental en Isla Grande fueron los siguientes:

Participación ciudadana e inclusión: El Modelo de Gobernanza Ambiental incluye a los actores locales con menores recursos en la toma de decisiones. Los actores cuentan con mecanismos para negociar sus intereses a menudo contrapuestos, existe una relación entre el gobierno y la sociedad basada en el dialogo. Tomando la siguiente escala de valor de participación se puede establecer el nivel de participación de los actores:



Descentralización en la toma de decisiones: Las decisiones sobre el manejo y uso de los recursos naturales se toman de forma horizontal o vertical.

Grado de Confianza entre los actores: En el área existe un grado de cooperación que permite alcanzar intereses mutuos, capacidad de dialogo y un reconocimiento de los actores.

Respeto a los derechos humanos: En el área se reconocen y respetan los derechos de las minorías étnicas establecidos por la ley 70 de 1993. Las decisiones en el área son tomadas luego de un previo consenso bajo los principios de justicia y equidad social.

ORIENTACIÓN Y DIRECCIONAMIENTO

Se considera que una gobernanza ambiental tiene ordenación y ordenamiento cuando cumple con los siguientes criterios:

Transparencia: Los actores deben contar con acceso democrático a la información sobre las decisiones y los resultados que afectan la biodiversidad del territorio.

Marco Normativo: El sistema institucional ambiental debe contar con un marco legal y jurídico que respalde las decisiones sobre el manejo de las áreas protegidas. Además este marco debe guardar congruencia con las orientaciones internacionales. Por otro lado la gobernanza ambiental se expresa a través de planes, programas y proyectos en las áreas protegidas.

Presencia Estatal: La presencia estatal se considera fundamental en el marco de la gobernanza ambiental como formulador de políticas públicas y dinamizador del proceso de la toma de decisiones, a través de instituciones capaces de implementar la gestión ambiental.

Liderazgo: Dentro de la gobernanza ambiental se necesita un actor con la suficiente legitimidad para conciliar intereses contrapuestos y dirigir conflictos. Se refiere también a que existe una orientación y una visión estratégica de la planificación para el desarrollo sostenible en el área.

EFICIENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La eficiencia de la gobernanza ambiental en las áreas protegidas se da cuando:

Capacidad de Respuesta: Es decir la capacidad del Modelo de Gobernanza para responder a las demandas, críticas y quejas de los actores involucrados.

Mecanismo de Control: Dentro de la gobernanza ambiental deben existir entes externos que garanticen el cumplimiento de las normas por parte de los actores sociales.

Rendición de cuentas: Se refiere a la capacidad de los entes gubernamentales encargados de las políticas públicas a dar explicar y justificar las acciones realizadas por la institución en aras de alcanzar sus objetivos.

Eficiencia-costos: Capacidad de los actores de obtener el máximo rendimiento de los recursos naturales al menor costo ambiental, es decir generar el menor impacto posible.

EQUIDAD

El principio de Equidad en la “buena gobernanza ambiental” hace referencia a la igualdad que tienen todos los actores amparados por los derechos fundamentales. Los criterios para medir la equidad en un área protegida son:

Justicia Social: La creación de áreas protegidas y la administración de las mismas, deben garantizar la igualdad de oportunidades para el desarrollo de una vida plena y condiciones del trabajo dignas. Es decir que las AMP no pueden vulnerar los derechos de los actores locales.

Reparación de daños: El sistema de gobernanza ambiental cuenta con los mecanismos necesarios para reparar social, moral y económicamente a los actores que se puedan ver afectados por las medidas implementadas.

ANEXO E ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE LEGITIMIDAD Y REPRESENTATIVIDAD

LEGITIMIDAD Y REPRESENTATIVIDAD

<p>Participación Ciudadana e Inclusión</p>	<p>El grado de participación de los actores locales (empresarios turísticos, comunidad afro descendiente, dueños de casas de recreo) en el ciclo de las políticas es tienen poca incidencia en las decisiones finales sobre el PNN-CRSB.</p> <p>Tomando la escala de los niveles de participación, los actores locales son informados y consultados en la etapa de planificación lo cual hace que no incidan en las políticas, esto conduce a conflictos, daño ambiental e injusticias. En el taller de la Elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible los actores locales fueron informados y consultados, pero no se les permitió participar de manera activa en todo el proceso.</p> <p>En cuanto a la aplicación del proceso de consulta de previa para la Comunidad Afro descendiente de Orika se encuentra que a la Comunidad no es consultada previamente sobre los planes, programas y proyectos que puedan afectar su autonomía.. En el caso del Taller de Elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible, funcionarias del MADS visitaron Isla Grande para invitar a los miembros de la comunidad, vulnerando su derecho colectivo a decidir sobre el manejo del territorio. Lo mismos sucede con los proyectos de exploración de petróleo y gas natural, en ningún momento se le ha consultado a la población afro descendiente.</p>
<p>Descentralización de las decisiones</p>	<p>La toma de decisiones en cuanto a la implementación de normas, programas y proyectos se realiza a nivel central, desde arriba lo que impide la participación activa de los actores locales (poseedores, empresarios turísticos, comunidad nativa) sobre los proyectos, programas y proyectos estatales para el manejo de los recursos naturales. Es importante resaltar que la planificación de dichos programas se da a nivel central sin tomar en cuenta la realidad social, económica, cultural y política de Isla Grande.</p> <p>La comunidad afro descendiente tiene poder <i>sobre</i> el uso</p>

	<p>de los recursos y ha podido disponer del territorio. Esto se evidencia en primer lugar con la venta de terrenos a la elite nacional en la década de los setenta y en segundo lugar con la fundación de Orika en el año 2001, la comunidad con el fin de defender su derecho sobre el territorio, tomo un lote al interior de Isla Grande para iniciar la construcción del pueblo.</p> <p>No existen espacios de diálogos para conciliar los intereses contrapuestos. Se observa que entre los entes estatales no hay ningún actor con la suficiente legitimidad y capacidad de conciliar interés potencialmente conflictivo de los diferentes grupos de actores identificados interesados en el uso y acceso de los recursos naturales. Tal y como lo afirma Duran (2007 ,p.8): “El papel del Estado difícilmente ha sido el de un facilitador que garantiza bienestar y la convivencia armónica entre todos los actores.</p>
<p>Grado de confianza entre los actores.</p>	<p>Se encuentra que el grado de confianza entre los actores locales y los entes gubernamentales es nula esto producto de la incertidumbre en torno a la posibilidad de estos ser desalojados.</p>
<p>Respeto por Los derechos humanos.</p>	<p>Las medidas de carácter coercitivo implementadas por la UESPNN como lo es resolución 1424 de 1996, prohíbe la construcción en el área protegida. En el caso del pueblo de Orika, los habitantes no han podido acceder a servicios públicos básicos como la luz y el agua potable, porque dicha medida la prohíbe, vulnerando los derechos de la población afro descendiente a llegar una vida digna y de calidad.</p> <p>En segundo lugar, el Plan de Manejo Ambiental restringe las zonas de pesca para la población afro descendiente esto pone en riesgo la seguridad alimentaria, generando una mayor inequidad social en la zona.</p> <p>En tercer lugar se encuentra que los entes estatales con sus medidas violan los derechos de la comunidad como lo es el derecho a existir como minoría étnica en la nación colombiano, a la integridad cultural y social y a la existencia.</p> <p>La (in) visibilidad y el no reconocer los derechos ancestrales de la población afrodescendiente en Isla Grande constituye una injusticia por parte del Estado colombiano</p>

ANEXO F ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE ORIENTACIÓN Y DIRECCIONAMIENTO POR PARTE DEL SISTEMA INSTITUCIONAL PARA EL CASO DE ISLA GRANDE.

ORIENTACIÓN Y DIRECCIONAMIENTO

MARCO NORMATIVO.

La resolución 679 del 31 de mayo de 2005, por el cual el MADS estableció el Área Marina Protegida del Archipiélago de las Islas del Rosario y San Bernardo e Isla Fuerte. Se articula con los propósitos de la agenda 21, resultante del convenio de Río de Janeiro en 1992, del Mandato de Yakarta sobre el Convenio de Biodiversidad Biológica, representando un cumplimiento por parte de Colombia a los compromisos adquiridos en tratados y convenios adquiridos a nivel internacional.

En el ámbito nacional Colombia, cuenta con algunas de las herramientas jurídicas para la protección del medio marino, insular y costero en Colombia. Ante ello el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al medio Ambiente (decreto ley 2811 de 1974) establece con respecto al mar y su fondo, que al estado le corresponde velar la protección del ambiente marino que constituye aguas, suelo, subsuelo y espacio aéreo del mar territorial y zona ecológica. Así en los artículos 165 y 166 reglamenta las actividades que tenga por objeto la explotación de recursos marinos y el ejercicio que pueda causar depredación del ambiente marino.

La ley 99 de 1993, creó el Ministerio de Ambiente encargado de la Gestión ambiental de los recursos naturales, creando también el Sistema Nacional Ambiental. El Ministerio del Medio Ambiente en el año 2000 promulgó la política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia, en este contexto las metas se dirigen al reordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas continentales y marinos, además del fomento para la investigación científica en temas relacionados al mar nacional y a la biodiversidad. Paralelamente establece el manejo integrado de *zonas costeras* (MIZC), el cual busca la participación articulada y efectiva de la administración litoral y las comunidades locales.

En el 2004, el Consejo Nacional Ambiental aprueba el Plan de Acción de la PNAOCI, a través del cual se creó el Subsistema de Áreas Marinas Protegidas Por su parte desde junio de 2007 la política nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC), iniciativa elaborada luego del consenso de 22 entidades a nivel nacional desarrolla como objetivo “promover el desarrollo sostenible del océano y de los espacios costeros, mediante los intereses marítimos de la nación y la puesta en marcha de estrategia que permitirán la cabal administración, aprovechamiento económico, beneficio público, conservación del ambiente , desarrollo sociocultural, vigilancia y control de dichos espacios jurisdiccionales” (Muñoz, 2010,p56).

Actualmente el PNN-CRSB cuenta con el Plan de Manejo de Ambiental expedido en el 2007, así como la Agenda Ambiental del Archipiélago de las Islas del Rosario desarrollada por CARDIQUE. Si bien es cierto lo anterior aún en no existe para el Área Marina Protegida, una delimitación sobre las zonas de amortiguación. Por lo tanto y en virtud de lo información encontrada y suministrada por los entes estatales la zona cuenta con un amplio marco normativo.

<p>Acceso a la Información</p>	<p>Los actores locales no cuentan con acceso a la información sobre las decisiones que afectan a Isla Grande. Esto se evidencio en el Taller de Modelo de Desarrollo Sostenible tanto los “poseedores” como los representantes de la comunidad afro descendiente desconocían los motivos por los cuales se realizaba dicho taller³⁶.</p>
<p>Presencia Estatal</p>	<p>En el caso de Isla Grande, el Estado hace presencia física a través de los funcionarios de PNN-CRSB, la Armada Nacional por los Guardacostas. Lo cual no quiere decir que dichas instituciones la capacidad gestionar los programas, planes y proyectos a favor de la protección ambiental.</p> <p>Cardique entidad que tiene jurisdicción sobre el área visita el área esporádicamente, debido a la falta de recursos para movilizarse constantemente hacia la Isla³⁷.</p>

³⁶Diario de Campo, 22 y 23 de Octubre de 2012

	<p>El relato de Ana Rosa Martínez reafirma lo anteriormente expuesto sobre la presencia de las entidades encargadas de la gestión ambiental:</p> <p>“Parque yo sé que vigila desde el espacio público hasta el agua, INCODER casi no viene, pero a veces viene. Viene Cardique y vigila el territorio, pero ahora en este tiempo como dice mi compañero Ever, Parque saca foto le tira la bolita a Cardique y allá tiene unos montones de nosotros y casi ya no se sientan con nosotros a dialogar , sino que siempre vienen a discutir con nosotros, a prohibirnos”³⁸</p>
<p style="text-align: center;">Liderazgo</p>	<p>Tomando en cuenta el análisis de los actores es posible afirmar que no existe un liderazgo efectivo en el área.</p> <p>.Se observa que entre los entes estatales no hay ningún actor con la suficiente legitimidad y capacidad de conciliar interés potencialmente conflictivo de los diferentes grupos de actores identificados interesados en el uso y acceso de los recursos naturales. Tal y como lo afirma Duran (2009,p.8): “El papel del Estado difícilmente ha sido el de un facilitador que garantiza bienestar y la convivencia armónica entre todos los actores.</p> <p>La falta de liderazgo estatal genera que los planes, programas y proyectos no cuenten con un direccionamiento que permita su implementación.</p> <p>En los talleres de Elaboración de Modelo de Desarrollo Sostenible se logró consolidar una visión estratégica a largo plazo entre los actores involucrados:</p> <p>En el año 2040 el Área Marino Protegida de islas del Rosario, San Bernardo, Baru, e isla fuerte, esta posesionada a nivel nacional e internacional como territorios insulares en el caribe colombiano por un turismo sostenible que beneficia la calidad de vida de sus habitantes quienes practican los valores de la identidad cultural, tolerancia, solidaridad, compromiso y sentido de pertenencia, promoviendo la conservación y el</p>

³⁸ Entrevista realizada el 20 de Octubre de 2012.

	<p>aprovechamiento sostenible de los recursos culturales a través de la implementación de alternativas de vida, con un compromiso del gobierno nacional, regional y local, grupos comunitarios organizados y grupos étnicos minoritarios reconocidos fortalecidos y del sector productivo que contribuyan a mejorar la seguridad, la conectividad, la educación, la salud y la infraestructura con normatividad transparentes a largo plazo. Esa es entonces la visión 2040 construida colectivamente entre ayer y hoy, continuamos confiando con el proceso en la metodología, en el equipo facilitador³⁹</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³⁹Taller de Elaboración de Modelo de Desarrollo Sostenible para el Archipiélago de Islas del Rosario, San Bernardo e Isla Fuerte, realizado el 24 de Octubre de 2012.

ANEXO G ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

EFICIENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

<p>Eficiencia-Costos</p>	<p>La falta de planeación y de ordenamiento al desarrollo turístico, aumenta el deterioro ambiental de la zona, generado ineficacia de las medidas concentradas</p>
<p>Evaluación de la Gestión Ambiental</p>	<p>Hasta el año 2012, no se ha realizado evaluación a la agenda de gestión ambiental elaborada por Cardique. Se desconoce el alcance de las acciones realizadas por Cardique.</p>
<p>Capacidad de Respuesta</p>	<p>La capacidad del modelo de gobernanza por lograr la coordinación entre actores estratégicos es limitada. Esta situación ocasiona que los problemas de los actores rara vez llegan a ser resueltos.</p>
<p>Mecanismos de Control</p>	<p>Vale la pena resaltar que en el caso de Isla Grande y su problemática ambiental existen mecanismo de control externos capaces de presionar a los entes encargados de establecer los parámetros para la conservación del Área Marina Protegida.</p>
<p>Rendición de cuentas</p>	<p>Se observa en el AMP que los entes gubernamentales no realizan rendición de cuentas ante las demás actores locales. Ejemplo de esto son los ingresos obtenidos por el INCODER desde el 2006 por los contratos de arrendamientos, durante seis años no se brindó información a la población sobre el paradero o destino de los dineros. Por otro lado, el PNN-CRSB es el parque que mayores entradas genera al UESPNN pero dichos ingresos no se traducen en proyectos que contribuyan al desarrollo sostenible</p>

ANEXO H. ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD

EQUIDAD

<p>Justicia Social</p>	<p>En el caso de Isla Grande se puede afirmar que la Comunidad Afrodescendiente, no cuenta con igualdad de oportunidades para el desarrollo de una vida plena. Un ejemplo de esto la zonificación del Plan de Manejo Ambiental, la cual prohíbe pescar en ciertas áreas poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de la población.</p> <p>El término utilizado por varios entes gubernamentales para referirse a ellos como “invasores”, es una forma simbólica para desconocer los derechos que como ciudadanos tienen.</p> <p>La creación del PNN-CRSB, no fue en ningún momento concertada con las comunidades que limitan en las áreas circundantes. Ni mucho menos las medidas implementadas a lo largo de tres décadas. Las cuales desconocen sus derechos sobre el territorio y pone en riesgo el bienestar de la población</p>
<p>Reparación de Daños</p>	<p>Un modelo de gobernanza ambiental equitativo, posee la suficiente capacidad para reparar los daños causados por las medidas que se implementen en aras de la conservación. En el caso de Isla Grande, los afectados no han sido reparados por los entes estatales, generando mayores brechas de desigualdad.</p>

