

LÍMITES DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO AL TURISMO: EL CASO DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EN LA ISLA DE PROVIDENCIA

Andrés Felipe Peña Bernal¹

Monografía de grado

Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

Bogotá, Colombia 2015

¹ Estudiante de jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Ex miembro del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario. Defensor de los derechos humanos. Ha trabajado en Abogados Sin Fronteras Canadá y en la Fundación Hemera. Correo electrónico andresfelipe2211@gmail.com.

ÍNDICE

INDICE DE TABLAS E IMÁGENES.....	i
RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO 1. EL TERRITORIO PROPIO Y LOS RAIZALES EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.....	8
1.1 Acercamiento a la historia de los raizales.....	8
1.2 La especial protección ambiental de las islas de Providencia y Santa Catalina	13
1.3 Los raizales en Providencia y Santa Catalina	17
1.3.1 <i>¿Quiénes son los raizales?</i>	17
1.3.2 <i>¿Los raizales son afrodescendientes?</i>	17
1.3.3 <i>¿Cuál es el territorio raizal?</i>	18
1.3.4 <i>¿Los raizales son titulares de territorios colectivos?</i>	19
1.3.5 <i>¿Los raizales tienen autoridades propias?</i>	20
1.4 La especial protección nacional e internacional de los raizales.....	20
1.4.1 <i>Derecho internacional de los derechos humanos</i>	20
1.4.2 <i>Especial protección constitucional</i>	23
1.4.3 <i>Legislación especial raizal</i>	29

CAPÍTULO 2. EL TURISMO SOSTENIBLE Y LOS RAIZALES DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.....	31
2.1 El turismo un objeto complejo e interdisciplinario.....	31
2.1.1 <i>Los estudios del turismo</i>	34
2.1.2 <i>El turismo y la sostenibilidad ambiental</i>	36
2.2 El modelo de desarrollo turístico en el municipio de Providencia y Santa Catalina ..	40
2.2.1 <i>Plan de Desarrollo Turístico Sostenible</i>	41
2.2. 2 <i>Plan de Desarrollo Municipal 2012 -2015</i>	45
2.2.3 <i>Esquema de Ordenamiento Territorial</i>	46
2. 3 Los antecedentes del modelo turístico: el caso de los megaproyectos turísticos en Providencia.....	48
2.3.1 <i>Centro de Buceo Internacional</i>	50
2.3.2 <i>Caribbean Village Mount Sinaí</i>	52
2.3.3 <i>Base de guardacostas</i>	57
CAPÍTULO 3. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL TURISMO. EL CASO DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL	60
3.1 El ordenamiento territorial.....	60
3.1. 1 <i>El ordenamiento ambiental del territorio</i>	62
3.1.2 <i>Las áreas protegidas y la zona amortiguadora figuras de ordenamiento ambiental del territorio</i>	63

3.1.3 <i>El ordenamiento territorial, el derecho de propiedad y la función social y ecológica de la propiedad</i>	67
3.2 El caso de la remodelación y ampliación del aeropuerto.....	70
3.2.1 <i>Usos del suelo en la zona amortiguadora</i>	74
4. CONCLUSIONES	82
BIBLIOGRAFÍA	88

INDICE DE TABLAS E IMÁGENES

Cuadro No. 1 Zonificación Reserva de Biosfera Providencia y Santa Catalina.....	15
Cuadro No. 2. Conceptos generales turismo	33
Cuadro No. 3 Principios Plan de Desarrollo Sostenible.....	42
Imagen No. 1 Comparación hotel Miss Elma Vs Deep Blue	49
Imagen No. 2 Hotel Caribbean Mount Sinae	53
Imagen No. 3 Base de guardacostas.....	58
Cuadro No. 4 Usos de suelo zona amortiguadora	77

RESUMEN

El presente trabajo comenzará por abordar los antecedentes históricos y la caracterización del grupo étnico raizal desde una perspectiva jurídica enfocada en el turismo, el medio ambiente y la especial protección nacional e internacional del grupo étnico para el caso de la isla de Providencia, Colombia. A continuación se realizará un análisis del fenómeno turístico, incluyendo aspectos relacionados con los estudios del turismo y el desarrollo sostenible de esta actividad. A partir de este análisis, se examinarán los antecedentes y las características del modelo actual de desarrollo turístico en el municipio de Providencia y Santa Catalina.

En el marco de los resultados del análisis anterior, se realizará una exposición de los aspectos jurídicos relacionados con el ordenamiento ambiental del territorio en el caso de la ampliación y remodelación del Aeropuerto el Embrujo en zona amortiguadora del Parque Nacional Natural *Old Providence and Mc Bean Lagoon*. Por último se expondrán las conclusiones y algunas recomendaciones.

Palabras Clave: Providencia y Santa Catalina, turismo, ordenamiento ambiental del territorio, zona de amortiguamiento, parque nacional natural y raizales

ABSTRACT

This paper begins by addressing the historical background and the characterization of the raizal ethnicity from a legal perspective focused on tourism, the environment and the special national and international protection of ethnicity in the case of Providencia Island, Colombia. Later, the reader will find an analysis of tourism that includes aspects related to

the studies of tourism and the sustainable development of this activity. From this analysis, background and characteristics of the current model of tourism development in the municipality of Providencia and Santa Catalina is examined.

As part of the results of the foregoing analysis, a statement of the legal aspects related to environmental planning in the case of the expansion and renovation of the Embrujo Airport zone adjacent to Natural National Park *Old Providence and Mc Bean Lagoon*. Finally some general conclusions and recommendations will be made.

KEY WORDS: Providencia y Santa Catalina, tourism, to environmental planning, adjacent zone, natural national park and raizales.

INTRODUCCIÓN

El turismo en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (en adelante “Archipiélago”) adquiere un papel relevante luego de la declaratoria de estas islas como *puerto libre* en el año 1953 (Meizel, 2003). Esta declaratoria permitió una mayor apertura de la economía y el ingreso de nuevos competidores en el mercado. Para San Andrés, los nuevos competidores del sector turístico se evidenciaron con el ingreso a la isla de multinacionales compañías hoteleras y la construcción de grandes obras de infraestructura en competencia con el turismo nativo¹.

Si bien la declaratoria de puerto libre cobija también a Providencia y Santa Catalina, el desarrollo económico del turismo fue diferente en estas islas (Meizel, 2003). En parte, por el proceso histórico liderado por la comunidad raizal que cuestiona y se opone al desplazamiento económico y cultural y a la pérdida del territorio propio de los habitantes nativos de estas islas. Este proceso ha sido liderado protagónicamente por una organización local denominada *Veeduría Cívica Old Providence*² junto con otras organizaciones y

¹ Así, por ejemplo, la sociedad Decameron Colombia S.A es una cadena hotelera internacional con una fuerte presencia en el Mar Caribe. En San Andrés cuenta con cinco de los hoteles más lujosos: el Maryland, Mar Azul, Aquarium, San Luis y el Isleño (Decameron, 2015). Este último es uno de los más tradicionales de la isla y recientemente fue concesionado a la empresa hotelera luego de un proceso de oposición a su venta por parte de la comunidad raizal (CE, Sentencia 9-10-2010).

² La Veeduría Cívica Old Providence es una organización colectiva que fue reconocida mediante Resolución No. 6932 de diciembre 27 de 1994. De acuerdo con el acto de creación, la Veeduría es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro. Dentro de su objeto se encuentra la defensa de la cultura raizal, incluyendo

personas que se oponen a la entrada de proyectos turísticos foráneos, nacionales o extranjeros (así como a otro tipo de proyectos) que pongan en riesgo la integridad del patrimonio natural y cultural en las islas³.

Esta oposición tuvo su más fuerte manifestación en los años 90's y se concretó con la imposibilidad de que algunas empresas turísticas foráneas que amenazaban la integridad raizal entraran a las islas. Así, en el año 1992 parte de la comunidad se opuso a la construcción del Centro Internacional de Buceo en el cual pretendía usurpar la playa de Suroeste, utilizada tradicionalmente para las carreras de caballos⁴ y donde se ubicaba un cementerio raizal.

Como parte de la estrategia de oposición a los proyectos hoteleros en Providencia y Santa Catalina se han creado una pluralidad de instrumentos jurídicos. Entre los más importantes mecanismos se encuentra el Plan de Desarrollo Turístico Sostenible, el Esquema de Ordenamiento Territorial y la declaración del Parque Nacional Natural *Old Providence and Mc Bean Lagoon* (en adelante "*PNN Mc Bean Lagoon*").

la lengua, la cultura y el rescate de las claves del pensamiento raizal para la defensa del derecho a la identidad en el municipio de Providencia y Santa Catalina, también incluye objetivos como la construcción de un ciudadanía participativa y activa en los asuntos públicos de las islas.

³ Al respecto ver: Peña, A. F. (2014). El Plan San Andrés y la amenaza del turismo foráneo en las islas de Providencia y Santa Catalina. *Actualidad Étnica*. Recuperado de <http://actualidadetnica.com/opinion/opinion-col-01/columnistas/8979-elplansanandr%C3%A9sylaamenazadelturismofofor%C3%A1neoen-las-islas-de-providencia-y-santa-catalina.html>.

⁴ Las carreras de caballo son una práctica de los raizales. Tradicionalmente en la isla de Providencia los raizales se reúnen en la playa de Sur Oeste para realizarlas.

La declaración del *PNN Mc Bean Lagoon* tuvo como antecedente la suspensión de la licencia que permitía la construcción de un complejo turístico denominado *Caribbean Village Mount Sinai*, el cual sería construido en la actual zona amortiguadora del PNN y amenazaba la conservación del manglar más grande e importante de Providencia.

Actualmente, como consecuencia del fallo de la Corte Internacional de Justicia, que otorgó soberanía a Nicaragua sobre el territorio marítimo del Archipiélago colombiano, el gobierno nacional expidió el *Plan San Andrés* con el objeto de fomentar el –desarrollo– de las islas. Esta estrategia está compuesta por diferentes medidas de carácter tributario, económico y social.

En relación con Providencia y el turismo, el Plan San Andrés, busca desarrollar diferentes obras de infraestructura como la construcción de la marina de yates, el hotel SPA, el dragado del canal de acceso, la remodelación y ampliación del Aeropuerto el Embrujo, entre otras iniciativas (Decreto 295 del 27 de febrero de 2013). También, el Plan consagra la revisión y expedición de un nuevo esquema de ordenamiento territorial para el municipio de Providencia y Santa Catalina (Decreto 1860 del 30 de agosto de 2013).

En razón de la complejidad del conflicto asociado a la construcción de proyectos hoteleros en las islas, la presente investigación no pretende explicar todo el fenómeno político, cultural, económico y social que surge en torno al turismo en el municipio de Providencia y Santa Catalina ni realizar un examen exhaustivo de los proyectos indicados en el Plan San Andrés, tampoco su compatibilidad con el derecho nacional e internacional.

Por su parte, la presente monografía busca establecer si las normas relacionadas con el ordenamiento ambiental del territorio del *PNN Mc Bean Lagoon* son suficientes para evitar la construcción de proyectos asociados al sector turístico y hotelero que pongan en riesgo la conservación del área protegida. Para el análisis se examinó el uso de la figura del ordenamiento ambiental del territorio como mecanismo para la protección del PNN de los efectos negativos del avance del turismo en el caso del municipio de Providencia y Santa Catalina. En particular se realizó un análisis de las normas del uso del suelo de la zona amortiguadora del *PNN Mc Bean Lagoon* usando como clave el proyecto de remodelación y ampliación del Aeropuerto el Embrujo en Providencia.

Dado que la metodología utilizada no busca crear una teoría o procedimiento que explique el fenómeno planteado, sino aportar desde el componente jurídico algunos elementos que puedan servir de sustento para la toma de decisiones sobre el modelo turístico que se busque implementar en las islas de Providencia y Santa Catalina, se utilizó el tipo investigación-acción en razón de que dicho modelo busca que la investigación pueda incidir o aportar en una situación concreta (Ávila & Martínez, 2010).

Para el desarrollo de la monografía se seleccionaron varios métodos que en su conjunto permitieron alcanzar los objetivos planteados. Por un lado, se recurrió al método histórico con el fin de estudiar los hechos, dichos antecedentes permitieron encontrar explicaciones al proceso de oposición de la comunidad raizal a la construcción de proyectos asociados al sector turístico y hotelero que representen un riesgo para la integridad cultural.

Las técnicas de investigación fueron prevalentemente de análisis documental, pero incluyeron técnicas de medición empírica mediante la observación participante, la cual permitió entender el contexto social en la cual se inscribió la investigación. Además, la investigación se complementó con los datos recopilados durante la visita al municipio durante los primeros quince días del mes de diciembre del año 2013.

Con relación al análisis documental, éste fue principalmente jurídico y tuvo como objetivo conocer las disposiciones acerca del ordenamiento territorial en la isla de Providencia y Santa Catalina. También se indagó en fuentes periodísticas y se recaudó información oficial a través de derechos de petición dirigidos al municipio de Providencia y Santa Catalina.

Además, la investigación se complementó con los conocimientos y experiencia adquirida en el año 2013 en el acompañamiento a la comunidad raizal de Providencia como miembro del Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario y la incondicional colaboración de la *Veeduría Cívica Old Providence*. Por último, la investigación fue dirigida por la profesora Gloria Amparo Rodríguez, Directora de la Línea de Investigación en Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario.

CAPÍTULO 1. EL TERRITORIO PROPIO Y LOS RAIZALES EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.

1.1. Acercamiento a la historia de los raizales

El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un grupo de islas del Mar Caribe que conforman el único departamento de Colombia sin territorio continental. Las islas se encuentran situadas al norte del mar de las Antillas a 110 kms de las costas de Nicaragua y a 750 kms del noroeste de las costas colombianas (Gobernación San Andrés, 2015). Providencia y Santa Catalina están ubicadas a 20 minutos por aire de San Andrés, Providencia tiene una extensión de 17 kms² y se encuentra unida a la isla de Santa Catalina por medio de un puente. Juntas, estas dos últimas, constituyen el único municipio del departamento.

Sobre el poblamiento prehispánico de las islas no existe evidencia arqueológica pero al parecer los primeros habitantes fueron los indígenas *miskitos*, grupo étnico que habitaba en los actuales territorios de Honduras y Nicaragua, que visitaban el Archipiélago en búsqueda de alimentos (Meizel, 2003).

Aunque no se conoce el descubrimiento oficial de estas islas, algunos historiadores afirman que fue el 25 de noviembre del año 1510 (día se Santa Catalina), por parte de la expedición española a cargo de Diego de Nicuso (Lorine, 1997).

Durante los siglos XVI, XVII y XVIII, las islas empiezan a ser habitadas por piratas, contrabandistas, colonizadores holandeses y puritanos ingleses. De igual forma, fueron

objeto de disputas territoriales por parte de los imperios español e inglés. La isla de Providencia durante estos primeros años de colonización fue llamada San Catalina por los españoles; Katherine por los puritanos ingleses y *Old Providence* por los ingleses y holandeses (Pedraza, 1984).

Uno de los hechos más importantes para Providencia fue la llegada de los puritanos provenientes de diferentes colonias inglesas, quienes arribaron a la isla por medio de la *Compañía Inglesa en Providencia y Santa Catalina* conformada en 1569 (Parsons, 1985) a bordo del *SeaFlower* con destino al nuevo mundo (Meizel, 2003).

El plan era convertir la isla de Old Providence en el centro de sus actividades productivas y comerciales en las Indias Occidentales, porque sus suelos eran fértiles y había abundante agua, condiciones favorables para el establecimiento de todo tipo de cultivos; pero sobretodo brindaba mayores opciones para la protección de los colonizadores. (Mow, 2009, p. 3)

De acuerdo con los estudios históricos, los puritanos fueron los primeros en establecer colonias para el desarrollo de proyectos agrícolas e introducir a los esclavos africanos. Para el año 1637, los esclavos representaban cerca del 50% de la población de Providencia (Mow, 2009).

Fue con la firma del tratado de Versalles de 1783 cuando Inglaterra reconoce el dominio español sobre el Archipiélago (Abello & Mow, 2008). Su dominio finaliza hasta el 23 de junio de 1822 cuando el cabildo de Providencia firma la adhesión a la Constitución de Cúcuta y, un año después, lo realizó el cabildo de San Andrés, constituyéndose en territorio colombiano desde entonces (Eastman, 1992).

Durante el siglo XIX no existía por parte del gobierno central un interés real en gobernar las islas. Sin embargo, durante este siglo surgen dos factores que evidencian la necesidad de demostrar soberanía y presencia de las autoridades del gobierno colombiano en el territorio insular. Por un lado, cumplir con el proyecto de integración nacional establecido por la Constitución de 1886, que instauraba la religión católica y el castellano como idioma oficial. Por otro lado, la pérdida de Panamá que influyó la necesidad de demostrar soberanía sobre el territorio nacional (Torres, 2012).

Así, con el objeto de hacer parte a los raizales del proyecto de nación establecido por la Constitución de 1886, se instauró el castellano como idioma oficial y se implantó la enseñanza de la religión católica. Dicho proceso de asimilación es conocido como la colombianización de los raizales y consistió en reducir la influencia de la cultura raizal.

(...) para ello, se nombraron en la mayoría de puestos públicos, con injerencia en el desarrollo de la isla, a colombianos enviados del interior del país. La educación pública era, en su totalidad, en español, y dirigida por miembros de la iglesia católica. Además, el Gobierno ofreció ayuda económica a familias de Colombia continental que quisieran establecerse de manera permanente en la isla. (Yabrudy, 2011, p. 2)

Además del proceso de colombianización señalado, se sumó, en el año 1953 la declaratoria de las islas de San Andrés, Providencia y San Catalina como Puerto Libre⁵ por parte del presidente de la época, el General Rojas Pinilla.

⁵ De acuerdo con la Ley 915 de 2004, norma por la cual se ratifica el estatus de Puerto Libre de toda el área del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se entiende por Puerto Libre la

(...) entre 1954 y 1979 se consolida el modelo de puerto libre y la consecuente exención de impuestos de ingreso y salida de mercancías, el arribo del sistema bancario y crediticio nacional; se presentan cambios significativos en el tamaño y la estructura de la población y se impone el clientelismo. Inicia la formación de una amalgama de culturas llena de contrastes, entre recién llegados y nativos y el proceso de “desterritorialización” y “marginalización”. (Mow, 2009, p. 5)

La declaratoria de puerto libre motivó a comerciantes de todo el mundo, principalmente judíos y árabes, para que fueran a establecer actividades económicas en San Andrés. Asimismo, habitantes del norte de Colombia encontraron una oportunidad de empleo en la isla. Este conjunto de cambios condujo a un crecimiento económico y poblacional en el territorio insular (Yabrudy, 2011).

Durante los años siguientes a la declaratoria de puerto libre, el crecimiento económico tuvo consecuencias positivas a corto plazo, ya que ayudó a desarrollar las actividades económicas. Sin embargo, como lo señala Yabrudy (2011) “(...) tuvo consecuencias negativas en el largo plazo, tanto en el aspecto social como económico de los raizales, que se vieron, relegados y, en algunos casos, desplazados dentro en un territorio que les perteneció por varias generaciones” (p. 3).

zona geográfica a la cual “pueden llegar libremente, sin limitaciones de cupo o cantidad y sin el pago de tributos aduaneros, todo tipo de mercancías, bienes y servicios, de procedencia extranjera o de una Zona Franca Industrial de Bienes y Servicios, para su consumo local, ser comercializadas, reembarcadas, reexportadas o para su nacionalización”.

Las consecuencias de la apertura económica de la isla de San Andrés generaron el rápido crecimiento poblacional, la apertura del comercio y del turismo (Meizel, 2003). Lo anterior, tuvo efectos en el medio ambiente (Sánchez, 2012), en la economía de las islas y en la cultura de las personas que la habitaban tradicionalmente (Meizel, 2003). Las consecuencias sobre el medio ambiente se han podido evidenciar de manera más directa, en primer lugar, en la escases y contaminación de aguas superficiales, subterráneas y litorales; en segundo lugar, en el desordenado desarrollo urbano que ha transformado el medio natural, en especial la afectación a manglares y marismas que se han desecado; en tercer lugar, la sobrepoblación de las islas que la coloca como una de las más pobladas del Caribe, con una población aproximada de más de 60.000 habitantes en un territorio de 30 kms²; en cuarto lugar, en menor medida, la excesiva producción de desechos y el deficiente manejo de las basuras (IDEA & Universidad Nacional, 2006).

Si bien la declaratoria de puerto libre cobija también a Providencia y Santa Catalina, el desarrollo económico y social es diferente en estas islas, el modelo adoptado por San Andrés no ha sido aceptado por Providencia, lo que ha permitido una mayor conservación de su patrimonio cultural y natural (Sánchez, 2012) y ha generado un amplio debate sobre la manera cómo se debe administrar el territorio, los recursos ambientales y la actividad turística en las islas.

1.2. La especial protección ambiental del municipio de Providencia y Santa Catalina

Durante la Conferencia General de la Unesco de 1971, se dio inicio al Programa sobre Hombre y Biosfera, el objetivo era lograr los conocimientos científicos necesarios para una gestión sólida y sostenible de la tierra por medio de la investigación multidisciplinaria. Entre los diferentes programas diseñados para cumplir su objetivo, se creó el Programa de Reservas de la Biosferas con el fin de identificar áreas geográficas representativas de los diferentes hábitats del planeta; conocidas como Reservas de la Biosfera. De acuerdo con la UNESCO (1998) las reservas tienen tres grandes objetivos: la “conservación de la diversidad biológica y cultural; proporcionar modelos de ordenamiento territorial y sitios experimentales para el desarrollo sustentable; servir como observación permanente del medio ambiente, la educación y la capacitación” (p. 1).

Hasta el año 2014 existían 631 reservas de la biosfera en 119 países en el mundo (UNESCO, 2014). En Colombia han sido identificadas las siguientes cinco: Cinturón Andino, El Tuparro, Sierra Nevada de Santa Marta, Ciénaga Grande de Santa Marta y el *Seaflower*.

De acuerdo con el entonces Ministerio del Medio Ambiente (1995) cada una de las zonas identificadas como reservas de la biosfera, tienen las siguientes características:

- Cada Reserva de Biosfera conserva modelos de ecosistemas característicos de cada una de las regiones naturales del mundo.

- Es una zona terrestre, costera o marina de la que el hombre es parte integrante y es administrada de acuerdo a objetivos que van desde una completa protección hasta una producción sostenible pero no intensiva (...).
- Es un centro regional de observación, investigación y enseñanza técnica y práctica, de ecosistemas naturales y artificiales
- Es un lugar en el que las autoridades gubernamentales, científicas, administradoras y la población local cooperan en la creación de un programa modelo del manejo de la tierra y el agua, para satisfacer las necesidades humanas y al mismo tiempo conservar los procesos naturales y los recursos biológicos.
- Finalmente, cada reserva de biosfera es un modelo de cooperación para conservar y utilizar los recursos para el bienestar de la población mundial y la población local de manera particular. (Ministerio del Medio Ambiente, 1995)

En Colombia, la reserva del *Seaflower* se ubica dentro de la jurisdicción del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esta reserva fue reconocida mediante mandato legal en el año 2000 por medio del parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 99 de 1993.

Con el objetivo de adoptar las medidas correspondientes para consolidar la reserva de la biosfera, el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Providencia y Santa Catalina, Acuerdo No.015 del 28 de diciembre del 2000, señala que Providencia está compuesta por una zona núcleo y una zona amortiguadora organizada de la siguiente forma:

Zona	Unidad en zona insular
Núcleo	Zona de reserva forestal que incluye <i>The Peak</i> , predio de la Gobernación, especies de flora y fauna típicas de bosque seco tropical antillano manglares presentes en las islas de Providencia y Santa Catalina (Santa Catalina, Town-Jones Póint, Southwest Bay, Manchineel Bay y Old Town). Conservación y flora ictiológica bosque de manglar; que incluye el bosque denso destinado a la conservación de reservas hídricas y el matorral de porte medio, conservación del suelo y agua (mangle blanco, mangle rojo, mangle negro y mangle botón)
Amortiguamiento	Todo el resto del área de las islas excepto las denominadas anteriormente como zonas núcleo

Fuente: tomado de Colombia, Consejo Municipal del Municipio de Providencia y Santa Catalina, Acuerdo No.015 del 28 de diciembre del 2000. Para lograr los objetivos funcionales, las reservas de la biosfera se encuentran zonificadas por una zona núcleo, una zona amortiguadora y una zona de transición. La primera es destinada para la conservación y la investigación, mientras que las restantes buscan alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. En particular la zona amortiguadora busca proteger a las zonas núcleo. (Ministerio del Medio Ambiente, 1995)

También, con idéntico objetivo, el 13 de septiembre de 1995 fue creado el *PNN Mc Bean Lagoon* mediante la Resolución No. 1021 del mismo año, la cual fue posteriormente modificada por la Resolución No. 013 del 9 de enero de 1996 en lo referente a los linderos y la zona de amortiguamiento. El PNN es administrado por la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales de Colombia (UPNN), se encuentra ubicado en el costado

nororiental de la isla de Providencia y es la única área protegida de carácter nacional de esta zona insular. Incluye en su porción terrestre, una colina conocida como Iron Wood Hill, una zona de manglar, los cayos de Crab Cat y Three Brothers Cays. La porción marina corresponde al 90% del total del área protegida e incluye una barrera de arrecife (IDEA & Universidad Nacional, 2006).

También, la isla de Providencia cuenta con el Parque Regional *The Peak*; el cual está localizado en la mayor elevación de Providencia, a 360 metros sobre el nivel del mar (msnm), en un área protegida de propiedad de la Gobernación del Archipiélago. El parque hace parte de la zona núcleo del bosque seco de la reserva del *SeaFlower* y fue declarado como Parque Natural Regional en el año 2007 por parte de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (en adelante “CORALINA”) (IDEA & Universidad Nacional, 2006).

Además, reconociendo la importancia natural del territorio raizal, el entonces Ministerio del Medio Ambiente mediante la Resolución No. 1426 del 20 de diciembre de 1996, reservó, alinderó y declaró el Área de Manejo Especial los Corales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Cayos. El área se encuentra conformada por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, los Cayos de Roncador, Quitasueño, Serranía, Bajo Nuevo, Albuquerque y el grupo de Cayos del Este- Sudeste y todos los demás islotes, cayos, bancos y atolones adyacentes y el mar territorial comprendido dentro de la jurisdicción del departamento insular, los cuales presentan ecosistemas de alta productividad, diversidad biológica y las extensiones más importantes de ecosistemas de corales. Finalmente, mediante la Resolución No. 107 del 27 de enero de 2005, el Ministerio

mencionado declara como Área Marina Protegida (AMP) de la Reserva de la Biosfera una zona marítima del departamento insular por su especial importancia ecológica, económica, social y cultural.

1.3. Los raizales en el municipio de Providencia y Santa Catalina

1.3.1. ¿Quiénes son los raizales?

Los raizales son una minoría étnica de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y gozan de una especial protección constitucional e internacional (Ley No. 21 de 1991, art 1.a). Su identidad surge a partir de ser un grupo humano diferenciado de la mayoría de la nación colombiana y se fundamenta en la historia que comparten, el territorio, el lenguaje, entre otras características comunes⁶. De acuerdo con el Plan de Desarrollo del municipio de Providencia y Santa Catalina (2012 -2015) en Providencia hay presencia de minorías étnicas: en un 0,2% negros y mulatos; afrocolombianos 2,9%; palanqueros 0, 1% y un 89% de raizales.

1.3.2. ¿Los raizales son afrodescendientes?

De acuerdo con el DANE (2007) los grupos de población afrodescendiente son los que se ubican en el corredor del pacífico colombiano. La comunidad de San Basilio de Palenque, la población que reside en las cabeceras municipales o en las grandes ciudades, y los

⁶ Al respecto ver: Colombia, Corte Constitucional, Sentencias C- 053 de 1999 MP Eduardo Cifuentes Muñoz; C-086 de 1994 MP Jorge Arango Mejía; C- 530 de 1993 MP 1993 Alejandro Martínez Caballero; T-111 de 1995 MP Carlos Gaviria Díaz y T-174-98 MP Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

raizales del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina. De acuerdo con esta misma entidad, en el Archipiélago el porcentaje de afrocolombianos es de 56,98% de los cuales el 69,09% corresponde a la población raizal (DANE, 2007).

No obstante, la ubicación de los raizales dentro de la comunidad afro no ha sido pacífica. De acuerdo con la profesora María Lucía Torres Villarreal (2012) la ubicación del DANE ha sido “forzosa” (p. 48) y no ha reconocido la particularidad de la comunidad raizal. En el sentido señalado, la autora concluye que:

(..) es necesario una mayor precisión en la legislación que permita evidenciar un reconocimiento real de la etnia como una cultura con una cosmovisión propia, pues no puede pretenderse entender la dinámica intrínseca y extrínseca de la comunidad raizal bajo el grupo afrocolombiano, puesto que ello constituye una negación de su origen y desconoce a todas luces el reconocimiento expreso hecho por la Carta Máxima. (...). (Torres, 2012, p. 50)

1.3.3. ¿Cuál es el territorio raizal?

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional el territorio propio raizal lo constituyen las islas, cayos e islotes comprendidos dentro del Departamento del Archipiélago (CC, C-053-99). El territorio del Archipiélago está constituido por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Cayos Alburquerque, East Southeast, Roncador, Serrana, Quitasueño, Bajo Nuevo, Bancos de Serranilla y Alicia y demás islas, islotes, cayos, morros, bancos y arrecifes que configuran la antigua Intendencia Especial de San Andrés y Providencia y sus límites marítimos (Ley No. 47 de 1993, art. 3).

Los raizales reconocen como territorio propio los límites marinos establecidos con anterioridad a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia que otorgó soberanía al Estado de Nicaragua sobre el territorio marítimo del Archipiélago colombiano (Mow, Gallardo & Francis, 2012). El mar para los nativos constituye parte de su territorio y un centro ancestral de las principales actividades económicas, sociales y culturales. Así, “(...), el isleño vive y usa el mar para obtener sus alimentos, y es su medio tradicional de transporte y comunicación. En fin, su identidad étnico-cultural depende del uso de los océanos” (Mow, Gallardo & Francis, 2012).

1.3.4. ¿Los raizales son titulares de territorios colectivos?

Los raizales, debido a su condición de minoría étnica, tienen el derecho fundamental a la protección de su territorio en razón de que su integridad física, étnica y cultural se encuentra íntimamente relacionada con este. Los raizales a diferencia de los indígenas no han constituido propiedad colectiva. En el caso de los raizales, los nativos son titulares del derecho de propiedad privada. En las islas de Providencia y Santa Catalina los raizales ocupan el 75,96% del territorio y los residentes no raizales un 10,33%. La Nación es propietaria del 5,48% seguido de las sociedades o empresas con un 2,92% del total del espacio (INVEMAR & CORALINA, 2012).

Finalmente, resulta relevante mencionar que a pesar de que la propiedad en el Archipiélago se encuentra regulada por la jurisdicción ordinaria de Colombia, los raizales conservan formas propias del ejercicio del derecho al dominio.

La costumbre es que el papá reparte la tierra, mi papá dos meses antes de morir se resolvió dejarme a mi sola todo, y me dijo: en el camino, cuando uno quiera hacer su casa, se lo entregas, y si se lo merece, se lo entregas si no, no yo no debo entregar las propiedades de mis padres ni de mis antepasados a uno de mis hermanos que de pronto puede cogerla y venderla. (...) (Huffington, 2013, 14 de diciembre).

1.3.5. ¿Los raizales tienen autoridades propias?

A diferencia de los indígenas, los raizales no tienen autoridades propias. La Alcaldía y Consejo del municipio Providencia y Santa Catalina ejercen la autoridad política y administrativa, siendo las autoridades encargadas de planificar las prioridades del desarrollo. Sobre el particular, cabe resaltar que la existencia de estos órganos políticos no es garantía para ejercicio real del derecho a la participación de los raizales. En este sentido, no existen garantías que aseguren una representación efectiva de los habitantes tradicionales de las islas en estas entidades.

1.4. Especial protección nacional e internacional de los raizales

1.4.1. Derecho internacional de los derechos humanos

El Sistema Universal de las Naciones Unidas ha señalado la obligación internacional de los Estados de proteger a las minorías étnicas. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “PIDCP”), ratificado por la Ley No. 74 de 1968, en el art. 27 reconoció el derecho de estos grupos a tener una propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

El Comité de Derechos Humanos (en adelante “CDH”) es el órgano encargado de supervisar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los estados parte que surgen en virtud del PIDCP. En desarrollo de la función señalada, el CDH está facultado para interpretar y aclarar el contenido de los artículos del Pacto por medio de la aprobación de observaciones generales (PIDCP, art 40, párr. 4). En relación al art. 27 el Comité adoptó la observación general No. 23. En su interpretación contempló una concepción amplia de los derechos protegidos por el art. 27 incluyendo el derecho de las minorías a emprender actividades económicas y culturales tradicionales. También concluyó que estas garantías tenían por objeto garantizar la preservación y el desarrollo continuo de la identidad cultural, religiosa y social de las minorías. Para el CDH el reconocimiento de estas especiales garantías no excluye la protección de los otros derechos individuales protegidos por el Pacto (CDH 1994).

Por lo que se refiere al ejercicio de los derechos culturales protegidas por el art. 27, el Comité observa que la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley (...). (CDH, OG: 23, párraf. 7)

Asimismo el derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado un cuerpo normativo que tiene como objeto proteger la diversidad étnica y cultural. Este sistema ha

creado una regulación especial que busca proteger la integridad física de los indígenas y los grupos culturalmente diferentes del resto de la población nacional.⁷

La definición de pueblo indígena es la única que se encuentra consagrada en la normativa internacional. La ausencia de definición de grupo étnico conduce a dificultades y confusiones sobre las similitudes y las diferencias entre estos grupos humanos (ONU, 2004). En el caso de los raizales resulta complejo y confuso aplicar las categorías propias del sistema indígena, como el territorio colectivo, autoridades tradicionales y desarrollo propio; en razón a que en Providencia la autoridad política la ejerce el poder ejecutivo de Colombia y la propiedad está regulada por las figuras propias del derecho civil nacional.

Por último, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha señalado que la obligación general de respetar y garantizar los derechos contenidos en la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH, art. 1.1) adquiere un contenido especial en los casos de pueblos indígenas y tribales. La Comisión y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (en adelante CoIDH) han distinguido que en razón del estado de vulnerabilidad de estas comunidades, el Estado tienen la obligación de tomar medidas especiales y específicas destinadas a proteger los derechos humanos de estos grupos humanos (CIDH, 2009; CoIDH, 2007). En particular, la CoIDH ha resaltado la obligación del Estado de tomar medidas específicas en relación con el derecho de propiedad colectiva (CoIDH, 2007).

⁷ Al respecto ver: Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas o Religiosas y Lingüísticas, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de Organización Internacional de Trabajo y la Declaración de la Unesco sobre la Diversidad Cultural.

1.4.2. Especial protección constitucional

En relación con los derechos étnicos de los raizales, la Constitución garantiza el derecho fundamental al reconocimiento y la diversidad cultural de los pueblos étnicos y culturales que se diferencian de la mayoría de la población colombiana en los arts. 1 y 7. En dichos artículos se señala que en razón al carácter pluralista el Estado tiene la obligación de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural.

El amplio reconocimiento a la diversidad étnica y cultural por parte de la Constitución (CP, art, 7, 8, 10, 63, 70, 72. 246, 310, 329 y 330) tiene sendas implicaciones, en razón a que Colombia se identifica como un país culturalmente heterogéneo interesado en la protección y preservación de las comunidades diferenciadas por medio de herramientas jurídicas que garanticen su identidad étnica y cultural.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la Constitución busca “(...) hacer visibles a quienes durante mucho tiempo fueron opacados hasta el límite de la invisibilidad” (CC, T-1105-2008, p.15). Entre los diferentes grupos humanos sujetos a esta especial protección se encuentran las mujeres, personas adultas mayores, personas con limitaciones físicas, las minorías étnicas, entre otros.

En relación con las minorías étnicas, además de la consagración genérica del derecho a la igualdad y la obligación del Estado de tomar medidas para alcanzar la igualdad real y efectiva contenida en el artículo 13 constitucional, la Constitución establece garantías especiales para estos grupos humanos (ver: CP, arts. 10, 68 y 72, entre otros).

Como fue señalado, el ordenamiento jurídico, en aras de alcanzar la igualdad y hacer efectiva las garantías especiales, ha reconocido el estado de vulnerabilidad de los grupos étnicos (CC, T-1105-2008) y ha diseñado un andamiaje institucional que les otorga una especial protección.

También, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los pueblos indígenas son titulares de derechos fundamentales. Así, en la sentencia T -380 de 1993, el Tribunal señaló que un deterioro severo del medio natural propio de los territorios indígenas podría causar la extinción de estas comunidades. En el caso en concreto, el Tribunal consideró que la explotación ilegal de los recursos naturales, dentro del resguardo de la Comunidad Indígena Embera-katio de Chajeradó (Antioquia), podría afectar el derecho fundamental de subsistencia.

Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos (CP art. 88). En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes.

Entre otros derechos fundamentales, las comunidades indígenas son titulares del derecho fundamental a la subsistencia, el que se deduce directamente del derecho a la vida consagrado en el artículo 11 de la Constitución”. (CC, T-380-1993, p. 14 y 15)

De la misma manera, la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de la diversidad cultural al dar un trato preponderante a los principios mencionados en situaciones en las cuales se encuentran amenazados los derechos de las minorías étnicas. Así, en la sentencia C-058 de 1994, usando como fundamento el principio de la diversidad étnica y cultural, el máximo Tribunal Constitucional declaró exequible la norma que exime de la prestación del servicio militar a los miembros de comunidades indígenas que habiten en sus territorios. Para los magistrados, esta distinción no violaba el derecho fundamental a la igualdad en razón a que el tratamiento diferenciado se basaba en las particularidades de la cultura.

De este modo, de acuerdo con la jurisprudencia señalada por la Corte Constitucional, cualquier medida política o decisión pública que afecte de manera directa a estos grupos de especial protección tendrá que tener en cuenta su estado de vulnerabilidad y deberá establecer un trato a favor de la protección del grupo étnico. Lo anterior, con la intención de avanzar hacia la igualdad real y efectiva.

En relación con la necesidad de alcanzar en estos campos la igualdad real y efectiva, cabe incluso considerar que toda medida legislativa, judicial o de cualquier otra índole que se adopte a efectos de hacer valer la diversidad étnica y cultural, repetidamente proclamada por la Constitución, tendría entonces el carácter de una acción afirmativa, en cuanto implica un trato ventajoso, y formalmente desigual, encaminado a favorecer a personas y grupos humanos que tradicionalmente han sido marginados o discriminados frente a aquellos considerados predominantes, todo ello con el único propósito de avanzar hacia la

igualdad sustancial entre los miembros de todo el conglomerado social. (CC, C-641-2012, p. 82)

Resulta preciso indicar que la protección especial a los grupos étnicos no solo se predica de los indígenas, también de otras minorías étnicas. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que tanto la Constitución como los diferentes instrumentos del bloque de constitucionalidad establecen que la especial protección se extiende a comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palanqueras y/o a la población gitana y demás minorías étnicas (CC, C-169-2001).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene un sólido precedente que señala el derecho al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural del pueblo raizal.

(...) la cultura de las personas raizales de las Islas de Providencia, al ser diferente por sus características de tipo lingüístico, de religión y de costumbres, al resto de la Nación, ostenta una especial condición que nos permite incluirla dentro de la concepción de diversidad étnica y cultural, situación que la hace acreedora de la especial protección del Estado. (CC, T-174-1998, p. 8)

En materia de control de constitucionalidad el Tribunal Constitucional ha señalado que las disposiciones establecidas para dar un trato no igualitario a este grupo de la población son exequibles, en tanto busquen proteger el derecho al reconocimiento y la protección de los raizales (CC, C-052-1993). Así la sentencia C-530 de 1993 declaró la exequibilidad del Decreto No. 2762 de 1999, norma por medio de la cual se adoptan medidas para controlar la

densidad poblacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en tanto que consideró que el incremento de la inmigración en las islas había venido atentando contra la identidad cultural de los raizales, viéndose así comprometida la conservación del patrimonio cultural nativo (CC, C-530-1993).

En relación al tratamiento jurisprudencial en materia de construcción de infraestructura relacionada con el turismo y el derecho a la diversidad étnica y cultural en el Archipiélago existen múltiples precedentes: en primer lugar, en el año 1994 el Ministerio de Desarrollo Económico anunció la venta de uno de los hoteles más tradicionales de la isla de San Andrés, el Hotel el Isleño. En razón del hecho descrito, la organización local raizal denominada *Sons of the Soil Foundation (S.O.S.)*, interpuso acción de tutela en defensa del derecho de la comunidad a preservar su integridad étnica, cultural y social. En la sentencia T-111 de 1995 la Corte Constitucional no amparó la protección solicitada bajo el argumento de que el derecho a preservar su integridad étnica, cultural y social es de naturaleza colectiva y no constató la violación en conexidad con otros derechos fundamentales. Además señaló la no existencia de un perjuicio irremediable que permitiera la procedencia de la acción (CC, T-111-1995).

Al respecto, cabe resaltar que el antecedente señalado es desfavorable para el reconocimiento de los derechos humanos de los raizales. En particular, la clasificación del derecho a preservar su integridad étnica, cultural y social como un derecho colectivo desconoce el derecho fundamental de subsistencia de las minorías étnicas.

Recientemente en San Andrés se concesionó para la construcción, operación y mantenimiento el Hotel Isleño a la sociedad Hoteles Decamerón Colombia S.A. Frente al hecho la comunidad de la isla presenta acción de tutela buscando la protección del derecho fundamental a la consulta previa. El Consejo de Estado no amparo el derecho reclamado aduciendo que no existía una comunidad raizal que habitará en forma regular y permanente los terrenos en los que se va a desarrollar el proyecto y por ende no era necesario surtir el trámite de la consulta previa (CE ,Sentencia 9-10-2010). Dicha sentencia, resulta desfavorable para el reconocimiento del derecho fundamental al territorio de los grupos étnicos (Ley 21 de 1991, art 14). En este sentido, el Consejo de Estado desconoce que el territorio propio raizal corresponde a la jurisdicción del Archipiélago.

En segundo lugar, en la sentencia T-284 de 1995 la Corte Constitucional señala que la autoridad pública en la isla de San Andrés había otorgado de manera no controlada licencias ambientales sin tener en cuenta las condiciones de la isla, lo que agravo el deterioro ambiental originado en la poca infraestructura sanitaria y en el deficiente sistema de cobertura de prestación de servicios públicos, vulnerando los derechos fundamentales a la salud, la integridad física y vida de los habitantes. En el fallo de tutela la Corte congela el otorgamiento de licencias hasta que se adelante el proyecto de desarrollo y ampliación de servicios de acueducto y alcantarillado (CC, T-284-1995).

Finalmente, la Corte Constitucional en sentencia T-800 de 2014, tras considerar que la entrada de personas externas a la económica del turismo en Providencia amenazaba la integridad cultural de los raizales, revocó la decisión dictada por la Corte Suprema de

Justicia que negaba el amparo de los derechos fundamentales a la consulta previa y el debido proceso en el caso de la construcción del complejo turístico “SPA-Providencia”, proyecto que hace parte del conjunto de acciones del Plan San Andrés. Para la Corte, fue evidente que la consulta previa sí procedía para la construcción del proyecto debido a que en la isla y en la zona específica donde se pretende desarrollar existe presencia de la comunidad raizal. Para el Tribunal Constitucional, la realización de la consulta previa resulta obligatoria para evitar una afectación a la actividad hotelera desarrollada tradicionalmente en posadas nativas, proteger a la isla de Providencia de un posible daño ambiental y para salvaguardar la integridad cultural raizal.

1.4.3. Legislación especial raizal

El Archipiélago recibió un tratamiento especial por parte de la Constitución al establecer un régimen especial, destinado a proteger la cultura nativa y el medio natural de las islas. Durante la Asamblea Nacional Constituyente, al instalar la Comisión preparatoria sobre el régimen departamental, el ex presidente César Gaviria, manifestó la importancia de estas islas para Colombia.

“La asamblea Constituyente también será una oportunidad para el futuro de San Andrés y Providencia. Ese archipiélago tan arraigado en el corazón de todos los colombianos, se debate en un agitado mar de serios problemas, como resultado de un modelo económico desgastado, que ha generado problemas culturales con la comunidad nativa y un deterioro progresivo del medio ambiente” (Gaviria, 1992 citado por Gallardo 1999, p. 24)

La Constitución de 1991 reforma la designación del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, de Intendencia a Departamento (Art. 309) y determina un régimen especial en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico para estas islas (Art. 310), materias que fueron parcialmente reglamentadas por la Ley No. 47 de 1993.

También la Constitución faculta al poder legislativo para limitar los derechos de circulación y residencia, establecer controles de densidad, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de inmuebles, con el fin proteger la identidad étnica y cultural, preservar el ambiente y los recursos naturales de las islas (Art 310).

Finalmente, la Constitución en el art. 42 transitorio, con el objeto de tomar medidas urgentes frente al problema de la sobrepoblación en San Andrés, le otorgó la facultad transitoria al Presidente de la Republica para controlar la densidad poblacional en el Archipiélago, mientras el Congreso regulaba la materia de acuerdo con el art 310 constitucional. El tema fue reglamentado por el ejecutivo por medio del Decreto Ley No. 2762 del 13 de diciembre 1991. Al respecto, cabe resaltar que luego de más de dos décadas el Congreso de la Republica ha desconocido el mandato constitucional al no expedir la ley que permite limitar los derechos de circulación y residencia en las islas. Dicha omisión vulnera las garantías de participación de los raizales al no permitir que estos intervengan en la construcción de las normas que los afectan y en el proceso democrático de formación de la ley (Torres, 2012).

CAPÍTULO 2. EL TURISMO SOSTENIBLE Y LOS RAIZALES DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

2.1. El turismo un objeto complejo e interdisciplinario

El turismo durante las últimas décadas ha experimentado un significativo crecimiento y se ha convertido en un importante sector para las economías nacionales. De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (en adelante “OMT”) el turismo iguala e incluso supera las exportaciones de petróleo, productos alimenticios y carros. Según el organismo especializado esta actividad durante el año 2012 generó 1.3 billones de dólares americanos en ingresos por exportación. Se pudo calcular que durante el 2013 las llegadas de turistas internacionales crecieron en un 5% alcanzando los 1.087 millones de turistas en el mundo, números que de acuerdo con los pronósticos seguirán aumentando toda vez que se prevé un crecimiento mínimo del 4% durante el año 2014 (OMT, 2014).

De acuerdo con la OMT (2008) la actividad turística es un

(...) fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales. Estas personas se denominan *visitantes* (que pueden ser turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico. (p. 9)

Existe una multiplicidad de definiciones sobre el turismo. Algunos significados se enfocan en los aspectos económicos o sociales, otros se han referido solo aspectos físicos como la infraestructura turística. Para efectos del presente estudio se adoptará la concepción holística del turismo, toda vez que permite integrar para su comprensión diferentes facetas en las que se desarrolla la actividad turística, incluyendo elementos tangibles e intangibles y permite entender el total del producto turístico de Providencia⁸. De acuerdo con Alonso Camacore (2008) la concepción holística entiende el turismo “(...) como un sistema socioeconómico que se desarrolla en dos dimensiones; una tangible y otra intangible, es decir, el turismo posee aspectos cuantitativos y aspectos cualitativos, cuya integración y relaciones no aproximan a su comprensión” (p.32).

Para Camacore (2008), los elementos cuantitativos o tangibles pueden ser evidentes en elementos materiales relacionados con aspectos económicos de la actividad turística como las inversiones, divisas, beneficios financieros, formación de aptitudes, capacidades o habilidades técnicas y avances tecnológicos en comunicaciones y transporte, entre otros. De otra parte los elementos cualitativos o intangibles se pueden ver representados en las costumbres propias de la cultura donde se desarrolla la actividad turística. También en los efectos del turismo sobre la cultura, en la participación y organización de los actores en la actividad turística y en los valores que determinan la identidad cultural (Camacore, 2008).

⁸ El turismo en Providencia busca ofrecer al turista un producto que integre elementos propios de su cultura. Por ejemplo en la isla se ofrece el servicio en Posadas Nativas. Dicho alojamiento busca que el turista conozca las tradiciones propias de una vivienda raizal.

Otros conceptos que son relevantes para el estudio del turismo son los siguientes:

CONCEPTO	DEFINICIÓN
Viaje	-Actividad de viajeros. -Designa todo desplazamiento de una persona a un lugar fuera del lugar de residencia habitual, desde su salida hasta su regreso.
Viajero	-Toda persona que se desplaza entre dos lugares geográficos distintos por cualquier motivo o duración.
Visitante	-Es una persona que viaja a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal que no sea ser empleado de una entidad residente en el país o lugar visitado. - Coincidencias: <i>Turista</i> .
Viajes internos	-Loa viajes realizados dentro de un país por residentes. -Coincidencias: <i>Turismo interno</i> .
Viajes receptores	-Los viajes realizados dentro del país por no residentes. -Coincidencias: <i>Turismo receptor</i> .
Viajes emisores	-Los viajes realizados por sus residentes fuera del país. -Coincidencias : <i>Turismo emisor</i> .
Turismo interior	-Actividades realizadas por los visitantes residentes y no residentes en el país de referencia. -Engloba viaje interno y receptor.

Turismo nacional	-Actividades realizadas por los visitantes residentes dentro y fuera del país de referencia. -Engloba el turismo interior y emisor.
Turismo internacional	-Actividades realizadas por los residentes visitantes fuera del país de referencia y las actividades realizadas por los visitantes no residente el país de referencia. -Engloba el turismo emisor y receptor.

Fuente: Tabla propia. La definición de los conceptos enunciados se realizó con base en marco internacional señalado por la OMT en “*Las Recomendaciones Internacionales para Estadísticas del Turismo*”, dicho instrumento internacional constituye un marco conceptual para medir y analizar el turismo como una actividad económica.

2.1.2. Los estudios del turismo

Los estudios del turismo ubican como los antecedentes más remotos de esta actividad a los históricos viajes de Marco Polo (1254-1324) desde Europa hasta China. El *Gran Tour* (1660), evento al que asistían los jóvenes británicos de clase alta para recorrer Europa que podían durar hasta un año. De igual forma las aventuras de David Livingston (1813 – 1873) explorador escoses del continente africano (Camacore, 2008).

El turismo como actividad económica organizada es reciente, se remontan a mediados del siglo XIX cuando el inglés *Thomas Cook* tuvo la idea de organizar un viaje en tren, con 570 personas, con motivo de un congreso antialcohólico en 1841 en Inglaterra. De acuerdo con los historiadores este gran evento es considerado como uno de los más representativos en el turismo moderno (Camacore, 2008).

De otra parte, los estudios que buscan conceptualizar el fenómeno turístico no son antiguos y están compuestos de varios enfoques. El turismo como un objeto de estudio inicia en Alemania con la ciencia de movimientos forasteros la cual “(...) intentaba unir los estudios de la economía de empresas y la economía política para interpretar el naciente fenómeno del turismo” (Dachary & Arnaiz, 2006, p. 182).

Una de las escuelas germanas más significativas fue la reconocida Escuela de Glucksmann (1942), liderada por Robert Glucksmann, fundador y director de la Escuela de Turismo en la Escuela Superior de Comercio de Berlín, quien definía al turismo desde un enfoque sociológico que involucra un hecho de comunicación en el cual existe un intercambio cultural entre los visitantes y residentes (Camacore, 2008).

El enfoque del turismo que dominó en los inicios del siglo XX fueron los estudios preponderantemente económicos de esta actividad. Uno de los máximos representantes de esta vertiente fue Von Schuller que veía la llegada del turista como un aporte a la riqueza y al bienestar de los lugares receptores (Dachary & Arnaiz, 2006).

Con la llegada del turismo masivo en la mitad del siglo XX el enfoque predominantemente económico empezó a ser desplazado por definiciones que integrarían elementos sociológicos. Fueron Waiter Hunziker y Kur Krapf de la Universidad de Berna quienes definieron el turismo desde el enfoque sociológico- económico de la siguiente forma: “Es el conjunto de relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia temporal de personas fuera de su lugar de domicilio siempre que no se ejerza en la

localidad visitada, una actividad lucrativa principal permanente o temporal” (Hunziker & Krapf, 1942 citado en Camacore, 2008, p. 29).

En la década de los 70’s surgen escuelas que buscaban problematizar el fenómeno turístico. Uno de sus más importantes representantes fue Dennison Nash, quien identifica el turismo con el imperialismo, en razón de la doble función que desempeña. Por un lado son los países imperialistas los principales emisores de turismo y, por otro lado, señalaba que esta actividad busca adecuar a la periferia los gustos y necesidades de los países dominantes (Dachary & Arnaiz, 2006).

Finalmente, como resultado de experiencias en países no desarrollados y la amenaza del turismo para el medio natural, surgió el más reciente enfoque de esta actividad el cual busca ubicar al turismo dentro del desarrollo sostenible y propende por alternativas al turismo tradicional (Cordero, 2006).

2.1.3. El turismo y la sostenibilidad ambiental

Desde la *economía política* la sostenibilidad se enmarca dentro de las categorías planteadas como alternativa a la actual crisis de los sistemas propuestos por las diferentes versiones de escuelas de *economía política clásica* y sus subsiguientes críticas planteadas por el *marxismo*. De acuerdo con Allen Cordero Ulate (2006) si bien, tanto la teoría clásica como la marxista visualizaron la contradicción existente entre la economía y la naturaleza, priorizaron en el desarrollo de las fuerzas productivas como medio para alcanzar el desarrollo material y, por consiguiente, espiritual de la humanidad en contra de la naturaleza.

La semejanza en lo que respecta al punto de partida entre economistas clásicos académicos y el marxismo, esto es, el considerar la contradicción entre humanidad y naturaleza de un modo unilateral, ha facilitado la formulación de ciertas críticas posmodernistas al marxismo, inscribiéndolo como parte de la misma (sin) razón moderna: una razón enfilada hacia la maximización eterna del desarrollo económico. La conclusión de algunos de estos pensadores es obvia: Ricardo y Marx son lo mismo; a ninguno de los dos les importó la naturaleza. (p. 17 y 18)

Dentro de este enfoque surgen perspectivas que buscan combinar el capitalismo con la protección ambiental como nuevas estrategias. Así, se han planteado categorías como el “eco-desarrollo” o “desarrollo sostenible”. De acuerdo con el autor mencionado, estos conceptos permiten la combinación entre capitalismo y ecologismo. Dentro de esta variables se plantea el “desarrollo sostenible del turismo” como una aplicación del desarrollo sostenible que se fundamenta en la creencia de que el turismo facilitaría la conservación en razón de que utiliza la naturaleza como recurso.

En Colombia, la Ley No. 99 de 1993 relaciona el desarrollo sostenible:

“(…)Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida, y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de generaciones futura a utilizarlo para la satisfacción de los propias necesidades”. (Ley 99 de 1993, art. 3)

En lo que respecta al impacto del turismo sobre la naturaleza existen dos posiciones opuestas. Por un lado, las que ubican el turismo como la oportunidad para revitalizar lo

natural, planteada por actores que fomentan el eco-turismo. En segundo lugar, la posición que plantea que el desarrollo del turismo profundizaría la explotación de los recursos naturales en función de la ganancia capitalista, agudizando los problemas de carga y contaminación ambiental, con la consecuente creación de problemas sociales como la pérdida de la tierra.

Sobre el desarrollo sostenible se ha planteado que la relativización del concepto ha permitido su ambigüedad y su uso indiscriminado ha permitido que signifique cualquier cosa. Colin Hunter intentó simplificar las diferentes posiciones y las clasificó en cuatro criterios que van desde los conceptos de “muy débil” hasta “muy fuerte”, pasando por fases intermedias (Hunter, 1997 citado en Cordero, 2006).

El criterio más débil está dirigido hacia un concepto antropocéntrico y utilitario, orientado hacia la explotación de los recursos naturales. En el otro extremo, el más fuerte, es un enfoque *bioético concentrado*, que busca la minimización de la explotación de los recursos naturales, afirmando los derechos de la naturaleza.

Dentro de esta perspectiva, Allen Cordero ha planteado cuatro categorías que buscan conceptualizar los diferentes usos del término “turismo sostenible”. Dos se relacionan con los criterios de “muy débil” y los dos restantes se relacionan con el criterio de “muy fuerte”. El primer uso se da “a través del imperativo del turismo”, en el que puede operar una pérdida *sustancial* de los recursos naturales, pero sin perder la capacidad de atraer turistas. En el segundo uso: “dirigido al producto”, el tema ambiental puede recibir un tratamiento especial, pero se considera secundario en relación con el objetivo primario que

es mantener y crear los productos turísticos. En dichos lugares, se permitiría la alteración del medio natural, el cual podría estar acompañado de acciones para embellecer el ambiente local, creado mediante la utilización de recursos naturales “(...) incluyendo infraestructura de soporte como caminos o plantas de tratamientos de aguas servidas” (Cordero, 2006, p. 102). El tercer uso es el “turismo dirigido al ambiente”, en donde el desarrollo de la actividad turística está acompañado por el interés fundamental de preservar el medio natural. Por último el “turismo neotenus”, el cual se fundamenta en la premisa de que el turismo debe ser reducido al máximo, especialmente en zonas de protección ambiental. Desde esta perspectiva, el crecimiento económico del turismo tiene que ceder ante la necesidad de conservación ambiental, por tanto debe ser limitado y ultra regulado.

A partir de la Agenda 21 y de la Conferencia Mundial del Turismo Sostenible empieza a ser reconocido el concepto de turismo sostenible en el escenario internacional. La Agenda 21 es un plan de acción que pretende ser adoptado a escala global, nacional y local por todos los agentes interesados en el turismo. Su objetivo principal es establecer dispositivos y procedimientos que permitan colocar el desarrollo sostenible en el centro de las decisiones políticas y los procesos de planificación y gestión del turismo. En Colombia el marco general para el desarrollo del turismo, ha establecido como principio el desarrollo sostenible (Ley No. 300 de 1996, art. 2) y como estrategia para su consolidación contempla el ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo y turismo metropolitano como formas sostenibles de desarrollar dicha actividad.

El ecoturismo en las áreas protegidas, además de ser una actividad permitida (Decreto 622 de 1977, art. 23), es una herramienta de conservación que permite el conocimiento y

disfrute del patrimonio natural colombiano. Además, el adecuado desarrollo del ecoturismo permite que las áreas protegidas cumplan con la función social y ecológica (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2013).

Por último, en relación con los efectos del turismo en el entorno natural, el programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (PNUMA) ha señalado que el crecimiento de la actividad turística se encuentra unido a la presencia de problemas ambientales como la sobreexplotación de fuentes acuíferas, la contaminación de arroyos y del mar (en el caso de las islas), la sobreexplotación de la infraestructura turística natural (playas, arrecifes, etc.) y la destrucción del patrimonio natural (PNUMA, 2000 citado Cordero, 2006).

2.2. El modelo de desarrollo turístico en el municipio de Providencia y Santa Catalina

El Municipio de Providencia y Santa Catalina si cuenta con un modelo propio de desarrollo turístico. Dicho modelo se encuentra consagrado en diferentes instrumentos de planificación como el Plan de Desarrollo Turístico Sostenible (Acuerdo N. 013 del 19 de diciembre de 2006.), el Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015 (Acuerdo 007 de 2012) y el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio (Acuerdo No.015 del 28 de diciembre del 2000). Dichos instrumentos legales son los parámetros vigentes que guían la actividad turística en las islas y se caracterizan por proteger el patrimonio natural y cultural raizal de los efectos negativos del turismo.

2.2.1 Plan de Desarrollo Turístico Sostenible

El Acuerdo N. 013 del 19 de diciembre de 2006 “Plan de Desarrollo Turístico Sostenible (en adelante “PDTS”)” es un instrumento que planifica el desarrollo de esta actividad económica. Dicho instrumento se expidió con base en la competencia legal (Ley No. 300 de 1996, art. 17) otorgada a los municipios para expedir Planes Sectoriales en el sector turismo. Este tiene una vigencia de catorce años desde su expedición en el año 2006. Su aplicación y ejecución, se encuentra en cabeza del municipio de Providencia y Santa Catalina y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (en adelante “CORALINA”).

El enfoque del PDTS se enmarca dentro del desarrollo sostenible del turismo y la implementación del ecoturismo, como modelo compatible con la preservación del patrimonio natural y cultural de las islas. Como estrategia para su implementación contiene un conjunto de planes que en su conjunto permitirían alcanzar el objetivo propuesto. Así, contiene un plan de inversiones, de educación y formación, de participación comunitaria, de infraestructura, de manejo ambiental y monitoreo.

El Preámbulo del PDTS reconoce que a diferencia de otros destinos turísticos del Caribe, Providencia y Santa Catalina constituyen una de las áreas menos degradadas cultural y ambientalmente por el turismo, dicha característica, de acuerdo con el instrumento, ofrece una oportunidad única para implementar un modelo de desarrollo sostenible que sea compatible con la necesidad de aumentar las ganancias del sector turístico y la urgencia de minimizar el deterioro de las condiciones culturales y ambientales en las islas. También el

preámbulo, reconociendo el caso San Andrés, señala que la adopción de un modelo sostenible de turismo, permite disminuir el riesgo de que la actividad turística sea desarrollada por personas ajenas a las islas, permitiendo que los dueños del turismo sean los raizales.

La actividad turística en las islas de Providencia y Santa Catalina se fundamenta en los siguientes principios:

PRINCIPIO	CONTENIDO
Sostenibilidad	La actividad turística en las islas tiene como base el desarrollo humano sostenible de manera que se garantice la preservación del patrimonio ecológico y cultural. El PDTS señala que para la interpretación del principio es necesario tener en cuenta los Principios Básicos de la Agenda 21 para la industria turística.
Conservación de la capacidad de carga	La actividad turística se desarrollará de acuerdo al conocimiento sobre la capacidad de carga del medio natural y las condiciones sociales.
Naturalidad	Cualquier proyecto turista debe incorporar el mantenimiento de los espacios naturales. Minimizando al máximo los impactos y aprovechando la oferta de productos agrícolas locales y el uso de alternativas limpias.
Calidad	En desarrollo de la actividad se buscará mejorar la calidad y la competitividad de los prestadores y productos turísticos.

Énfasis en el ecoturismo	El desarrollo de la actividad turística debe estar basado en el ecoturismo por ser el modelo más compatible con las condiciones ecológicas y culturales de las islas. No se excluye el etnoturismo, el agroturismo, el turismo científico y el turismo cultural e histórico. Se prohíben modelos turísticos que generen impactos negativos.
Protección a los raizales	La actividad turística parte del reconocimiento y protección de la identidad cultural raizal. Señala que los beneficios del sector turístico serán equitativos primando en situación de conflicto los intereses de los raizales, sin desconocer los derechos de terceros.
Participación	Las decisiones sobre la actividad turística tomarán en cuenta los intereses sociales y económicos de los habitantes de las islas y contará con la participación activa del sector privado.

Fuente: Colombia, Consejo Municipal de municipio de Providencia y Santa Catalina, Acuerdo N. 013 del 19 de diciembre de 2006 o PDTS.

Resulta relevante el contenido del art. 13 del PDTS, dicha disposición contiene el modelo de isla que se busca alcanzar por medio del desarrollo sostenible del turismo

“Una comunidad autónoma y con facultades propias, orgullosa, tranquila, consciente y unida; disfrutando equitativamente de los beneficios socio-económicos, de la conservación medio ambiental y cultural, derivados de un desarrollo sostenible integrado apuntando hacia una mejor calidad de vida. Con programas educativos y sistemas medio ambientales establecidos, incluyendo un manejo de residuos, reciclaje, agricultura sostenible, pesca y un buen manejo de áreas naturales y culturales protegidas. El turismo responsable es una forma de

obtener los beneficios y la Reserva de la Biosfera “Seaflower” será un modelo de isla oceánica en donde visitantes satisfechos disfrutarán de nuestros senderos, playas, arrecifes y áreas naturales, mientras respetan nuestra tradición, cultura y medio ambiente. Un turista individual que se sienta atraído por las riquezas ecológicas, la identidad cultural, el paisaje y la tranquilidad que ofrece las islas, que además respete y sea consciente de que tanta belleza tiene un precio”. (Acuerdo N. 013 del 19 de diciembre de 2006, art. 13)

En síntesis, el PDTS consagra que cualquier proyecto turístico que se desarrolle en el municipio deberá estar enmarcado dentro de los conceptos de desarrollo sostenible y de preservación del patrimonio ecológico y cultural. Así, dicho instrumento, establece como política el mejoramiento de las posadas nativas y la prohibición de megaproyectos, modalidades de tiempo compartido y modalidades de turismo con impacto social-económico y ambiental negativo (art. 16).

2.2.2. Plan de Desarrollo Municipal 2012 -2015

En este instrumento se reconocen las limitaciones del sector turístico,⁹ en relación con la infraestructura turística “más allá del sol y playa”, siendo esto un limitante para el

⁹ De acuerdo con Acuerdo 002 de 2012 “Las causas del bajo número de visitantes a Providencia y Santa Catalina, en su orden son: las inadecuadas políticas públicas turísticas definidas en los últimos doce años, la inapropiada promoción del destino turístico, la ineficiente infraestructura de servicios básicos que no ha permitido la ampliación de la oferta hotelera y ha deteriorado el medio natural, la poca infraestructura turística más allá del sol y playa, la pérdida paulatina de la cultura isleña que se refleja en la disminución de las casas en madera, el marchitamiento de jardines y la música antillana, la mediana calidad de los servicios hoteleros y

desarrollo de esta actividad. También se señala que los gobiernos locales han carecido de aptitudes y capacidades para gerenciar, implementar, monitorear y hacer seguimiento al conjunto de acciones que se definieron en el PDTS (Acuerdo 007 de 2012).

El Plan de Desarrollo 2012 – 2015, propone como estrategia posicionar a Providencia y Santa Catalina como destino turístico sostenible, con atractivos diferenciales enfocados al ecoturismo alternativo, a la cultura, al paisaje isleño, a los deportes náuticos y al buceo. Para desarrollar la mencionada estrategia, el Plan de Desarrollo señala la necesidad de construir proyectos, como la marina de yates y veleros, de igual forma el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura turística, el diseño y construcción de rutas turísticas, desarrollo de fincas frutales, entre otros proyectos.

2.2.3. Esquema de Ordenamiento Territorial

La Constitución le otorga a los municipios la competencia para orientar el desarrollo de su territorio. Entre sus facultades, los municipios, por medio del Consejo municipal, pueden reglamentar los usos del suelo, vigilar y controlar la construcción, la enajenación de bienes destinados para vivienda, dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural. (Arts. 311 y 312 CP). En desarrollo de esta facultad, la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, señala que los municipios

los altos costos del transporte para el turismo de clase media. La disminución de turistas traerá como consecuencia el aumento del desempleo, el deterioro del paisaje natural y artificial de las islas y la pérdida de importancia del Municipio en el concierto nacional e internacional. Se recomienda priorizar al turismo como el sector económico más importante” (p.188).

además de contar con un plan de desarrollo, deberán formular un plan de ordenamiento territorial (Ley 152 de 1994 art. 41).

En cumplimiento de la función señalada, el Consejo Municipal de Providencia y Santa Catalina, expidió el Esquema de Ordenamiento Territorial, mediante el Acuerdo No. 015 del 28 de diciembre de 2000. Esta normativa en relación con el turismo se compone de importantes limitantes para el desarrollo del mismo. En este sentido, además de la obligación genérica de mantener la arquitectura raizal y la prohibición de construir sistemas turísticos de tiempo compartido y piscinas de agua dulce (Art 18 4.2 y 192), el Acuerdo establece que la actividad turística debe ser desarrollada única y exclusivamente por raizales y residentes permanentes legales o en su defecto poseer un 90% en la sociedad que desarrolle el objeto social, porcentaje que no puede ser prorrogable (Art. 72 Parágrafo 2).

Otra importante limitación para el turismo se encuentra contenida en el art. 161 del EOT que establece como requisito para la expedición de licencias de construcción y sus modalidades, copia de la tarjeta emitida por la Oficina de Control, Circulación y Residencia que certifica que el propietario del inmueble está domiciliado de manera regular en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina¹⁰. Dicha exigencia constituye una limitación toda vez que no permite que personas ajenas a las islas puedan construir infraestructura en las islas sin estar domiciliadas.

¹⁰ Este requisito se rige por los requerimientos establecidos por el Decreto Ley No. 2762 de 1991, norma por la cual se limita el derecho de circulación y residencia y se establecen condiciones para la permanencia de personas en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Finalmente, reiterando los objetivos del PDTS, el EOT establece lineamientos para el desarrollo sostenible del turismo. Entre los más importantes límites se encuentra el desestimulo total al desarrollo de complejos turísticos de alto volumen o de aquellos que no se armonicen con el paisaje, que generen alto impacto ambiental o presión sobre los recursos naturales escasos. También el EOT regula normas urbanísticas y los tipos de establecimientos turísticos permitidos por zona.

En general, el PDTS, el EOT y el Plan de Desarrollo Municipal son los instrumentos que regulan y limitan el desarrollo del turismo en las islas de Providencia y Santa Catalina. Dichos instrumentos se complementan en la medida que buscan que el turismo se enmarque dentro de los objetivos de desarrollo sostenible. Todos estos instrumentos tienen como objetivo preservar la riqueza natural y cultural en las islas evitando la construcción de proyectos turísticos que puedan afectar la sostenibilidad ambiental o que representen una amenaza para la economía o la cultura raizal.

2.3. Los antecedentes del modelo turístico: el caso de los megaproyectos turísticos en Providencia

A diferencia de San Andrés, la isla de Providencia no cuenta con una gran infraestructura turística, el turismo en su mayoría es ofrecido en su versión nativa, que guarda la arquitectura tradicional. El negocio turístico no pertenece en su totalidad a los raizales, también es ofrecido por personas foráneas y compañías hoteleras¹¹.

¹¹ Al respecto ver: Hotel Sol Caribe en <http://solarhoteles.com/providencia/sol-caribe-providencia/8/7/>.

La sociedad Decamaron, por ejemplo, no cuenta con presencia física en la isla. No obstante se hace presente por medio de un acuerdo que busca apoyar el turismo en Providencia (El tiempo, 7 de diciembre, 2006). En la actualidad, la compañía hotelera tiene convenio con varios de los más tradicionales hoteles, entre los que se encuentran Cabañas Relax, Posada del Mar, cabañas Miss Elma y cabañas Miss Mary. El turismo en Providencia en su gran mayoría se encuentra en la zona conocida como *Sweet Water Bay*. No obstante también es posible encontrar turismo de manera aislada en posadas nativas en otros sectores de la isla.

El proceso de oposición por parte de la comunidad raizal, en lo relativo a la construcción de proyectos foráneos, tiene como uno de sus principales argumentos el de señalar que la construcción de grandes complejos hoteleros amenaza el patrimonio natural y cultural de Providencia. De igual forma se afirma que estos no son sostenibles con el medio natural de la isla.

En la actualidad, el hotel *Deep Blue* es señalado por parte de la Veeduría Cívica de Providencia de ser un megaproyecto hotelero. Dicho hotel se encuentra ubicado dentro de la zona de amortiguamiento del *PNN Mc Bean Lagoon*, sus servicios son de alto costo, cuenta con piscinas y con una infraestructura que se diferencia del prestado tradicionalmente por los isleños en las posadas nativas.¹²

¹² Al respecto ver: *Deep Blue Luxury Hotel on Providencia island*, Colombia en <http://www.hoteldeepblue.com>



Fuente: Andrés Felipe Peña Bernal, 2013, Providencia isla .A la izquierda Hotel tradicional Miss Elma, a la derecha Hotel Deep Blue.

No se conoce con exactitud el número de proyectos hoteleros que no se han podido desarrollar y finalizar por la oposición de la propia comunidad raizal de Providencia. No obstante de acuerdo con Josefina Huffington (2013) han sido alrededor de 17 megaproyectos hoteleros. Entre los más representativos se encuentran el Centro de Buceo Internacional (1992), el complejo turístico Caribbean Village Mount Sinai (1993) y la Base de Guardacostas (1995).

2.3.1. Centro de Buceo Internacional

El primer proyecto de construcción señalado como mega proyecto hotelero llegó en el año de 1992 y era conocido con el nombre de Centro de Buceo Internacional. Este proyecto fue presentado a la comunidad como un pequeño proyecto de alrededor cincuenta (50) habitaciones. Sin embargo, en la realidad, la edificación correspondía a doscientos

cincuenta (250) habitaciones y, alrededor, de doscientos (200mtrs) metros de playa privada.

El primero que llegó aquí fue el Centro de Buceo Internacional, llegaron aquí con un proyecto que no cogía ni la tercera parte del proyecto real. La idea de ellos era engañar a la gente diciéndoles que iban a poner pequeñas cabañas y el beneficio de eso iba ser para los nativos. Pero que el proyecto en sí no lo podemos difundir todavía, decían. En realidad era un proyecto de 250 o 260 cabañas o algo así. Estaban poniendo frente a la comunidad un proyecto de 50 cabañas. Doscientos metros de playa privada. Y la playa de sur oeste nadie podía entrar allá. Nadie podía ingresar. Ese lugar donde se celebra la carrera de caballos, ese lugar es parte de nuestra cultura, nos iban a quitar nuestra cultura. (Arenas, 2013)

Con apoyo de la Fundación Árboles y Arrecifes¹³, los habitantes de la isla de Providencia se opusieron a la construcción del complejo hotelero. Dicha oposición contó con varias manifestaciones y acciones colectivas por parte del isleño, por ejemplo, la manifestación de protesta realizada en la playa del sur oeste de la isla, en el año de 1993.

¹³La Fundación Árboles y Arrecifes fue una organización que se opuso a la construcción de mega proyectos hoteleros y colaboró activamente en la realización del Esquema de Ordenamiento Territorial. De acuerdo con un documento de presentación su acción se fundamenta en tres principios: “a) conservar, mantener y preservar la paz social, procurando la equidad, la justicia, el respeto, la tolerancia, el diálogo y convivencia amable de todos sin sacrificar este valor ante ningún otro. b) Colocar a la vieja Providencia y Santa Catalina por encima de cualquier diferencia entre los miembros de la organización” y c) Poner el bien común siempre por encima del bien particular de los miembros que la conformamos”. (Fundación Arboles y Arrecifes, 2001).

En este sentido queremos recalcar e insistir que la mayoría de los proyectos hoteleros para Providencia están disfrazados, rompen y violentan el medio y la comunidad isleña y no tiene otro interés diferente que el crecimiento rápido y monopólico, arruinando a la larga lo que es atractivo e interesante de Providencia. La isla definitivamente no quiere y no necesita Megaproyectos hoteleros como el centro Internacional de Buceo proyectado para Bahía de Sur Oeste. (Fundación Arboles y Arrecifes, p.2)

El conjunto de acciones colectivas promovidas por los habitantes de Providencia, permitieron que se convocara a una audiencia pública la cual contó con la presencia de autoridades del gobierno nacional y local, los dueños del proyecto y la comunidad interesada. El desarrollo de la audiencia tuvo como objeto desenmascarar el proyecto presentado, e indicar que dicha construcción podía afectar la integridad cultural de los raizales en razón a que se pretendía privatizar una parte de la playa. Finalmente, en razón de los descubrimientos realizados y por la presión ejercida por los habitantes de la isla, el proyecto turístico no pudo ser construido.

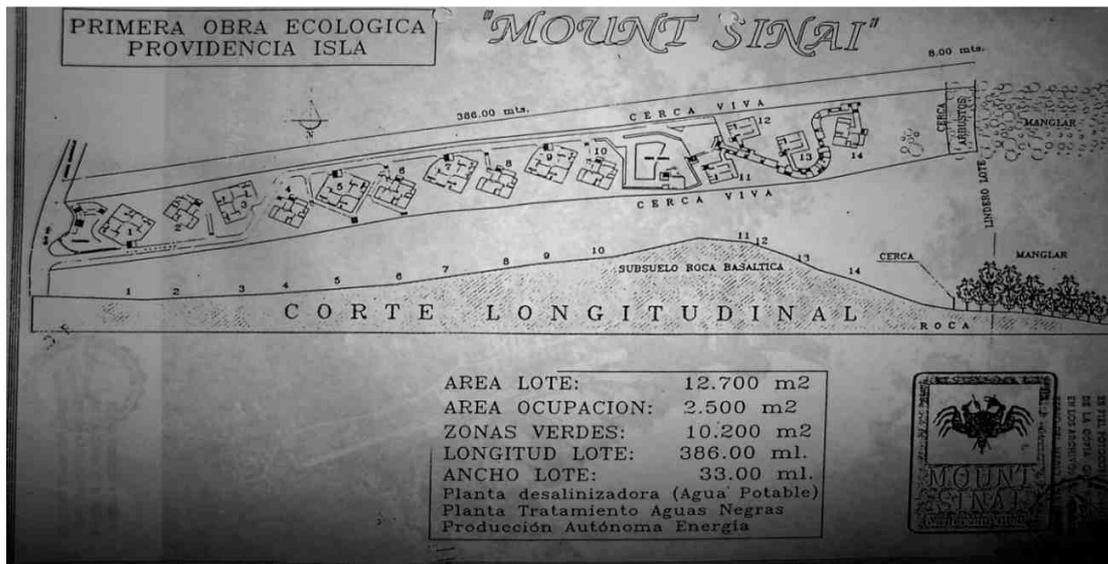
2.3.2. Caribbean Village Mount Sinai

En el año de 1993, bajo la modalidad de tiempo compartido (*Time Sharing*) la sociedad anónima denominada *The Great View Company*, inició las acciones pertinentes con el fin de realizar un proyecto hotelero que estaría ubicado en el sector de Maracaibo, en la actual zona amortiguadora del *PNN Mc Bean Lagoon*. De acuerdo con la información dada en una de las cartillas que lo promocionaba (*The Great View Company*, 1994), el proyecto pretendía construir catorce (14) villas, las cuales iban a contener cuarenta y ocho (48)

suites, distribuidas en veinte y ocho (28) para seis (6) personas y veinte (20) para cuatro (4) personas.

En razón de la modalidad de la venta (*Times Sharing*), las suites se venderían por periodos mínimos de dos semanas y contaría con infraestructura importante. Así, dispondría de un club para niños, el cual contaría con una piscina de agua dulce, un parque, un salón de juegos, una guardería, recreación e instrucción ecológica. Además, se construiría una piscina de agua dulce con bar y jacuzzi, un muelle en madera de seiscientos metros cuadrados (600 mts²), piscina de agua salada entre otras atracciones (The Great View Company, 1994).

Dicho proyecto contó con el concepto de viabilidad ambiental mediante la Resolución No. 29 del 1 de diciembre de 1992 del antes Instituto Nacional de Recursos Naturales, y se otorgó licencia de construcción por medio de la Resolución No. 005 del 7 de enero de 1993, expedida por la Secretaria de Planeación del municipio.



Fuente: Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera, Subsección "B". Sentencia 14 de septiembre del 2000. M.P. Carlos Enrique Moreno. Exp. No. 6979.

Al tiempo que se otorgaban las licencias para la construcción del hotel, las posiciones en la isla estaban divididas. Por un lado, parte de la comunidad cuestionaba la viabilidad del proyecto por considerar que afectaba el manglar más importante de la isla de Providencia (*Mc Bean Lagoon*) y, por otro lado, algunos habitantes (entre ellos el Alcalde de Providencia y Santa Catalina) lo apoyaban por creer que sería una oportunidad económica para las islas. El alcalde de la época, Alexander Henry, ante la opinión pública señaló: "El proyecto no es un hotel. Se trata de un condominio de propiedad privada que solo está formado por 14 casas y no produce ningún daño ambiental. Su última casa está a más de 50 metros del manglar" (El tiempo, 8 de octubre, 1994).

Frente a la construcción de este nuevo proyecto, la comunidad en el marco del ejercicio de la libertad de expresión, realizó varias manifestaciones de protesta. Así, por ejemplo, una marcha tuvo la presencia de dos bandos contrarios. En el primer bando se encontraban

aquellos que legitimaban la construcción; en el segundo, se ubicaban los que estaban en contra. En aquel episodio de la historia de Providencia, los bandos se insultaron mutuamente y cuando la situación estuvo tensa, el alcalde de Providencia tuvo que intervenir con la presencia de los agentes de la policía (El Espectador, 1994).

Las herramientas jurídicas para frenar el proyecto hotelero no se hicieron esperar, la *Veeduría Cívica Old Providence* hizo uso de las herramientas por intermedio del abogado Jaime Londoño solicitó a la Alcaldía del municipio la revocatoria de la licencia de construcción. En lo fundamental, el demandante consideraba que el acto administrativo por el cual se había concedido licencia de construcción era ilegal por tres razones: el primer argumento señalaba que la licencia de construcción debía acogerse a los determinantes ambientales contenidos en la ley 99 de 1993; el segundo argumento señalaba que debido a que no se habían iniciado las obras de construcción del hotel durante los siguientes seis (6) meses a la expedición de la licencia de construcción esta perdería su ejecutividad, ya que el artículo cuarto de la misma lo especificaba; en tercer lugar, se planteaba que de acuerdo a lo establecido en la Ley No. 136 de 1994,¹⁴ no era posible la construcción de dicho hotel en razón a que este se encontraba ubicado dentro de un PNN y su construcción podría poner en riesgo la diversidad biológica de Providencia.

De otra parte, el dueño del proyecto argumentó que la licencia ambiental se había otorgado con anterioridad a la expedición de la Ley No. 99 de 1993 y manifestó que el acto

¹⁴ La Ley 136 de 1994 en su artículo 12 declara que todos los manglares del Departamento de San Andrés y Providencia son Parque Nacional Natural.

administrativo no había perdido su vigencia, ya que contaba con un acta de iniciación dentro del término establecido.

En razón de las consideraciones anteriores, el dueño del proyecto, las autoridades municipales y los habitantes de la isla acudieron al Ministerio de Medio Ambiente para que definiera sí el proyecto podía ser construido. El entonces Ministerio del Medio Ambiente se hizo presente en los días de octubre de 1994; por medio de la Dirección Ambiental Sectorial del Ministerio emitió el concepto técnico No. 194 del 28 de octubre de 1994, el cual señaló que el proyecto inicial había sido modificado respecto a los documentos presentados y su construcción podía afectar el manglar *Mc Bean Lagoon*. En consecuencia, mediante la Resolución No. 197 del 1 de marzo de 1995 del Ministerio del Medio Ambiente, ordenó a la empresa *The Great View Company* suspender la obra con el fin de determinar si era necesario la modificación o cancelación de la licencia de viabilidad ambiental. También se solicitó a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales la delimitación de los manglares de Providencia y se convocó a una audiencia pública con el objeto de establecer el impacto ambiental que podría tener dicho proyecto.

Providencia y Santa Catalina están a tiempo para encaminarse hacia un modelo de desarrollo humano, propio y sostenible, que beneficie a la totalidad de sus 4.500 habitantes, dijo la ministra del Medio Ambiente, Cecilia López Montaña. En su mayoría, las opiniones apuntaron hacia un rechazo a la instalación de proyectos que violentaran el medio ambiente y la identidad cultural de las islas. (Lunazzi, 1995)

Dicha actuación administrativa culminó con la Resolución No. 024 del 9 de enero de 1996, por medio de la cual se prohibió la construcción de un proyecto debido a la posible afectación del manglar. El acto mencionado fue demandado ante la jurisdicción administrativa, por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En sentencia del 14 de septiembre de 2000 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, consideró que, en virtud del art. 117, el plan de manejo ambiental contemplado en la Ley No. 99 de 1993, era exigible inclusive a los proyectos con licencia de construcción y en ejecución. Por tal motivo negó las pretensiones del demandante, dejando en firme el acto administrativo que impidió la construcción del complejo turístico.¹⁵

En materia de licencias de construcción, al igual que en los conceptos de viabilidad ambiental, sus efectos jurídicos siempre están sujetos a posibles modificaciones posteriores basadas en las condiciones de ejecución del respectivo proyecto y a partir de los requisitos especiales exigidos para su ejecución. (Tribunal administrativo de Cundinamarca, Sentencia del 14 de septiembre de 2000)

3.2.3. Base de guardacostas

En el año de 1995, durante la presidencia de Ernesto Samper, el gobierno nacional desarrollaba la construcción de alrededor veinticuatro (24) bases de guardacostas en el

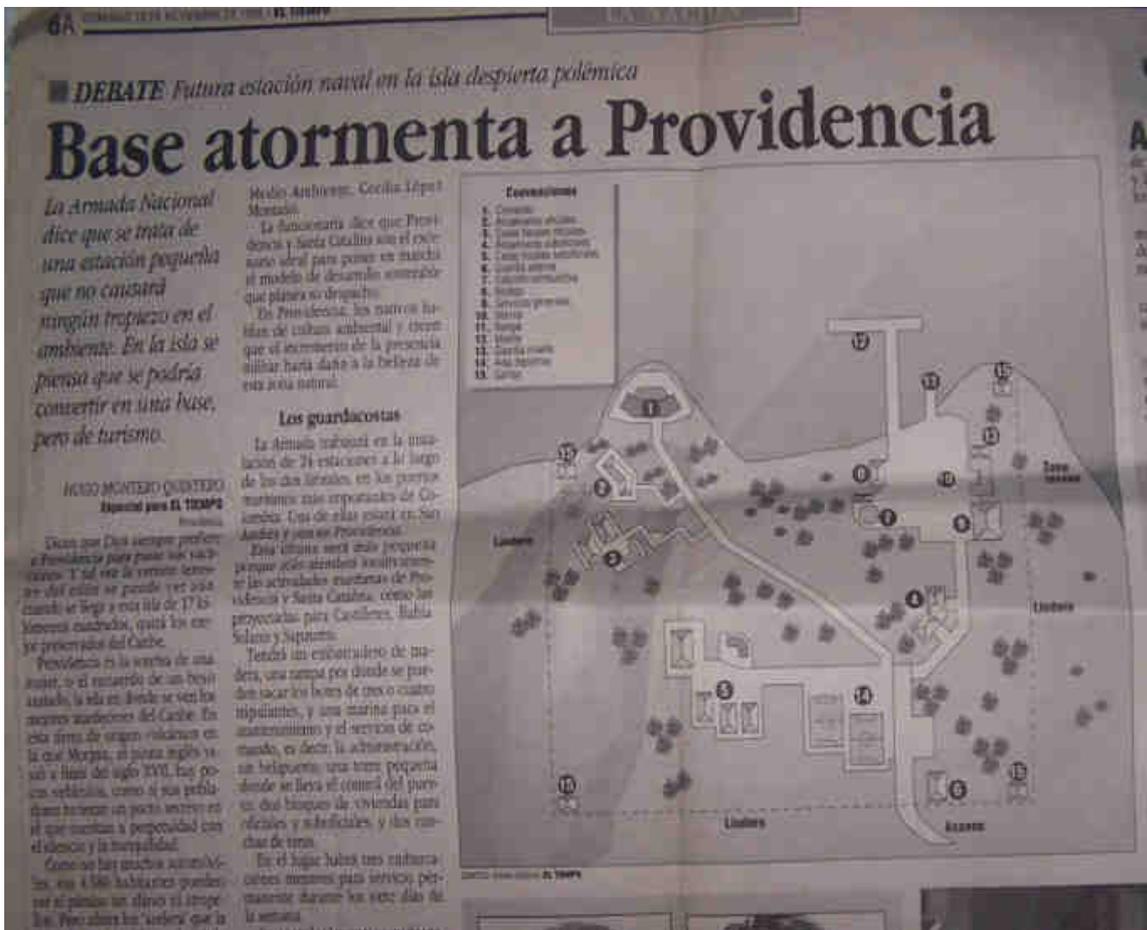
¹⁵ Dicha sentencia fue confirmada por el Consejo de Estado, mediante sentencia del 24 de octubre del 2002, en apelación, y, por medio la sentencia del 23 de agosto de 2005, se desestimó por parte del Consejo de Estado el recurso extraordinario de súplica, confirmando la sentencia inicial.

territorio nacional como parte de una política que buscaba contrarrestar el tráfico de estupefacientes y armas. Dentro de los proyectos mencionados se planteó la construcción de una base de guarda costas en la isla de Providencia (Montero, 1995).

La construcción de dicha base, fue cuestionada ya que no estaba suficientemente justificada la necesidad de la presencia militar en la zona. Para algunos, la construcción militar escondía un complejo turístico que amenaza el medio natural y la autonomía propia raizal¹⁶.

“(…) vino Colombia para imponernos su ley, una base de guarda costas, con una infra estructura, eso parecía más un hotel vacacional lo llevé a una audiencia pública con la Procuraduría Nacional, con todas las “ias” nacionales y les dije que con el puesto naval que tenemos, con el puesto de policía que tenemos, con el puesto del DAS que tenemos, con todo lo que ya tenemos que son demasiadas en este territorio, y tenían unos tanques de guerra allá arriba al lado de la carretera donde está y les dije: y estos tanques obsoletos que tienen contaminación visual para el turismo y la comunidad, ¿Qué es lo que representa en nuestro territorio? Primero que todo aquí pareciera que se están armando contra nosotros y aquí nosotros no peleamos con armas sino con machete y esos tanques obsoletos se los van a llevar de aquí.” (Huffington 2013, 14 de diciembre).

¹⁶ Actualmente en Providencia se encuentra en etapa de consulta previa la construcción de la Estación de Control de Tráfico Marítimo. Resulta relevante mencionar que los argumentos planteados en contra de la Base de Guardacostas en el año 1994 se repiten para evitar la edificación de la nueva base militar (Márquez, 2014, 20 de noviembre)



Fuente: MONTERO, H. (19 de noviembre, 1995). Base atormenta a Providencia. *El tiempo*.

La Armada Nacional, esgrimía que su proyecto se realizaba por estrictas razones de seguridad nacional y era un ejemplo de una construcción que respetaba los esquemas de desarrollo sostenible y autosuficiencia sanitaria (Montero, 1995). CORALINA mediante Resolución No. 515 del 24 de noviembre de 1997, otorgó licencia ambiental única al Ministerio de Defensa-Armada Nacional, para la Construcción y operación de la Estación de Guardacostas de San Andrés. No obstante la licencia se dio condicionada a que la Armada

Nacional debía desarrollar acciones con el objeto de presentar el proyecto a la comunidad y señaló que debería fijarse al estricto cumplimiento del proyecto presentado. Finalmente, los argumentos en contra del proyecto se vieron representados en los resultados de la consulta popular liderada por la *Veeduría Cívica Old Providence* en la cual la mayoría se opuso a la construcción de la base militar (Lunazzi, 1997).

Los complejos turísticos mencionados no pudieron ser construidos ya que representaban una amenaza para la riqueza cultural y natural en Providencia. La no construcción tuvo como causa la propia oposición de la comunidad que reveló que se trataban de proyectos que se alejaban del modelo de desarrollo sostenible. A pesar de que dichos proyectos representaban una amenaza para las islas, se caracterizaron por presentar una imagen ecológica y de progreso que fue desmentida bajo la categoría de megaproyecto turístico.

CAPÍTULO 3. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, EL TURISMO Y LOS RAIZALES EN PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

3.1. El ordenamiento territorial

Desde un lenguaje institucional el ordenamiento del territorio ha manejado dos acepciones convencionales: por un lado, desde el carácter político-administrativo, se ha asociado al tema de descentralización territorial de la función pública y, por el otro, se ha vinculado al tema del proceso de ordenación del espacio físico que comprende el territorio (Riascos de la Peña, 1998).

Para efectos de la investigación se utilizará el concepto de ordenamiento territorial en su segunda acepción. En particular, se utilizará el significado contenido en la Ley No. 388 de 1997. Dicha norma establece el marco general del desarrollo territorial en los municipios y distritos en Colombia; define el concepto como una función pública relacionada con la planificación de la dimensión territorial del desarrollo y la intervención de los usos del suelo.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de

desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Ley No. 388 de 1997, art. 5)

Desde la perspectiva del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, es posible encontrar definiciones que no solo se refieren al proceso físico de organización del territorio¹⁷, también se incluyen aspectos no materiales como la espiritualidad o la cultura. Así para una autoridad tradicional del pueblo *Kogui* de la Sierra Nevada de Santa Marta el ordenamiento del territorio está compuesto por elementos espirituales y físicos.

Para ordenar el territorio, hay que ordenar el pensamiento. Lo que nosotros entendemos por ordenamiento territorial no es solo demarcar o delimitar un pedazo de tierra, es mucho más profundo: se trata de ordenar el pensamiento para poder vivir bien sobre ese pedazo de tierra. O sea que el ordenamiento territorial tiene dos partes: Lo espiritual que se refiere al pensamiento y lo físico que se refiere a la tierra. Para nosotros esas dos partes no se pueden separar, siempre está unidas, pues el territorio es uno solo. (Mamas Kággaba, 1994 citado en UNICEF, 2003, pág. 27)

¹⁷ Desde la cosmovisión indígena el territorio objeto de ordenamiento se relaciona con aspectos espirituales. “El territorio desde la concepción indígena es un campo de múltiples dimensiones donde operan y coexisten en el mismo lugar y en niveles diferentes un sinnúmero de seres materiales e inmateriales. La visión indígena del territorio vincula al individuo y la sociedad con el cosmos, como un todo complejo, en donde es posible la coexistencia de los componentes físicos, biológicos y espirituales, de forma interdependiente, en momentos, espacios y tiempos diversos. (Plan de vida de los Pueblos Tikuna, Uiota, Kakama y Yagua de Azcaita, 2008)

3.2. 1. El ordenamiento ambiental del territorio

De acuerdo con lo dicho anteriormente, la función del ordenamiento del territorio no es solamente ambiental, también debe integrar las diferentes dimensiones del territorio. El ordenamiento ambiental del territorio es el componente del ordenamiento territorial que busca privilegiar los aspectos ambientales como una decisión de política pública, permitiendo orientar la planificación del territorio desde un enfoque de conservación del medio natural (Ponce & Guerrero, 2005).

Para lograr los objetivos de la conservación, desde el ordenamiento territorial, el sistema jurídico hace uso de las figuras de ordenamiento ambiental. Se entiende por figura de ordenamiento ambiental una “(...) denominación amplia de un territorio generalmente extenso, el cual se delimita como marco para una planificación territorial enfocada en la conservación de uno o más recursos naturales o procesos ecológicos” (Ponce & Guerrero, 2005, p. 9). Son ejemplos particulares de dicho instrumento la zona amortiguadora de un PNN y las áreas protegidas.

En Colombia, la Ley No. 99 de 1993 define el ordenamiento ambiental del territorio como una “(...) función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible” (art, 7).

3.1.2. Las áreas protegidas y la zona amortiguadora: figuras de ordenamiento ambiental del territorio

El concepto de área protegida fue introducido al sistema jurídico colombiano por medio del Convenio sobre la Diversidad Biológica (en adelante “CDB”) y ha sido clasificado como uno de los más importantes aportes para alcanzar la conservación *in situ*¹⁸ de la diversidad biológica del mundo (Guerrero, 2006).

El CDB es un tratado internacional que tiene como objetivo la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de recursos genéticos; en Colombia fue aprobado por la Ley 165 de 1994.

El CDB define el concepto de área protegida como “un área debidamente alinderada, concertada y declarada, que se administra, maneja y regula con el fin de garantizar a perpetuidad el cumplimiento de los objetivos específicos de conservación *in situ* de la biodiversidad” (art. 2).

En relación con las áreas protegidas, el CDB contiene dos obligaciones para los Estados parte: en primer lugar, construir un sistema de áreas protegidas y; en segundo lugar, cuando

¹⁸ De acuerdo con la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992) se entiende por conservación *in situ*: “(...) la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas”. (Ley 165 de 1994, art 2)

sea necesario, los Estados deberán elaborar directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas (Ley 165 de 1994, art 8, a y b).

Son ejemplos de áreas protegidas en el sistema jurídico colombiano, las categorías protegidas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. De acuerdo con el Decreto No. 2372 de 2010, norma por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Áreas Protegidas, estas áreas son las públicas (tales como el Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Regionales Naturales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos y las Áreas de Recreación); y las privadas: Reservas de la Sociedad Civil (Art 10).

La figura de área protegida no es el único instrumento de ordenamiento ambiental del territorio que permite la conservación *in situ* de la biodiversidad en el derecho internacional. De acuerdo con el art. 8 literal a), b) y e), además de la obligación de constituir un sistema de áreas protegidas, la Convención señala que los Estados parte deberán establecer un sistema de áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica, también señala la obligación de promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes de áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas.

El derecho internacional reconoce la importancia de la conservación de las zonas adyacentes a las áreas protegidas. En materia de conservación *in situ* en el art. 8 se señala, la obligación de los Estados parte de promover un desarrollo ambientalmente adecuado y

sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas. Lo anterior con el objeto de buscar una mejor protección de las mismas.

Las zonas adyacentes son un área externa, colindante y circunvecina a las áreas protegidas, tienen un régimen especial de uso y manejo y no son una ampliación del área protegida. En Colombia el concepto de zona amortiguadora solo se encuentra contemplado para áreas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales (en adelante “SPNN”). Así, “De acuerdo con las condiciones de cada área del sistema de parques nacionales (...) se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana. En esas zonas se podrán imponer restricción al dominio” (Decreto Ley 2811 de 1974, art. 333).

La zona amortiguadora es un concepto amplio que no se limita a señalar un espacio geográfico que se centra en mitigar y atenuar las alteraciones provocadas por la acción humana en áreas protegidas, también deben ser un modelo de promoción de modelos de desarrollo sostenibles (UPNN, 2006).

De acuerdo con el concepto amplio, es posible afirmar que la zona amortiguadora tienen tres objetivos: 1) amortiguación, 2) conservación y 3) promoción de modelos sostenibles de desarrollo regional y local. Los objetivos de amortiguación son obligatorios para todas áreas adyacentes. Los objetivos de conservación son complementarios y se enmarcan en los valores de conservación definidos en Plan de Manejo de PNN (Camargo &Guerrero 2005). En relación con el objetivo de desarrollo sostenible, existe la obligación de mantener

modelos demostrativos de desarrollo sostenible en dichas áreas (Camargo &Guerrero 2005).

El mencionado Decreto No. 2372 de 2010 establece que el ordenamiento territorial en las áreas circunvecinas y colindantes al SPNN deberá cumplir con la función amortiguadora de mitigar los efectos negativos de la acción humana sobre las áreas protegidas. En particular se contemplan los siguientes objetivos:

Objetivos de amortiguación

- “Atenuar y prevenir las perturbaciones sobre áreas protegidas” (Art 31).
- “Contribuir a subsanar las alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en las áreas protegidas” (Art 31).

Objetivos de Conservación

- “Armonizar la ocupación y transformación del territorio, con los objetivos de conservación de las áreas protegidas” (Art 31).
- "Aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas” (Art 31).

Cabe resaltar que el sistema jurídico colombiano diferencia entre la función amortiguadora propia de la superficie del territorio circunvecino y colindante a todas las áreas protegidas (Decreto 2372 de 2010, art.31) y la zona amortiguadora que es exclusiva de los PNN (Decreto 622 de 1977, art. 5). En la actualidad, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible solamente ha declarado la zona amortiguadora del *PNN Mc Bean Lagoon* y la zona amortiguadora del PNN Gorgona.

En relación con la limitaciones al dominio en estas zonas, están pueden ser impuestas por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Decreto 3570 de 2011, art, 2.1), por los consejos municipales en ejercicio de la función de regulación de los usos del suelo, por las CAR y por las corporaciones de desarrollo sostenible en virtud de las facultades consagradas en Ley No. 99 de 1993 sobre afectaciones para la conservación. En el caso particular del Departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina, la máxima autoridad ambiental representada en CORALINA, tiene a su cargo la dirección del proceso de planificación regional de uso del suelo. (Ley No. 99 de 1993, art 37)

3.1.3. El ordenamiento territorial, el derecho de propiedad y la función social y ecológica de la propiedad

La consagración del derecho a la propiedad en el sistema jurídico colombiano dista de ser un concepto absoluto e ilimitado. De acuerdo con el art. 58 constitucional, éste se encuentra limitado desde su concepción. Así la Constitución retomando la tesis social de la propiedad, señala que debe ser entendido no solo como un derecho, también como una función (Art 58 CP).

La propiedad como función social tiene su más fuerte precedente en las teorías de *Leon Duguit*, quien señala que la concepción clásica del derecho natural no corresponde a la realidad. Para el autor, el individuo tiene en la sociedad una cierta tarea que cumplir. El

ejercicio del derecho a la propiedad no es ajeno a este fenómeno y le corresponde una función social (Batista & Coral, 2010).

El texto constitucional ubica a la propiedad dentro de los derechos económicos, sociales y culturales. De acuerdo con la Corte Constitucional, el derecho a la propiedad es un derecho económico y social. Para la Corte, considerarlo como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio. En particular solo cuando la vulneración del derecho a la propiedad conlleve para el titular un desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales, tales como la vida, la igualdad y la dignidad, éste puede ser considerado como fundamental.

(...) la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que ella se encuentre vinculada de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida digna. (CC, T-506 -1992)

No obstante la tesis mencionada, que considera que el derecho a la propiedad solo es fundamental cuando se encuentra en conexidad con el derecho a la vida, la igualdad y la dignidad, existe una corriente dentro del Tribunal Constitucional que considera que la división tradicional de los derechos no coincide con el contenido real de los mismos. Para la Corte, el criterio de diferenciación que busca identificar los derechos civiles y políticos con un contenido obligacional negativo y los derechos sociales económicos y culturales con una positivo, desconoce el contenido complejo de los derechos en razón a que todos los derechos tiene un componente positivo y otro negativo. Para esta línea de pensamiento, “Los derechos **todos** son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores

que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución” (CC, T-016-07, p.17). Dicha imposibilidad de diferenciación ha llevado a establecer que la clasificación generacional de los derechos es una categoría teórica que se aleja de la naturaleza propia de los derechos humanos, toda vez que la naturaleza propia de los derechos se representa en un todo indivisible e interdependiente, en donde la afectación de un derecho implica la vulneración a todo el conjunto de garantías establecidas (CC, T-760-08).

Además de la función social, la propiedad tiene una función ecológica. Es decir, el derecho de dominio además de beneficiar a la colectividad, no podrá contrariar las limitaciones destinadas a proteger el medio ambiente (CP, art. 58). La Constitución es considerada ecológica por el amplio contenido respecto a la protección del medio ambiente (Arts. 8, 49, 58, 66, 67, 79, 80, 81, entre otros). Para la Carta Política, el medio ambiente sano es un derecho colectivo que debe ser protegido controlando los factores de deterioro ambiental, imponiendo las sanciones legales correspondientes y exigiendo la reparación de los daños causados al ambiente.

No obstante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha sido pacífica a la hora de identificar la naturaleza del derecho a un medio ambiente sano, en especial luego de la expedición de la Ley No. 472 de 1998 que consagro la acción popular para proteger este derecho. En este sentido, antes de la expedición de esta ley existía una corriente que señalaba que el derecho mencionado es de carácter fundamental en tanto no se puede desligar del derecho a la vida (CC, T-092-1993). Para esta corriente, solamente en un

medio ambiente sano se pueden garantizar los derechos fundamentales, en particular el de la vida.

En desarrollo de la Constitución, la Ley No. 388 de 1997, además de reconocer como principio la función social y ecológica de la propiedad (Art. 2), señala que el plan de ordenamiento territorial en cada uno de los municipios de Colombia, deberá tener en cuenta los determinantes ambientales, los cuales “constituyen normas de superior jerarquía”(art. 10). Es decir, las regulaciones sobre protección ambiental limitan y orientan las demás normas que componen el ordenamiento territorial.

3.2. El caso de la remodelación y ampliación del aeropuerto

El Aeropuerto el Embrujo es uno de los puntos de entrada a Providencia. Permite la entrada de aviones con un número limitado de viajes, pasajeros y destinos. En la actualidad la isla tiene conexión con el aeropuerto de San Andrés. La ruta es operada de manera exclusiva por la aerolínea *Satena* que realiza entre dos a cuatro viajes de San Andrés a Providencia. Los aviones que cubren la ruta aérea, tienen una capacidad máxima de 19 pasajeros. La pista del aeropuerto tiene una longitud de 1250 metros de largo y 14 metros de ancho. La corta dimensión de la pista no permite la operación de aeronaves no presurizadas y sus condiciones limitan la conexión con el resto de regiones (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2014)

La remodelación y ampliación del Aeropuerto el Embrujo busca mejorar la condiciones aeronáuticas del mismo, permitiendo la “(...) conectividad con el resto del territorio colombiano y el mundo, posicionando a Providencia y Santa Catalina como destino

turístico del Caribe” (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2014, p. 18). El proyecto contempla la ampliación de la longitud de la pista y plataforma con el objetivo de garantizar la operación de aeronaves con capacidad para 50 pasajeros. La ampliación es de alrededor de 30.000 metros cuadrados, e incluye la adecuación de las zonas de seguridad, franjas de pista, calle de rodaje, plataforma, cerramientos, vías internas y zona de urbanismo aeronáutico. (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2014)

De acuerdo con el proyecto, la ampliación y remodelación podría reducir el tiempo de desplazamiento aumentando la frecuencia de pasajeros, la oferta de empresas de transporte aéreo y número de vuelos directos, permitiendo la conectividad con Bogotá, Cartagena, Panamá, Costa Rica, San Andrés y Miami (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2014a.)

En relación con la remodelación y ampliación, cabe preguntarse si dicho proyecto constituye un megaproyecto de transporte asociado al sector turístico. Al respecto el uso de la palabra megaproyecto en Providencia es un argumento utilizado para evitar la construcción de complejos turísticos. No obstante el uso de la palabra es complejo toda vez que no todo megaproyecto lleva implícito una afectación al medio natural. Es decir el uso de término megaproyecto no es un juicio de valor que, a priori, indique sobre la conveniencia o no determinada construcción. En la legislación colombiana la Ley 1469 de 2011, norma por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda, define los megaproyectos de interés social nacional como aquellos que se relacionan con:

“(...) la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda y la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos”. (Ley 1469 de 2011, art. 2)

Sobre la definición de megaproyecto de transporte, Néstor Roa (2010) señala que estos se diferencian de los proyectos ordinarios por diferentes razones: en primer lugar, los megaproyectos tienen un tiempo de vida mayor y no dependen en sí mismos de estar enmarcados en la importancia relativa que tiene para el lugar donde se realizan. Para el autor, la formulación de un megaproyecto resulta ser un proceso complejo que se diferencia de los hechos tradicionalmente, que implican un menor esfuerzo; en segundo lugar, los grandes proyectos hacen parte de una visión sobre lo que se planea alcanzar como país, ciudad o región. Por último, a diferencia del proyecto tradicional, las expectativas de impacto transformacionales, implican un cambio de vida en las comunidades, o un cambio tradicional en la industria o en el manejo de gestión de la logística de las industrias.

La ampliación y remodelación del aeropuerto es un proyecto de gran importancia para las islas de Providencia y Santa Catalina, y puede ser considerado como un megaproyecto de transporte que tiene relación con el proceso de oposición de parte de la comunidad raizal a la construcción de proyectos turísticos foráneos que puedan poner en riesgo la sostenibilidad ambiental del *PNN Mc Bean Lagoon*.

Así, desde una concepción holística del turismo, esta actividad no es desarrollada de manera exclusiva por los dueños de los hoteles, sino que además por los operadores de transporte, como el caso de las empresas nacionales o internacionales que puedan estar interesadas en operar las rutas aéreas en el municipio de Providencia y Santa Catalina.¹⁹ En el evento en que se lleve a cabo la remodelación y ampliación del aeropuerto, los efectos (positivos o negativos), se podrán evidenciar en la posibilidad de un aumento de viajes, emisores y receptores, y en el posible crecimiento del turismo nacional e internacional. Sobre estas consecuencias vale tener en cuenta que todas han contribuido a consolidar la actual crisis en la isla de San Andrés (Meizel, 2003).

En lo que respecta al componente territorial del desarrollo, el proyecto de ampliación está contemplado en el EOT vigente como una política para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. El instrumento señala como objetivo la adecuación del aeropuerto para recibir aviones con capacidad de 50 pasajeros. También en el art. 18.4.2 establece la obligación de las autoridades locales de cambiar el nombre del aeropuerto por el nombre de un personaje local, en desarrollo de una política para preservar la identidad cultural.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto no tiene origen en el Plan San Andrés, tampoco es una política municipal del gobierno actual, se trata de un propósito consagrado en un instrumento de planeación del desarrollo como una política que busca incidir directamente en las condiciones de los raizales y los habitantes de Providencia.

¹⁹ Al respecto del servicio aéreo, es importante considerar que de acuerdo con el art. 32 de la Ley 47 de 1993 el Departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina operar bajo la modalidad de mares y cielos abiertos lo que facilitaría la llegada de viajes desde diferentes partes del mundo.

3.2.1 Usos del suelo en la zona amortiguadora

En lo que respecta a las normas de uso del suelo y manejo de actividades, la remodelación y ampliación del Aeropuerto tendrá que sujetarse a los límites establecidos en la zona amortiguadora del *PNN Mc Bean Lagoon*. Esto en razón de que Aeropuerto el Embrujo se encuentra ubicado en dicha zona.

En particular, cualquier proyecto que se construya dentro de la zona amortiguadora deberá estar enmarcado en los objetivos de amortiguación, conservación y desarrollo sostenible propios de las zonas adyacentes a los PNN. En el caso específico de la ampliación y remodelación del Embrujo, las normas sobre usos del suelo y actividades permitidas se regirán por lo dispuesto en el EOT del municipio y en el acto de creación del PNN.

El *PNN Mc Bean Lagoon* se constituyó y alindero por medio de la Resolución No. 1021 del 13 de septiembre de 1995 del Ministerio del Medio Ambiente y fue modificada por la Resolución No. 13 del 9 de enero de 1996 de la misma entidad. Dicha reforma tuvo como objeto resolver algunas confusiones suscitadas entorno a los límites del parque y las limitaciones impuestas a la propiedad privada en la zona amortiguadora.

En relación con la zona amortiguadora, se estableció parte del régimen de usos del suelo de la siguiente manera:

- **Usos Prohibidos:** A partir de la vigencia de la norma no se podrán realizar o continuar proyectos que tengan por objeto el diseño y construcción de condominios o conjuntos habitacionales, cualquiera que sea su destinación, y actividades industriales hoteleras y mineras (art. 2 p.1).

- **Usos permitidos:** Turismo nativo (art. 2 p.1).

De otra parte, la mencionada reforma, consagró que las obras de infraestructura de transporte que se establezcan dentro de dicha zona deberán tener un Plan de Manejo Ambiental por parte del Ministerio de Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (art. 2 p.2). También señala que las actividades de turismo doméstico y las otras permitidas serán sujetas a una especial regulación por parte del Plan de Ordenamiento Ambiental y Usos del Suelo creado para la zona amortiguadora. (art. 2 p.3).

En relación con el funcionamiento del Aeropuerto, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (en adelante “AEROCIVIL”), en desarrollo de la obligación impuesta por el entonces Ministerio del Medio Ambiente, elaboró medidas de manejo ambiental para el desarrollo del proyecto de Operación y Funcionamiento del Aeropuerto el Embrujo. Dichas medidas implementaron un sistema de monitoreo de niveles de aire, ruido y agua potable. Adicionalmente se determinó que la operación de aeronaves generaba presiones sobre los recursos naturales en las siguientes actividades:

“Atención a los usuarios del terminal, control operaciones aeronáuticas, mantenimiento y estacionamiento de aeronaves, aterrizaje, descolaje, estacionamiento y movilización de vehículos

Dentro de los aspectos ambientales aquellos que reciben mayor impacto es la calidad del aire en especial durante las operaciones de descolaje y aterrizaje por la generación de ruido y emisión de gases, el cual es de baja magnitud y temporal dado que su duración es muy breve” (Resolución 0081 del 28 de enero de 2003, p. 4)

También, el Plan de Manejo del *PNN Mc Bean Lagoon* reconoce como riesgos para la conservación del parque las actividades aeronáuticas. En particular, contempla que la operación de aeronaves, el mantenimiento y la ampliación de la pista del aeropuerto puede tener impactos sobre el área protegida, como la pérdida de cobertura vegetal, sedimentación, disturbios en la avifauna y la consolidación de barreras para el flujo natural del agua dulce hacia el manglar.

Complementado el régimen de uso y manejo de la zona amortiguadora, el EOT del municipio, señala que el objetivo de la zona adyacente al *PNN Mc Bean Lagoon* es desarrollar un manejo ambiental adecuado, que permita atenuar las perturbaciones generadas por la acción humana en los recursos naturales, la vida silvestre y en los valores constitutivos del parque. (EOT, 8 Art. 18. 2.1.3)

En relación con los usos del suelo señala que: “La zona amortiguadora del Parque Mc Bean tendrá las mismas normas urbanísticas específicas definidas en el artículo 90 correspondiente a las zonas de uso principalmente para vivienda” (EOT, 8 Art. 18. 2.1.3). No obstante, el régimen de los usos del suelo es confuso, en razón a que el artículo mencionado señala que para determinar los usos del suelo de la zona amortiguadora es necesario hacer remisión al art. 90 del EOT, supuestamente correspondiente a las zonas de uso principalmente para vivienda. Sin embargo la remisión a la norma señalada no es correcta toda vez que el art. 90 hace relación a la tenencia de animales domésticos.

No es claro cuál debe ser la interpretación correcta de éste artículo, no obstante si se acude a un criterio sistemático, se podría concluir que la norma quiso hacer referencia a las

normas de usos del suelo establecida para los centros poblados rurales. De acuerdo con el art. 80, los centros rurales son aquellas áreas destinadas principalmente para vivienda de uso residencial, caracterizado por el mantenimiento de la arquitectura tradicional, la conservación y recuperación de amplios espacios verdes.²⁰

La siguiente tabla expone los usos permitidos del suelo establecidas para los centros poblados rurales.

Clasificación de los usos del suelo	Definición	Zona amortiguadora Art. 80-89
Permitidos	Corresponde aquellas actividad o actividades más aptas de acuerdo con la potencialidad y demás características de productividad y sostenibilidad dependiendo de la clase del suelo y localización (Art 67)	-Residencial -Recreativo y cultural -Muelles comunitarios de acuerdo con las disposiciones de la Dirección General Marítima (DIMAR y COROLINA
Complementarios	Son aquellas actividades compatibles y complementarias al uso principal que están de acuerdo	-Institucional y de servicios complementarios a la vivienda.

²⁰ De acuerdo con la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales el art 90 del EOT del Municipio de Providencia y Santa Catalina hace referencia a las normas de uso establecida para centros rurales contenidas en el art. 80 y 81 del EOT. (UPNN, 2012)

	con la aptitud, potencialidad y demás características de productividad y sostenibilidad (Art. 68)	<p>-Turístico: En zonas no definidas como turísticas solo se permitirán Posadas nativas.</p> <p>-Educación Ambiental</p> <p>-Comercio y servicios complementarios a la vivienda</p>
Condicionados	Son aquellos usos que no corresponden completamente con la aptitud de la zona y son relativamente compatibles con las actividades de los usos principal y complementario. Estas actividades sólo se pueden establecer bajo condiciones rigurosos de control y mitigación de impactos. Deben contar con la viabilidad de requisitos ambientales exigidos por la Autoridad Ambiental, cuando se requieran (Art. 69)	<p>-Comercio y servicios</p> <p>-Centro de rehabilitación social y de salud</p> <p>-Actividades de transformación y de materias primas o de bienes</p> <p>-Recuperación de áreas degradadas</p> <p>-Licencia de funcionamiento de los establecimientos de comercio. (Licencia expedida por CORALINA)</p>
Prohibidos	Son todos aquellos usos	-Todos los demás, incluidas

	<p>incompatibles con el uso principal de la clase de suelo, con las características ecológicas de la zona, con los propósitos de preservación ambiental, de planificación, o que entrañan graves riesgos de tipo ecológico o social (70).</p>	<p>cementerios, urbanizaciones y cualquier tipo de construcción multi-familiares.</p>
--	---	---

Fuente: tabla propia, Colombia, Concejo Municipal del Municipio de Providencia y Santa Catalina, Acuerdo N0. 15 del 28 de diciembre de 2000. También el EOT señala que ninguna combinación de estructuras podrá ocupar más del 60% del área del lote luego de efectuados los retiros aislamientos y cesiones y solo se permitirá la construcción hasta dos pisos más altillo equivalentes a 8 metros de altura.

También, el EOT, en relación con los usos del suelo, faculta a la Unidad de Parques Nacionales Naturales (UPNN) y CORALINA para elaborar un Plan de Manejo para esta zona (Art. 18.2.1.4). En razón a que las entidades mencionadas no han adoptado el plan para la zona amortiguadora del PNN y ante la necesidad de contar con un régimen de usos del suelo para dicha área, la UPNN, ha señalado que “(...) lo dispuesto en el EOT, tendrá aplicación en la zona amortiguadora, hasta tanto no se adopte el Plan de Manejo y en tanto lo allí dispuesto no contrarié las finalidades por las cuales se determino dicha zona amortiguadora” (UPNN, 2012)

En este sentido, de acuerdo con lo establecido por el derecho internacional y nacional, el proyecto de ampliación y remodelación del Aeropuerto el Embrujo tendrá que ser

complementario con los objetivos de conservación del *PNN Mc Bean Lagoon* y deberá enmarcarse dentro de los objetivos de desarrollo sostenible. En ese sentido, además de cumplir con los objetivos de conservación y amortiguación de las áreas protegidas establecidas en las normas colombianas (Decreto Ley 2811 de 1974, art 333 y el Decreto 2372 de 2010, art. 31), el proyecto solo podrá estar enmarcado dentro de un desarrollo ambientalmente adecuado que permita la protección del *PNN Mc Bean Lagoon*. Lo anterior en razón de la obligación internacional del Estado colombiano de fomentar este tipo de desarrollo en las zonas adyacentes a las áreas protegidas, obligación contraída en virtud de la Convención sobre la Diversidad Biológica, como complemento de la función propia de las zonas amortiguadoras de los PNN y como una estrategia para la consolidación de la Reserva de la Biosfera del *SeaFlower*.

En este orden de ideas, el actual Esquema de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Turístico Sostenible, la creación del *PNN Mc Bean Lagoon* y la consolidación del municipio de Providencia y Santa Catalina como parte de la Reserva de la Biosfera son herramientas que garantizan la obligación del Estado de fomentar este tipo de desarrollo en las zonas adyacentes a las áreas protegidas. Su desconocimiento no solo vulnera las obligaciones internacionales de Colombia en materia ambiental, también amenaza la especial protección del territorio raizal, y con ello, el derecho de este grupo étnico a subsistir.

Finalmente, en aplicación de la especial protección nacional e internacional, otorgada a los raizales y al territorio propio, los servicios turísticos de transporte aéreo, no podrán desconocer el modelo de desarrollo sostenible, por tanto deberán promover la conservación

y el ecoturismo desarrollado tradicionalmente por los raizales en el marco de lo establecido en el PDTS, el EOT, el plan de desarrollo local, la Convención Sobre la Diversidad Biológica y los demás instrumentos que garanticen los derechos del pueblo raizal y el derecho a un medio ambiente sano.

CONCLUSIONES

PARTICULARES

- En la actualidad existe una contradicción y una laguna jurídica²¹ en relación con las normas de ordenamiento ambiental del territorio en la zona amortiguadora, más específicamente en lo que respecta a los usos permitidos del suelo. Dicha contradicción se explica en la confusión en la redacción de las normas que lo regulan y la laguna jurídica en el no cumplimiento de la facultad otorgada a la UPNN y CORALINA, establecida en el EOT del municipio, para regular los usos del suelo en dicha zona.
- La regulación actual establecida por el EOT, no es un instrumento que garantice una adecuada protección del área protegida. El desarrollo normativo es abstracto y confuso, no permite conocer de una manera clara las normas que deben aplicarse en el desarrollo de proyectos ubicados en la zona amortiguadora del *PNN Mc Bean Lagoon*.

²¹ Frente a la ambigüedad del término laguna jurídica se acoge el criterio propuesto por la Corte Constitucional sobre el término contenido en la sentencia T-515 de 2012 MP María Victoria Calle Correa en donde se señala que se está frente a un laguna jurídica en los eventos en que existe un mandato que exige un desarrollo legislativo y éste no se ha llevado a cabo.

- Es necesario que la UPNN y CORALINA regulen los usos del suelo en la zona amortiguadora del *PNN Mc Bean Lagoon* con el fin de completar los vacíos existentes frente a los usos del suelo. El no cumplimiento de la obligación legal amenaza la especial protección del territorio propio raizal y la conservación de la riqueza natural colombiana.
- Con el fin de evitar la construcción de proyectos asociados al sector turístico y hotelero que amenacen la conservación del *PNN Mc Bean Lagoon*, es recomendable que en virtud de la facultad otorgada a la UPNN y CORALINA para regular los usos del suelo en la zona amortiguadora, las entidades definan los objetivos de desarrollo sostenible para la zona colindante. También resulta conveniente que se definiera qué tipo de megaproyectos son permitidos en el área adyacente.

GENERALES

- El desarrollo histórico de San Andrés, Providencia y Santa Catalina permiten señalar que la ubicación geográfica en el Caribe y las condiciones de las islas en términos de “*sol y playa*” son factores que permiten la consolidación del turismo como una de las principales actividades económicas en las islas.
- Durante la vigencia de la Constitución 1886, los raizales fueron víctimas de un proceso que buscaba eliminar las diferencias propias de su cultura, denominado colombianización. El mencionado proceso de homogenización, cambió con la Constitución de 1991, que garantizó el derecho fundamental al reconocimiento a la identidad y a la diversidad cultural raizal.

- El desarrollo histórico de los raizales en el Archipiélago, permite concluir que el territorio propio ha sido objeto de disputa a largo del tiempo. Durante los siglos XVI al XVIII su soberanía fue disputada por el imperio inglés y español y, en la actualidad, es discutida por parte del estado de Colombia y Nicaragua.
- En el municipio de Providencia y Santa Catalina, existe un proceso histórico liderado por parte de la comunidad nativa que se opone a la construcción de proyectos hoteleros foráneos, nacionales o extranjeros, que generen presión sobre los recursos naturales, que representen una amenaza para la economía turística nativa o que afecten la integridad de la cultural raizal.
- El proceso de oposición en Providencia y Santa Catalina liderado por la *Veeduría Cívica Old Providencia* tiene como antecedente los efectos negativos que tuvo sobre la cultura y el medio natural el modelo turístico adoptado en San Andrés.
- El municipio de Providencia y Santa Catalina tiene un modelo de desarrollo sostenible caracterizado por fomentar el turismo tradicional de los raizales y el ecoturismo, minimizando al máximo el turismo foráneo y la construcción de grandes obras de infraestructura turística.
- El modelo de desarrollo sostenible del turismo implementado en el municipio de Providencia y Santa Catalina es compatible con la estrategia de conservación de la reserva de la Biosfera del *SeaFlower* y con los objetivos establecidos en el EOT del municipio.

- Los raizales son un grupo étnico especialmente protegido por el derecho nacional y por el derecho internacional de los derechos humanos. Cualquier decisión que los afecte de manera directa tendrá que tener en cuenta su estado de vulnerabilidad y deberá tomar medidas efectivas para alcanzar la igualdad real y efectiva.
- El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es el territorio propio de los raizales. La protección del suelo y sus recursos naturales depende de la existencia y la integridad de la identidad raizal.
- En Colombia la zona amortiguadora es una figura de ordenamiento ambiental del territorio, distinta a las áreas protegidas. Solamente se encuentran consagradas para áreas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- El ejercicio del derecho de propiedad en la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural *Mc Bean Lagoon* se encuentra limitado por la función social ecológica de la propiedad. En particular, el derecho de dominio, deberá estar limitado por el ordenamiento ambiental de territorio.
- La ampliación y remodelación del Aeropuerto el Embrujo es un megaproyecto de transporte, que tiene relación con el proceso de oposición de parte de la comunidad raizal a la construcción de proyectos turísticos foráneos que puedan poner en riesgo la sostenibilidad ambiental del *PNN Mc Bean Lagoon*.
- El proyecto de ampliación y remodelación del Aeropuerto el Embrujo no se crea con el Plan San Andrés, tampoco es una política municipal del gobierno actual, se

trata de un propósito consagrado en un instrumento de planificación del desarrollo (EOT) como una política que busca incidir directamente en las condiciones de los raizales y los habitantes de Providencia y Santa Catalina.

- Los proyectos que se construyan dentro de la zona amortiguadora del PNN deberán estar enmarcados en los objetivos de amortiguación, conservación y desarrollo sostenible propios de las zonas adyacentes.
- El proyecto de la ampliación y remodelación del Aeropuerto el Embrujo deberá ser complementario con los objetivos de conservación del *PNN Mc Bean Lagoon* y tendrá que enmarcarse dentro de los objetivos de desarrollo sostenible. Lo anterior, en razón de la obligación del Estado colombiano de garantizar un desarrollo ambientalmente adecuado en las zonas adyacentes que permitan la protección de las áreas protegidas (Convención sobre la Diversidad Biológica, 1992), como complemento de la función propia de las zonas amortiguadoras de los PNN y como una estrategia para la consolidación de la Reserva de la Biosfera de *SeaFlower*.
- El actual Esquema de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Turístico Sostenible, la creación del *PNN Mc Bean Lagoon* y la consolidación como parte de la Reserva de la Biosfera del municipio de Providencia y Santa Catalina son herramientas que garantizan la obligación del Estado de fomentar un desarrollo ambientalmente adecuado en las zonas adyacentes.

- Los servicios turísticos de transporte no podrán desconocer el modelo de desarrollo sostenible, deberán promover la conservación y el ecoturismo desarrollado tradicionalmente por los raizales en virtud del PDTS.
- En el caso de la ampliación y remodelación del Aeropuerto el Embrujo, las normas sobre usos del suelo y actividades permitidas, se regirán por lo dispuesto en el EOT del municipio y en el acto de creación del PNN.
- La facultad otorgada a la UPNN y CORALINA para regular los usos del suelo en la zona amortiguadora del *PNN MC Bean Lagoon*, al ser un complemento del ordenamiento territorial en el municipio de Providencia y Santa Catalina, deberá estar de acuerdo con los propósitos establecidos en el EOT, el PDTS, el plan de desarrollo local, la Convención Sobre la Diversidad Biológica y los demás instrumentos que garanticen los derechos del pueblo raizal y el derecho a un medio ambiente sano.

BIBLIOGRAFÍA

- Abello, V. & Mow, J. (2008). San Andrés, nuestra ciudad insular. *Revista Credencial Historia*. 228. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/node/73308>.
- Alcaldía Providencia y Santa Catalina. (2014). Proyecto y diseños para la viabilidad técnica y financiera de la ampliación del Aeropuerto el Embrujo. No. de Rad. 2012885640051 del diez (10) de diciembre de 2012.
- Alcaldía Providencia y Santa Catalina. (2014a). Contrato de consultoría 407 del 18 de febrero de 2013. Consultoría, diseño y ampliación del Aeropuerto el Embrujo. Incluyendo los estudios y formulación del proyecto en estado definitivo. [En video]
- Ávila, R. & Martínez R. (2010). *Metodología de la investigación*. Mexico: Cengage Learning.
- Batista P. E. & Coral L. (2010). La función social de la propiedad: la recepción de Leon Duguit en Colombia. *Criterio Jurídico*. Bogotá.
- Bioret, F.; Cibien, C.; Grénot, J. C. & Lecomte, J. (1998). *Una Guía para la Gestión de Reservas de Biosfera: una Metodología Aplicada a las Reservas de Biosfera Francesa*. Compendio MAB.
- Camacore, A. (2008). *Turismo Basico un Enfoque Integral*. Carácas: Biosfera.

- Camargo, G. & Guerrero, G. (2005). *Lineamientos para la determinación y reglamentación de zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Bogotá: UPNN y CORPACOT.
- CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1072. CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 169
- Colombia, Congreso de la Republica. Constitución Política de 1991
- _____ Ley 21 de 1991.
- _____ Ley 99 de 1993.
- _____ Ley 47 de 1993.
- _____ Ley 152 de 1994.
- _____ Ley 136 de 1994.
- _____ Ley 165 de 1994.
- _____ Ley 300 de 1996.
- _____ Ley 388 de 1997.
- _____ Ley 915 de 2004.
- _____ Ley 1469 de 2011.
- _____ Ley 1558 de 2012.
- Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”. Sentencia del 9 de diciembre del 2010. M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Exp No. 88001-23-31-000-2010-00045-01.

- _____ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 24 de octubre de 2002. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza. Exp. No. 4027.
- _____ Consejo de Estado, Sala Especial Transitorio de Decisión No. 10. Sentencia del 23 de diciembre de 2005. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza. Exp. No. 4027.
- Colombia, Corte Constitucional (CC). (1993). C- 530 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- _____(1993). T-380 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- _____(1993). T-092 de 1993. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez
- _____(1994). C-086 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía.
- _____(1994). C-058 de 1994. M.P. Alfonso Palma Capera.
- _____(1995). T-111 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- _____(1995). T-284 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- _____ (1998) T-174 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- _____(1999). C- 053 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- _____ (1999). C-058 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- _____ (1999). C-053 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- _____ (1999). C-454 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.
- _____(2001). C-169 de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- _____(2007) T-016 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- _____(2008) T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

- _____(2008). T-1105 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- _____(2012). C-641de 2012. M.P. Nilson Pinilla.
- _____(2012). T-515 de 2012.M.P María Victoria Calle Correa.
- _____(2014). T-800 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- Colombia, Consejo Municipal del Municipio de Providencia y Santa Catalina.
Acuerdo N. 013 del 19 de diciembre de 2006.
- _____Acuerdo No.015 del 28 de diciembre del 2000.
- _____ Acuerdo 007 de 2012.
- Colombia, Ministerio del Medio Ambiente. Derecho de petición del 23 de
noviembre de 1994. Providencia isla.
- _____Ministerio del Medio Ambiente. Resolución 1021 del 13 de
septiembre de 1995
- _____Ministerio del Medio Ambiente. Resolución 13 del 9 de
septiembre de 1996.
- _____Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.
Resolución 0081 del 28 de enero de 2003.
- Colombia, Departamento San Andrés, Providencia Y Santa Catalina. Resolución
6932 de diciembre 27 de 1994.
- Colombia, Presidencia de la República, Decreto 295 del 27 de febrero de 2013
- _____Decreto 1860 del 30 de agosto de 2013.

- Colombia, Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera, Subsección “B”. Sentencia 14 de septiembre del 2000. M.P. Carlos Enrique Moreno. Exp No. 6979.
- Colombia. (2012). Parques Nacionales Naturales de Colombia.-Plan de ordenamiento Ambiental y Uso del Suelo en Providencia y Santa Catalina-Zona amortiguadora. Rad. 00106812-003271.
- Comité De Derechos Humanos, Observación General, No. 23.
- Cordero, U. A. (2006). *Nueves ejes de acumulación y naturaleza. El caso del turismo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.
- Dachary, A. C., & Arnaiz B. (2006) “El estudio del turismo ¿Un paradigma en formación? *Estud. Perspectiva*, 15(2).
- DANE. (2007). *Colombia: una nación multicultural*. Sacado de http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf.
- Decameron. (2015). Decameron. All inclusive hotels & resorts. Sacado de: <http://www.decameron.co/promosite/index.php/es/decameron-colombia/hoteles-colombia>
- Eastman, V.J.C. (1992). El archipiélago de San Andrés y Providencia: formación histórica hasta 1822. *Revista Credencial Historia*. 36. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/node/32416>.

- Fals, B. O. (1996). *Región e Historia: Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Universidad Nacional.
- Fundación Árboles Y Arrecifes (2001). El continente no ha logrado entender lo que significa la insularidad. Recuperado el 10 de diciembre de 2013.
- Fundación Árboles Y Arrecifes “Comunicado” Pronunciamento público sobre la construcción del Centro de Buceo Internacional. Recuperado 8 de diciembre de 2013.
- Gallardo, A. (1999). *La legislación especial del archipiélago colombiano*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Guerrero, G. A. (2006). “Características del concepto de área protegida en el ordenamiento jurídico colombiano realidades y perspectivas. En *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia (488-543)*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gobernación de San Andrés. (2015). Geografía del Archipiélago. Sacado de http://www.sanandres.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=116&Itemid=1382014.
- Huffington, J. (2013, 9 de diciembre). Entrevistada por Andrés Felipe Peña, Providencia isla.
- _____. (2013, 14 de diciembre). Entrevistada por Andrés Felipe Peña, Providencia isla.
- Instituto de Estudios Ambientales & Departamento de Biología de la Universidad Nacional. (2006). *El Archipiélago posible. Ecología, Reserva Biosfera y desarrollo*

sostenible en la isla de San Andres, Providencia y Santa Catalina. Bogotá: Universidad Nacional.

- INVEMAR & CORALINA. (2012). *Atlas de la Reserva de la Biosfera.* Bogotá.
- Lorine, V. (1997). *La historia del Poblamiento del Archipiélago de San Andrés, Vieja Providencia y San Catalina.* San Andrés Isla: Ediciones Archipiélago.
- Meizel, A. (2003). “La continentalización de las isla de San Andrés: Panyas, raizales y turismo”, 1953 – 2003. Cartagena: Banco de la Republica.
- Mow, J. M. (2009). Las potencialidades de la cultura nativa de Santa Andrés, Old Providence y Santa Catalina para contribuir al desarrollo de la sociedad insular y colombiana”. En *Encuentros, Serie sobre desarrollo y cultura*, 1. Cartagena: Universidad Tecnológica de Bolívar, Aecid y Red Desarrollo y Cultura.
- Mow, M., Gallardo, H.H. & Francis, K. (2012). Colombia-Nicaragua y los derechos del pueblo raizal de San Andrés. Razón pública. Sacado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/2925-colombia-nicaragua-y-los-derechos-del-pueblo-raizal-de-san-andres.html>.
- ONU. (2004). La libre determinación, los derechos de las minorías y los derechos de las poblaciones indígenas. En *Derecho internacional de los derechos humanos.* Bogotá.
- Organización Mundial Del Turismo. (2008) . *Recomendaciones internacionales para estadística del turismo.*
- Parsons, J. (1985). *San Andrés y Providencia: una geografía histórica de las Islas colombianas del mar caribe colombiano.* Bogotá: Áncora Editores.

- Pedraza, Z. (1984). *“We was one family. Recopilación etnográfica para una antropología de Providencia.* Bogotá.
- Plan De Vida. (2008). Pueblos Tikuna, Uiota, Kakama y Yagua de Azcaita.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2013). *Guía para la planificación del ecoturismo en Parques Nacionales Naturales de Colombia.* Bogotá
- Ponce De León, G. & Guerrero, G. A. (2005). *Lineamientos para la determinación y reglamentación de zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia (2 Versión).*
- Riasco, J. (1998). *Planificación ambiental y ordenamiento territorial enfoques, conceptos y experiencias.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Roa, Nestor (2010). Megaproyectos de transporte: Instituciones, política y gestión técnica de recursos. *Revista de ingeniera*, 32. Bogotá: Universidad de los Andes
- Sánchez, A. (2012). *Manejo ambiental en el Sea Flower, Reserva de la Biosfera en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.* Bogotá: Banco de la Republica.
- The Great View Company. (1994). Recuperado el 10 de diciembre de 2013.
- Torres, M. L. (2012). La comunidad Raizal: Elementos para una reflexión jurídica a partir de un discurso cultural. *Civilizar*. 12 (22).
- UNESCO. (2014). Biosphere Reserves Learning Sites for Sustainable Development. Sacado de:
<http://www.unesco.org/new/en/naturalsciences/environment/ecologicalsciences/biosphere-reserves>.

- UNICEF. (2013). *Los pueblos indígenas en Colombia derechos, políticas y desafíos*. Bogotá.
- UPNN. (2006). *Manual para la delimitación y zonificación de zonas amortiguadoras*. Melgar.
- Yabrudy, J. (2001): *Raízales y continentales: Un análisis del mercado laboral en San Andrés*". Bogotá: Banco de la Republica,

FUENTES PERIODÍSTICAS

- Opiniones de la alcaldía de la isla. (8 de octubre, 1994). *El Tiempo*. Sacado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-230083>.
- Vacaciones en la isla de la fantasía. (8 de octubre 1994). *El Tiempo*. Sacado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-230089>.
- Marcha Cívica en Providencia (6 de octubre, 1994). *El Tiempo*. Sacado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-229563>.
- Providencia protesta hoy por la construcción del Carribean Village (1994). *El Espectador*.
- Lunazzi, E. (1995). En búsqueda de un modelo sostenible para Providencia. *El Tiempo*. Sacado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-357320>.
- Montero, H. (19 de noviembre, 1995). Base atormenta a Providencia. *El Tiempo*. Sacado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-458601>.
- Lunazzi, E. (7 de diciembre de 1997). Oposición Isleña a Base Guardacostas. *El tiempo*. Sacado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-668443>.

- Providencia, un destino Decameron (7 de diciembre, 2006). *El Tiempo*. Sacado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/MAM-2310319>
- Peña, A. F. (28 de agosto, 2014). El Plan San Andrés y la amenaza del turismo foráneo en las islas de Providencia y Santa Catalina. *Actualidad Étnica*. Recuperado de <http://actualidadetnica.com/opinion/opinion-col-01/columnistas/8979-el-plan-san-andr%C3%A9s-y-la-amenaza-del-turismo-for%C3%A1neo-en-las-islas-de-providencia-y-santa-catalina.html>.
- Márquez, G. (2014, 20 de noviembre) Rechazo comunitario a otra estación naval en Providencia. *El isleño*. Sacado de: http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8639:no-comunitario-a-otra-estacion-naval-en-providencia&catid=60:actualidad&Itemid=96.