UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Conflictos Socio-ambientales por el Turismo

El Caso del Proyecto de Ampliación del Aeropuerto El Embrujo en la Isla *Old Providence* (2012-2018)

Andrés Felipe Peña Bernal

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia
2018

Conflictos Socio-ambientales por el Turismo

El caso del proyecto de ampliación del Aeropuerto El Embrujo en la isla *Old Providence* (2012-2018)

Andrés Felipe Peña Bernal

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Biociencias y Derecho

Director:

Ph.D., Harold Bush Howard

Codirector:

Doctor., Jorge Enrique Carvajal Martínez

Maestría en Biociencias y Derecho

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá, Colombia

2018

(…) no intenten cambiar a los lugares, porque cada lugar debe ser único, por su historia, por su geografía, por sus costumbres; entonces cuando yo intento cambiar un lugar y vestirla como otro sitio, pues parece que no está sintiendo la energía o el mensaje de ese lugar, lo que ese sitio representa. Uno quiere a Miami en todas partes y resulta que no… Entonces hay que reconocer los lugares como autóctonos, como son, con esa belleza natural, eso es riqueza y si no saben que es riqueza, tenemos que volver a estudiar, a vivir...

Luz Marina Livingston, febrero de 2018

Agradecimientos

La tesis fue posible por el apoyo incondicional de Nohora, Hernando, Camila, Ana María, Samuel, Thomas, Ricardo, Elsa, Yamile, Germán y Carolina. También, por la hospitalidad y la confianza de mis amigos en las islas, Josefina, Jennifer, Mariu, Harold, Luz Marina, Zully, June, Edgar J, Amparo, Nubia, Ana, Showad, Corine, Jade y Germán.

Resumen

El propósito de esta tesis es contribuir al entendimiento de los procesos sociales y legales adoptados por la comunidad étnica 'Raizal' en la isla Old Providence (o Providencia) en Colombia, con respecto a los cambios en su territorio e identidad causados por la implementación de grandes proyectos de infraestructura turística. La oposición a estos proyectos ha conducido a parte de esta comunidad a revalorizar el territorio y su propia identidad y ha dado lugar a cuestionar las decisiones tomadas por el gobierno colombiano en razón a las afectaciones del territorio étnico y sus formas tradicionales de vida, en un momento en que sus miembros luchan por sobrevivir en un entorno en constante cambio caracterizado por una creciente asimilación a la cultura nacional. Estos procesos se analizan a través de las formas de apropiación de los espacios físicos y la movilización jurídica y social en contra de las decisiones tomadas con respecto a la construcción de grandes proyectos de infraestructura turística en la isla de Providencia, ubicada en el mar Caribe.

Para abordar la situación propuesta, se acudió a la perspectiva teórica de los conflictos socio-ambientales, defendida por los estudios críticos de América Latina y del Caribe, así como a un análisis del derecho centrado en los efectos que produjo la movilización jurídica, en la distribución y el acceso al territorio y los recursos naturales. El principal recurso metodológico fue el análisis *del "Proyecto de remodelación y ampliación del Aeropuerto El Embrujo"* en Providencia entre los años 2012 a 2018, el cual permitió hacer un ejercicio de generalización orientado a evidenciar la existencia de un conflicto socio-ambiental asociado a la implementación de infraestructura turística.

Palabras clave: conflicto socio-ambiental, derechos humanos, turismo, raizales y Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Abstract

The purpose of this thesis is to contribute to a deeper understanding of the social and legal processes adopted by the english-speaking ‘raizal’ ethnic community of Old Providence Island (or Providencia) in Colombia in respect of the changes to its territory and identity caused by mass tourist infrastructure projects. These projects have forced this community to reappraise the values given to that territory and its own identity derived from it, which resulted in its protesting against decisions taken by the Colombian Government because they affect its cherished ancestral ethnic territory and its traditional way of life at a time when it’s members are struggling to survive in an ever changing environment characterised by an increasing assimilation into a Latin country. These processes are analysed through the forms of appropriation of their physical space and the reaction of the community with protests and legal actions against decisions taken in respect of the construction of large tourist infrastructure projects on island of Providencia, located in the Caribbean Sea.

In order to do so, the theoretical perspective of socio-environmental conflict, supported by the critical case-studies in Latin America and the Caribbean, as well as a legal analysis of the movement to secure the community’s influence on decision making in the territory and its natural resources, have been studied. The principal methodological resource used was an examination of the project for the refurbishment and Expansion of El Embrujo Airport on Providencia between 2012 and 2018, which allowed an analysis aimed at putting into evidence the existence of a socio-environmental conflict related to the construction of tourism infrastructure.

Keywords: social-environmental conflict, human rights, tourism, raizales and Archipelago of San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Contenido

Pág.

Resumen ..... **IX**

Lista de figuras ..... **XIII**

Lista abreviaturas ..... **XIV**

Introducción **1**

1. Estado del Arte **12**

1.1 Problematización social del conflicto ambiental 14

1.2 La doctrina jurídica insular 21

1.2.1 Re-afirmación de la identidad y la diversidad étnica y cultural 27

1.2.2 Protección frente a la crisis ambiental 32

1.2.3 Participación de los raizales, proyectos de turismo y cultura. 34

1.2.4 Facultades de la OCCRE y control poblacional 36

2. Hipótesis de Trabajo **38**

3. Marco teórico **39**

3.1 Estudios críticos Latinoamericanos y del Caribe 39

3.2 Conflictos ambientales y justicia ambiental 43

4. Objetivo general **47**

4.1 Objetivos específicos 47

5. Metodología 48

6. Tejiendo la disputa 51

6.1 Contexto: conflictos socio-ambientales por la infraestructura turística 51

6.2 La re-activación del conflicto 55

6.3. El Proyecto de Ampliación de El Embrujo 62

6.3.1 Inicio del proyecto. 63

6.3.2 La judicialización del conflicto 67

6.3.3 La solución judicial del conflicto 69

6.3.4 La evolución del conflicto 71

7. Análisis de las disputas en la evolución del conflicto 73

7.1 Seguridad operacional 77

7.2 Daños al manglar McBean 83

7.3 Área de conservación 86

7.4 Capacidad de carga 90

7.5 Modelo de desarrollo de turismo sostenible 93

7.6 Servicios públicos de alcantarillado, acueducto y recolección de basuras . 96

7.7. Repetir la historia de San Andrés 99

7.8 Servicio de salud y gestión del riesgo 102

7.9 Ineficiente servicio de transporte aéreo 105

7.10. Garantías de participación para los raizales 109

8. Conclusiones 111

Bibliografía 117

Lista de figuras

Pág.

Figura 6-1. Proyecto de Ampliación de El Embrujo 64
Figura 6-2. Remolcador panameño ‘Marina Oceanic’ 66
Figura 7-3.Aeronaves ATR 72-200. 80
Figura 7- 4. Limitación PNN McBean Lagoon 89

Lista abreviaturas

Abreviatura	Término
Archipiélago	Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
AEROCIVIL	Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANT	Autoridad Nacional de Televisión
CASYP	Consorcio Aeropuerto San Andrés y Providencia S.A.
CADH	Convención Americana de los Derechos Humos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CoIDH	Corte Interamericana de los Derechos Humanos
CORALINA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago
Corte	Corte Constitucional de Colombia
CP	Constitución Política de Colombia
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras
OCCRE	Oficina de control, Circulación y Residencia del Archipiélago
Plan Archipiélago	Plan estratégico para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
PNN *McBean Lagoon*	Parque Nacional Natural *Old Providence McBean Lagoon*
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Proyecto de Ampliación	Proyecto de Remodelación y Ampliación del Aeropuerto El Embrujo
SATENA	Servicio Aéreo a Territorios Nacionales

Abreviatura	**Término**
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y el Desarrollo
Unidad PNN	Unidad de Parques Nacionales Naturales

Introducción

La presente tesis tiene como objetivo analizar la emergencia de conflictos socio-ambientales asociados al turismo en la isla de Providencia o *Old Providence*, ubicada en el Archipiélago colombiano de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (en adelante “Archipiélago”), en los cuales un sector de la población de la isla, caracterizado por revalorar el territorio y la identidad étnica raizal y cuestionar las formas de apropiación del espacio derivada de la construcción de grandes obras de infraestructura para el turismo, se enfrenta a empresas, autoridades del Estado y otros sectores de la población por la protección, el control y el acceso al territorio y los recursos naturales.

Para abordar la situación propuesta, se acudió al estudio de caso del Proyecto de Ampliación y Remodelación del Aeropuerto El Embrujo en Providencia entre los años 2012-2018 (en adelante “Proyecto de Ampliación de El Embrujo). La exposición del caso cumplió una función complementaria, pues es usada como una estrategia de investigación que permite hacer un ejercicio de generalización, organizar la información y presentar el conflicto propuesto en términos de su trayectoria temporal. También, para el estudio del caso, se determinaron los eventos relacionados con la formulación y la construcción del Proyecto de Ampliación de El Embrujo. Para ello mediante el método narrativo se trató de reconstruir el contexto mediato y amplio, indagando por los eventos que ocurrieron antes del inicio de la construcción, que ejercieron una influencia en la definición del proyecto y sobre aquellos que fueron influidos por el inicio de

la obra y ocurrieron durante el desarrollo de la misma. También, con fines metodológicos se identificaron los actores que intervinieron en el conflicto y se buscó determinar las estrategias y la posición de estos dentro de un modelo de campo contencioso.

Luego se identificaron y analizaron las discrepancias surgidas entre los actores enfrentados que tuvieron incidencia en la evolución del conflicto y en la movilización social y jurídica. Para el análisis, se acudió al concepto de productividad territorial de los conflictos ambientales (Merlinsky, 2013), el cual es útil para identificar las transformaciones de mediano plazo que se producen en la vida social e incluyen una variedad de efectos, que abarcan desde transformaciones de los marcos cognitivos que se utilizan para denominar los problemas, producción de representaciones que revalorizan y cualifican el espacio, hasta cambios en los arreglos territoriales y jurídicos que definen el diferente grado de poder que tienen los actores enfrentados sobre el territorio y los recursos naturales.

La investigación también ha sido funcional a la estrategia de litigio en derechos de la etnia raizal del Archipiélago que inicié en el año 2013 como miembro del Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario en Bogotá. Dado el fuerte interés, se continuó apoyando la estrategia de litigio por medio del Movimiento Raizal de Veeduría Cívica *Old Providence* 'Padre Martin Taylor', (en adelante "Movimiento Raizal de Veeduría Cívica"). Además, la intervención en la situación de la etnia raizal me permitió desarrollar la monografía de grado para el título de abogado *"Límites del Ordenamiento Ambiental del Territorio al Turismo: El caso del Aeropuerto Internacional en la isla de Providencia"* (2015). Dicha investigación, indagó sobre el uso de la figura del ordenamiento ambiental del territorio como mecanismo para la protección del Parque Nacional Natural *Old Providence McBean Lagoon* (en adelante "PNN *McBean Lagoon*") frente al Proyecto de Ampliación de El Embrujo. Motivado por los resultados, se decidió continuar con la investigación y desarrollar esta tesis, la cual se realizó en el marco de la Maestría en Bio-ciencias y Derecho de la Universidad Nacional y

bajo la dirección de Harold Bush Howard, raizal de Providencia reconocido por sus aportes al estudio de la historia y la defensa del Archipiélago.

Existe una singularidad y excepcionalidad en el Archipiélago que se expresa en una multitud de valores que dan cuenta de su importancia económica, histórica, étnica, cultural y ecológica. La formación histórica del Archipiélago permitió la construcción de una identidad étnica específica caracterizada por compartir una historia y una cultura común derivada del complejo de sociedades que habitan en el Caribe anglófono occidental. Su idioma nativo es el creole, similar al de otros pueblos asentados en islas vecinas como Jamaica y *Corn Islands* y a lo largo de la costa caribe de Centroamérica en Guatemala, Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Belice (Livingston, J; McLean, J; Robinson, *et al*, 2011).

Junto con los indígenas, los afrodescendientes y los gitanos, la etnia raizal del Archipiélago es considerada un pueblo culturalmente diferenciado de la mayoría de la nación colombiana. Dada la condición de minorías étnicas, se ha evidenciado la existencia de barreras estructurales e históricas que han operado y siguen operando para discriminarlas; por ello las etnias gozan de una especial protección por parte del ordenamiento jurídico y son titulares de unos derechos diferenciados orientados a proteger su diversidad étnica y cultural y garantizar su supervivencia como Pueblo.

El Archipiélago se posiciona estratégicamente en el mar Caribe, aproximadamente a 100 km de las costas de Nicaragua y a 700 km del noroeste de las costas colombianas. Comprende un área aproximada de 180.000 km^2, de los cuales solo el 1% son áreas emergidas y el restante corresponde a aguas marinas. A su vez, el Archipiélago comprende las islas mayores de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; los atolones de Quitasueño, Serrana y Roncador, *East-South-East* o Bolívar y *South-South-West* o Alburquerque, entre otros, además de múltiples bancos profundos que no alcanzan a emerger (INVEMAR & CORALINA, 2015).

Asimismo, el Archipiélago contiene una enorme diversidad biológica y se distingue por la variedad de áreas de especial importancia ecológica, incluyendo ecosistemas coralinos, praderas de pastos marinos, playas coralinas, manglares y bosques secos tropicales. Parte de esos sistemas han sido reservados para la conservación mediante la delimitación de Área Marina Protegida (AMP), el PNN *McBean Lagoon* y el Parque Natural Regional *The Peak* en Providencia, *a*demás de los parques naturales regionales *Old Point Regional Mangrove Park* y *Johnny Cay* en San Andrés. Dada su importancia ambiental, en el año 2000 el Archipiélago fue declarado Reserva de Biosfera del *SeaFlower* por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y el Desarrollo [UNESCO por sus siglas en inglés], con el objetivo de propiciar la adecuada gestión de los recursos naturales y como caso de experimentación para la puesta en marcha de modelos de desarrollo sostenible.

Las islas mayores son las únicas pobladas, San Andrés la más extensa y poblada, con 27km^2 y al menos setenta y cinco mil residentes; Providencia con una extensión 17 km^2 y Santa Catalina de 1 Km^2 comparten una población residente de al menos cinco mil personas y se encuentran unidas por medio de un puente flotante de madera (INVEMAR & CORALINA, 2015; DANE, 2005). Algunos historiadores afirman que el descubrimiento oficial de las islas ocurrió entre los días 25 y 30 de noviembre del año 1510, por parte del capitán Lope de Olano y su tripulación cuando, tras un huracán, fueron llevados a una isla desierta que el capitán bautizó con el nombre de Santa Catalina de Alejandría. Días después, bautizaría a Providencia y el 30 de noviembre a San Andrés (Rosset, 2010). Posteriormente, en el año 1527 las islas aparecen en las cartas de navegación y en 1542 en el mapa mundial de Gene Routz, evidenciando la relevancia del Archipiélago para la navegación.

Si bien sobre el poblamiento prehispánico del Archipiélago no existe evidencia arqueológica, los estudios afirman que los primeros visitantes de las islas fueron

los indígenas miskitos, quienes llegaban al menos en búsqueda de alimentos. Solo hasta el año 1629 inicia la historia de poblamiento en el Archipiélago con la llegada de puritanos ingleses a Providencia, quienes implementaron proyectos agrícolas e introdujeron esclavos de origen africano. En el año 1641, el Reino de España toma posesión oficial de las islas, pero no las coloniza, poniéndolas bajo la jurisdicción de la Capitanía de Guatemala. Abandonadas, en un contexto de disputa entre el Reino de España e Inglaterra, las islas se convierten en base militar y refugio de piratas y corsarios y se caracterizan por un patrón de poblamiento marcado por ocupaciones irregulares. Un hecho relevante fue la ocupación realizada por los piratas Henry Morgan y Edward Monsveldt entre los años 1660 y 1680 (Eastman, 1992).

A pesar de que existe un vacío historiográfico entre los años 1677 a 1780, se estima que desde la tercera década del siglo XVIII inicia una era poblamiento en el Archipiélago derivada de las migraciones, integradas por colonos y mano de obra esclava, provenientes de Jamaica y otras islas del Caribe, las cuales eran atraídas por los beneficios derivados del cultivo de algodón (Clemente, 1993).

En el año 1783 termina la pretensión territorial sobre las islas por parte del Reino de Gran Bretaña con el Tratado de Versalles y mediante el Acuerdo de Londres en 1786 se pactó la salida de los ingleses de las islas o su permanencia, bajo la condición de acogerse a la autoridad del rey de España. Durante éste periodo continua la historia del repoblamiento del Archipiélago, cuando Francis Archbold (convertido al catolicismo) en el año 1788 obtiene permiso real español para cultivar en Providencia junto con mano de obra esclava (Bush, 2018).

La primera organización administrativa política en el Archipiélago se instaló en el año 1795 cuando fue nombrado como Gobernador, el Teniente Tomás *O'Neil,* en representación del Reino Español. También, en el año 1798 se fortalece la relación comercial con el continente colombiano, tras ser declarado San Andrés

como “Puerto Menor” y permitirse la comercialización sin gravámenes con Cartagena. Además, mediante la Real Cedula de España, en el año 1803 el Archipiélago y la Costa de Mosquito se ponen bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá (Bush, 2018).

En el año 1818 *Louis Michel Aury,* sumándose a la gesta libertadora de Bolívar, convierte a las islas de Providencia y Santa Catalina en el primer territorio liberado de la Nueva Granada. La historia oficial sostiene que el 23 de junio de 1822 el Cabildo de Providencia firma la adhesión a la Constitución de Cúcuta, un año después, lo hace el Cabildo de San Andrés, constituyéndose desde entonces como territorio de la República de Colombia e independiente de la monarquía Española (Eastman, 1992)

En aislamiento y con una ausente presencia del Estado colombiano, durante el siglo XIX, en el Archipiélago se fortaleció la economía del coco y floreció una configuración política y social que se desarrolló con casi total autonomía. Luego, en los inicios del siglo XX aparecen dos factores que inciden en la necesidad de demostrar soberanía colombiana en el territorio insular. Por un lado, la pérdida de Panamá en el año 1903 y, por otro 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.

El proyecto integración nacional establecido en la Constitución de 1886, dio como resultado un proceso conocido en la literatura académica como “colombianización” (Clemente, 1993 & Mow 2009 & Meizel 2003), el cual tuvo como efecto la disminución de la autonomía de los raizales para definir las prioridades de su propio desarrollo y proyectar su identidad étnica y cultural. De esta manera, el Gobierno colombiano, como estrategia de poblamiento para fortalecer la identidad nacional, concedió pasajes gratis en los buques de la nación a las familias de cuatro o más personas que desearan domiciliarse en el Archipiélago (Ley 52 de 1912, art 14). También, desconociendo las diferencias

culturales, el Estado colombiano declaró el español como idioma oficial, invisibilizando el creole comúnmente hablado. Además, la ley habilitó a la iglesia católica para dirigir la educación, obviando la existencia de otros cultos en las islas (Ley 52 de 1912, art 13).

El caso de la isla de San Andrés.

En el año 1953, el Archipiélago fue declarado como Puerto Libre. Esto implicó una transformación profunda de la vida e identidad de los habitantes, particularmente en la isla de San Andrés. La mencionada transformación se derivó de los cambios económicos ocasionados y el aumento de la población. Así, la declaración significó una reorientación del modelo económico agro-exportador del coco hacia el turismo y el comercio, sectores que fueron favorecidos con las ventajas tributarias. Además, la declaración tuvo como consecuencia la migración masiva de comerciantes de todo el mundo y trabajadores del contienente, causando en esta isla un aumento desproporcionado de la población, creciendo de 3705 habitantes en el año 1951 a 20359 habitantes en el año 1973 y alcanzado una población aproximada de setenta y cinco mil personas en el año 2013 (Mow, s.f.).

Sumado a ello, se da inició a un proceso de perdida de la tierra por parte de los raizales, causada por las nuevas necesidades del mercado y la sociedad que han resultado en el traslado de la propiedad de la tierra a una clase comercial y hotelera. Algunos nativos vendieron sus tierras, otros terrenos fueron expropiados por considerarse de utilidad pública, otros fueron engañados para ceder las tierras y, entre tantos otros mecanismos, se ha ido disminuyendo el espacio vital que garantiza la supervivencia cultural de la etnia raizal. Así, se estima que en el año 2008, de los 13.406 predios inventariados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en la isla de San Andrés, solo el 47,47% pertenecería a personas de la etnia raizal (INCODER, 2015).

En la década de los años 90 en un contexto de globalización del turismo y apertura económica, el Archipiélago pierde la ventaja comparativa derivada del Puerto Libre, reorientando la economía de San Andrés hacia el turismo masivo, modelo que se favoreció por los paquetes “Todo Incluido” que se empezaron a implementar desde la década de los años 80. Esta re-orientación le ha permitido a San Andrés convertirse en uno de los principales destinos del turismo en Colombia, con más de un 1 millón de turistas en el año 2017[1] (San Andrés sobrepasó el millón de turistas en 2017, 16 de enero de 2018). A pesar del crecimiento económico del turismo, se cuestiona su capacidad para incluir a la población local y distribuir equitativamente los beneficios. Así, el 60% del total de habitaciones disponibles en el Archipiélago se concentran en las compañías hoteleras Decameron y *On Vacation.* Además, a pesar que cerca del 50% de la mano obra del Archipiélago se emplea en actividades de turismo, de las 25 mil personas ocupadas, se calcula que el 70% recibe menos de 1.5 salarios mínimos y sólo el 18% gana más de 2 salarios mínimos. Sumado a ello, en la isla de San Andrés se registra un porcentaje del 42,45% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD por sus siglas en español], 2015).

Además, como consecuencia de la inadecuada gestión de los recursos naturales en la isla de San Andrés se ha consolidado un proceso grave de deterioro ecológico. El daño al ecosistema, se ha expresado de manera más grave en la escasez y contaminación del agua potable y en las consecuentes afectaciones a la salud y la calidad de vida de los habitantes, en especial en épocas de sequía (Defensoría del Pueblo, 2015). También, el desordenado desarrollo urbano y la autorización incontrolada de licencias ambientales y de

[1] Aunque en el primer trimestre del año 2018 se presentó una caída en el sector turismo atribuido a hechos alarmantes de inseguridad y otros factores, el segundo trimestre se reactivó la dinámica de crecimiento del turismo (Jay V, 17 de agosto de 2018).

construcción han agravado el deterioro ambiental originado en la incompleta infraestructura sanitaria y en el deficiente sistema de cobertura de prestación de servicios públicos de alcantarillado y tratamiento de desechos (Corte Constitucional, T-284/1995). Además, las economías criminales han convertido al Archipiélago en una ruta para el tráfico de drogas y el lavado de activos y se ha evidencia un aumento en la ocurrencia de delitos graves, como el homicidio y la desaparición forzada[2].

El caso de las islas de Providencia y Santa Catalina.

A diferencia de San Andrés, en las islas de Providencia y Santa Catalina el cambio de la vocación económica, de subsistencia y cultivo de coco hacia el turismo y comercio (tras la declaración de Puerto Libre en el año 1953), tuvo efectos menos drásticos. Aunque los primeros excursionistas llegaron a mediados del siglo XX y en el año 1967 se inaugura el Aeropuerto el Embrujo (James, 2014), en Providencia y Santa Catalina no se presenta un crecimiento desproporcionado de la población, creciendo de 1970 habitantes en el año 1951 a apenas 2624 en el año 1973 y alcanzando cinco mil habitantes en el año 2013 (Mow, s.f.).

En un escenario contextual de globalización y masificación del turismo, en la década de los años 90 en las islas de Providencia y Santa Catalina emerge un fuerte proceso social caracterizado por revalorar el territorio y la cultura raizal y cuestionar las formas de apropiación del espacio derivadas de la construcción

[2] *Véase:* Defensoría del Pueblo (046-18) Alerta temprana. Donde advierte sobre la disputa territorial y marítima para el tráfico de narcóticos, armas y contrabando entre integrantes de grupos armados ilegales como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (a través del grupo denominado La Empresa) y Los Rastrojos. También, en 18 años 700 jóvenes ha desaparecido en San Andrés islas por culpa del Narcotráfico (Jules J, 9 de octubre de 2017).

de grandes proyectos de infraestructura relacionados con el turismo[3]. Así, en el año 1992, residentes y raizales impidieron la construcción de un Centro Internacional de Buceo, el cual pretendía privatizar parte de la playa de Sur-Oeste, edificarse sobre un manglar y un cementerio ancestral raizal. También, en el año 1993 tras amenazar el manglar McBean, se impidió la construcción del centro turístico *Caribbean Mount Sinai*. Asimismo en el año 1994, una consulta popular prohibió la construcción de la Base de Guardacostas por considerarse que escondía un centro recreacional, entre otros 20 proyectos turísticos que no pudieron ser construidos dado el proceso de oposición (Peña, 2015).

A pesar de la oposición a proyectos de turismo por parte de la población local en las islas de Providencia y Santa Catalina no se ha logrado detener el fenómeno y persiste como consecuencia la movilización social y jurídica y el surgimiento de acciones colectivas en contra de proyectos de infraestructura relacionados con el turismo. Una situación importante resultó tras la adopción del *"Plan Estratégico para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina"* (en adelante "Plan Archipiélago"), el cual se presentó como política de gobierno orientada a enfrentar los efectos negativos de la sentencia del 19 de noviembre del año 2012 de la Corte Internacional de Justicia (en adelante "CIJ"), incluyendo la creación de cien programas y proyectos dirigidos a fortalecer las alternativas de "desarrollo sostenible".

Luego de cinco años de implementada dicha política gubernamental en las islas de Providencia y Santa Catalina, la intervención del Estado se ha hecho evidente con la irrupción de proyectos de infraestructura en el sector

[3] Sumándose a la resistencia raizal en San Andrés, que revindicaba un proyecto de autonomía y defensa cultural, el cual, desde la década de los 70, como el caso de las organizaciones raizales: *Islander Liberation Movement* (1960), *Sons of the Soil* (1980) y *Archipiélago Movement for Ethnic Natives Self Determination* (1999) (Amen SD. 2015). Véase: Bush, 1992.

infraestructura, turismo y transporte que han re-activado el proceso de oposición surgido en la década de los años 90. Así, en el marco del Plan Archipiélago, el Proyecto de Ampliación de El Embrujo, SPA-Providencia y el sendero ecológico al Parque Natural Regional *The Peak* han sido fomentados e implementados por el gobierno nacional y local. Al mismo tiempo que los proyectos han empezado a ejecutarse, se escuchan voces que denuncian que hacen parte de una estrategia orientada a desconocer el patrimonio natural y cultural del Archipiélago, la vida en la biosfera y los derechos a los que los habitantes nativos se encuentran especialmente sujetos.

El Proyecto de Ampliación de El Embrujo en Providencia fue suspendido tras una acción popular, el proyecto SPA-Providencia fue reorientado luego que la Corte Constitucional declarará la violación al derecho a la consulta previa de los raizales. También, la obra del sendero peatonal dentro del Parque Regional Natural *The Peak* fue reorientada tras las denuncias que afirmaban que el proyecto contenía una infraestructura invasiva que no era compatible con los objetivos de conservación. También, durante este periodo (2012-2018) otros proyectos han sido denunciados, se destaca el Hotel Deep Blue y el proyecto de remodelación del Fuerte *Warwick.*

En este contexto y reconociendo el caso de San Andrés, surge la pregunta de ¿Cómo proteger los derechos de la población raizal amenazados y/o vulnerados por la implementación de estrategias y proyectos de infraestructura, transporte y turismo en las islas de Providencia y Santa Catalina? Pregunta que tiene una especial importancia para quienes desde la academia crítica acompañamos a la población raizal en el ejercicio de defensa de sus derechos y estamos interesados en develar decisiones y consideraciones que vulneren o puedan vulnerar los derechos universalmente reconocidos para este grupo humano.

1. Estado del Arte

La problematización del ambiente como un asunto social ha llevado a académicos a reflexionar sobre los impactos del turismo y el modelo de desarrollo en el Archipiélago. Los estudios han creado un trabajo que comprenden aproximaciones desde diferentes áreas, incluyendo las ciencias naturales (principalmente la ecología), economía, sociología y antropología. A su vez, el progresivo reconocimiento de los derechos especiales para la etnia raizal con la Constitución de 1991 (en adelante “CP”) y a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (en adelante “Corte”) ha permitido consolidar un área del derecho especializada en asuntos raizales y ha convertido los escenarios judiciales en un campo de práctica de la defensa de los derechos humanos. Aunque la academia y la práctica jurídica han abordado los problemas desde enfoques y lugares distintos, han coincidido en las preocupaciones sobre el futuro del Archipiélago.

La presente tesis busca poner en diálogo los estudios que reflexionan sobre los impactos del modelo de desarrollo en el Archipiélago con los avances constitucionales y jurisprudenciales sobre los derechos de los raizales (en relación a su condición étnica y su ambiente). Esto permite profundizar en el entendimiento de las condiciones y las amenazas a la integridad del ambiente y la cultura en las islas. También, permite ampliar el conocimiento sobre el grado de afectación de los derechos de los raizales y refuerza los argumentos destinados a demostrar la manera des-proporcional y diferencial en que estos han sido vulnerados.

Dichos estudios, se han apoyado en un desarrollo importante de la historiografía, la cual en particular ha realizado profundas reflexiones sobre los ciclos de poblamiento y los procesos de colonización, económicos y políticos. Los principales aportes han sido realizados por historiadores, como Loraine Vollmer, James J. Parsons, Harold Bush Howard, Yohannie James, Adolfo Meizel, Yusmidia Solano Suarez, Gerhard Sandner, Walwin Petersen, Isabel Clemente, entre otros.[4] También, los desarrollos de la historiografía han sido

[4] Véase: i) Loraine, V. (1977). *La Historia del Poblamiento del Archipiélago de San Andrés, Vieja Providencia y Santa Catalina.* San Andrés Isla: Ediciones Archipiélago. ii) Clemente, I. (1989). Las Islas del Azúcar en el Periodo de la Preponderancia Británica. En: I. Clemente. (Coord.). *San Andrés y Providencia: Tradiciones Culturales y Coyuntura política* (pp. 25-82). Bogotá: Ed. Uniandes. iii) Clemente, I. (1994). El Caribe Insular: San Andrés y Providencia. En A. Meisel. (Ed.), *Historia Económica y Social del Caribe colombiano* (pp. 331-374). Barranquilla, Colombia: Ediciones Uninorte. iv) Parsons, J. (1985). *San Andrés y Providencia, Una Geografía Histórica de las Islas Colombianas del Caribe*. Bogotá: Anácora Editores. (Trabajo original publicado en 1956); v) Petersen, W. (1989). Cultura y Tradición de los Habitantes de San Andrés y Providencia. En: I. Clemente (Coord.) *San Andrés y Providencia: Tradiciones Culturales y Coyuntura Política* (pp. 113-135). Bogotá: Ed. Uniandes. vi) Petersen, W. (1990). *San Andrés y Providencia*. Medellín: Editorial Colina; vii) Meisel, A. (2005). La Continentalización de la isla de San Andrés, Colombia: Panyas, Raizales y Turismo. En *Economías Locales del Caribe Colombiano: Siete Estudios de caso* (pp. 12-43). Bogotá: Banco de la República, colección de Economía Regional; viii) J, James. (2014). *La travesía económica del poder. Una mirada a la historia de San Andrés.* San Andrés: Universidad Nacional de Colombia Sede Caribe; ix) Solano, Y. (2014) Contribuciones feministas al análisis de las periodizaciones en la historiografía de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Caribe insular colombiano. Cuadernos del Caribe. 17 (1), 21-35; x) ix) Sandner, G. (2003). *Centroamérica y el Caribe Occidental. Coyunturas, Crisis y Conflictos: 1503-1984*. San Andrés: Instituto de Estudios Caribeños,

fundamentales para el entendimiento de los procesos de cambio en el control y acceso al territorio, los cuales han sido una variable principal para formación del conflicto socio-ambiental propuesto.

Al menos son seis los ciclos de poblamiento identificados en la historia del Archipiélago, correspondiendo al i) periodo indígena Misquito (periodo prehispánico-1629), ii) colonización (1629-1677); siglo del olvido (1677-1780), poblamiento raizal (1780-1953), apertura del puerto libre (1953-1991) y Constitución de 1991 (Solano, 2014). Mow (2009) identifica un periodo pre-Constitución de 1991, caracterizado por imposición de la "colombianización" a los raizales y uno pos-Constitución que reconoce y protege la identidad y la diversidad. Isabel Clemente (1994) establece una periodización de la historia del Archipiélago hasta los años 90 usando una clasificación del sistema productivo, identificando la era del algodón (1628- 1853), la era del coco (1853 -1953) y la era del Puerto Libre (1953-). Meizel (2003) agrega un periodo correspondiente a la liberalización del comercio exterior y la búsqueda de un nuevo modelo para San Andrés (1991-2003).

1.1 Problematización social del conflicto ambiental

Desde el área de la ecología y las ciencias naturales, son relevantes las investigaciones de la bióloga raizal June Marie Mow, el profesor y biólogo de la Universidad Nacional Germán Márquez, la bióloga María Eugenia Pérez. Están también los aportes de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago (en adelante "CORALINA"), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (en adelante "INVEMAR") y la Unidad de Parques Nacionales

---

Universidad Nacional de Colombia Sede San Andrés y x) Bush, H. (1992). San Andrés y Providencia: Nacionalismo y separatismo. años 60 y 70. *Credencial Historia*. 36.

Naturales (en adelante “Unidad de PNN”). Las mencionadas investigaciones cuentan con una producción de escritos[5] que han permitido una revisión de las relaciones ecológicas en el territorio terrestre y marítimo, al tiempo que han realizado propuestas concretas sobre medidas de manejo ambiental y desarrollo, orientadas a la conservación de los recursos naturales.

Sobre Providencia y Santa Catalina los estudios ecológicos han determinado que son islas volcánicas (con alguna influencia coralina en el litoral) cubiertas por vegetación arbórea y arbustiva del tipo bosque seco tropical en su transición a húmedo, rodeadas por una plataforma marina que se encuentran entre las más importantes a nivel mundial y del Caribe. El clima es controlado por la

[5] Márquez, G & Pérez, M. (1992). *Archipiélago de San Andrés y Providencia: Perspectivas y Acciones Posibles.* Bogotá: Proyecto Multinacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Una estrategia de desarrollo sostenible para el Caribe colombiana, OEA, COLCIENCIAS, Universidad Nacional de Colombia (Instituto de Estudios Ambientales); Márquez, G. (1987). *Las Islas de Providencia y Santa Catalina: Ecología Regional.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Márquez, G. (1989). Los mares colombianos: ¿Desiertos azules? *Revista ECO-LÓGICA.*2, 31-35; Márquez, G. (1996). Ecología y Desarrollo Sostenible en Providencia y Santa Catalina. En *Ecosistemas Estratégicos y Otros Estudios de Ecología Ambiental* (pp. 107-156). Bogotá: Fondo FEN Colombia; 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 *Serie sobre desarrollo y cultura,* 1. Cartagena: Universidad Tecnológica de Bolívar, Aecid y Red Desarrollo y Cultura; INVEMAR & CORALINA (2012) *Atlas de la Biosfera del SeaFlower. El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.* Bogotá, Colombia; Unidad de Parques Nacionales Naturales. (1995). Delimitación del Parque Nacional Natural *Old Providence McBean Lagoon*, entre otros.

influencia de los vientos alisios, con una temperatura estable de 25° C y sometidas a un régimen de periodos de lluvia con periodos secos. En la parte terrestre, la vegetación arbórea y arbustiva ha sido transformada en la planicie costera, no obstante se conserva en las partes altas de las montañas (Márquez, 1996). Para Márquez (1992), dado el grado intervención del ecosistema no parece probable que persistan áreas con vegetación completamente primaria, ello no obsta para que el paisaje se conserve y se cumpla la función protectora y reguladora de la vegetación. También, el autor sostiene que desde el periodo de la colonización (1629) se introdujeron especies de fauna y flora, produciéndose transformaciones significativas en el medio original, pareciendo haberse constituido nuevos equilibrios entre los proceso de colonización y extinción de las especies en áreas insulares.

La plataforma marina de Providencia y Santa Catalina es altamente productiva en términos biológicos y es depositaria de una enorme diversidad biológica, incluyendo islas, cayos y bajos ocupadas por complejos arrecifales coralinos; arrecifes barrera, atolones, extensas praderas de fanerógamas marinas, fondos de arena, manglares, playas de arena y rocas litorales. En particular, la barrera arrecifal de Providencia es considerada como la segunda más grande del hemisferio occidental después de Belice y la tercera a nivel mundial (INVEMAR & CORALINA, 2015). Dichos ecosistemas tienen como característica común ser en extremo frágiles, comparables con *"(…) auténticos oasis de producción en medio de un vasto mar tan poco productivo como el peor desierto"* (Márquez *et al*, 2006, pp. 15), por lo que los recursos pesqueros y del ambiente en el Archipiélago deben ser especialmente protegidos.

Sobre el estado del conocimiento ambiental de Providencia y Santa Catalina, el profesor Márquez en su artículo denominado *"Ecología y Desarrollo Sostenible en Providencia y Santa Catalina"* (1996) valora la producción científica en esta área del conocimiento como satisfactoria, aunque resalta la necesidad de seguir investigando. Enfatiza que son áreas de la mayor belleza natural e importancia histórica y social del país y poseen un importante interés científico. Sobre su

estado de conservación de las islas, lo califica como bueno, dado que no evidencia transformaciones drásticas que impliquen la destrucción irreversible de los recursos naturales, exceptuando algunos fenómenos de deterioro. Identificando al menos dos fuentes diferenciables de la tendencia negativa: i) las presiones internas, dadas por el manejo de algunos de los recursos, en especial los relacionados con los suelos, aguas y pesca y ii) las presiones externas generadas por la vinculación de las islas a la vida nacional, lo que según el autor, generan impactos directos en la instalación de infraestructura e implican una alteración en los patrones tradicionales de uso del medio natural.

Un aspecto relevante sobre las investigaciones sobre Providencia y Santa Catalina es el grado de incidencia en los procesos de planificación del desarrollo que han dado una especial relevancia a la participación local y la sostenibilidad del desarrollo[6]. Vinculados a los procesos de aposición a proyectos de turismo en Providencia (liderados por el Movimiento Raizal de Veeduría Cívica), los aportes han sido transcendentales para la promulgación del Esquema de Ordenamiento Territorial (en adelante “EOT”; Consejo de Municipal del Providencia y Santa Catalina, 2000), el Plan de Desarrollo Turístico Sostenible (Consejo de Municipal del Providencia y Santa Catalina, 2006), la declaración del PNN *McBean* (Ministerio del Medio Ambiente 1994; 1996; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016) y la declaración de la Reserva de Biosfera del *SeaFlower* (2000).

---

[6] Márquez G. *et al.* (2003). *Plan de acción: Providencia y Santa Catalina islas modelo municipal de sostenibilidad en el caribe colombiano* & Pérez, M. & Márquez, G. (1993). *Gestión ambiental del desarrollo de las islas de Providencia y Santa Calina.* Memorias del taller en Providencia, isla 18 y 19 de junio 1993. Bogotá: Proyecto multinacional de medio ambiente y recursos naturales OEA, COLCIENCIA, IDEA, UN.

La consolidación de la Reserva de Biosfera del *SeaFlower* es una iniciativa política-científica y participativa que ha tenido un gran impacto en la sociedad insular. Al respecto, son representativos los esfuerzos de Márquez, junto con la bióloga raizal June Marie Mow y la profesora de la Universidad Nacional Catalina Toro, quienes plantearon que Providencia y Santa Catalina podrían ser modelos de estudio para abordar la dicotomía entre la conservación y el desarrollo en el marco del Programa sobre Hombre y Biosfera, creado por la Conferencia General de la UNESCO de 1971. El mencionado programa propuso adquirir los conocimientos científicos necesarios para una gestión sólida y sostenible de la tierra por medio de la investigación multidisciplinaria. Para el cumplimiento del objetivo, se implementaron las Reservas de la Biósfera, ejemplos de ecosistemas característicos de una de las regiones del mundo, con el fin de i) conservar la diversidad biológica y cultural; ii) proporcionar modelos de ordenamiento territorial y iii) ser sitios experimentales y centros de observación permanente del medio ambiente, la educación y la capacitación (UNESCO, 2018).

Márquez (2006) sostiene que Providencia y Santa Catalina se encuentran amenazadas por un modelo de desarrollo ligado a la destrucción, el cual está reproduciendo el desastre ambiental y social de San Andrés. Para el autor, el modelo de integración liderado por gobierno nacional ha dado como resultado un conjunto de acciones descoordinadas que han transformado y amenazan el futuro del medio natural/humano. Entre los impactos ambientales ocasionados en San Andrés, Márquez (1992) identifica problemas por la escasez y contaminación de aguas superficiales, litorales y subterráneas y la inadecuada gestión de basuras. Además, el medio natural ha sido completamente transformado, en especial el litoral, donde fueron desecados marismas y manglares. También, se identifican problemas derivados del desordenado desarrollo urbano y la deficiente prestación de servicios públicos. Junto con procesos erosivos y de sedimentación y de afectación de especies.

También, Mow (2009) sostiene que las políticas de desarrollo impuestas por el Estado colombiano desde la apertura del puerto libre han convertido a San Andrés en un lugar sin privilegios para vivir y en uno de los destinos menos atractivos y deteriorados del Caribe. Además, sostiene que la cultura isleña ha sido tratada como un "estorbo" para el crecimiento material o un objeto "exótico" valioso para el turismo, al tiempo que los gobiernos han tratado la cultura local con indiferencia y han desconocido sus particularidades culturales y ambientales.

> "(…) el modelo continental de desarrollo no se adelantó en armonía con el entorno natural y la cultura para mantener los equilibrios básicos de los sistemas, disparando el crecimiento desordenado con ritmos e impactos sobre el ambiente y la vertebración social que resultaron desestabilizadores en el conjunto de las Islas" (Mow, 2009, pp.2).

Entre los impactos del modelo continental de desarrollo, la autora mencionada identifica la "desterritorialización" por motivo de la pérdida progresiva de la tierra; la reducción de oportunidades para la etnia raizal (dado que no encuentra espacio en la nueva sociedad centrada en el empleo); la desaparición de los sectores primarios de la economía *"(…) el pescador y el agricultor se convierte en asalariado del gobierno, en taxista o lanchero*". Sumado a la aparición de fenómenos de *"(…) robo, lumpenización, miseria, prostitución, etc"* (Mow, 2009 pp. 10)

Desde el área de la antropología -ambiente, la profesora de la Universidad Nacional (Sede San Andrés), Ana Isabel Márquez (2005) en la tesis *"Los pescadores artesanales de Old Providence Island: una aproximación al estudio de las relaciones seres humanos – medio ambiente"* aborda las relaciones existentes entre los cambios ocurridos en el ecosistema marino y las tradiciones y prácticas pesqueras de los habitantes tradicionales de Providencia y Santa Catalina. También, en el libro *"Nuestro Mar - Historia y memorias del mar isleño raizal",* Ana I. Márquez (2013) evidencia que el territorio-cultura para los isleños del Archipiélago no solamente está compuesto por la porción terrestre que

constituye las islas, sino también por el mar que lo rodea y sobre el cual los raizales han construido una estrecha relación. Los estudios de Ana Márquez han aportado al entendimiento de cómo se conforma un territorio marítimo a partir de una serie de procesos culturales y sociales, que tienen que ver con memoria, actividades productivas y otras prácticas y conocimientos en un contexto de globalización, modernización y transformaciones.

Las relaciones entre economía-turismo han sido estudiadas por la Profesora raizal de la Universidad Nacional Johannie James Cruz, quien ha realizado un importante aporte al análisis de la vocación económica del Archipiélago. Entre su producción bibliográfica producida, se encuentra el libro "*La Travesía Económica del poder. Una Mirada a la Historia de San Andrés"* (James, 2014), en el cual expone con un alto grado de detalle la historia del Archipiélago a través del manejo y control de los recursos. En este, se realiza un riguroso y detallado análisis de la vocación económica de San Andrés desde mediados del siglo XIX hasta el siglo XXI y analiza el papel del Estado.

También de la misma autora es relevante el texto "*El turismo como estrategia de desarrollo económico: El caso de las islas de San Andrés y Providencia*" (James, 2013) en el cual caracteriza los factores que diferencian el turismo en el Archipiélago y explica por qué Providencia, a pesar de recibir menos turistas, presenta mejores indicadores de desempeño social que en la isla de San Andrés. Asimismo es relevante el *"Estudio de perfiles ocupaciones del sector turismo en Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina"* (PNUD, 2015), liderado por James, en donde concluye que a pesar que el turismo es un motor de la economía, su funcionamiento se encuentra concentrado por grandes cadenas hoteleras y visitantes con bajos niveles de formación, lo que impactaría la marginalización del sector turismo en lo que se refiere al desarrollo social de territorio.

También, sobre las relaciones entre economía-turismo, son relevantes los estudios de Adolfo Meizel quien ha aportado al entendimiento del fenómeno de

la “colombianización” y los procesos de liberación económica (Meizel, 2003). Además, un texto fundamental para el entendimiento de las relaciones entre la economía y el turismo, es el escrito por la socióloga raizal Dilia Robinson (1974) en la tesis “*La Otra Cara del Paraíso Turístico: Condiciones socio-económicas del nativo en el Puerto Libre de San Andrés y Providencia*”, donde concluyó que el problema engendrado por el Puerto Libre es económico y se debe al modo de producción. Así, antes de la declaratoria existía un sistema basado en el cultivo de coco para exportación y siembra de otros productos para la subsistencia. Tras la declaratoria, junto con la falta de planeación y control social, se contribuyó al relego de los isleños, quienes no tuvieron recursos para acceder a la nueva estructura económica, al tiempo que el foráneo no estaba interesado en incluirlo.

De otra parte, se identifican estudios sobre las controversias generadas por la construcción de proyectos turísticos y hoteleros en la isla de Providencia, Javier Archbold (2004) señala que el proceso de oposición de parte de la comunidad raizal encabezado por el Movimiento Raizal de Veeduría Cívica corresponde a intereses individuales por el manejo del poder político y económico en las islas y que se cimienta en razones históricas determinadas por la raza. Desde otra visión, Katia Padilla (2010) plantea que en Providencia existe un proceso de oposición a la construcción de “mega o macro proyectos hoteleros” que inicia en los años 90 con el protagonismo de un grupo de raizales organizados bajo la Movimiento Raizal de Veeduría Cívica, que para su lucha incorporó herramientas del discurso ambiental y elementos de la CP. Su investigación es descriptiva y la enmarca dentro de los procesos económicos globales que ven en la isla como una fuente de desarrollo turístico.

1.2 La doctrina jurídica insular

Tal como fue mencionado, la judicialización de los conflictos por la protección del ambiente y cultura en el Archipiélago ha formado un campo de práctica de la

defensa de derechos humanos y un área del derecho especializado en asuntos raizales, denominada doctrina jurídica insular. La mencionada doctrina constituye el principal insumo en la definición de los derechos de los raizales; para su conformación ha sido transcendental el funcionamiento de la Corte y la implementación de la CP. Tal como se ampliará a continuación, la Corte apoyada en los valores, principios y derechos constitucionales, ha venido gestando un conjunto decisiones de tutela y de control constitucional sobre la re-afirmación de la identidad raizal y la composición multicultural de la nación colombiana; el control de la densidad demográfica; la protección al ambiente-cultura y el derecho a la participación y la consulta previa. También, en la jurisprudencia de la Corte se observa una tendencia a equiparar los derechos de los raizales a los de todas las etnias del país y se identifica un creciente uso del derecho internacional de los derechos humanos para interpretar y fijar el alcance de los derechos de los raizales.

A pesar del avanzado estado de la doctrina insular, se identifica un déficit en la protección del derecho a la autonomía, la participación y el territorio. Si bien, instrumentos legales han declarado que el Archipiélago es el territorio raizal[7], no

[7] Sobre la naturaleza jurídica del territorio, el art. 310 de la CP permite que la propiedad en el Archipiélago se someta a un régimen especial sobre el uso del suelo y condiciones especiales para la enajenación de bienes inmuebles, justificados con el fin de proteger la identidad cultural y preservar el ambiente y los recursos naturales. También en la sentencia C-053 de 1999, la Corte Constitucional sostuvo que el Archipiélago es el territorio propio de los raizales, bajo la consideración de que no merecía reproche el hecho que el bilingüismo en la educación se extendiera a todo el territorio. Además, en el Decreto 064 del 16 de enero de 2014 se afirma que “El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ha sido tradicionalmente territorio étnico del pueblo Raizal. Comunidades con usos y costumbres particulares, una lengua - el criol, basada en el inglés con africanismos y gramática propia, y practicantes especialmente de religiones protestantes como la Bautista o la Adventista. Tradicionalmente agricultores y

existe una mecanismo que permita proteger la propiedad de los nativos sobre las tierras y mar, dejando los conflictos de propiedad de pertenencia de la normas del derecho común. Los estudios identifican que tras a la apertura del Puerto libre (en el año 1953) se da inició a un proceso de pérdida de la tierra, causada por las nuevas necesidades del mercado y la sociedad que ha resultado en el traslado de la propiedad de la tierra a una clase comercial y hotelera. Algunos nativos han vendido su tierra, otros terrenos han sido expropiados por considerarse de utilidad pública, otros fueron engañados para ceder las tierras y, entre tantos otros mecanismos, se ha ido disminuyendo el espacio vital que garantiza la supervivencia cultural de la etnia raizal.

> La falta de un buen manejo del concepto dinero, el auge del narcotráfico y la inserción de nuevos capitales convirtieron la tierra en un bien transferible. Las nuevas necesidades del mercado y de la sociedad (educación, salud, vivienda, vehículo) obligaron al raizal a vender la tierra para adquirir eso nuevos servicios. Además, la llegada de la época turística aceleró el intercambio de propiedades para la adquisición de bienes característicos de “progreso” (AMEN-SD, 2015, pp. 75).

También, se identifican como hechos relevantes para la pérdida de los derechos territoriales, el incendio de la notaría y registros públicos en 1962, la declaración del territorio como baldío (INCORA, Resolución 206 de 1968) y la implementación del régimen especial para el saneamiento de las tierras en el

---

pescadores, a nivel artesanal” (Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina Fase VII Promoción de los derechos de la población raizal). Véase también, Convenio 169, art.13 a 19 y Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de enero de 1972. M.P Carlos Portocarrero.

Archipiélago (1973-1993)[8], que permitió a particulares ajenos ser dueños de partes de las islas (James, 2014).

Según el *"Estudio para la Identificación del Estado de los Derechos Territoriales del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*" realizado por el INCODER (2015), para el año 2008, de los 13.406 predios inventariados por el Instituto Geográfico en la isla de San Andrés, el 47,47% pertenece a los raizales, y para las islas de Providencia y Santa Catalina, de los 3.504 predios inventariados, el 76,03% pertenece a los raizales. Además, el 52,39% de la isla de San Andrés es ocupada por los raizales. Mientras que las islas de Providencia y Santa Catalina es ocupada por el 75,96%.

Los raizales reconocen como territorio propio de los antepasados a la Región Mosquitia, que comprendía la costa y las áreas marinas adyacentes en el Caribe de los actuales de estado de Panamá (Cólon, Bocas del Toro, Almirante, *Shepherd Island* y Concepción), Costa Rica (Puerto Limón, Cohuita), Nicaragua (Bluefields, Puerto Cabezas, Pearl Lagoon, Corn Island, Miskito islands), Honduras (Trujillo y Roatán), Guatemala (Livingstone), Belice y las islas de Gran Cayman, Jamaica e Hispañola. Territorios con los que conservan lazos culturales, históricos y familiares que comparten con los pueblos Creole, Garifuna, Miskitos, Livingstones, Caymaneros y Jamaiquinos (AMEN-SD, 2015).

La Región Mosquitia fue dividida por los Gobiernos de Colombia, Nicaragua, Panamá, Costa Rica y Jamaica como resultado de la negociación de tratados internacionales sobre límites marinos. Además, el fallo de la Corte Internacional de Justicia del 19 de noviembre de 2012, que resuelve el diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua, limita aún más el territorio marítimo del Archipiélago, dejando por fuera los bancos de pesca tradicional Luna Verde, Serrana, *East South East Cay*, *South South West* y Queena.

---

[8] Véase Congreso de la Republica, Ley 1 de 1972, Ley 6 de 1978, Ley 58 de 1988 & Presidencia Decreto 255, 256 y 2087 de 1973.

Sobre el contenido del derecho a la participación de los raizales, la Corte Constitucional ha resuelto casos en relación con límites territoriales, participación política[9] e implementación de proyectos asociados al turismo y cultura. A pesar de los avances en el reconocimiento del derecho a la consulta previa, se observa una indeterminación sobre el derecho a la participación de los raizales en decisiones que definen los límites territoriales del Archipiélago. Así, la Corte en la sentencia C-1022 de 1999 determinó que el Tratado sobre delimitación marina entre Colombia y Honduras no debía ser consultado formalmente a los raizales. Si bien la Corte reconoce los derechos especiales a los se encuentran sujetos, sostiene que la CP establece una opción clara hacia el manejo nacional y único de los tratados de límites que excluye la consulta formal en estos casos[10].

Además, el pueblo raizal no cuenta con espacios autónomos para definir las prioridades de su desarrollo y tampoco el Estado colombiano ha reconocido

[9] Sobre la demanda que exigía la realización de la consulta previa a la reforma a la CP que otorga una representación adicional en el Congreso de la República de un miembro de la comunidad raizal (art. 6, Acto legislativo 02 de 2015), la Corte concluyó que se presentaba una tensión entre el derecho a la consulta previa y el deber del Estado de ampliar y garantizar la participación de las minoría étnicas, que debía ser solucionada a favor de la segunda. Lo anterior en razón a que el Estado tiene la facultad de definir los mecanismos de participación, pudiendo excluir la consulta previa en los casos que existan mecanismos apropiados para proteger los derechos especiales, como en el caso en el concreto (Corte Constitucional, C-290 de 2017).

[10] Véase también, Corte Constitucional sentencia C-269 de 2014. Al respecto, la Corte decidió que no procedía la consulta previa frente la facultad de la CIJ para adoptar decisiones definitivas relacionadas con los límites de Colombia.

formalmente a las autoridades raizales[11]. Por lo anterior, los órganos políticos y administrativos del Estado son los encargados de planificar el desarrollo y solucionar los conflictos conforme a la ley. Aunque la CP asegura la participación de los grupos raizales en la conformación del poder político, dada la circunscripción especial en la Cámara de Representantes (art. 6, Acto legislativo 02 de 2015), ello no ha implicado el ejercicio efectivo del derecho a la autonomía de los raizales. En este sentido, la abogada María Lucia Torres (2012) en su artículo "*La comunidad raizal: elementos para un reflexión jurídica a partir del discurso étnico",* afirma que si bien la CP ha reconocido un conjunto de garantías para los grupos étnicos, en el caso de los raizales del Archipiélago no les ha sido garantizado su derecho a la participación política; por lo que concluye que es necesario lograr una mayor precisión en la legislación que permita evidenciar un reconocimiento real de la etnia raizal como una cultura que cuenta con una cosmovisión propia.

---

[11] No obstante, el Artículo 9 del Decreto 1211 de 2018 de la Presidencia de la Republica, por el cual se crea la mesa de interlocución, participación y seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Gobierno Nacional con el Pueblo Raizal Autoridad Raizal, señala que "Para los efectos del presente Decreto adóptese al Consejo Provisional Raizal "Raizal Council" o la institución que haga sus veces, como la única instancia de representación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (…)". El Consejo Provisional Raizal está constituido por treinta y tres (33) miembros: veintidós (22) de la isla de San Andrés y once (11) de las islas de Providencia y Santa Catalina, los cuales fueron escogidos por consenso y ratificados por la asamblea y sobre los cuales el Gobierno Nacional ha reconocido como representantes del Pueblo Raizal e interlocutores válidos y legítimos para actuar en los espacios institucionales de interlocución y en la elaboración de las iniciativas legales que se requieran.

A continuación se presenta el estado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los derechos raizales. Para el análisis, se dividió la exposición en las siguientes temáticas: i) en re-afirmación de la identidad y la diversidad étnica y cultural; ii) protección frente a las crisis ambiental; iii) participación y proyectos de turismo y cultura y iv) facultades de la Oficina de Control, Circulación y Residencia del Archipiélago (en adelante “OCCRE”) y el control poblacional.

1.2.1 Re-afirmación de la identidad y la diversidad étnica y cultural

Tras el reconocimiento de la diversidad cultural y la especial protección del patrimonio cultural de la nación en la CP, se inició, por parte de la Corte Constitucional el reconocimiento de barreras estructurales e históricas que han operado para discriminar a las minorías culturalmente diferenciadas de la mayoría de la sociedad colombiana. Dada la situación vulnerable de las minorías, en aplicación de una igualdad material (art 13 CP, inc 2 y 3), se ha declarado que el Estado tiene la obligación de tomar medidas diferenciales para alcanzar la igualdad real y efectiva de estos grupos humanos. Aunque la vulnerabilidad es un concepto relativo, pues todas las personas somos susceptibles de serlo dependiendo de las circunstancias, a la Corte le ha sido útil para caracterizar la situación de sectores sociales desfavorecidos e identificar causas subyacentes o estructurales. Además, el concepto de vulnerabilidad ha facilitado la identificación de poblaciones que son sujetas de una especial protección y, en consecuencia, centro de acciones positivas orientadas a superar la situación des-igual en la que se encuentran.

Tal como lo dispone la sentencia de unificación SU- 097 de 2017, en un primer momento, la atención de la Corte se dirigió a la protección de los derechos humanos de grupos indígenas y sólo reconocía que la protección era extensible a los pueblos afrodescendientes. Solo hasta la sentencia C-169 de 2001, la

Corte se adentró en la situación de los derechos de los afrodescendientes, en la decisión identificó patrones históricos no superados, que siguen actuando para discriminar a éste grupo humano. En esa oportunidad, señaló que la protección de los afrodescendientes también era predicable de las comunidades palenqueras, raizales y rom. Según la Corte (SU- 097 de 2017), tras esta sentencia, se ha mantenido la tendencia en la jurisprudencia constitucional, consistente en:

> (…) en igualar a todos los pueblos étnicamente diversos y remitir la protección de sus derechos y culturas a la doctrina ya establecida a favor de los pueblos indígenas (…) sin reparar en que los procesos históricos de cada uno comparten obvias similitudes, pero también notables diferencias; y sin observar que sus necesidades actuales coinciden, parcialmente, pero presentan también especificidades relevantes (Corte, SU-097 de 2017, párr. 62).

Desde el primer precedente, la Corte ha reconocido las particularidades de la etnia raizal y ha definido la identidad de la siguiente manera:

> (…), la cultura de las personas raizales de las Islas es diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres, que le confieren al raizal una cierta identidad. Tal diversidad es reconocida y protegida por el Estado (art. 7°) y tiene la calidad de riqueza de la Nación (art. 8°) (Corte, C- 530 de 1993, pp 77).

Además,

> La población "raizal" de San Andrés y Providencia es un grupo étnico perfectamente definido, como lo evidencian su aspecto físico, sus costumbres, su idioma y su pertenencia mayoritaria al Protestantismo. Negarle tal carácter aduciendo que las islas fueron pobladas por gentes de diversos orígenes raciales, es razón baladí, pues bien sabido es que no existen razas puras (Corte, sentencia C-086 de 1994, pp. 15).

La clasificación como grupo étnico titular de derechos especiales se ha fundamentado en el cumplimiento de condiciones objetivas y subjetivas establecidas por el Convenio 169 de la OIT (1989) para ser reconocida como etnia y en el art. 1,7 y 310 de la CP, que reconocen la diversidad étnica y un tratamiento especial al Archipiélago. Respecto a las condiciones del Convenio 169, la objetiva se relaciona con los rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo que los diferencian de la mayoría de la población. De otro lado, la condición subjetiva se relaciona con la existencia de una identidad individual que lleva a reconocerse a cada uno de los miembros como parte del grupo[12].

Además, la re-afirmación de la identidad y diversidad cultural raizal se ha fundamentado en un trato particular de la minoría raizal, basado en una visión de la igualdad como diferenciación (art. 13, ins 2 y 3). Según la Corte, es posible conferir un tratamiento diferencial en el Archipiélago dado la existencia de una situación de hecho que justifica la adopción de medidas basadas en una finalidad razonable, racional y proporcional. De esa manera, en la sentencia C-086 de 1994 la Corte declaró que los requisitos especiales para ser Gobernador del Archipiélago (art. 14, Ley 47 de 1993), la creación de juntas para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente (art 23, Ley 47 de 1993) y la declaración del inglés y el español como idiomas oficiales (art 42, Ley

[12] También, la Corte ha realizado una diferenciación entre etnia y raza, criticando la posibilidad de definir la identidad mediante la raza, dado a que llevaría a establecer tratamientos discriminatorios. Así, sobre la definición de etnia, la Corte estableció que para efectos de participación en la circunscripción especial de “comunidades negras” en la Cámara de Representantes”, los grupos raizales deben ser entendidos como parte de esas comunidades (Corte, C-169 de 2001).

47 de 1993)[13] constituían tratamientos admisibles dada la finalidad legítima de proteger el ambiente y la cultura. En el mismo sentido, la sentencia C-053 de 1999 decidió que la exigencia de la enseñanza bilingüe, castellano e inglés y con respeto hacia las tradicionales expresiones lingüísticas de los nativos (art, 43, Ley 47 de 1993) se encuentra conforme con la CP y no es violatoria del derecho a la igualdad[14].

Sobre las diferencias del régimen legal especial para proteger las particularidades del Archipiélago, la Corte precisó que este régimen debe ser interpretado desde una visión del principio de la unidad nacional que integre la

---

[13] Dada las diferencias entre el inglés estándar y propio creole, sumado a la exigencia del dominio del inglés para funcionarios públicos (art. 45 ley 47 de 1993), la Corte Constitucional en la sentencia T-183 de 2017 aclara que dado que se trata de una limitación al derecho al acceso a funcionales públicas, se debe aplicar el criterio gramatical, y por lo tanto cualquier modalidad de inglés es válido.

[14]Particularmente sobre el caso de los raizales, la Corte consideró que la educación juega un papel transcendental en el proceso de afianzamiento y recuperación de la identidad (C-053 de 1999). También, sobre la admisión de situaciones diferenciales, la Corte Constitucional en el estudio del numeral 7º. del artículo 9º de la Ley 152 de 1994 (por la cual se establece la Ley orgánica del Plan de Desarrollo) declaró constitucionalmente válido habilitar a un representante de las comunidades isleñas raizales del archipiélago para ser parte del Consejo Nacional de Planeación (CNP). En el mismo sentido, reconociendo la situación particular, la Corte consideró admisible la delegación de funciones por parte de la autoridad nacional aduanera al departamento, esto por ser una medida orientada a fortalecer la autonomía territorial (Corte, C-039 del 2000). También, en la sentencia C-1118 de 2004, la Corte admitió un tratamiento diferencial sobre los bienes que se incauten en ese territorio, los cuales estarán destinados a resarcir los perjuicios que se han causado por la actividad de los delincuentes y particularmente de los narcotraficantes (art. 23, Ley 793 de 2002).

diversidad étnica y cultural y el pluralismo cómo fundamento de la nación colombiana. Además, la Corte ha aclarado que las normas de control poblacional son de naturaleza temporal, pues su vigencia se justifica mientras las circunstancias que dieron origen a las medidas especiales se mantengan. También, la Corte señala que las limitaciones a los derechos deben ser interpretadas como una excepción, siempre en el entendido que los derechos plenos son la regla general y de que se debe buscar minimizar las restricciones. Además, ha declarado que la OCCRE debe ejercer las facultades discrecionales de control poblacional de forma razonable y no arbitraria, quedando sus decisiones sujetas a control (Corte, C- 530 de 1993).

Al respecto del trato especial dado a los raizales, la Corte Constitucional concluyó que:

> El constituyente de 1991, en síntesis, fue consciente de la importancia del Archipiélago y de los peligros que amenazan la soberanía colombiana sobre él. Esto explica por qué la actual actitud política se basa en la defensa de esa soberanía, partiendo de la base de reconocer estos hechos: **a)** la existencia de un grupo étnico formado por los descendientes de los primitivos pobladores de las islas; **b)** las limitaciones impuestas por el territorio y los recursos naturales, al crecimiento de la población; **c)** la capacidad y el derecho de los isleños para determinar su destino como parte de Colombia, y mejorar sus condiciones de vida (Corte, C-086, pp.13)

También, la Corte Constitucional ha protegido la proyección de la identidad y la diversidad cultural raizal declarando que la Autoridad Nacional de Televisión (ANT) había vulnerado los derechos a la libre expresión e información, a participar en la vida cultural y a la identidad cultural de un miembro de la etnia raizal que exigía que los operadores de televisión trasmitieran los canales regionales, en especial el canal Teleislas en la ciudad de Bogotá. La Corte estableció que la ANT había dejado al arbitrio de los operadores de televisión por suscripción la inclusión de los canales regionales de televisión abierta, de acuerdo con sus intereses y preferencias comerciales, desconociendo la

importancia que tiene en la formación de la identidad nacional y en el cumplimiento del proceso de descentralización y pluralismo cultural (Corte, sentencia T-599 de 2016).

1.2.2 Protección frente a la crisis ambiental

El Archipiélago es parte del territorio de la República de Colombia y, en consecuencia, un lugar donde el Estado ejerce su soberanía y jurisdicción (art, 101, CP). Además del espacio terrestre, también son parte de Colombia la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva y el espacio aéreo comprendido en el Archipiélago (art. 101, CP). Además, de acuerdo con el ordenamiento político-administrativo, el Archipiélago tiene la condición jurídica de Departamento con régimen especial y diferente a la de todos los departamentos, pudiendo adoptar un régimen especial en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico (Art. 310); materias que fueron parcialmente reglamentadas por la Ley No. 47 de 1993.

Asimismo, la CP 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 (Art 310). Particularmente, las normas de control poblacional fueron reglamentadas transitoriamente por el Presidente de la República mediante el Decreto Ley No. 2762 del 13 de diciembre 1991, normas que siguen vigentes hasta tanto el Congreso no regule la materia (art. 42 transitorio, CP).

En la revisión de la medidas de control población adoptadas por Decreto Ley No. 2762 de 1991, la Corte Constitucional concluyó que de continuarse con la tendencia del crecimiento poblacional, la isla de San Andrés vería

comprometida de manera irreversible la supervivencia de la especie humana. Además, aunque la población no aumentara, la Corte sostiene que el riesgo permanecería dado que evidenció que el consumo intensivo de los escasos recursos naturales, del mar y la tierra, terminaría por acabarlos. Además, declaró que la inadecuada gestión de los servicios de acueducto, alcantarillado y basuras alcanzaría un pico en que prestarlos no sería posible, afectando de forma diferencial a la etnia raizal. Dado lo anterior y con la intención de proteger la supervivencia humana, raizal y ambiental, la Corte admitió que las restricciones para residir, circular, trabajar, estudiar y acceder a cargos públicos no configuraba un trato discriminatorio y su adopción se fundamentada en una finalidad razonable, racional y proporcional (Corte, C- 530 de 1993).

También, derivado de los problemas de sobrepoblación e inadecuada gestión de los recursos naturales, la Corte declaró 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 agravó 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 (Corte, T-284-1995). Según se ha podido constar esta condición ya fue levantada a pesar de las deficiencias en la prestación de los servicios públicos que siguen agravando la situación ambiental en el Archipiélago.

Además, desde una perspectiva interamericana, en relación con la interpretación del derecho a un medio ambiente sano y la protección a la vida y la integridad personal en el Archipiélago, es relevante la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (en adelante “CoIDH”) en relación con la interpretación de la Convención Americana de los Derechos Humos (en adelante “CADH”) en casos de riesgo de construcción y uso de

infraestructura que ponga en riesgo grave el ambiente marino en la región del Caribe. En su Opinión, la CorteIDH (Opinión consultiva OC-23/2017) define el alcance del derecho a un medio ambiente sano y el contenido de las obligaciones de respetar y garantizar la vida en el contexto de la protección al ambiente. En particular, la CoIDH reitera la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, *"(…) puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello"* (párr 57).

1.2.3 Participación de los raizales, proyectos de turismo y cultura.

Para la Corte, en una primera etapa el derecho a preservar la integridad étnica, cultural y social de los raizales era de naturaleza colectiva, por lo que al inicio se abstuvo de interferir en la implementación de proyectos de turismo en el Archipiélago. Así, en el año 1994, negó la protección solicitada por la organización *Sons of the Soil Foundation (S.O.S.)* en relación con la decisión del Ministerio de Desarrollo Económico de vender el legendario Hotel el Isleño, uno de los más tradicionales de la isla de San Andrés (Corte, T-111-1995). La mencionada decisión contradijo los avances que reconocen el derecho a la preservación de la integridad étnica y cultural como parte de un derecho fundamental colectivo en cabeza de los raizales. No obstante, el precedente ha sido revertido con la protección del derecho a la consulta previa en casos de la implementación de proyectos turísticos foráneos en la economía local. Incluso la Corte ha argumentado que *"(…) El turismo dio paso a un desalojo progresivo de los raizales y al deterioro ambiental de la isla, lo cual hace hoy más precaria y difícil la vida de los raizales"* (Corte, T-599 de 2016, párr 193).

De otra parte, en el marco de la implementación del Plan Archipiélago, se inició con la construcción del SPA en la isla de Providencia sin el trámite debido a la consulta previa. Dada la omisión, la Corte Constitucional protegió el derecho a la consulta previa de los raizales. En la decisión, la Corte reconoció que la relación de los raizales con las islas y el territorio es tanto económica como de carácter cultual y ambiental y que, por lo tanto, la entrada de personas externas a la economía del turismo en Providencia amenazaba su integridad cultural. 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 pretendía desarrollar existe presencia de la comunidad raizal. Además, la Corte sostuvo que la realización de la consulta previa es obligatoria para evitar una afectación a la actividad hotelera desarrollada tradicionalmente en posadas nativas, proteger a la isla de un posible daño ambiental y salvaguardar la integridad cultural raizal (Corte, T-800 de 2014).

También, en relación a un proyecto incluido en el Plan Archipiélago, el gobierno colombiano desarrolló una estrategia para fortalecer la industria musical en el municipio de Providencia y Santa Catalina, mediante la potenciación del festival musical *Rainbow Fest* y la adecuación de un estudio de grabación, una sala de práctica y una sala de producción y edición de videos. Para ejecutar el proyecto, el Gobierno nacional convocó a una serie de procesos públicos de contratación que finalizaron con la escogencia de entidades privadas y foráneas a las islas. Uno de los contratos suscritos, consistió en el mantenimiento, operación y funcionamiento del complejo cultural *Midnight Dream*, así como la capacitación de agentes locales para su futura administración. Para ello, el Ministerio de Cultura invitó a los artistas y gestores locales a presentar sus propuestas, pero finalmente fue seleccionado el Consorcio Teatro R101- Llorona. Sin embargo, un grupo de isleños denunció la exclusión de su participación en la definición e implementación del proyecto y solicitaron la protección judicial del derecho a la consulta previa.

Tras reconocer la relevancia de la música y cultura en la formación, significación y construcción de la identidad raizal, la Corte consideró que el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Cultura, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el municipio de Providencia y Santa Catalina y entidades privadas sin ánimo de lucro, habían violado el derecho fundamental a la consulta previa. En la sentencia, la Corte afirma que:

> (…) los géneros que han marcado la identidad musical de su pueblo y que se relacionarán directamente con esta medida, en lo que tiene que ver con los *contenidos* que se pretenden producir, todo lo relacionado con las decisiones sobre el centro cultural tendrán incidencia en la manera en que se construye la música, se relacionan y definen sus horizontes los artistas y gestores entre sí y en los ámbitos local, regional (su relación con las islas del Caribe), nacional (su relación con la sociedad mayoritaria) e internacional. Los modos de difusión y las técnicas de producción marcan el devenir actual de la música isleña, como lo muestra el *mode up* (género y modo de hacer música). Y, en lo que hace a la construcción de la identidad, la música se manifiesta en los lugares y contextos de danza, teatro turismo, coros, bandas, *parties* familiares, entre otros" (Corte, SU-097 de 2017, párr .117.8).

1.2.4 Facultades de la OCCRE y control poblacional

Existe un conjunto de situaciones derivadas de la afectación de los derechos a la unidad familiar, el debido proceso, la libre circulación, residencia y el trabajo, emanadas de las decisiones de la OCCRE relacionadas con autorizaciones de residencia y expulsión de personas de las islas que han sido objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional. Si bien, en virtud de las necesidades de control poblacional los derechos pueden ser limitados, la Corte ha protegido derechos de personas que han sido expulsadas de las islas sin observar los mínimos del debido proceso. También, la Corte con miras a proteger los derechos fundamentales ha ordenado dar respuesta a peticiones o resolver situaciones sobre residencia a cargo de las autoridades. Además, las sentencias han entrado a estudiar de fondo situaciones donde la autoridad ha

desconocido el derecho a la igualdad y no discriminación en casos de parejas del mismo sexo que buscan ser beneficiadas con permisos de residencia[15]

[15] Véase Corte Constitucional, sentencias T-650 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-725 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-701 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-214 de 2014, M.P María Victoria Calle Correa; T-484 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa; T-371 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-506 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-183 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

2. Hipótesis de Trabajo

El proceso social de oposición al Proyecto de Ampliación del aeropuerto El Embrujo (2012-2018) expresa la existencia de un conflicto socio-ambiental ligado a la implementación del turismo, en el cual, un sector de la población de las islas de Providencia y Santa Catalina, caracterizado por revalorar el territorio y la identidad étnica raizal y cuestionar las formas de apropiación del espacio derivada de la construcción de grandes obras de infraestructura para el turismo, se enfrenta a las empresas, autoridades del Estado y otros sectores de la población por la protección, el control y el acceso al territorio y los recursos naturales.

3. Marco teórico

3.1 Estudios críticos Latinoamericanos y del Caribe

La investigación busca profundizar en los estudios críticos al capital y la modernidad, que han surgido en Latinoamérica y el Caribe tras la re-afirmación de la crisis del mundo moderno y el emergente cambio en la percepción y calificación de los efectos negativos del deterioro ambiental contemporáneo, sumado al análisis del ambiente como un asunto socialmente problematizado. Los mencionados estudios son propuestos principalmente desde la ecología política, la economía política y los estudios culturales. Arturo Escobar (2014) expone al menos cinco tendencias que componen un marco teórico sobre los estudios a profundizar. A saber:

> (…) i) la llamada perspectiva de modernidad, colonialidad y descolonialidad (MCD), especialmente su énfasis en la descolonización epistémica; ii) un imaginario teóricopolítico: las alternativas al "desarrollo" acompañado de la conceptualización del Buen Vivir (BV) como la expresión más clara de dicho imaginario emergente; iii) una propuesta teórico-práctica de transformación económica y social: las transiciones al postextractivismo; iv) un discurso aparentemente antiguo, pero en proceso de renovación y concreción: la crisis del modelo civilizatorio; y, finalmente, v) una postura teórica pero con gran resonancia en la práctica política de los movimientos, articulada alrededor de la relacionalidad y "lo comunal", incluyendo las perspectivas del "pluriverso" (Escobar, 2014 pp. 38) Enumeración fuera del texto.

Los estudios mencionados reúnen un conjunto de investigaciones que buscan responder a los problemas de Latinoamérica y del Caribe desde una visión de las ciencias sociales y humanas que irrumpen en la discursividad propia de las

ciencias modernas. La mencionada irrupción, permite configurar “otros espacios” para la producción de conocimiento y el afloramiento de una diversidad epistémica que evidencia una pluralidad de lugares de enunciación, pasados y presentes, en relación crítica o de resistencia con respecto a la modernidad (Escobar, 2010).

De esta manera, una de las características más importantes de este tipo de investigaciones, es la capacidad de ampliar el rango de productores de conocimiento, más allá de la academia, constituyendo un tipo saber independiente (Escobar, 2014). La consolidación de este saber experto se hace posible en parte por la articulación entre diferentes actores sociales (ONGs, líderes sociales, academia, entre otros) que se traduce en la irrupción de este saber, caracterizado por re-valorizar los saberes locales y constituirse como independiente de los discursos dominantes, como los propios de la ciencia moderna (Svampa, 2014).

Así, los Estudios del Pluriverso, en el afán de la academia crítica por acompañar la lucha de aquellos mundos locales que buscan perseverarse, han realizado esfuerzos por presentar alternativas a la visión uni-mundista moderna, explorando la existencia de múltiples visiones del mundo (Escobar, 2014). Asimismo, la producción académica que respalda formas alternativas al *desarrollo* se ha propuesto transformar el orden del conocimiento y poder experto del *desarrollo (economía política de la verdad)* e incluir conocimientos y prácticas de los movimientos sociales en su configuración (Escobar, 2012).

En el mismo sentido, el campo de estudios propuesto ha buscado abordar saberes más allá de los occidentales y recuperar la discusiones sobre los derechos de la naturaleza y el buen vivir. Así, Arturo Escobar (2016) evidencia la crisis de la visión epistémica de la modernidad basada en un dualismo fundacional (naturaleza/ cultura, modernos/no-modernos, sujeto/objeto, mente/ cuerpo, de los cuales surgen otros como humano/ no-human, lo ideal/lo material, secular/sagrado, etc.) y propone transitar hacia un episteme ecológico centrado en la “liberación de la madre tierra”.

También, la historia ambiental Latinoamericana coincide con la intención de desvelar esa modernidad en crisis. Tras la profundización del empobrecimiento social y de la naturaleza vivida en la región, la ecología política aborda la existencia de causas estructurales que han operado desde el surgimiento de la región, relacionadas con la forma en que las sociedades han sido organizadas para cumplir determinadas funciones dentro del orden global. América Latina ha estado marcada por su incorporación subalterna –colonial- en la economía-mundo europea y en el mercado mundial. En ese proyecto moderno, el mundo natural es reducido a la categoría de una naturaleza externa al mundo de los humanos (Castro, 1995). La naturaleza colonizada le permite al proyecto moderno un ejercicio de biopoder sobre la naturaleza, entendido

> "(…) como poder sobre los espacios físico-geográficos, los suelos y los subsuelos, los recursos naturales, flora y fauna, el aprovechamiento de las condiciones climáticas, pero también poder sobre los cuerpos humanos subalternizados por la dominación" (Alimonda, 2011, pp. 52).

La persistente colonialidad consolida un modelo hegemónico de poder, instaurado desde la conquista, que dispone el espacio de acuerdo con las necesidades del capital y el beneficio desigual. La región del Caribe en este contexto, ocupa el lugar de un espacio subalterno que puede ser explotado, arrasado, reconfigurado, según las necesidades de los regímenes de acumulación vigentes. Tras la orientación de las económicas nacionales del Caribe hacia el turismo, sumado a los recientes procesos de globalización, el Caribe ha asumido el rol de control de turismo y entretenimiento en el orden mundial, afianzado esta actividad como un eje dinámico del crecimiento económico, beneficiado por las ventajas comparativas en términos de "sol y playa".

En el ensayo "*Las otras caras del paraíso: veinte años en la historiografía del turismo en el Caribe, 1993-2003",* Orlando Deavila Pertuz (2014) realiza un estudio sistemático de sus corrientes e identifica al menos cinco tendencias al

respecto. La primera tendencia aborda la historiografía del turismo en el Caribe "desde sus implicaciones sociales, económicas y raciales", en este enfoque se establece un paralelo entre el turismo y el sistema de plantación, en el que, a pesar de los beneficios económicos del turismo, éste ha reforzado los legados de la esclavitud y el sistema de plantación, revitalizando las barreras socio-raciales. Además, desde este enfoque se sostiene que la industria turística ha promovido nuevas formas de segregación especial, impidiendo que los nativos accedan a los hoteles y resorts, mientras que la industria demanda de ellos que modifiquen su cultura y rutinas cotidianas para adaptarlas a las expectativas del visitante y las representaciones sociales que ellos construyen sobre el Caribe y sus habitantes… en fin son convertidos en parte del paisaje tropical.

La segunda tendencia se compone de las perspectivas de género y la sexualidad, la cual sustenta que la industria del turismo reforzó el legado colonial de explotación del cuerpo de la mujer caribeña, en especial el de la mujer afrodescendiente, como fuente de ganancias y satisfacción del deseo sexual. Mimi Sheller define el encuentro entre turistas y nativos como un "encuentro corporizado", cuyos términos son definidos por la "mirada turística" (como se cita en Deavila,pp. 85), en la que el visitante describe al nativo de acuerdo a sus expectativas, ideas preconcebidas y marcos ideológicos, lo que comúnmente termina en una mirada de subordinación e inferiorización. En tercer lugar, desde el enfoque de las relaciones socio-raciales derivadas del encuentro turístico, la historiografía ha constatado que los encuentros turísticos también pueden dar lugar a "encuentros diaspóricos potenciales", los cuales refuerzan los lazos culturales y políticos entre sociedades, como los que se dieron entre los afrodescendientes de Estados Unidos y Cuba a inicios del siglo XX.

En cuarto lugar, desde su dimensión simbólica y/o imaginaria, la historiografía ha concebido el turismo como una especie de acto dramático donde turistas y nativos interactúan en escenarios creados por las empresas y el Estado. El escenario se forma mediante un complejo sistema de representaciones a través

del cual el Caribe es imaginado para el consumo del ocio: gente, playas de arena, mar y sol; mediante un proceso denominado tropicalización. El mencionado proceso re-afirma los ideales de superioridad de la civilización occidental. En quinto lugar, la historiografía ha abordado el turismo desde su relación con los poderes imperiales en el Caribe, analizando su rol y el de los capitales extranjeros e imperiales, en la definición del turismo y las estructuras existentes.

3.2 Conflictos ambientales y justicia ambiental

El análisis de los conflicto socio-ambientales o ambientales como conflictos distributivos ecológicos ha sido objeto de estudio de la ecología política, en un campo creado por antropólogos, geógrafos y sociólogos ambientales (Martínez, 2006). Este tipo de conflictos se originan a partir de *"(…) disputas políticas en torno a los modos diferenciados de producción, apropiación, uso, y significado de los bienes naturales*" (Merlinsky, 2017, pp. 222). Dichas disputas, generan controversias, en las cuales se percibe y se define un evento como peligroso mediante un proceso social de selección. La incertidumbre que genera la implementación de cierta medida o proyecto, hace que los actores sociales irrumpan en la controversia, ampliándose las opciones disponibles para enfrentar estos asuntos, produciendo deliberaciones sobre escenarios de futuro y abriendo espacios de dramatización (Merlinsky, 2017).

Como es propuesto por Merlinsky (2015), el conflicto ambiental actúa como un mecanismo amplificador del debate socio-técnico (propio de técnicos, políticos y expertos), convirtiéndolo en una disputa de carácter político. Las discusiones creadas movilizan disputas por la distribución, gestión o apropiación de los recursos naturales y el territorio en cierta comunidad o región, donde no sólo se encuentra en disputa los beneficios económicos de tal evento, sino que se encuentran en juego diferencias culturales y valorativas respecto a cómo se define lo justo en determinadas elecciones institucionales. Por ello, el conflicto

socio-ambiental es una situación de tensión en la cual se pone en cuestión las relaciones de poder, y con ello discusiones sobre las facilidades de acceso a recursos naturales y el territorio y la exclusión de su disponibilidad para otros actores.

También los conflictos socio-ambientales se expresan en visiones del mundo y ontologías divergentes (Escobar, 2014) y en la activación de un lenguaje de valoración divergente (Martínez, 2001). En este sentido, de acuerdo con la socióloga Maristella Svampa:

> Entendemos por conflictos socioambientales aquellos ligados al acceso y control de los bienes naturales y el territorio, que suponen, por parte de los actores enfrentados, intereses y valores divergentes en torno de ellos, en un contexto de gran asimetría de poder. Estos conflictos expresan diferentes concepciones sobre el territorio, la naturaleza y el ambiente, al tiempo que van estableciendo una disputa acerca de lo que se entiende por desarrollo y, de manera más general, por democracia. Ciertamente, en la medida en que los múltiples megaproyectos tienden a reconfigurar el territorio en su globalidad, no sólo se ponen en jaque las formas económicas y sociales existentes, sino también el alcance mismo de la democracia, pues esos proyectos se imponen sin el consenso de las poblaciones y generan así, fuertes divisiones en la sociedad y una espiral de criminalización y represión de las resistencias (Svampa, 2013, pp. 5)

El análisis de los estudios socio-ambientales ha permitido establecer la afirmación, según la cual existen territorios marcados por la vulnerabilidad y exclusión social, baja población y con grandes extensiones territoriales “vacias” que facilitan la expansión del discurso productivista, al tiempo que construye un tipo de territorialidad excluyente. Asimismo, en la relación que ha surgido entre la revaloración de los espacios y la defensa de los recursos naturales, expresado en el derecho de las poblaciones locales a supervivir y al territorio, ha cobrado especial importancia el estudio de la valoración de grupos especialmente vulnerables a la irrupción del “desarrollo”.

El estudio de los conflictos socio-ambientales tiene como antecedente el concepto de justicia ambiental, el cual tiene sus comienzos en la década de los 80, ligado a las reivindicaciones de igualdad y no discriminación racial en los Estados Unidos, debido a los impactos desproporcionados de los efectos negativos de la contaminación ambiental contemporánea, en especial por el desecho de basuras tóxicas en lugares marginales. Luego, una parte importante de la justicia ambiental se concentró en los derechos de los indígenas, lo que permitió expandir la reflexión, más allá de compensar los daños y prevenir los peligros que afectan el ambiente, e integró cuestiones como la distribución equitativa en el acceso a los recursos, bienes comunes, el respeto a la soberanía para administrarlos, etc (Crawford, 2010). A su vez, en Latinoamérica el territorio se consolidó como el lugar de resistencia por parte de grupos indígenas y campesinos y emerge una corriente del movimiento ambientalista, caracterizado como un saber experto, denominado Ecologismo de los Pobres, el cual cuestiona todo el proceso de apropiación del espacio y expresa su oposición a un tipo de territorialidad excluyente que caracteriza la invasión del proyecto moderno.

También, los movimientos conservacionistas han venido llamando a una reflexión sobre los efectos de la actividad humana en los sistemas naturales y ha sentado su protesta contra el deterioro ambiental producido. Estos movimientos de opinión y presión han provocado una productividad institucional, representada en normas y políticas ambientales, pero no ha logrado frenar el fenómeno. Frente a la profundización de la crisis, algunos ambientalistas han venido comprendiendo la relación del deterioro con el desarrollo, tanto de países industrializados como países dependientes. En especial, se cuestiona el saqueo a que son sometidos los recursos naturales y la imposición de patrones tecnológicos en los países pobres. Ese sentido Augusto Ángel señala:

> La problemática ambiental debe considerarse, por tanto, como el resultado de la actividad humana sobre la base de sustentación ecosistémica. Dicha actividad que se basa en el desarrollo tecnológico, está orientada por los criterios y los

objetivos que rigen el desarrollo en cada formación social. La problemática ambiental de los países del tercer mundo no puede desligarse, en consecuencia, de las formas dependientes de su desarrollo tecnológico, económico y cultural. La presión ejercida sobre los ecosistemas depende en gran medida de la orientación impuesta al desarrollo por un estilo dependiente (Ángel, 2015, pp. 4).

4. Objetivo general

Analizar la emergencia de conflictos socio-ambientales en el municipio de Providencia y Santa Catalina, asociado a la implementación de grandes obras de infraestructura en el sector turismo, a través del estudio de caso del Proyecto de Ampliación del aeropuerto el Embrujo en Providencia (2012-2018).

4.1 Objetivos específicos

- Identificar el Proyecto de Ampliación de El Embrujo;
- Identificar el contexto mediato y amplio del Proyecto de Ampliación de El Embrujo;
- Identificar los actores sociales implicados en la implementación del Proyecto de Ampliación de El Embrujo;
- Identificar el lenguaje de valoración utilizado por los actores sociales sobre Proyecto de Ampliación de El Embrujo;
- Analizar las percepciones de los actores sociales implicados en el Proyecto de Ampliación de El Embrujo;
- Identificar las disputas surgidas en relación con la conveniencia y la implementación del Proyecto de Ampliación de El Embrujo.

5. Metodología

Para el estudio de caso del Proyecto de Ampliación del Embrujo en la isla *Old Providence* se acudió a la metodología propuesta por Gabriela Merlinsky [16] para el estudio de conflictos ambientales. Cuyo principal recurso metodológico consiste en la exposición de un caso el cual cumple una función complementaria, pues es usado como una estrategia de investigación que permite organizar la información y presentar la situación propuesta en términos de su trayectoria. Para la investigación, se acude al caso del Aeropuerto el Embrujo, dado que su representatividad permite evidenciar la existencia de un conflicto socio-ambiental ligado a la construcción de infraestructura en el sector del turismo. También, es útil para determinar patrones de violaciones a los derechos humanos y ahondar en entendimiento de la situación de la etnia raizal.

Siguiendo con la metodología propuesta, una vez seleccionado el caso, se determinaron los eventos relacionados con la formulación y construcción del Proyecto de Ampliación de El Embrujo. De esta manera, a través del método narrativo se trató de re-construir el contexto mediato y amplio, indagando por i) eventos que ocurrieron antes del inicio de la construcción y que ejercieron una influencia significativa en su definición y ii) eventos que fueron influidos por el

---

[16] Merlinsky, G. (2013). La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudio de caso en el análisis de conflictos ambientales. En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.

inicio de la construcción y ocurrieron durante esté. Para efectos metodológicos, se seleccionaron los actores que intervinieron en el conflicto y se buscó determinar las estrategias y la posición dentro de un modelo de campo contencioso.

Luego, se identificaron las discrepancias surgidas entre los actores enfrentados que tuvieron incidencia en la evolución del conflicto y en la movilización social y jurídica. A su vez, en el análisis se acudió al concepto de productividad territorial de los conflictos ambientales, el cual según la metodología propuesta por Merlinsky (2013), permite evidenciar las transformaciones de mediano plazo que se producen en la vida social, incluyendo una variedad de efectos, que abarcan transformaciones de los marcos cognitivos utilizados para denominar los problemas, producción de representaciones que revalorizan y cualifican el espacio y cambios en los arreglos territoriales y jurídicos que definen el diferente grado de poder que tienen los actores sobre el territorio (Merlinsky, 2015).

Las técnicas de investigación incluyen la realización de entrevistas abiertas a actores sociales que actuaron directamente en el conflicto socio-ambiental propuesto[17]. Además, se acudió al análisis documental de las intervenciones

[17] Entrevistas realizadas entre el 1 y el 11 de febrero de 2018, incluyendo a Josefina Huffington (Presidenta del Movimiento Raizal de Veeduría Cívica), Marcela Cano (Jefe PNN *McBean Lagoon)*, Ana Gabriela Hawking (Representante posadas nativas); Jennifer Archbold (Líder gremio turístico y miembro del Movimiento Raizal de Veeduría Cívica), Zully Archbold (actora de la sentencia T-800 de 2014 y miembro del Movimiento Raizal de Veeduría Cívica), Arelis Howard (Lideresa a favor del Proyecto de Ampliación de El Embrujo); Carlos Archbold (Líder en contra del Proyecto de Ampliación de El Embrujo), Amparo Pontón (Periodista de las islas de Providencia y Santa Catalina); Luz Marina Livingston (periodista y líder en contra del Proyecto

jurídicas y administrativas, que quedaron plasmadas en decisiones judiciales y actos administrativos que tuvieron un rol en la implementación y suspensión del Proyecto de Ampliación de El Embrujo. También, se indagó en fuentes periodísticas locales y nacionales sobre hechos que permitieron reconstruir el conflicto. Igualmente, se entrevistó a los biólogos Germán Márquez, María Eugenia Pérez, la antropóloga Ana Isabel Márquez y la economista Johhanie James Cruz.

Además, la investigación se fundamentó en las visitas que se realizaron al Archipiélago del 2 al 22 de junio de 2016, del 1 al 15 de febrero de 2018 y del 22 al 26 de julio de 2018. A su vez, se asistió al encuentro del gremio turístico sobre los problemas del aeropuerto en Providencia, el 6 de febrero de 2018. También, se participó en la sesión de la Veeduría ciudadana sobre la ampliación del aeropuerto del día 8 de febrero y la Audiencia Pública de la Contraloría de la República el día 9 de febrero de 2018.

---

de Ampliación de El Embrujo) y Orlis Henry Archbold (autoridad ambiental, guardián del Parque Regional *The Peak*).

6. Tejiendo la disputa

6.1 Contexto: conflictos socio-ambientales por la infraestructura turística

El turismo en el Archipiélago adquiere relevancia luego de su declaratoria como Puerto Libre en el año1953, la cual permitió desarrollar especialmente en la isla de San Andrés un turismo asociado al comercio, favorecido por los beneficios tributarios que facilitaban la importación a la isla e incitaban a los visitantes a comprar a menor precio que en el continente, sobre todo productos electrodomésticos. La declaratoria significó una reorientación de la economía local agro-exportadora hacía un modelo que requería infraestructura, aspecto que implicó una transformación profunda de los espacios físicos de las islas y de la vida de los habitantes. Una estrategia modernizadora que incluyó la construcción de múltiples obras de infraestructura como forma de prepararse para el nuevo modelo de producción. Al principio, las obras más significativas incluyeron la construcción de los aeropuertos, la carretera circunvalar, el “Hotel de turismo” y la adecuación del hospital (James, 2014 & Meizel, 2003).

En la isla de San Andrés, en el año 1955 se inaugura el Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla e inician las visitas de excursionistas. Tempranamente, el aumento de la demanda de los viajes hacia la isla exige establecer vuelos periódicos. Así en el año 1962, San Andrés era visitada por más de sesenta mil turistas y recibía semanalmente 25 a 30 aviones de pasajeros y de carga. Ya en el año 1974, ciento sesenta mil turistas las visitaban y operaban cinco líneas áreas que ofrecían vuelos nacionales e internacionales (James, 2014). Con el aumento de

los viajes se multiplicaron los turistas, los almacenes; aumentaron los precios por el mayor consumo. Al mismo tiempo, la población residente aumentaba vertiginosamente, atrayendo comerciantes de distintas nacionalidades y trabajadores principalmente del continente atraídos por los beneficios del Puerto Libre. Así, se estima que entre el 1951 y 1973 la población aumento de aproximadamente tres mil habitantes a más de veinte mil (Mow, s.f.).

En el contexto de la globalización del turismo y la apertura económica en el continente, impulsado por los expresidentes Barco y Gaviria, el Archipiélago pierde la ventaja comparativa derivada del Puerto Libre en la década de los años 90, en consecuencia el turismo en San Andrés sufre una reorientación hacia el turismo masivo del sol y playa, facilitando a los turistas menos adinerados –clases medias y bajas- a través de programas especiales de financiación, favorecidos por el modelo "*paquete todo incluido",* el cual se venía consolidando desde la década de los 80. La implementación del turismo masivo agravó el deterioro ecológico originado en la incompleta infraestructura sanitaria y en el deficiente sistema de cobertura de prestación de servicios públicos que no logró responder a la demanda de miles de visitantes y residentes.

El daño al ecosistema en San Andrés, se ha expresado de manera más grave en la escasez y contaminación del agua subterránea, la principal fuente de abastecimiento, y en las consecuentes afectaciones a calidad de vida de los habitantes, en especial en épocas de sequía, cuando el recurso hídrico escasea. (Defensoría del Pueblo, 2015). También, el desordenado desarrollo urbano y la autorización incontrolada de licencias ambientales y de construcción han agravado el deterioro ecológico originado en la incompleta infraestructura sanitaria y en el deficiente sistema de cobertura de prestación de servicios públicos (Corte, T-284 de 1995).

A pesar de la consolidación de la vocación turística y comercial en la isla, se cuestiona la capacidad del turismo para incluir a la sociedad nativa isleña en la distribución de sus beneficios. Así, se estima que el 60% del total de

habitaciones disponibles en el Archipiélago se concentra en las empresas DECAMERON y ON VACATION. Además, pese a que el 50% de la mano de obra se emplea en actividades de turismo, se calcula que el 70%, de los 25 mil ocupados, recibe menos de 1.5 salarios mínimos y sólo el 18% gana más de 2 salarios mínimos (PNUD, 2015). Sumado a ello, en la isla de San Andrés se registra un porcentaje del 42,45% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (PNUD, 2015).

A diferencia de San Andrés, en Providencia y Santa Catalina el cambio de la vocación económica, de subsistencia y cultivo de coco, hacia el turismo y comercio tras la declaración del Puerto Libre en el año 1953 tuvo efectos menos drásticos. Aunque los primeros excursionistas llegaron a mediados del siglo XX y en 1967 se inaugura el aeropuerto El Embrujo (James, 2014. En estas islas no se presenta un crecimiento desproporcionado de la población. Aumentando de 1970 habitantes en el año 1951 a apenas 2624 en el año 1973 y alcanzando una población de 5 mil habitantes para el año 2013 (Mow, *s.f*). Además, aunque existen problemas derivados de la inadecuada gestión de los recursos naturales, estas islas conservan ecosistemas marinos y terrestres de gran importancia ecológica.

Considerando los efectos negativos derivados del turismo y la sobrepoblación en la isla de San Andrés, en la década de los años 90 en un escenario de globalización y masificación del turismo, en las islas de Providencia y Santa Catalina emerge un fuerte proceso social caracterizado por revalorar el territorio y la identidad étnica raizal y cuestionar las formas de apropiación del espacio derivadas de la construcción de grandes proyectos de infraestructura relacionados con el turismo en el Archipiélago.

Así las cosas, en 1992 fue presentado a la comunidad de las islas el Centro de Buceo Internacional como un pequeño proyecto de cerca de cincuenta habitaciones. Luego, se descubrió que en realidad correspondían a doscientos cincuenta habitaciones y ocuparía doscientos metros de playa privada. El

proyecto iba a ser construido en una de las playas de mayor importancia cultural-ambiental de los raizales, colindante con una zona de manglar, sobre un cementerio raizal y en el lugar donde se realizan las carreras de caballos, una práctica tradicional en las islas (Peña, 2015).

Además, en 1993 parte de la comunidad de Providencia, liderada protagónicamente por el Movimiento Raizal de Veeduría Cívica, impidió la construcción del complejo vacacional *Caribbean Village Mount Sinaí* que iba tener una afectación sobre el manglar *McBean*. El proyecto comprendía la construcción de cuarenta y ocho suites, un club para niños, piscina de agua dulce, un parque, un salón de juegos, una guardería, y un muelle de seiscientos metros cuadrados.

También, en el año 1995 por medio de una consulta popular, los providenciados decidieron decir no a la construcción de la base de guardacostas, por considerarse que escondía un centro recreacional para militares. Entre otros 20 proyectos turísticos que no pudieron ser construidos dado el proceso de oposición (Peña, 2015).

La productividad territorial del conflicto socio-ambiental se ha expresado en los acuerdos institucionales sobre la manera en que se ordena el desarrollo en las islas de Providencia y Santa Catalina. De esta manera, se ha adoptado el modelo de *turismo sostenible* como una estrategia de desarrollo para las islas (Consejo Municipal Providencia y Santa Catalina, 2006) y el EOT (Consejo Municipal Providencia y Santa Catalina, 2000) que integran distintas limitaciones para el turismo que no sea local. Así, 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 EOT), se 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).

El EOT también establece como requisito para la expedición de licencias de construcción copia de la tarjeta emitida por la OCCRE que certifica que el propietario del inmueble está domiciliado de manera regular en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art 161). Así mismo prohíbe el 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 (Consejo Municipal Providencia y Santa Catalina, 2000). Además, como medida para proteger el ambiente, en el manglar donde se impidió la construcción del *Caribbean Village Mount Sinaí* se declaró el PNN *McBean Lagoon* (Ministerio del Medio Ambiente 1994; 1996; 2016).

6.2 La re-activación del conflicto

El día 19 de noviembre de 2012, el presidente de Colombia Juan Manuel Santos, informó a la opinión pública su reacción y medidas frente a la decisión de la Corte Internacional de Justicia que desconoció la soberanía colombiana sobre parte del territorio marítimo que Colombia consideraba como propio. En la alocución presidencial, el Presidente anunció que la CIJ había cometido errores graves al otorgar derechos sobre setenta y cinco mil km^2 de mar a Nicaragua. Además, enfatizó sobre la manera inexplicable en que la decisión había roto con la unidad del Archipiélago, dejando anclados en territorio extranjero los cayos de Serrana, Serranía, Quita Sueño y Bajo Nuevo. También, dada la pérdida territorial, anunció que lideraría la defensa de los derechos de los colombianos y, en especial, los derechos de los habitantes de las islas. Para ello, el Presidente informó que buscaría alternativas concretas y trabajaría junto con los pobladores y autoridades para definirlas (Así reaccionó el presidente Juan Manuel Santos al fallo de la Corte Internacional de Justicia, 19 de noviembre de 2012).

En consecuencia, el Gobierno formuló el Plan Archipiélago, el cual se presentó como una política orientada al fortalecimiento socio-económico por medio del potenciamiento de las capacidades locales para alcanzar alternativas de desarrollo sostenible. Para la puesta en marcha del mencionado Plan, se priorizó la implementación de al menos cien programas y proyectos, distribuidos en programas de transporte, comercio, industria, turismo, agricultura, pesca, acuicultura, educación, cultura, deportes, ordenamiento territorial, agua potable, saneamiento básico, empleo y promoción de los derechos de la población raizal[18].

Para la formulación de la estrategia, fueron convocados diferentes sectores de la población de las islas a mesas de trabajo con autoridades estatales, que dieron como resultado un diagnóstico sobre el Archipiélago y la formulación de un conjunto de acciones y proyectos prioritarios reflejados en el Plan Archipiélago. Inicialmente, para garantizar los recursos financieros necesarios para su implementación fue expedida la Ley 1607 de 2012 (Por medio de la cual

[18] El programa mencionado fue reglamentado inicialmente por el Presidente de la República por medio de los Decreto 295 de 2013 (Fase I): sobre programas de transporte, comercio, industria y turismo; Decreto 753 de 2012 y Decreto 2667 de 2013 (Fase II) sobre agricultura, pesca y acuicultura; Decreto 1191 de 2013 (Fase III) sobre educación, cultura y deportes; Decreto 1870 de 2013 (Fase IV) sobre ordenamiento territorial; Decreto 1943 de 2013 (Fase V) sobre agua potable y saneamiento básico; Decreto 2052 de 2013 (Fase VI) sobre empleo y el Decreto 064 de 2014 (Fase VII) sobre promoción de los derechos de la población raizal. Además, mediante los Decreto 226 de 2013 y Decreto 471 de 2013. También se creó la Comisión Intersectorial de orientación y apoyo al financiamiento de programas y proyectos de inversión incluidos en el Plan San Andrés.

se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones), la cual creó la subcuenta del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con el objeto orientar la adopción de los programas y proyectos de inversión (art. 151).

No obstante, la norma que había creado la subcuenta mencionada, fue declarada inconstitucional por parte de la Corte Constitucional por irregularidades en la formación de la ley (Corte, C-465 de 2014). Dado lo anterior, sólo hasta el año 2015, con la aprobación de la Ley 1737 de 2014, el Decreto 510 de 2015 y el préstamo setenta millones de dólares por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Plan obtuvo el respaldo requerido para su desarrollo (Decreto 510 de 2015).

En relación con el sector turismo, transporte e infraestructura, el Plan Archipiélago dispuso la implementación de un apoyo económico de hasta del 50% en el precio de los pasajes entre Providencia y San Andrés ($85, 000 pesos para raizales y $125,000 para turistas), la ampliación de los aeropuertos Rojas Pinilla en San Andrés y El Embrujo en Providencia, los dragados de los canales de acceso y la construcción de marinas de yates para las dos islas. Para San Andrés, también se concibió la recuperación de las playas, la construcción del muelle del *Cove*, el muelle turístico de lancheros y la plataforma flotante de *Johny Cay*. Para Providencia dispuso la construcción del sendero del Parque Regional *The Peak* y la construcción de un Spa, junto con el plan de mejoramiento de las posadas nativas, entre otros significativos programas y proyectos.

La implementación de los proyectos incluidos en el Plan Archipiélago, ha activado la oposición a la implementación de proyectos turísticos en Providencia por parte de sectores de la población que se han opuesto a su construcción. Además del caso de la ampliación de El Embrujo, en el mismo lugar donde se pretendía construir el Centro de Buceo Internacional en Providencia (1992), se construyó el hotel SPA, el cual inició su construcción afectando el derecho a la

consulta previa de los raizales y afectando una zona de especial importancia ecológica, dada su condición de manglar y refugio de aves migratorias, e histórica en razón a que se ubicó sobre un cementerio raizal.

> El primer fracaso que construyeron, porque llegaron y violaron un espacio sagrado. Ese sitio donde hicieron el SPA es una sola franja de bosque, que empieza con la escalera de la bajada de South West Bay hasta el final. Dentro de ese bosque hay un cementerio, que es un cementerio ancestral, que convierte en el lugar en un santuario que a todos los raizales nos ha tocado respetar, respetamos nuestras raíces y nuestras costumbres por eso ningún raizal había construido nada ahí, pero si vendieron. Segundo, hicieron el SPA sin consulta previa, toda obra que viene de afuera debe ser consulta conforme con el Convenio 169. Además la consulta previa es un derecho fundamental de los grupos étnicos y al no ser consultados están violando nuestros derechos, razón por la cual lo terminamos demandado… (Huffington, J. [Presidenta del Movimiento Raizal de Veeduría Cívica], 7 de febrero de 2018).

Dada la afectación a los derechos humanos, la Corte Constitucional seleccionó el caso el SPA y protegió el derecho a la consulta previa de los raizales. En la sentencia, la Corte enfatizó que la relación entre los raizales y el territorio es tanto económica como de carácter cultual y ambiental y que la entrada de personas externas a la economía del turismo amenazaba la integridad cultural (Corte, T-800 de 2014). A pesar que el Gobierno nacional implementó el proceso de consulta previa, sectores de los raizales denuncian que las condiciones económicas y técnicas exigidas a los pobladores locales para operar el SPA son inalcanzables y no reconocen su especial situación.

> Terminó siendo demandado por la organización Movimiento Veeduría, en cabeza de Zully Archbold (refiriéndose al SPA), ganamos la demanda después que paso por San Andrés, Bogotá, la Corte Suprema de Justicia, hasta llegar a la Corte Constitucional donde terminó fallando en derecho. Pero como ya estaba construido (…) el pueblo raizal decidió que se debía entregar a los raizales. Tampoco (el Estado) creó las condiciones para que todos los raizales pudieran postularse para saber cuál era el más idóneo para recibirlo. Como todo lo que

> viene del Estado, viene con trampa y engaños, entonces en las licitaciones se presentaron varias personas de un solo equipo y tampoco aceptaron las condiciones porque primero tenía que tener un capital de 50 millones de pesos, en Providencia (…) nadie tiene esa plata ahorrada (Huffington, J. [Presidenta del Movimiento Raizal de Veeduría Cívica], 7 de febrero de 2018).

Adicionalmente, existió oposición al proyecto de construcción del sendero peatonal *The Peak.* Para un grupo de raizales, el diseño y las condiciones actuales propuestas por las firmas contratantes, desconocían las garantías de participación, el modelo de desarrollo sostenible vigente en la isla, la subsistencia, la integridad étnica, el ordenamiento ambiental del territorio y el derecho al medio ambiente sano (Archbold, U; Mow, O; Taylor, A. *et al,* 10 de abril de 2015).

También, durante este periodo (2012-2018), parte de la comunidad de Providencia se opuso a la remodelación del hotel *Deep Blue* en la isla. En el año 2012, la sociedad Ecoteles abrió las puertas a un lujoso hotel en la zona amortiguadora del PNN *McBean Lagoon*. Las tarifas del hotel ascienden a un millón de pesos por noche y se compone de un muelle y de doce lujosas habitaciones con vista panorámica al mar[19]. La apertura del hotel causó el rechazo por parte de sectores de la población de las islas, quienes argumentaban la violación del ordenamiento ambiental del territorio y el modelo de turismo sostenible. De esta manera, de acuerdo con los usos del suelo, en el lugar donde funciona el hotel Deep Blue sólo se permite el turismo en su versión nativa y en sincronía con los objetivos de conservación de la zona núcleo del parque. Por ello, el Movimiento Raizal de Veeduría Cívica demandó la protección de los derechos colectivos a un ambiente sano, a la defensa del

[19] Véase Hotel Deep Blue - a romantic, luxurious retreat on Providencia Island, Colombia. En www.hoteldeepblue.com

espacio público, el patrimonio público y al desarrollo de urbanizaciones conforme a la ley[20].

Además, como un verdadero “adefesio” fue llamado el proyecto que se planea construir alrededor del *Fort Warwick*[21]. El Fuerte es uno de los atractivos turísticos de la isla de Santa Catalina y es un lugar de tránsito obligado para conocer la paradisíaca playa *Fort Beach*. Además, el Fuerte es parte del patrimonio cultural e histórico de los raizales y es un Bien de Interés cultural de la nación. Los isleños asocian el Fuerte con los colonos y los piratas ingleses, quienes los utilizaban para defenderse de los ataques militares durante la colonia. Fue reconstruido y ampliado en la época de Luis *Aury (1818-1821)* y renombrado el “Fuerte de la Libertad”. Aunque deteriorado, aún se conservan los vestigios de una poderosa estructura militar que mantiene viva la memoria. Los isleños lo llaman simplemente Fort y está más asociado con El Conde Warwick, uno de los líderes de la primera colonización inglesa, que con la Libertad (Bush, 3 de septiembre de 2016).

> El proyecto es algo totalmente desasociado de la riqueza histórica del sitio. El Fuerte es parte esencial de la riqueza histórica, cultural y patrimonial de los

---

[20] Véase, en trámite de segunda instancia ante el Consejo de Estado, acción popular con Rad. 25000 23 41 000 2013 00250 00. Demandante: Josefina Teresa Huffington. Demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.

[21] Mediante Resolución 1219 del 23 de mayo de 2016, la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura evaluó el proyecto para la intervención del Fuerte de la Libertad. La Dirección decidió que la propuesta era adecuada, en tanto conservaba de manera integral las ruinas y los vestigios, no alteraba las características del lugar y no genera impactos negativos para su conservación.

> raizales y merece una mejor suerte que ser molestada y peor aún convertida en un show digno de *Disneyland* (Bush, 3 de septiembre de 2016).

Dicho proyecto plantea la construcción de una importante infraestructura que incluye un recorrido desde la parte inferior del cerro, hasta la parte alta donde se encuentra el Fuerte. Sumado a ello, se planea la construcción de una caseta de seguridad, que tendría la función de vigilar el ingreso de grupos de máximo cien personas, además de una construcción flotante que tendría dos niveles y un muelle para recibir pequeñas embarcaciones.

De otra parte, en las islas de Providencia y Santa Catalina se denuncia la existencia de un sistema que permite que personas ajenas a las islas puedan construir sin estar legalmente autorizadas, promoviendo la pérdida de la tierra por parte de los isleños.

> El método que se ha empleado desde hace algunos años, pero que se acentúa cada vez más, es del testaferrato, es decir, que algunos de los propietarios isleños se prestan para conseguir las licencias de construcción a nombre de terceros ajenos a las islas, a quienes les son enajenados, vendidos o cedidos los predios (Defensoría del Pueblo, Resolución Defensorial 45, pp. 45).

Sumado a lo anterior, en el sector turismo se evidencia que además de las posadas y los hoteles constituidos, opera un sistema de alquiler de casas privadas que ha afectado el turismo local.

> Entonces ¿Qué pasó con las posadas? Después del 2007 el turismo empezó a crecer nuevamente y todo el mundo está haciendo ya posadas. Además nosotros estamos compitiendo con personas que tienen casas acá en la isla. Si el turismo que está llegando, llegaría a las posadas y a los hoteles de la gente de la isla estaría llegando suficiente turismo, lo que pasa es que muchas personas de afuera han venido aquí y han construido casas y las están alquilando como hotel, ahí es donde estamos viendo el problema de desocupación de los sitios de la gente de acá (Archbold [Lideresa sector turismo], 5 de febrero de 2018).

6.3. El Proyecto de Ampliación de El Embrujo

El aeropuerto El Embrujo es la única entrada por aire al municipio insular de Providencia y Santa Catalina. La ruta es operada por SATENA y DECAMARON por medio de la compañía de vuelos SEARCA. El aeropuerto solo tiene conexión con el aeropuerto de San Andrés y se realizan hasta dos vuelos diarios. Se ubica en la zona noroeste de Providencia, cerca del cerro conocido como *Iron Wood Hill* y en la zona amortiguadora del PNN *McBean Lagoon*.

Los antecedentes de la construcción del Aeropuerto se remontan al año 1959 cuando el Presidente de la Aeronáutica Civil, teniendo en cuenta el concepto y diseños de la Empresa Colombiana de Aeródromos, solicitó su construcción. Solo hasta el año 1966 se iniciaría con la construcción y el 24 de agosto de 1967 sería inaugurado con una dimensión de pista de aproximadamente ochocientos metros de longitud y veinte metros de ancho. (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2014). En el año 1984, con la llegada de Simón Gonzales como intendente, el aeropuerto de Providencia fue objeto de una especial atención. Se rehabilitó la pista y se amplió cerca de trescientos metros, además se reconstruyó el terminal de pasajeros simulando la típica arquitectura caribeña y fue nombrado El Embrujo (AEROCIVIL, 2018). Actualmente, las dimensiones actuales del aeropuerto son:

> “Longitud de pista: 1.290 metros. Ancho de calzada: 15 metros. Zona de Seguridad menos 40 metros. Franja de cabecera: 35 60 metros. Franja cabecera 17 menos 60 metros. Franja pista: menos 1.300 metros. Canales: 1.546 metros” Plataforma: 55x49 metros. Dicho aeropuerto en la actualidad permite la operación de aeronaves LET410 con capacidad para 19 pasajeros (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia 23 de octubre de 2017, pp. 72).

6.3.1 Inicio del proyecto.

Tras el impulso dado por el Plan Archipiélago, el 5 de agosto de 2013 el entonces Alcalde de Providencia, Arturo Robinson presentó los resultados de la Consultoría ""*Diseño Ampliación Pista y Plataforma del Aeropuerto El Embrujo, Incluyendo los Estudios y Formulación del Proyecto*" (en adelante "Consultoría"). Para la presentación de los resultados se convocó a miembros de la comunidad de las islas, autoridades de gobierno y representantes del gremio hotelero y comercial de las islas. En la reunión se indicó que los diseños incluían una ampliación de la pista de quince a treinta metros a cada lado y una ampliación de las cabeceras de trescientos a cuatrocientos metros. También, el Alcalde indicó que la ampliación permitiría el aterrizaje de aviones de hasta cincuenta pasajeros y tendría un costo cercano a los treinta y seis mil millones de pesos. Además, aclaró que el diseño era resultado de los compromisos asumidos por el presidente Juan Manuel Santos, de atraer mayor número de turistas desde el continente colombiano y el exterior, por lo que se entregarían los resultados de la Consultoría a la AEROCIVIL para iniciar con las obras (Taylor, 5 de agosto de 2013).

Según la Consultoría mencionada, el objetivo de la ampliación de la longitud de la pista y plataforma tenía como fin garantizar la operación de aeronaves tipo ATR42-400, Dornier -328 y aeronaves similares, con capacidad de hasta cincuenta pasajeros y la posibilidad de conectividad de El Embrujo con Bogotá, Cartagena, Panamá, Costa Rica, San Andrés y Miami. El proyecto también incluía la adecuación de las zonas de seguridad, franjas de pista y cono de aproximación en cabecera norte, repavimento, cerramientos y obras de drenaje. Además, como aspecto importante, incluía el corte de loma *McBean Hill* (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2014).

Figura 6-1. Proyecto de Ampliación de El Embrujo

Fuente: Cuspoca, 2013.

No se volvió a tener noticia sobre la ejecución del Proyecto de Ampliación, hasta el 24 de septiembre de 2014, cuando el Vicepresidente de Colombia, Germán Vargas Lleras anunció la decisión de terminar la concesión de los Aeropuertos de San Andrés y Providencia al Consorcio Aeropuerto San Andrés y Providencia S.A. (en adelante "CASYP"). Dicha concesión fue otorgada en el año 2007 y permitía la administración, operación y explotación comercial de los Aeropuertos por veinte años e incluía la remodelación de los mismos. Tras la decisión, el Vicepresidente de la República afirmó que la AEROCIVIL retomaría el control de los aeropuertos de forma transitoria y que, al margen de la finalización del contrato, el Gobierno nacional realizaría las obras de remodelación, incluyendo la ampliación de la pista El Embrujo (Vicepresidencia de la República, 2015).

Sin duda, uno de los hechos más llamativos y confusos fue la terminación de la concesión. Según la Agencia Nacional de Infraestructura, el consorcio CASYP nunca entregó las pólizas de cumplimiento ni las pólizas de responsabilidad civil extracontractual necesarias para este tipo de contrato estatal (Agencia Nacional de Infraestructura, 30 de septiembre de 2014). Por su parte, CASYP en un

comunicado emitido, afirmó que no era cierto que hubieran incumplido con los requerimientos e incluso señaló que las pólizas fueron expedidas conforme a los requerimientos legales (CASYP responde a la ANI y al Gobierno Nacional, 30 de septiembre de 2014). En todo caso, la AEROCIVIL sería quién se encargaría desde ese momento de la ampliación y remodelación de El Embrujo.

Con poca afluencia de la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina, el 2 de diciembre de 2014 se dio inicio al proceso de consulta previa. Dentro de los principales acuerdos alcanzados, se encontraba que el corte de la loma *McBean Hill,* ubicada en el PNN *McBean Lagoon,* se realizaría por medios mecánicos y como última opción con explosivos. También se acordó garantizar las obras hidráulicas necesarias que permitieran la llegada de agua dulce al manglar y realizar un estudio de capacidad de carga para determinar los límites del crecimiento poblacional. (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia del 23 de octubre de 2017)

Luego de ser radicado el proyecto de ampliación por parte de la Alcaldía a la AEROCIVIL, y una vez protocolizada la consulta previa, se conoció que esta última había contratado un estudio ambiental con la Universidad del Valle por lo que el proyecto había sido reestructurado. De acuerdo con la AEROCIVIL, el proyecto original contemplaba la intervención de unos de los cerros, intervención que no fue tenida en cuenta por el nuevo estudio (AEROCIVIL, 2018a). Conforme con la Veeduría para la ampliación del aeropuerto, dada la imposibilidad de usar el material derivado del cerro y ser necesario comprarlo, aumentó el presupuesto del proyecto de cuarenta a sesenta y ocho mil millones. (Reunión Preparatoria a la Audiencia Pública de la Contraloría de la República, 8 de febrero de 2018), quedando el proyecto de ampliación y remodelación con las siguientes dimensiones:

> Longitud de pista 1.550 metros ancho de calzada 30 metros Calle de rodaje alfa 25,10metros ancho de calle de rodaje alfa 18 metros longitud franja de pista 1.670 metros ancho zona de seguridad 80 metros Ancho extremo pista

> cabecera 35 80x60 metros Ancho extremo pista cabecera 17 80x60 metros Canales de drenaje superficial 3056 metros. *Box coulverts* de 70 metros cada uno para drenaje de las cuencas hídricas hacia el manglar. Plataforma 57x53 metros. Con lo anterior, según las pruebas y lo expuesto por la Aeronáutica Civil, el aeropuerto "El Embrujo" de la isla de Providencia permitiría la operación de aeronaves ATR72 y similares, con una capacidad de 66 pasajeros (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia 23 de octubre de 2017, pp 73).

El 13 de noviembre de 2015 fue aprobada la licencia ambiental con las nuevas dimensiones por parte de la Autoridad de Licencias Ambientales (en adelante "ANLA"; ANLA, Resolución 1456 de 2015). Posteriormente, el 25 de abril de 2016, la isla de Providencia es sorprendida con la llegada al muelle del remolcador panameño "*Marina Oceanic*" con 300 toneladas de maquinaria para empezar con la ampliación (Llega a Providencia maquinaria para las obras del aeropuerto, 25 de abril de 2017). Pero es hasta el 27 de octubre cuando se inicia la implementación del proyecto con las actividades de descapote de vegetación en el área de la ampliación (Audiencia Pública de la Contraloría de la República, 9 de febrero de 2018).

Figura 6-2. Remolcador panameño 'Marina Oceanic'

Fuente: Llega a Providencia maquinaria para las obras del aeropuerto, 25 de abril de 2017.

6.3.2 La judicialización del conflicto

Frente a la inminencia del proyecto de ampliación de El Embrujo, el 27 de septiembre de 2016 un grupo de treinta y dos raizales presentaron una acción popular ante el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés con el fin de que se protegieran los derechos colectivos a la existencia de un equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, *"(…) así como demás intereses de la comunidad, relacionada con la preservación y restauración del medio ambiente, el derecho a la preservación de la identidad cultural raizal"* (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia del 23 de octubre de 2017, pp 2).

> El impacto que a mí causó fue terrible (sobre el proyecto de ampliación de El Embrujo). De una vez entendí que Providencia iba a correr la misma suerte que San Andrés cuando construyeron el aeropuerto. Aviones grandes vienen a aterrizar a Providencia (…) cuando Providencia no tiene la infraestructura, ni los servicios públicos, ni nada preparado para eso. Empezaría el desplazamiento del desarrollo económico de los raizales para los colombianos, porque empezaron a comprar tierras y cantidades de cosas cerca al aeropuerto la misma gente de AEROCIVIL, ósea eso iba ser el negocio del siglo… Segundo, analizando la situación dentro de la misma reunión (refiriéndose a la consulta previa), dije: en Providencia no hay agua potable, no hay alcantarillado, no hay planta de tratamiento de basuras. Todo lo que se refiere a servicios públicos que Providencia no tiene… Providencia no tiene hospital (…) Entonces yo me paré en la reunión y les dije: no estoy de acuerdo con el proyecto y lo voy a demandar… (Huffington, J. [Presidenta del Movimiento Raizal de Veeduría Cívica], 7 de febrero de 2018).

Con la acción popular mencionada, se buscaba que la justicia ordenara la suspensión del proyecto de ampliación hasta tanto la AEROCIVIL no realizara

un estudio de capacidad de carga de las islas, es decir cuántos turistas más pueden manejar y recibir, tal como había sido acordado en la consulta previa. Además, se intentaba que la AEROCIVIL realizara un estudio de impacto ambiental, demográfico, económico, social y cultural de los visitantes a las islas de Providencia y Santa Catalina. También se pretendía que CORALINA realizara la revisión del Plan de Manejo y la elaboración de un estudio sobre los usos del suelo y otras medidas para proteger los derechos colectivos demandados (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia del 23 de octubre de 2017).

Al mismo tiempo que la demanda era estudiada por el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, a finales de octubre de 2016 funcionarios del PNN *McBean Lagoon* observaron que por las obras de descapote de la vegetación y movimientos del suelo sumado a las fuertes lluvias, se habían formado drenajes hacia el manglar *McBean*, que arrastraron sedimentos hacia el mismo en la parte norte de la cabecera de la pista. Asimismo, los funcionarios de PNN detectaron la instalación de estacas de señalización, que indicaban el área a ser intervenida, dentro de los límites del Parque Nacional Natural (Parques Nacionales se pronuncia sobre informe de El Embrujo, 30 de enero de 2017).

Dadas las afectaciones causadas por los drenajes al manglar, el 10 de febrero de 2017 la ANLA le ordenó a la AEROCIVIL suspender las actividades de descapote por el incumplimiento de las medidas de manejo ambiental (ANLA, Resolución 153 del 10 febrero de 2017). También, el 22 de mayo de 2017 el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, como medida provisional ordenó la suspensión del Proyecto de ampliación de El Embrujo, hasta tanto se demostrara la delimitación de las zonas de ejecución del proyecto, no se afectara la zona de conservación del PNN y se acreditara el cumplimiento de todas las medidas establecidas en el Plan de Manejo Ambiental (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés Auto del 22 de mayo de 2017).

La suspensión se dio en razón a las afectaciones causadas al manglar *McBean*, ubicado en el Parque Nacional Natural colindante. De acuerdo con el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, en la ejecución del proyecto se incumplieron las medidas de manejo ambiental, lo que dio lugar a que sedimentos cayeran al manglar

> (…) alterando la penetración de la luz en la columna de agua y afectando por esa vía la cadena trófica y posterior mortalidad de especies de fauna y flora". Además, se evidenciaron afectaciones a las raíces de los manglares y a los arboles del área protegida (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés Auto del 22 de mayo de 2017).

6.3.3 La solución judicial del conflicto

El 3 de febrero de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés convocó a las partes implicadas en la acción popular a la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual tenía como objetivo llegar a un acuerdo para la protección de los derechos amenazados. En dicha audiencia, el Movimiento Raizal de Veeduría Cívica propuso que se suspendiera el proyecto de ampliación y en cambio se mejoraran las condiciones de aterrizaje, se realizara una adecuación locativa y se iluminara la pista dentro de las dimensiones actuales de la plataforma. Sin embargo, no se alcanzó un acuerdo sobre esta propuesta de solución (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia 23 de octubre de 2017). .

Dando continuidad al proceso judicial, a través de la sentencia del 23 de octubre de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés concede la protección de los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. En consecuencia, el Tribunal ordena la suspensión del proyecto de ampliación del aeropuerto hasta tanto no se surtiera el estudio

de capacidad de carga que debería ser presentado a la comunidad en el marco de la verificación de acuerdos de la consulta previa. Además, ordenó a CORALINA y a Unidad de PNN efectuar los estudios y análisis requeridos para establecer la afectación a los manglares, como consecuencia de la descarga de sedimento, y a efectuar las recomendaciones necesarias para su recuperación. También, el Tribunal aclaró que la suspensión del proyecto de ampliación no limitaba en manera alguna la ejecución de obras de mantenimiento del aeropuerto que eran requeridas para garantizar las condiciones de seguridad en la operación aérea[22].

Hasta la fecha, la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés está siendo revisada por el Consejo de Estado. Este decide sobre la apelación de CORALINA y AEROCIVIL. De acuerdo con las solicitudes de apelación, el Consejo de Estado tendrá que determinar si CORALINA tiene competencia para realizar los estudios ordenados. Además, estudiará la solicitud de la AEROCIVIL orientada a que se revoque la sentencia que impide seguir adelante con el proyecto de ampliación (Consejo de Estado, Rad. 25000 23 41 000 2013 00250 00).

[22] La sentencia el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés del 23 de octubre de 2017 plantea como problemas jurídicos (i) determinar si el Proyecto de Ampliación de El Embrujo ha generado, o es susceptible de generar un impacto ambiental que compromete la biodiversidad y la conservación del PNN *McBean Lagoon* o en su zona amortiguadora. (ii) Determinar si el Proyecto de Ampliación de El Embrujo genera riesgo o amenaza la supervivencia en condiciones dignas de la población residente, en particular a los raizales y (iii) determinar si el proceso de consulta previa adelantando cumplió con los requisitos jurisprudencia, en especial la posibilidad de introducir modificaciones a los acuerdos en las reuniones de seguimiento.

6.3.4 La evolución del conflicto

Luego de la suspensión provisional del proyecto del 22 de mayo de 2017, a finales de junio de ese mismo año, la AEROCIVIL manifestó el interés de no seguir adelante con el proyecto de ampliación (Cambiaran el objeto del contrato en la pista de El Embrujo, 11 de julio de 2017). Además, dado el mal estado de la pista por la falta de mantenimiento, se reorientó la intervención del aeropuerto al mantenimiento y recuperación de la infraestructura existente mediante la repavimentación de la pista y la calle de rodaje.

Ahora, en las islas se discute la manera de intervenir la pista, para algunos es necesario cerrar la pista para intervenirla, mientras otros proponen ampliarla provisionalmente para evitar su cerramiento e intervenirla por etapas. De otra parte, el hecho de que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés haya suspendido el proyecto, no quiere decir que cerró la puerta a que El Embrujo pueda ser ampliado. En tanto la decisión del Tribunal es provisional mientras se realice un estudio de capacidad de carga que permita justificar su ampliación.

También, tras la suspensión del proyecto, la Oficina Delegada para Asuntos Públicos de la Contraloría General de la Nación fomentó la creación de la Veeduría para el aeropuerto El embrujo, integrada por raizales de Providencia y Santa Catalina. Además, la Contraloría ha realizado audiencias públicas en las islas para hacer seguimiento al tema.

7. Análisis de las disputas en la evolución del conflicto

Aunque la idea de ampliar y remodelar el aeropuerto El Embrujo no tiene origen en el Plan Archipiélago del Gobierno nacional, fue con la implementación de esta política que la idea tuvo el respaldo suficiente para su desarrollo. De esta manera, el EOT de Providencia y Santa Catalina (2000) establece la adecuación del Aeropuerto, para recibir aviones con una capacidad de 50 pasajeros, como una política orientada al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las islas (art. 18.4.2).

De esta manera, dadas las limitaciones del aeropuerto en Providencia, han existido voces en las islas que exigen su intervención. Entre los principales argumentos se encuentra la necesidad de iluminar la pista, en especial para atender las emergencias médicas y poder tener operaciones nocturnas. Otros argumentan a favor de la conversión del El Embrujo en un aeropuerto internacional y directo, sin escala en San Andrés. Además, algunos de los raizales y residentes se sienten “encarcelados” en su propia isla, por motivo del alto costo de los tiquetes (que dificulta su acceso), por lo que se demanda que se acabe el monopolio sobre las rutas operadas actualmente por SATENA y DECAMERON y exista una mayor competencia que permita reducir el precio de los pasajes.

> Tenemos un problema de salud grave también, para ver un médico, para que no se muera aquí en la isla uno tiene que coger un avión e irse San Andrés, no más saliendo de acá son medio millón de pesos. Entonces afecta mucho en todo el sentido de la palabra, cualquier papeleo que uno va a hacer tiene que ir San

> Andrés, no solamente la parte médica, sino la parte económica de las islas, porque aquí no hay muchas oficinas. Anteriormente, para sacar un papel de Cámara de Comercio teníamos que ir a San Andrés solamente para hacer eso, imagínate la afectación y este momento ya hay oficina de Cámara de Comercio, sin embargo el tiquete está muy caro para la gente. Yo pienso, Colombia regaló el agua de mar que teníamos, debería al menos subsidiarnos el transporte para toda la vida, que se vuelva política de Estado. Una política de Estado y no una política de gobierno, pero nosotros somos territorio étnico ancestral y todos los países que yo conozco y he leído sobre turismo, por ejemplo en España, los tiquetes para los viven en las islas, los tiquetes son mucho más barato para la gente de ahí… (Archbold [Lideresa sector turismo], 5 de febrero de 2018).

El impulso del Proyecto de Ampliación de El Embrujo se justificó en el diagnóstico realizado por el Plan Archipiélago (2012) sobre el sector turismo y transporte. Éste calificó el modelo turístico en el Archipiélago como decadente y evidenció la necesidad de mejorar la inter-conexión con el continente colombiano y con el mundo. También evidenció un crecimiento sostenido del flujo de turistas nacionales como internacionales y resaltó la importancia del turismo para la economía de las islas.

Particularmente, sobre Providencia y Santa Catalina, el diagnóstico reconoció el potencial turístico local y previó la importancia de mejorar la infraestructura y diseñar una estrategia para el fomento, asesoría y construcción de posadas nativas, sumado al impulso de formas asociativas locales (Decreto 295 de 2013). Sobre el sector transporte, el diagnóstico señaló que el alto costo de la gasolina impactaba en el elevado precio de los pasajes entre San Andrés y Providencia, limitando la circulación entre estas islas y afectando indirectamente el atractivo turístico. También, sobre el transporte marítimo, evidenció la existencia de un monopolio por parte de una sola empresa de transporte. Por último, el diagnóstico evidenció que en el Archipiélago no existían muelles con una adecuada profundidad para recibir embarcaciones de turismo o de transporte de gran tamaño (Decreto 295 de 2013).

Con base en las problemáticas identificadas para Providencia y Santa Catalina, el Gobierno nacional se comprometió a realizar la ampliación de la pista del Aeropuerto El Embrujo de la siguiente forma:

> Se considera necesaria la ampliación de la longitud de la pista para lograr la recategorización por la Organización de Aviación Civil Internacional. Actualmente el gobierno local está adelantando los estudios para definir el alcance de la ampliación de la pista de manera que tenga el menor impacto ambiental. Es necesario trabajar de la mano con las autoridades ambientales locales y nacionales para lograr un consenso al respecto y realizar la respectiva consulta previa con la comunidad étnica de la isla y las minorías afrodescendientes. La ampliación de la longitud de la pista, depende del manejo a los obstáculos críticos presentados en los conos de aproximación por la presencia de accidentes geográficos elevados en las cabeceras de la pista. Es necesario para estos efectos el apoyo decidido de las autoridades ambientales tanto locales como nacionales, hecho que lograría darle vida a este proyecto y así obtener la certificación para que este aeropuerto se convierta en internacional y conseguir el aumento de rutas y frecuencias de vuelos nacionales e internacionales. (Decreto 295 de 2013).

Así las cosas, la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina realizó la Consultoría para la ampliación de El Embrujo, cuyo objetivo se orientó al "(…) *mejoramiento de las condiciones aeronáuticas actuales del aeropuerto",* de la siguiente manera:

> (…) dando cumplimiento a la normatividad aérea Nacional e Internacional, optimizando la seguridad de las operaciones, generando aumento del tráfico aéreo, conectividad con el resto del territorio colombiano y el mundo, posicionando a Providencia y Santa Catalina como destino turístico del Caribe (Alcaldía Providencia y Santa Catalina, 2014, pp. 18).

La mencionada Consultoría concluyó que El Embrujo tiene limitaciones para la operación área *"(…) situación que restringe no solo la operación a aeronaves no presurizadas limitando tanto el flujo de pasajeros y carga, como también la*

conexión con el resto de regiones" (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2014, pp. 19). Las condiciones técnicas que generan las limitaciones se relacionan principalmente con la formación orográfica que hace parte de las islas, el entorno del ecosistema donde se ubica el aeropuerto y su interacción con el sistema costero. No obstante, teniendo en cuenta *"(…) los avances de la industria aeronáutica, los nuevos procedimientos de navegación, las necesidades de la comunidad y el mejorar la calidad de vida de los raizales*" (Alcaldía Providencia y Santa Catalina, 2012, pp. 19), la Consultoría identificó la necesidad del desarrollo de infraestructura aeronáutica como medio para alcanzar el desarrollo económico de la región *"(…) para mejorar la oferta de bienes y servicios, permitiendo hacer más competitiva la isla con otros municipios o lugares de interés turístico a nivel nacional e internacional, generando un nuevo concepto de ecoturismo"* (Alcaldía Providencia y Santa Catalina, 2012, pp. 19). También la Consultoría estableció que:

> Es así que la infraestructura aérea que hará parte del Aeropuerto "El Embrujo" de Providencia y Santa Catalina, estará garantizada la seguridad, comodidad, menor tiempo de vuelo, economía, facilidad en el desplazamiento desde y hacia las principales terminales aéreas del País como lo son: Aeropuerto Internacional Eldorado en Bogotá D.C, Aeropuerto Internacional José de María Córdova en Rionegro Antioquia, Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz en Barranquilla Atlántico, Aeropuerto Internacional Camilo Daza en Cúcuta Norte de Santander, Aeropuerto Internacional Rafael Núñez de Cartagena entre otros, permitiendo una integración de las regiones que hacen parte del territorio*"* (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2012, pp. 19).

Tras ser presentado el Proyecto de Ampliación de El Embrujo, se configuró un campo contencioso dividido por quienes estaban a favor del proyecto y quienes estaban en contra. La oposición al proyecto fue liderada por el Movimiento Raizal de Veeduría Cívica, en representación de un sector de residentes de las islas y raizales, que lidera la oposición a la implementación de megaproyectos asociados

al turismo desde la década de los noventa. Por otra parte, la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la Alcaldía del municipio de Providencia y Santa Catalina, la AEROCIVIL, ANLA y sectores de la población fomentaban su desarrollo.

> (…) Hoy en día por multitud de razones, de pronto porque hay gente que ha salido y ve cosas en otros lados, porque están cansados de las pocas oportunidades que tienen, entonces tienes dos bloques unos que piensan que el desarrollo definitivamente es abrir las puertas, ampliar la pista del aeropuerto, traer aviones de 80 personas, construir hoteles de 100, 200, 300 habitaciones, etc. Mientras que otros siguen pensado que es un producto único que tiene un destino turístico totalmente distinto, tiene el ecológico, el cultural, el histórico, etc. Digamos que en el tiempo, ahorita está un poquito polarizada la situación… (Pontón [Periodista Providencia], 8 de febrero de 2018)

Para la evolución del proyecto de ampliación fueron determinantes las decisiones de la Unidad de PNN y las decisiones de la justicia colombiana, principalmente del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, quienes solucionaron un conjunto de disputas, propiciadas y configuradas por los actores enfrentados, que fijaron los arreglos territoriales-jurídicos y definieron el diferente grado de poder de los actores enfrentados por el acceso y control de los recursos naturales y el territorio. A continuación se exponen las disputas identificadas en el estudio de caso propuesto, veamos:

7.1 Seguridad operacional

En la memoria de los habitantes de Providencia y Santa Catalina está presente el trágico hundimiento de la motonave *Betty* Bee en la navidad de 1975, en el que murieron más de cien isleños viajando de San Andrés hacia Providencia. También, está presente el accidente del Vuelo 9955 de *West Caribbean* el 25 de marzo de 2005. La nave, un Let 410, despegó de aeropuerto El Embrujo rumbo a San Andrés y, al poco tiempo, uno de los motores se apagó, cayendo en picada y

estrellándose en el área de manglar de PNN *McBean Lagoon*. Dos pilotos y seis pasajeros resultaron muertos y seis sobrevivientes resultaron gravemente heridos (8 muertos al caer avión en Providencia, 27 de marzo de 2015).

Según la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), el concepto de seguridad operacional es el "*Estado en que el riesgo de lesiones a las personas o daños a los bienes se reduce y se mantiene en un nivel aceptable, o por debajo del mismo, por medio de un proceso continuo de identificación de peligros y gestión de riesgo"* (OACI, 2009, párr 2.2.4). Sobre la seguridad operacional de El Embrujo, los pilotos asistentes a la Audiencia Pública de la Contraloría de la República sobre la ampliación del aeropuerto advirtieron sobre los riesgos derivados del mal estado de la pista y el peligro que representaba la invasión ocasional de ganado, por lo que pedían una intervención inmediata (Audiencia Pública de la Contraloría de la República, 9 de febrero de 2018). Asimismo, un estudio interno realizado por la AEROCIVIL publicado en El Espectador señaló que:

> A partir de la observación de los desniveles de la pista actual se puede concluir que la superficie (del aeropuerto El Embrujo, en Providencia) es demasiado irregular y puede ser la causa de la pérdida de la eficacia del frenado, los rebotes, el cabeceo o vibración excesivos, por lo tanto la pérdida de control de la aeronave u otras dificultades en el manejo del avión que opera en esta condición (A pesar del pésimo estado del aeropuerto de Providencia, siguen llegando aviones, 18 de marzo de 2018).

Además, el estudio concluía que el estado de la pista "*Puede ocasionar excursiones en pista que debido a los insuficientes 35 metros de franja a cada lado tengan resultados catastróficos, provocando destrucción de equipamiento y muertes múltiples".* También, el informe señaló que el desprendimiento del asfalto que sufre la pista podría convertirse en *"(…) un proyectil que afecte de manera catastrófica la estructura de una aeronave o provoque daños a personas*". Por lo

que recomendaban el cierre inmediato de El Embrujo. (A pesar del pésimo estado del aeropuerto de Providencia, siguen llegando aviones, 18 de marzo de 2018).

De otra parte, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés (Sentencia 23 de octubre 2017) constató el mal estado de la pista por el deterioro de la estructura del pavimento y de la carpeta asfáltica, por lo que consideró necesario ordenar a la AEROCIVIL tomar medidas inmediatas para asegurar las condiciones de seguridad. Además, se denuncia que la AEROCIVIL no ha cumplido con la obligación de garantizar la seguridad operacional, pues en al menos más de un década no se ha realizado ningún tipo de mantenimiento físico a la pista.

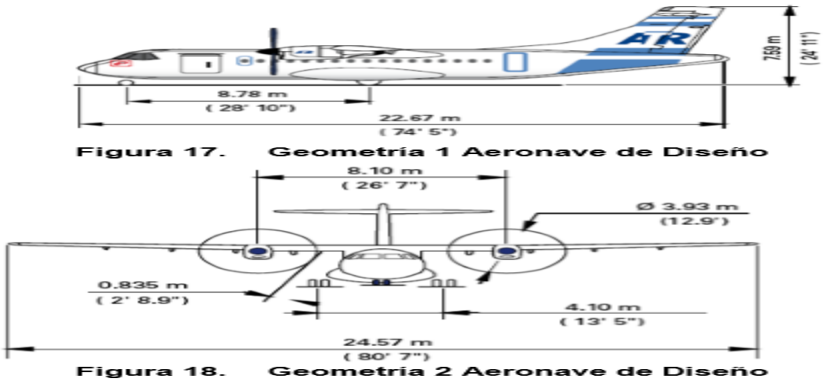
> Es que ahoritica como digo yo, cuántos años lleva la pista sin una intervención, la última intervención la hizo el gobierno de Uribe. (…) allí nunca más. Este presidente lleva 8 años y no se ha tocado. La pista debe tener al menos 15 años sin ningún tipo de mantenimiento físico. Entonces, que no vayan a presionar a las islas, pensar ahora o ponerlo de esa manera "(…) es que hay que ampliarla porque no estamos cumpliendo con los estándares internacionales"… Claro, arreglemos lo que hay que arreglar, pero ampliación no… Arreglar la pista no es sinónimo de ampliación de la pista. Arreglar para la seguridad de todo el mundo y eso AEROCIVIL lo tiene que garantizar (…) Por no haber hecho mantenimiento a la pista. Lo que pasa es que ellos quieren amarrar ahora todo y hacer a todo el mundo pensar es que "ellos" (los raizales) no quieren. Nosotros no nos hemos opuesto al arreglo, uno cosa es arreglo y la otra es la ampliación, cumplamos con el arreglo (Livingston, [Periodista de Providencia], 4 de febrero 2018).

Según la OACI, las pistas de los aeropuertos se han constituido en las áreas de mayor preocupación para los riesgos de aviación. Los accidentes en pista han sido clasificados en tres categorías principales, a saber: incursiones, excursiones y confusión. Las incursiones en pista se refieren a la presencia incorrecta de una aeronave, vehículo o persona en la pista y en el área protegida asociada. Las excursiones de pista se refieren a cualquier evento en el que una aeronave se

sale de los lados o excede su pista designada durante el despegue o el aterrizaje. Por último, se considera confusión cuando una aeronave hace un uso no intencional de la pista o calle de rodaje incorrecta (OACI, 2009).

Mediante la Ley 12 de 1947 Colombia aprobó el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, por lo que el Estado se comprometió a colaborar*, "(…) a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organización relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea*" (art. 37). Con base en lo anterior, la OACI adopta normas, métodos recomendados y procedimientos internacionales, contenidos en los Anexos y otros documentos que han de seguir los Estados. A nivel internacional, el Anexo 14 (Volumen I— Diseño y operaciones de aeródromo) contiene especificaciones de las características físicas, configuración de material y procedimiento, cuya aplicación uniforme se considera necesaria para seguridad de la navegación aérea internacional. En el caso del Proyecto de Ampliación de El Embrujo, la repavimentación y acondicionamiento de la pista y la calle de rodaje y la ampliación de la plataforma y la cabecera norte, estaba orientada a cumplir con los requisitos establecidos en el Anexo 14 para la operación de aeronaves del tipo ATR 72-200.

Figura 7-3.Aeronaves ATR 72-200.



Fuente Alcaldía Providencia y Santa Catalina, 2012.

Según los resultados de las inspecciones al aeropuerto El Embrujo, tempranamente se objetó la posibilidad que aeronaves con un peso superior a 10.000 Kilogramos llegaran a Providencia (Inspección, 28 de agosto de 1967 citado Alcaldía Providencia y Santa Catalina, 2012, pp. 24). Asimismo, las conclusiones de las inspecciones concluyeron que la operación de una aeronave de mayor envergadura infringía los parámetros mínimos de la OACI y atentaba gravemente la seguridad operacional. Lo anterior, dada la existencia de cerros alrededor del aeropuerto que hace que las pendientes de aproximación y despegue sean bastante críticas.

> Frente a la cabecera 17, se encuentran dos cerros a 400 mts y 730 mts del umbral de pista cuyas alturas aproximadas son de 25 mts la cual penetra irreglamentariamente la superficie de aproximación y despegue. Al costado derecho de la aproximación por la pista 35, se encuentra un cerro con altura de 125 mts, el cual comienza a 59 mts del eje de la pista y por tanto penetra ostensiblemente las superficie de transición y horizontal. Al costado izquierdo de la aproximación por la cabecera 35 se encuentran cerros con alturas de 25 y 50 metros, los cuales también penetran las superficie de transición y horizontal. A la izquierda de la aproximación por la cabecera 17, se encuentran unos cerros a 900 metros del umbral, cuya altura aproximada es de 128 metros, superando ampliamente la superficie horizontal interna del aeropuerto. Para franquear los obstáculos naturales con separación reglamentaria, las aeronaves deberán utilizar pendientes de aproximación y despegue bastante crítica (Alcaldía Providencia y Santa Catalina, 2012, pp. 32).

Además, la Consultoría (Alcaldía Providencia y Santa Catalina, 2012) para la ampliación y remodelación realizó la siguiente evaluación y observaciones al estado de la pista actual:

> Se identificó que las bermas cuentan con presencia vegetal en su superficie, esto genera un deterioro de la misma, de igual manera se identificó que se encuentra por debajo del nivel promedio 22 cms. sobre el costado oriental haciendo la observación desde la cabecera 35 a 17.

> La zona de parada se encuentra por debajo del nivel de las cabeceras y la superficie está cubierta por capa vegetal.
> Para cumplir con la normas en cuanto a las zonas de seguridad, es necesario desplazar el canal perimetral occidental (lado derecho) en 8 metros.
> La superficie de pavimento asfaltico está sufriendo un proceso de disgregamiento, por tal razón existe presencia de agregados sueltos en la superficie de rodamiento de las aeronaves.
> -La Zona de Seguridad se encuentra contaminada por cobertura vegetal.
> -El perímetro del área de influencia del aeropuerto se encuentra cubierto de vegetación nativa, originando problemas de seguridad al impedir una visibilidad panorámica.
> -En la cabecera 17 no existen la infraestructura aeronáutica que permita la operación de giro a las aeronaves de mayor envergadura.
> -La pista y la infraestructura aeronáutica complementaria (plataforma y calle de rodaje) no cuenta con una señalización según las normas nacionales e internacionales. (Alcaldía Providencia y Santa Catalina, 2012, pp. 39)

Como se mencionó, luego de ser radicado el proyecto por parte de la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, se conoció que la AEROCIVIL había contratado un estudio ambiental con la Universidad del Valle por lo que el proyecto fue re-estructurado. El proyecto original, contemplaba la intervención de cerro Iron Wood Hill ubicado en el PNN *McBean Lagoon*, intervención que no fue contemplada por el nuevo estudio (AEROCIVIL, 2018a). Al respecto, se cuestiona la justificación del Proyecto de Ampliación de El Embrujo, puesto que al abstenerse de cortar el cerro, se mantendrían los riesgos de aproximación y despegue. De acuerdo a un piloto, asistente a la Audiencia Pública de la Contraloría, de nada serviría ampliar el aeropuerto, dado que los cerros no permiten el funcionamiento de aviones más grandes (Audiencia Pública de la Contraloría de la República, 9 de febrero de 2018).

7.2 Daños al manglar McBean

> En ese lugar reside la soberanía alimentaria del pueblo raizal (refiriéndose al área de ampliación de El Embrujo), el alargamiento de la pista con la primera tala que hicieron para comenzar el trabajo, cayó toda la sedimentación al Parque causando graves daños ambientales, que en algunas partes es irreversible, entonces si tienen que alargar inmediatamente se acaba el *McBean Lagoon*, poniendo en grave riesgo y en amenaza la soberanía alimentaria del pueblo raizal de Providencia y Santa Catalina y eso es lo que no vamos a permitir, después de que se acaben los recursos, por mucha plata que deje el turismo la plata no la podemos comer, pero las personas que tiene interés económicos personales no están de acuerdo con esta postura, pero nosotros como personas consientes que Providencia solo tiene 17 km^2, en donde todos los asentamientos humanos se hicieron alrededor de la zona costanera y todas las montañas y los bosques son reserva, tenemos que cuidar lo que tenemos y garantizar los espacios para las futuras generaciones y esa es la razón por la que no vamos a permitir el alargamiento, Si nosotros optamos por un modelo de desarrollo diferente es porque somos conscientes que somos un pueblo diferente, con una identidad étnico-cultural diferente y no esa mentalidad mercantilista que nos han inyectado. Nosotros tenemos que seguir siendo quienes somos y no lo que los intereses ajenos y extraños a nosotros quieren que seamos y como ejemplo le pongo a San Andrés. El desarrollo económico de San Andrés ni siquiera le pertenece a los raizales, los raizales fueron despojados, marginados, arrinconados, reemplazados de su propia economía y eso en Providencia no puede ocurrir (Huffington [Presidenta del Movimiento Raizal de Veeduría Cívica], 7 de febrero de 2018).

En las áreas cercanas al Proyecto de Ampliación de El Embrujo, se identifican ecosistemas de bosques de manglar rojo y blanco en áreas de confluencia de agua marina y agua dulce. Además, se encuentra bosque intervenido en la colina *Iron Wood Hill*, con predominancia del arbusto conocido localmente como *Cock spur* (*Acacia collinst*) y se destaca la presencia de especímenes de Acoleloraphe whgthii, una especie de palma endémica (ANLA, Resolución 1456 de 2015).

También se identificó que de las 154 especies de aves reportadas para Providencia, 44 especies se encuentran en áreas de influencia del proyecto. Se destaca la presencia del Vaco colorado (Ardeidae: Tigrisoma lineatum). Además, de las 11 especies de herpetos reportados en la isla, se encontró presencia de 10 especies en áreas de influencia del proyecto, siendo el lagarto la especie de mayor abundancia (ANLA, Resolución 1456 de 2015).

Dada la existencia de manglar y la presencia de las microcuencas *McBean* y Bailey, la licencia ambiental otorgada por el ANLA para el proyecto de ampliación clasificó esas áreas del proyecto con una sensibilidad física alta, en razón a que la pista de aeropuerto interrumpe el flujo entre los arroyos y el mangle, desestabilizando los ecosistemas y afectando la vida de la fauna y la flora del lugar, convirtiéndolos en ecosistemas altamente sensibles, *"(…) ya que cualquier intervención puede causar un desequilibrio en el sistema llegando a ocasionar las desaparición de este tipo de ecosistemas en la zona y afectando gravemente al parque"* (ANLA, Resolución 1456 de 2015, pp 47). Si bien los flujos naturales de agua dulce ya estaban cambiados, el proyecto de ampliación contemplaba la construcción de *box culverts* para permitir que los arroyos que bajan de las montañas se encausaran en un canal para drenar hacia el manglar.

También, el área de influencia del proyecto tiene una importancia biótica alta dada la presencia de manglares y coberturas vegetales naturales en diferentes estados de conservación, así como los tres principales arroyos qua drenan la microcuenca Bailey.

> Es una realidad que el aeropuerto colinda totalmente con el límite del parque nacional y esta aledaño al manglar de *McBean* que hace parte del parque (…) los manglares dependen del agua dulce, es un ecosistema que depende de aportes de agua dulce como de agua salada. Entonces con la construcción de la carretera y de la pista lo que hicieron fue cambiar los flujos naturales de agua dulce hacia el manglar, (…) desde el 59 (refiriéndose al año 1959) que creo que fue maso menos la construcción de esa pista, (…) desafortunadamente no se tiene datos de

> esa época para ver cómo eran los flujos naturales que bajan de las cuencas (…) (Cano, [Jefa del PNN *Mcbean Lagoon*], 9 de febrero de 2018).

Al respecto de los efectos en el ambiente, Orlis Henry Archbold (2018), conocido como el guardián del Parque Regional The Peak, valora el Proyecto de Ampliación de El Embrujo de la siguiente forma:

> Muchos efectos porque que iba a traer mucha basura, contaminación y necesidad porque…primera cosa unos miran solo el punto del recurso de la plata (…) y el daño principal que ellos no miran, porque lo que va pasar después de que eso (…) termina ¿Quién recupera eso? nadie…. El sistema natural, flora y fauna en esa parte muere, porque bloquea la entrada del agua al manglar. Porque es reserva marina con agua dulce y con la marea baja él se seca (…) (Archbold, O, [Guardián del Parque Regional de *The Peak*], 4 de febrero de 2018).

A finales de octubre de 2016, funcionarios del PNN *McBean Lagoon* observaron que por las obras de descapote de la vegetación y movimientos de suelo, sumado a las fuertes lluvias, se habían formado drenajes hacia el manglar *McBean,* que arrastraron sedimentos hacía este, causando daños graves al ecosistema. Por ello, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés comprobó la afectación a la zona de protección del PNN *McBean Lagoon* y evidenció el incumplimiento del Plan de Manejo Ambiental por parte de la entidad ejecutora del proyecto.

> La obra empezó realizando un descapote de toda la vegetación de acá, metieron retroexcavadoras, camiones y todas esas cosas y empezaron amontonar el material en unos montículos independientes acá. Les cavó un aguacero muy fuerte y toda el agua del sedimento se fue al parque. Ellos tenían Que hacer una serie de obras antes de intervenir, como era poner una señalización clara del límite del parque y tenían que hacer una obras para el manejo de las aguas, cuando nosotros nos dimos cuenta de que eso no estaba, entonces vinimos acá y nos dimos cuenta del impacto sobre el manglar que se había generado por ese descapote y nosotros nos reunimos con el contratista y le dijimos que hasta que

> no se aclare el traslape con el límite del parque si hay o no hay, hay que tener precaución (...) cuando el contratista se dio cuenta de lo que había pasado construyó estos trinchas, que ya están desbaratados, para mitigar la sedimentación y pusieron posterior al inicio de la obra después de octubre por allá en diciembre colocaron ese plástico verde que ya también está destruido (...) Este borde del manglar se vio afectado y el manglar que hay ahí es un manglar que tiene unas raíces para arriba, todas las raíces en esa franja del manglar quedaron totalmente por debajo del sedimento o sea que ese manglar va a tender a morirse y más allá hay una laguna, un plano lodoso muy grande a donde llegó todo el sedimento.(Cano [Jefe del PNN *McBean Lagoon*], 9 de marzo inspección judicial citado en Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia 23 de octubre de 2017, pp. 79).

7.3 Área de conservación

El PNN *McBean Lagoon* está ubicado en el costado nororiental de la isla de Providencia, es la única área protegida de carácter nacional de esta zona insular. El parque es administrado por la Unidad de PNN y es parte integral de la estrategia de conservación de la Reserva de la Biosfera *SeaFlowe*r y del área marina protegida. Incluye en su porción terrestre, una colina conocida como Iron Wood Hill, una zona de manglar, los cayos de *Crab Cay* y *Three Brothers Cays.* La porción marina es el 90% del total de área protegida e incluye una barrera arrecifal (INVEMAR & CORALINA, 2012).

El aeropuerto el Embrujo es colindante con el PNN *McBean Lagoon* y se localiza en su zona amortiguadora. Cabe resaltar que, mientras la declaración del área protegida se dio en 1993, la construcción del aeropuerto inició en 1969. La zona amortiguadora es un área externa, colindante y circunvecina a las áreas

protegidas y tienen un régimen especial de uso y manejo[23]. De acuerdo con el Decreto No. 2372 de 2010 el ordenamiento territorial en las áreas circunvecinas y colindantes deberá cumplir con la función amortiguadora de mitigar los efectos negativos de la acción humana sobre las áreas protegidas[24].

Mediante la Resolución 2214 del 28 de diciembre de 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible resolvió "*(…) precisar cartográficamente los linderos terrestres y de la zona amortiguadora y aclarar la descripción de los linderos marinos (…)" (pp. 1)* del PNN *BcBean lagoon*. Motivó su decisión, en el hallazgo de la Unidad de PNN sobre una supuesta inconsistencia en los límites

---

[23]En Colombia, el concepto de zona amortiguadora sólo se encuentra contemplado para áreas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974, art. 333). Los objetivos de la zona amortiguadora son i) amortiguación, ii) conservación iii) promoción de modelos sostenibles de desarrollo regional y local. Respecto a los objetivos de amortiguación, estos son obligatorios para todas áreas adyacentes a los parques nacionales naturales. Igualmente existe la obligación de mantener modelos demostrativos de desarrollo sostenible en dichas áreas (Camargo &Guerrero 2005). Los objetivos de conservación son complementarios y se enmarcan en los valores de conservación definidos en los Planes de Manejo de los parques nacionales naturales (Camargo &Guerrero 2005).

[24] En particular, el Decreto No. 2372 de 2010 contempla los siguientes objetivos: objetivos de amortiguación i) "Atenuar y prevenir las perturbaciones sobre áreas protegidas" (Art 31). II) "Contribuir a subsanar las alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en las áreas protegidas" (Art 31).Objetivos de Conservación: i) Armonizar la ocupación y transformación del territorio, con los objetivos de conservación de las áreas protegidas" (Art 31). Ii) "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).

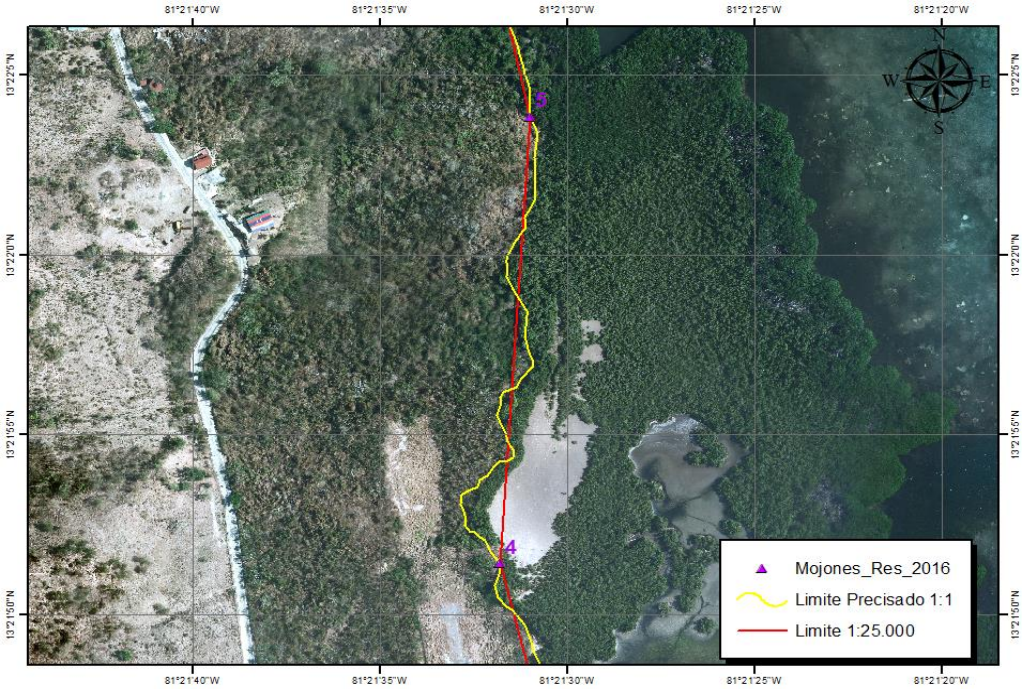
del área protegida, derivadas del hecho que las coordenadas no representaban de manera consistente la ubicación del parque, dejando por fuera la terraza prearrecifal o anterrecifal (PNN, Concepto técnico 21662400001606 del 28 de noviembre de 2016). Así las cosas, conforme con la Unidad de PNN:

> La exclusión del ambiente de la Terraza Pre-arrecifal limitaría las acciones de conservación sobre la totalidad del complejo arrecifal y de algunas especies de gran importancia. Por otro lado, (…) las mayores coberturas de coral vivo, se encuentran en la terraza prearrecifal (…) (PNN, Concepto técnico 21662400001606 del 28 de noviembre de 2016, pp. 1).

Luego de ser ampliada el área del parque mediante la resolución mencionada, se denunció por parte de los habitantes de Providencia que el cambio en el límite de la zona núcleo del área protegida favorecía el Proyecto de Ampliación de El Embrujo, pues con la nueva resolución (2016) partes del manglar quedarían por fuera, incluyendo la parte del manglar afectada por las actividades de descapote de la pista. Lo anterior, dado que en la nueva limitación, la unión entre los puntos para fijar los límites hacían referencia a líneas rectas y el contorno del ecosistema no es recto, dejando por fuera partes del manglar (Figura 7-4).

Lo anterior, fue confirmado por la Unidad de PNN que consideró que los nuevos límites no reflejaban de manera efectiva la realidad del área protegida, evidenciando claramente que algunas porciones del manglar estaban por fuera del área, debido a la generalización de una escala cartográfica 1:25.000. Reconociendo lo anterior, la Unidad de PNN mediante Concepto técnico 20172400001816 del 5 de noviembre de 2017, trato de aclarar la situación mediante una interpretación de los límites del área protegida a escala 1.1, permitiendo así, incluir las partes de manglar que habían quedado por fuera de la nueva delimitación (PNN, Concepto técnico 20172400001816 del 5 de noviembre de 2017).

Figura 7- 4. Limitación PNN McBean Lagoon



Fuente: Unidad de PNN técnico 20172400001816 del 5 de noviembre de 2017)

Al mismo tiempo, que se presentaban las discusiones en torno al límite de parque, el Movimiento Raizal de Veeduría Cívica presentó una acción de tutela para la protección del derecho a la consulta previa, con el fin de que fueran consultados a la comunidad raizal los cambios del lindero en el PNN. La tutela fue negada en segunda instancia por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia (2017) que afirmó que conforme con el “Derecho Internacional Humanitario” (SIC, pp 7) no procedía la consulta previa y consideró que el trámite de la acción popular era el escenario elegido por la comunidad para resolver la controversia (Sentencia del 7 de septiembre de 2017).

7.4 Capacidad de carga

El concepto de capacidad de carga tiene significado para ecología que lo usa para describir una característica de una población[25]. Las características de las poblaciones pueden incluir aspectos tan variados como los patrones de crecimiento, las tasas de natalidad y mortandad. Particularmente, la capacidad de carga corresponde con un parámetro relativo al nivel de abundancia (cantidad de individuos de un población) por encima del cual la población tiende a disminuir (Rockwood, 2006).

Para la determinación de la capacidad de carga se acude a diferentes variables, incluyendo la cantidad de alimento, la disponibilidad de territorio, la abundancia de depredadores o competidores. Dada las múltiples variables que pueden definir la interacción de una población con su entorno y la capacidad de éste último para soportarla, la capacidad de carga es una abstracción que presente limitaciones para su definición (Burgman M, Ginzburg L y Akçakaya H. 1999). En el caso de los humanos, además del número de personas, sería relevante determinar la tasa de consumo por persona y el daño ambiental por unidad de consumo, aspectos que pueden variar a través del tiempo, persona y de región y que hacen casi imposible determinarla (Burgman M, Ginzburg L y Akçakaya H. 1999)[26].

---

[25] En el área de la biología, una población es un conjunto de organismos o individuos (como los animales, las plantas y los humanos) de la misma especie que coexisten en un mismo espacio y tiempo, y que comparten ciertas propiedades biológicas, las cuales producen una alta cohesión reproductiva y ecológica del grupo. En Google.com

[26] Al respecto es importante tener en cuenta que, de acuerdo con Mesa (2019) el concepto de "huella ambiental" es un concepto equivalente al de capacidad de carga, el cual es más adecuado para fijar presencia humana sobre los ecosistemas, entendiendo por huella ambiental como la "(…) "capacidad per cápita" que los habitantes de una determinada sociedad efectúan sobre sus

Al margen de esta discusión, preocupados por la ineficiente prestación de servicios públicos de salud, acueducto, alcantarillado y basuras, en el marco de la consulta previa, la comunidad raizal acordó con el municipio de Providencia y Santa Catalina, realizar un estudio de capacidad de carga con el fin de determinar sí Providencia y Santa Catalina podían recibir más turistas. Luego, tras haberse protocolizado la consulta previa, en reuniones de seguimiento a la consulta desarrolladas los días 8 y 9 de septiembre de 2016, se consignó que la Alcaldía de Providencia, la AEROCIVIL y la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina acordaban realizar un estudio de capacidad de carga en forma paralela a las actividades del proyecto, el cual se culminaría y socializaría antes de finalizar las obras del aeropuerto (El Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia del 23 de octubre 2017).

Por lo anterior, fue presentado el *"Estudio de capacidad de carga turística del municipio de Providencia Santa Catalina islas".* Para la determinación de la capacidad de carga, el estudio partió de un conjunto de áreas empleadas para la realización de actividades turísticas o recreativas[27] y concluyó que actualmente la

---

ecosistemas o sobre los de los demás para solucionar sus requerimientos endosomáticos y exosomáticos" (pp. 191).

[27] Las áreas estudiadas fueron: I) *Senderos terrestres*: Sendero Crab Cay, Sendero *The Peak, Morgan Treasure's Trail, Manchineel Hill, Salt Creek,* Embalse y Tour Histórico y Cultural. II) Senderos acuáticos: Vuelta a la isla en lancha y *McBean Mangroove*. Playas: Manchineel Bay, *Almond Bay, Fort Bay, South West Bay, Fresh Water Bay y Pash Bay*. Iii) Sitios de buceo: Bajo San Felipe*, Tete´s Place*, Piedra tortuga*, Manta´s Place*, Felipe´s Place, El planchón, El convento y Connoly. IV) Sitios de snorkeling (careteo): *White Shoal, Crab Cay* (ambas dentro del *PNN McBean Lagoon*), Cayo Basalto, *Bat Cave,* Las Margaritas, *Logged Head Bluff*, Paula y *Paradise* (Universidad Tecnológica de Pereira, 2017).

capacidad de carga turística de las islas es de 205 personas/día, equivalente a 29.940 personas/año. Dicho estudio constató que las islas reciben cerca de 32.000 visitantes/año, por lo que se estaría superando la capacidad de carga calculada (Universidad Tecnológica de Pereira, 2017).

> Es que yo pienso que no pude llegar mucho turismo aquí a esta isla. La isla tiene 17km^2, podría decir que ya estamos sobre poblados, con los que vivimos acá, con el turismo que ya está llegando (…). Según la oficina de turismo, está en 32 mil, de acuerdo con lo que había diseñado en el Plan de Desarrollo Turístico Sostenible, que hicimos en el año 2006, el turismo límite acá sería de 25 mil turistas al año, nos hemos dado cuenta que eso ya paso. El problema no es si se amplía el aeropuerto o no, lo que pasa es que nosotros tenemos unos recursos que debemos proteger, como el agua… (…) (Archbold J (Lideresa del sector turismo), 5 de febrero de 2018).

Argumentando que el Estudio de capacidad de carga turística mencionado no reflejaba la situación de las islas en su totalidad y que solo se proyectaba hacia la sostenibilidad de los sitios de interés turístico, desconociendo a su vez, otros factores relevantes para la determinación de la capacidad carga, como el empleo, las fuentes de agua, la generación de energía, la producción de residuos, la capacidad de la red de salud, entre otros aspectos, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés realizó la siguiente aclaración a la sentencia del 23 de octubre del 2017 (por medio de la cual se suspendió el proyecto de ampliación):

> (…) el estudio de capacidad de carga de que debe llevarse a cabo por parte del municipio de Providencia y Santa Catalina debe determinar el estimado de población tanto flotante como residente que pueden soportar las islas, de acuerdo con las condiciones ambientales, sociales, de servicios públicos disponibles y demás variables que de acuerdo con esta clase de estudios deban ser tenidos en

> consideración, en aras de procurar el desarrollo sostenible de las islas (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Auto 20 de noviembre de 2017, pp.3).

Además aclara que:

> (…) teniendo en cuenta que el ecoturismo ha sido seleccionado por los habitantes del Municipio de Providencia y Santa Catalina como el principal eje dinamizador de la economía local como aporte importante para la conservación de los entornos natural y social, así como para el mantenimiento del atractivo cultural. En este orden, el alcance del estudio de capacidad de carga ordenado por la Corporación debe comprender la determinación del total de la población tanto flotante como residente que pueden soportar las islas, y su relación con la infraestructura sanitaria, red de salud y fuentes hídricas que presentan en la actualidad las islas, todo ello con la finalidad de poder determinar de una manera clara y precisa el punto de equilibrio entre el desarrollo económico y social de las islas y la protección del medio ambiente de las mismas. Se precisa que ello no excluye en manera alguna el estudio de capacidad de carga respecto de los sitios turísticos de las islas de Providencia y Santa Catalina, que obviamente también lo requieren; mas en el sub judice se pretende establecer con base en estudios técnicos y de acuerdo con las condiciones ambientales, sociales, de servicios públicos disponibles y demás variables que de acuerdo con esta clase de estudios deban ser tenidos en consideración, el estimado de población que permita el desarrollo sostenible de las islas (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Auto 20 de noviembre de 2017, pp. 3).

7.5 Modelo de desarrollo de turismo sostenible

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 clasifico en criterios que van desde los conceptos de “muy débil” hasta “muy fuerte”, pasando por fases intermedias (Hunter, 1997 citado en Cordero, 2006).

Dentro de esta perspectiva, Allen Cordero (2006) ha planteado cuatro categorías que buscan conceptualizar los diferentes usos del término “turismo sostenible” .El primer uso es denominado “a través del imperativo del turismo”, en el que puede operar una pérdida sustancial de los recursos naturales, pero sin perder la capacidad del destino para 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 ese sentido, 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, pp. 102).

El tercer uso del turismo sostenible planteado por Cordero (2006) 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 neotenous”, el cual se fundamenta en la premisa, según la cual 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.

En Providencia y Santa Catalina, a pesar de tener instrumentos de planificación del desarrollo, se presentan problemas relacionados con el ambiente y la ineficiente prestación de servicios públicos. Sobre los sistemas ecológicos, se identifica la extracción ilegal de arena de las playas, la explotación incontrolada de fauna (caza de iguanas y recolección de cangrejo negro, aun en períodos de

veda), la tala y poda de árboles y los consecuentes impactos sobre los ecosistemas y las especies que los habitan (Defensoría del Pueblo, 2006).[28]

El modelo de turismo sostenible en el municipio de Providencia y Santa Catalina puede ser caracterizado por el criterio "muy fuerte", en donde el crecimiento económico del turismo debe ceder a la necesidad de conservación ambiental, por lo que el turismo debe ser limitado y ultra regulado. Contrariamente, en la justificación del proyecto de ampliación se da un uso del turismo sostenible guiado por un criterio "muy débil" en donde el tema ambiental es considerado, pero es secundario en relación con el objetivo primario que es mejorar la competitividad del turismo y la conectividad área. Así, el proyecto se justifica en la necesidad del desarrollo de la infraestructura aeronáutica como medio para alcanzar el "*desarrollo económico de la región*" y *"(…) para mejorar la oferta de bienes y servicios, permitiendo hacer más competitiva la isla con otros municipios o lugares de interés turístico a nivel nacional e internacional, generando un nuevo concepto de ecoturismo*" (Alcaldía Providencia y Santa Catalina, 2012, pp. 19). Además, para la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina

> (…) el proyecto de expansión del aeropuerto no constituye un riesgo ni una amenaza a la sustentabilidad del modelo de desarrollo elegido porque lo que se busca es mejorar la calidad de seguridad en el transporte de visitantes y

[28] En razón a la degradación y transformación de los hábitats por la tala y quema con fines de cultivo y ganadería, las poblaciones de cangrejo negro disminuyeron su densidad en siete de las 11 cuencas hidrográficas de la isla de Providencia, lo cual corresponde a una disminución del 44.2% (CORALINA, 2009 citado en Defensoría del Pueblo, seguimiento Resolución Defensorial 45).

> residentes (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia del 23 de octubre de 2017, pp. 26).

7.6 Servicios públicos de alcantarillado, acueducto y recolección de basuras

> La realidad sobre el déficit de capacidad y cobertura en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado es inobjetable y merece ser tenida en consideración no sólo por parte de las autoridades sino por la sociedad civil antes de emprender proyectos de gran impacto — como es el caso de la ampliación del aeropuerto El Embrujo-- que afectarán directamente la demanda de tales servicios públicos domiciliarios, lo que podría conducir no solo a un colapso anunciado en la prestación de los mismos en detrimento de otros derechos e intereses colectivos como el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; sino ciertamente, inclusive rayaría en la vulneración a derechos fundamentales como la vida en condiciones dignas y la salud tanto de residentes como de turistas del municipio de Providencia y Santa Catalina (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia del 23 de octubre de 2017, 2017, pp. 86).

El proyecto de Ampliación de El Embrujo contemplaba el mejoramiento de las condiciones aeronáuticas para generar un aumento del tráfico aéreo. Para el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés esto traería un mayor flujo de turistas que las islas de Providencia y Santa Catalina no estarían en capacidad de soportar. En este sentido, el Tribunal consideró que el municipio no cuenta con una prestación continua y eficiente de servicios públicos esenciales, destacando la inexistencia de una red de alcantarillado sanitario y pluvial que garantice el buen manejo de las aguas servidas.

> (…) las islas no cuentan con sistemas eficientes de abastecimiento de agua, que la población actualmente recibe de manera intermitente el servicio de acueducto, y que, en lo que respecta al servicio de alcantarillado, está complemente

> inoperativo en la isla de Providencia y se hacen vertimientos directamente al mar, en razón de lo cual se extraña de parte de esta Sala que la planeación de tales proyectos no hayan tenido en perspectiva elevar la calidad de vida de la comunidad, entendida de manera integral. Es decir, no sólo entendido desde la perspectiva del crecimiento económico y las facilidades de comunicación — que son bienvenidas en todas las comunidades - , sino también que el mejoramiento de las condiciones de vida también está asociado a la defensa del Medio ambiente, del cual depende el ser humano para su propia supervivencia, aspectos que no podían ser soslayados en un territorio que optó por el ecoturismo como su eje de desarrollo (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia del 23 de octubre de 2017, 2017, pp. 86)..

Contrariamente, el ANLA consideró que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés cometió un error al considerar que la ampliación traería un aumento de los visitantes. Así, señaló *(…) igualmente es de notar que la presunción de un aumento de viajeros a Providencia y Santa Catalina, no depende exclusivamente de una pista, sino también de la oferta de frecuencias, sillas disponibles (…). (*Apelación ANLA, Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia del 23 de octubre 2017, pp. 3)

En la isla de Providencia existen pequeños arroyos en las microcuencas de *McBean, Bailey* y *Fresh Water*, los cuales aumentan sus caudales durante la temporada y dejan manantiales durante todo el año. Las fuentes de agua incluyen los arroyos de agua dulce, *Bowden, Spring Gully, Bailey Spring y Provisión Ground*. De acuerdo con la información disponible, las fuentes hídricas están en situación de deterioro. En algunos casos por procesos de deforestación que se dan por las actividades de agricultura y ganadería (Defensoría del Pueblo, 2015). También, algunas de estas cuencas se ven afectadas por descargas de aguas servidas, la disposición de excretas de animales y la disposición de basuras o residuos sólidos (INVEMAR & CORALINA, 2012). Además, en varias ocasiones se ha presentado desabastecimiento por temporadas climáticas extremas y el

embalse de Fresh Water presenta altos niveles de acumulación de sedimentos (Defensoría del Pueblo, 2010).

Además, se advierte sobre la contaminación microbiológica por el vertimiento de las aguas residuales sin tratamiento, la deficiencia en los pozos sépticos, la inadecuada disposición de residuos sólidos y el mal manejo del relleno sanitario *Blue Lizard.* Respecto a los servicios públicos, se identifica la ausencia del sistema de alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales y la existente infraestructura en estado de abandono (Defensoría del Pueblo, 2010).

> La isla no está preparada para recibir más gente. No podemos hacer una fiesta en una casa con un solo baño, donde no hay agua, la fiesta fracasaría. Entonces si no nos preparamos para nosotros, para recolectar agua para nosotros. Si no nos preparamos para ver como eliminamos los residuos sólidos, como los reciclamos, como los sacamos de la isla. Si no tenemos un hospital en condiciones óptimas… (Achbold C [Líder en contra del Proyecto de Ampliación de El Embrujo], 5 de febrero de 2018)

Según la Defensoría del Pueblo (2010), en Providencia y Santa Catalina la calidad del agua para consumo humano no cumple con los parámetros de las normas para tal fin. Ello dada la falta o deficiente tratamiento de potabilización y el inadecuado mantenimiento del embalse. Además, aunque la cobertura del acueducto es de 73% se caracteriza por su falta de continuidad.

> Iniciando con el tema de la cobertura se ha optado por ampliar la capacidad del sistema con los nuevos diseños, sin embargo no ha sido posible garantizar la distribución las 24 horas como había sido proyectado, esto teniendo en cuenta aspectos de diseño que condiciona la producción del agua por ejemplo: fue presentado el diseño de la planta para una producción de 23 litros por segundo el cual no ha sido posible alcanzar puesto que al llegar a los 17 presenta un colapso total de las unidades, entonces se ha restringido la producción de agua potable. Por otra parte, la continuidad también se ve afectada por el tanque de compensación de Quitasueño que no tiene la capacidad ni la cota para generar la

> cabeza hidráulica necesaria para que llegue al punto más lejano del municipio que sería entre Punta Rocosa y la Montaña más o menos. Esta situación ha condicionado la prestación del servicio (Coordinadora Grupo Pequeños Prestadores de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 14 de febrero de 2017).

En Providencia, apenas el 5% tiene cobertura de alcantarillado, el 75% de las viviendas tienen pozos sépticos, un 15% tiene vertimientos a arroyos y al mar y se desconoce el restante 10%. De los pozos sépticos existentes, un 50% tiene problemas de infiltración. Además, se evidencia una inadecuada disposición final de los residuos sólidos, incluyendo basuras expuestas al aire, escorrentía de lixiviados y malos olores (Defensoría del Pueblo, 2010).

> En cuanto al estado actual del servicio de alcantarillado en la isla, se informa que se encuentra inoperativo y el manejo que se le da a las aguas residuales consiste es que en la Oficina de Planeación municipal exige a las construcciones nuevas que instalen un sistema de tratamiento in situ como medida contingente mientras se soluciona todo el plan de manejo de vertimientos. Igualmente se informa que, existe un punto de descargue al mar y no hay tratamientos para los lodos. Respecto a la isla de Catalina, se informa que cuenta con alcantarillado funcional aproximadamente para 52 usuarios. (Stephens, 2017 citado en Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia del 23 de octubre de 2017, pp. 85).

7.7. Repetir la historia de San Andrés

Al mismo tiempo que San Andrés se ha convertido en uno de los principales destinos del turismo en Colombia, con más de un 1 millón de turistas en el año 2017 el crecimiento de la población y del turismo se ha convertido en un riesgo para el abastecimiento de agua dulce, hecho derivado de las limitaciones en la oferta de agua y en los altos costos asociados al aprovechamiento de agua salina.

> Vimos que en el 2016 tuvimos una crisis por agua, porque se junta la sequía, justamente con temporada alta de turismo, entonces la gente se quedó sin agua. Se suma inequidad en el servicio, mientras los hoteles tienen servicio casi a diario, los barrios de las islas, sobre todo los barrios de comunidad raizal, no reciben si una vez cada 15 días el agua. Entonces esa inequidad ha generado conflictos entre residentes en las islas y la población flotante. Es un conflicto, como dice el profesor Abella: latente, que no ha explotado todavía, pero que está ahí (…) se duplico el precio de la OCCRE en 2016 (refriéndose a la tarjeta de turismo, necesaria para los turistas que desean entrar a la isla), de cincuenta mil a cien mil y llegó muchísima gente, pero porque se dispararon los vuelos económicos. Se abrieron 3 o 4 rutas a San Andrés de Wingo y Viva Colombia. Esas empresas ahorita mismo son las que más traen. Esas empresas que son tan económicas, es lo que puede estar agudizando el problema ambiental, en la medida en que hayan muchas más rutas. Inclusive en el 2016 hubo una crisis de agua y en diciembre de 2016 aprobaron 3 rutas de Wingo y 2 de Viva Colombia. Si hay evidencia de sobre explotación de agua cómo aprueban más rutas. Claro con esas rutas aprobadas, pese a que se duplicó la OCRRE, no bajo el número de turistas, aumento, entre 2016 -2017 y entre 2017 aumento mucho más, llegó al millón. Entonces, claro son las aerolíneas las que han hecho que no baje el número de turistas. Ha llegado mucha gente que poco deja al territorio. Uno mira la mayoría de los hoteles, los gerentes no son de acá, son los puestos de mesera de barman, son de gente de acá… (James J, 14 de febrero 2018).

El aprovisionamiento de agua dulce en San Andrés se consigue principalmente de la explotación de acuíferos, la desalinización de aguas marinas y almacenamiento de aguas lluvias. Además, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico se caracterizan por la baja cobertura del sistema de acueducto (56.61% de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, 2015) y la escasa continuidad en la prestación el servicio. En particular, en épocas de verano se presentan problemas de abastecimiento dadas las limitaciones para captar agua lluvia. Tampoco la calidad del agua cumple con las condiciones para el consumo

humano dado que el agua producida desde los pozos del Valle del Cove se encuentra contaminada y es suministrada sin ningún tratamiento a la población. Además, junto la disminución de los niveles de agua lluvia, la sobre-explotación y los efectos del cambio climático, es preocupante la disminución del nivel del acuífero de donde se extrae el agua subterránea para la población (Defensoría del Pueblo, 2015).

De otra parte, solo el 26,73% del territorio de San Andrés cuenta con sistema público de alcantarillado sanitario. Las aguas son descargadas al mar a través del emisario submarino, las aguas restantes son depositadas en pozos sépticos, sistema que es utilizado por el 65% de las viviendas y los establecimientos comerciales. La inadecuada implementación de los pozos sépticos ha producido la contaminación del suelo y las aguas subterráneas, además los pozos en ocasiones se rebosan poniendo en peligro la salud de los habitantes.

También “carrotanques sépticos” evacuan los pozos y trasladan su contenido directamente al mar. Sumado a ello, el mantenimiento del sistema de alcantarillado debe hacerse cada seis meses, debido a la descarga de grasas y aceites por parte de los hoteles y restaurantes y las arenas por los Lavapiés de los hoteles, que se vierten directamente a la red ocasionando su taponamiento (Defensoría del pueblo, 2015).

Sumado a lo anterior, la disposición de residuos depositados a cielo abierto en el botadero de *Magic Garden* contamina los recursos naturales y afecta los derechos a salud y a la vida de la población de San Andrés. Se ha constatado que la disposición de residuos no cumple con los requerimientos técnicos y no se ejecutan actividades para la compactación y su adecuada separación. Tampoco se tratan los lixiviados y se ha confirmado la ausencia de mecanismos de medición y control de los gases producidos que traen riesgos de explosión. También sobre el riesgo generado por los lixiviados, se confirmó que son una de

las principales causas de la contaminación del agua subterránea (Defensoría del pueblo, 2015).

En consecuencia de las presiones sobre los recursos naturales, estos han alcanzado un proceso grave de deterioro ecológico. El daño al ecosistema se ha expresado de manera más grave en la escasez y contaminación del agua potable y en las consecuentes afectaciones a la calidad de vida de los habitantes (Defensoría del pueblo, 2015). También, la autorización incontrolada de licencias ambientales y de construcción, sin tener en cuenta las condiciones de la isla, ha agravado el deterioro ecológico originado en la incompleta infraestructura sanitaria y en el deficiente sistema de cobertura de prestación de servicios públicos (Corte, T-284 de 1995).

7.8 Servicio de salud y gestión del riesgo

> El 27 de marzo de 2005 un avión bimotor tipo Let-410 de fabricación checa de matrícula HK-4146 afiliada a la aerolínea West Caribbean Airways, se estrelló sobre el manglar del Parque Nacional Natural de Mc.Bean, con 14 pasajeros a bordo, de los cuales 8 fallecieron. Quienes recuerdan el accidente se refieren a escenas dantescas de pasajeros sin la atención médica de urgencias que debieron ser trasladados muchas horas después a la Isla de San Andrés en aviones de la FAC. Recuerdan asimismo los cadáveres tirados en los antejardines de viviendas particulares porque el Hospital de Providencia adolecía de una morgue (Huffington *et al,* acción popular contra AERONAUTICA y otros, 2016, pp. 8).

Con base en el argumento expuesto, en la demanda que buscaba impedir el Proyecto de Ampliación de El Embrujo, se sostuvo que Providencia y Santa Catalina carecían de una red hospitalaria que les permitiera atender pacientes en un nivel superior al 1º, *"(…) lo cual indica que su situación se asemeja más a un Puesto de Salud que a un verdadero centro de atención hospitalaria"* (Huffington *et al,* acción popular contra AERONAUTICA y otros 2016. pp 9). Por lo anterior, se

consideraba que la ampliación era inadecuada dado que, con la llegada de más turistas no se tendría la capacidad de responder a las emergencias, en particular en situaciones de catástrofe.

> Actualmente está laborando como médico general en consulta externa una doctora Stephanie Peñalosa, y en urgencias trabajamos 4 médicos rurales, pero trabaja uno por servicios, de 8 a 4 de la tarde y el siguiente le recibe de 4 a 8 de la mañana, si hay algún colapso de la urgencia y se necesita algún apoyo siempre está un médico y se cuenta con el apoyo de los compañeros. Normalmente tenemos una sala de pediatría, una sala cuna, dos camillas, 4 habitaciones, con dos camillas cada una y una sala para gestantes. Atendemos los que nos venga sea una complicación, personas diabéticas, si hay un momento en que no podemos continuar su tratamiento médico remitimos a San Andrés, según la prioridad se estaría remitiendo por vuelo medicalizado, del año pasado a junio hasta principios de enero no contábamos con los vuelos de la FAC, entonces las respectivas EPS comunicaban con aviones ambulancias particulares, lo que es Medical Fly y Colcharter, entonces eran los que sacaban a los pacientes, si se necesitaba alguna remisión ambulatoria, se solicitaba la remisión y la EPS también podía generar los tiquetes o si era una remisión no tan urgente los pacientes también conseguían los tiquetes. La cámara hiperbárica se encuentra fuera de servicio, contamos con el apoyo de guardacostas, lo que es este año, nos han colaborado en tres (3) ocasiones, porque también contamos con que después de 6 de tarde el aeropuerto no está funcionando. En una ocasión sacamos una paciente con una anemia de células calciformes con una hemoglobina en 2.7 (.4. No tenemos especialistas acá, están viniendo mensual (sic) 3 especialistas: ginecología, pediatría y cirugía general. Ahora están viniendo también medicina familiar y se están haciendo las interconsultas mensuales, en el momento que ellos consideren que se debe realizar alguna remisión urgente se realizan con ayuda de las EPS. Con las gestantes hay muchos factores de riesgos como es la hipertensión, por ello, después de cierto tiempo, mandamos a que tengan los bebés en el hospital de San Andrés, debido a que no contamos con neonatólogos, no hay UCI neonatal, no tenemos ginecólogo y muchas no cuentan con sus controles prenatales debidos, no muchas veces por la parte médica, sino

> porque se descuidan o encuentran un embrazo tardío, no contamos con ecografías no sabemos las posiciones en que vienen los bebés, entonces muchas veces requieren de cesárea y nosotros acá no hacemos cesárea, toda vez que no contamos con ningún especialista para altos factores de riesgo.(Colorado,[Coordinadora encargada del Hospital]citado en Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia de 23 de octubre de 2017, pp.89).

También, se han hecho públicas las denuncias sobre las ineficiencias del sistema de salud en el Archipiélago que llevaron a la destitución del gobernador de San Andrés en 2018 (Procuraduría suspende por 10 meses al gobernador de San Andrés, 23 de abril de 2018). También, durante los últimos meses la situación se hecho crítica por la falta de insumos para su funcionamiento y el no pago de los sueldos a los funcionarios del hospital, hecho que ha llevado a realizar actos de protesta (personal del hospital de Providencia bloquea la vía, 21 de mayo de 2018).

Sumado a ello, por la falta de iluminación del aeropuerto se presentan problemas para evacuar a los enfermos en las noches. Además, la falta de oficinas de las EPS para la atención a los usuarios en Providencia dificulta un oportuno y adecuado servicio, además para acceder a servicios especializados y dado el ineficiente sistema de salud los usuarios son obligados a viajar a San Andrés o al continente para acceder al servicio. Muchos de los pacientes no tienen el presupuesto para pagar los gastos por lo que en ocasiones son obligados a vender sus propiedades.

> (…) Providencia por posición geográfica y condiciones de insularidad necesita de un hospital nivel 2, se necesita de un internista, un ginecólogo, se necesita unos cuentos especialistas con un hospital 2 para que el problema de salud que se está viviendo no continúe. El hospital no llena los requisitos para un centro de salud, menos para un hospital (…). Cada mes le sacan la plata a los usuarios para el servicio médico y ese servicio aquí no hay, eso aquí no existe. El hospital de Providencia no tiene insumos ni tiene personal idóneo. Esto es un problema grave

> y como de aquí a San Andrés no se puede coger un bus para llegar al médico, ni se puede coger un taxi. Nosotros vemos el problema se resuelve con un hospital nivel 2 y bien dotado. Con eso la población raizal nos seguirá teniendo esos problemas… el traslado, el paseo de la muerte que da el Estado a través de la IPS para lograr servicios médicos, que la remito hoy… que no que mañana… que dentro de tres meses, finalmente no llega la remisión, las personas se mueren y no han sido remitidas. A veces cuando los remiten los devuelven en un cajón para enterrarlos con cristiana sepultura. Nosotros no tenemos que seguir abonando el cementerio con muertos por falta de atención médica (…) (Huffington, J. [Presidenta del Movimiento Raizal de Veeduría Cívica Josefina]l, 7 de febrero de 2018).

De otra parte, sobre la gestión del riesgo de desastre, los estudios científicos y las consideraciones de política han convergido en un umbral de cambio climático peligroso situado en un aumento máximo de la temperatura media mundial de 2ºC por encima del nivel preindustrial. El cambio climático amenaza especialmente existencia misma de áreas insulares, dado que el calentamiento extiende la masa de agua del océano, derrite el hielo terrestre y hace que suba el nivel del mar. Junto con lo anterior, aumenta la frecuencia y la intensidad de las marejadas gigantes, el peligro de tifones y huracanes, el aumento de la temperatura del mar y la aparición de fenómenos climáticos como el Niño y la Niña. Además, en casos de insularidad se ha determinado que poblaciones han tenido que evacuar los lugares donde tradicionalmente habitaban, por inundaciones y afectaciones graves a las fuentes hídricas, dada la invasión de las fuentes de agua dulce (Consejo de Derechos Humanos, 2013; 2014).

7.9 Ineficiente servicio de transporte aéreo

En el contexto de la crisis del turismo causada tras el huracán Beta en el año 2005, la comunidad denunció la falta de cupos aéreos para entrar y salir de las

islas de Providencia y Santa Catalina en razón a un supuesto monopolio que ejercía el hotel Sol Caribe y SATENA. Además, en el año 2006 se evidenciaba que cerca 40% de la afluencia turística en estas islas había sido captada únicamente por el operador Sol Caribe, lo que causaba impactos negativos en la economía local (Defensoría del Pueblo, 2006).

> Informa la empresa Satena que a raíz de la audiencia defensorial y ante las solicitudes de la comunidad y el gremio hotelero, desde el 6 de septiembre de 2006, se incrementó el número de frecuencias diarias pasando de 4 a 6 en la ruta - San Andrés – Providencia.- San Andrés -, con el fin de cubrir las posibles deficiencias o falta de cupo en los vuelos. Durante el primer mes, se encontró que prácticamente todos los vuelos adicionales se han cancelado por falta de pasajeros. Actualmente, se presta el servicio con un avión Let 410 (19 pasajeros), con cinco frecuencias diarias. Se establecieron tarifas preferenciales a los turistas con plan terrestre (Defensoría del Pueblo, 2008, pp. 6).

Dada la crisis del sector turismo tras el huracán Beta, el Gobierno nacional incentivo alianzas entre los operadores turísticos de Providencia con las compañías Sol Caribe y Decamerón (Defensoría del Pueblo, 2008).

> Providencia tiene dos realidades, una realidad a partir de huracán del 2005, el huracán del 2005 hizo que muchos tuvieran que ir hacer enlaces o acuerdos con grandes cadenas como por ejemplo el DECAMERON y con SOL CARIBE y eso sin quedarse amarrados porque era una opción, porque las presiones del Estado colombiano, los intereses del gobierno central, personas privadas o particulares en Colombia o en el interior, hicieron una presión sobre la economía de Providencia de tal manera que había que estrangular a la gente o se abren a un mercado amplio de competencia de participación o se van a la (…) quiebra todos porque no vamos a permitir entre comillas que eso sigue allá como que saliéndose digamos de la estructura. Entonces, yo creo que todo eso hace parte de una estrategia súper bien montada durante tantos años para que la gente tuviera que abrir o abrirse. Ahora que paso, claro, existía solamente SATENA en Providencia, el único monopolio, luego intentaron otras empresas y fallaron

> porque ellos se dieron cuenta que Providencia era un destino muy costoso mientras ellos lo que querían era el turismo barato, como en San Andrés y después de eso, el otro fenómeno a partir del huracán, con nuevo modelo o nuevo transporte que mejora el servicio que es el CATAMARÁN, como el CATAMARÁN ha influenciado positivamente en el sistema de transporte y en el turismo de las islas (Livingston, L.M. [Periodista de Providencia], 4 de febrero 2018).)

Tras el fallo de la CIJ, el Gobierno nacional otorgó un subsidio a la aerolínea SATENA para residentes y turistas. Las tarifas de los tiquetes aéreos entre San Andrés y Providencia antes de que se implementaran los subsidios, eran aproximadamente de 314.000 pesos –ida y regreso– para residentes y de 358.000, quedado con el subsidio en 170.000 para residentes y 250.000 para los visitantes.

El efecto del otorgamiento del subsidio hizo que la cadena de Hoteles Decameron Colombia (Hodecol) anunciara la suspensión de su operación en Providencia y declaró que el subsidio otorgado configuraba un tipo de competencia desleal. De acuerdo con la cadena hotelera, se había generado una significativa caída en el número de sus pasajeros. Igualmente, las directivas del Catamarán Sensation[29] anunciaron que *"en los últimos días se han dejado de vender entre 60 y 65 millones de pesos y se ha dejado de transportar a más de 200 pasajeros en esta última semana"* (Subsidio del Gobierno a Satena generó pleito en Providencia, 24 de enero 2013), por lo que la empresa determinó que el Catamarán sólo realizaría viajes turísticos tipo chárter.

Actualmente, los costos de los pasajes aéreos se venden igual para los turistas que para los residentes y raizales del Archipiélago y se caracterizan por su alto costo.

---

[29] Véase: Conocemos Navegando Catamaranes. Disponible en: https://www.conocemosnavegando.com/

> Colombia tiene una deuda con el pueblo raizal que todavía ni siquiera se ha puesto a pensar cómo no lo van a pagar. Nosotros por posición geográfica y condiciones de insularidad estamos totalmente aislados del resto del país. Nosotros tenemos de San Andrés a Providencia y de Providencia a San Andrés, el menor tiempo de vuelo que son 20 minutos con el tiquete aéreo más costoso del planeta. En este momento eso es el cuello de botella para resolver, pero hay que resolverlo… (Huffington [Presidenta del Movimiento Raizal de Veeduría Cívica], 7 de febrero de 2018).

De otra parte, atribuido a los cambios climáticos que ha impedido la operación del Catamarán, se ha presentado el represamiento de viajeros en El Embrujo. Sumado a lo anterior, la falta de cupos y los altos precios de los viajes, ha hecho que algunos de los turistas no hayan podido viajar hacia San Andrés y en consecuencia hayan perdido los vuelos de conexión. Según el gremio turístico, esto ha tenido un efecto negativo en la imagen del destino que se ha reproducido por medios sociales, por lo que demandan una solución orientada a aumentar los viajes y disminuir el precio de los pasajes (Reunión gremio Turístico de Providencia y Santa Catalina, 6 de febrero de 2018).

De otra parte, considerando que SATENA tiene la función de prestar el servicio de transporte aéreo de carga, pasajeros y correo, en las regiones menos desarrolladas y apartadas del país (Decreto 2186 de 1984), falta por establecer cuál es papel del Estado en la gestión de subsidios para los residentes y raizales del Archipiélago. Además, falta por constatar si existe algún tipo de acto contrario a la libre competencia derivada de la posible fijación del alto precio de los pasajes. También se identifica como un riesgo la falta de competencia para cubrir las rutas Providencia-San Andrés, por lo que algunos sostienen que el aumento de competencia mediante la diversificación de operadores aéreos podría impactar en la disminución del precio.

7.10. Garantías de participación para los raizales

El derecho de los derechos humanos dispone de obligaciones relacionadas con las gestión del medio ambiente, que incluyen obligaciones procedimentales consistentes en evaluar el impacto ambiental en los derechos humanos, publicar información relativa al medio ambiente, facilitar la participación en la toma de decisiones ambientales y dar acceso a recursos, con garantías para ejercicio de la libre expresión y de asociación contra las amenazas, el acoso y la violencia (CoIDH, Opinión consultiva OC-23/2017 & Consejo de Derechos Humanos 2013 y 2014). Además, en el caso de los raizales del Archipiélago, la consulta previa es un derecho fundamental el cual debe aplicarse frente a medidas susceptibles de afectarlos directamente (Corte Constitucional, T-800 de 2014 y SU-097 de 2017).

El 2 de diciembre de 2014, con la participación de apenas 4 personas se dio inicio con la pre-consulta del proyecto de ampliación del aeropuerto. Seguidamente, el 9 de diciembre se dio apertura a la consulta previa, la cual contó con asistencia de 10 raizales. Siguió el proceso, el día 12 de diciembre para tratar el análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo ambiental, con la participación de 13 miembros de la comunidad. Finalmente, se protocolizó el 17 diciembre de ese año con apenas 16 asistentes (Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, sentencia del 23 de octubre de 2017).

Sobre la participación de los raizales en la consulta previa del Proyecto de Ampliación de El Embrujo, la poca participación de los raizales en los espacios de consulta demuestra las limitaciones de este mecanismo ideado para proteger los derechos humanos de los raizales. Al respecto, Luz Marina Livingston afirma *"(…) En estos cuatros años: reuniones, reuniones, reuniones y no paran la reuniones, una cosa impresionante… por eso la gente se cansó"* (4 de febrero 2018). Además, se señala que:

> (…) un tema que hemos insistido mucho es que la gente salga más a los procesos de consultas, en eso también el Gobierno ha pecado en hacer varios

> procesos de consulta al mismo tiempo porque eso también es cansón y uno tiene cosas que hacer y no puede participar en todo, pero siempre van los mismos a todas los consultas, entonces siempre son los mismos tomando las mismas decisiones, entonces parece que en ese sentido hay que ampliar más las convocatorias, hay que hacer un trabajo más juicioso y más serio de convencer a la gente, si no se empodera del proceso otro va a tomar la decisión y luego nos estamos quejando… (Howard [Lideresa favor del Proyecto de Ampliación de El Embrujo], 6 de febrero de 2018).

También, se denuncia que las autoridades encargadas de adelantar la consulta previa no conocían del Proyecto de Ampliación de El Embrujo. Además, el proyecto que inicialmente fue consultado a la comunidad fue restructurado por la AEROCIVIL, luego de hacer un estudio ambiental contratado con la Universidad del Valle, cambios que no fueron consultados (AEROCIVIL, 2018a). Tampoco, fue consultada la licencia ambiental expedida el 13 de noviembre de 2015 por el ANLA para autorizar el proyecto de ampliación (ANLA, 2015).

> En el caso del aeropuerto hubo mucha falla de parte de AEROCIVIL, no fueron claros, no fueron sinceros; en el proceso, cada vez que llegaba a una reunión llegaba un funcionario diferente, que no tenía ni idea del proceso, no tenía idea de los acuerdos. Inclusive yo me acuerdo, una reunión donde estuvimos, hasta un funcionario dijo que al final digamos lo que buscaba el Gobierno era militarizar el aeropuerto, ósea que el aeropuerto tuviera control militar, y eso asusto mucho a la gente, ósea es dar información no verificable, entonces cada vez que AEROCIVIL llegaba a un espacio de consulta previa llegaba un funcionario diferente, más perdido que quien sabe que… no conocían el proyecto, habían dos versiones del proyecto, ósea no hubo claridad, no hubo sinceridad en el proceso y la gente perdió la confianza en el proceso (Howard. [Lideresa favor del Proyecto de Ampliación de El Embrujo] comunicación persona, 6 de febrero de 2018).

8. Conclusiones

El desarrollo histórico del Archipiélago permite concluir que la orientación económica otorgada luego de su declaración como Puerto Libre en el año 1953, junto con los recientes procesos de globalización y apertura económica, han consolidado al turismo como una de las principales fuentes de subsistencia de la población en las islas. Aunque el turismo se ha configurado como eje dinámico del crecimiento económico, se cuestiona su capacidad para incluir a la población local en la distribución de sus beneficios y su desarrollo en armonía con el ambiente y la cultura raizal.

En el caso del municipio de Providencia y Santa Catalina se evidencia la existencia de un proceso social que revalora el territorio/islas y la cultura raizal y cuestiona las formas de apropiación del espacio derivadas de la implementación de grandes obras infraestructura para el turismo. El mencionado proceso social se configura en la década de los 90 tras la aparición de megaproyectos turísticos foráneos que amenazaron la integridad cultural-ambiental raizal, como los casos del hotel Centro Internacional de Buceo y el complejo *Caribbean Mount Sinai*, los cuales pretendían ser construidos sobre manglares y en áreas de especial importancia cultural y ecológica para los raizales.

Como legado de ello, en la actualidad persiste una fuerte oposición a la construcción de obras de infraestructura en el sector turismo. Particularmente, estos se manifestaron con renovada expresión con la implementación de obras para el turismo, entre los años 2012 a 2018 en el marco de la política modernizadora integrada en el Plan Archipiélago del gobierno nacional, a raíz del fallo de CIJ. A pesar que la mencionada política estaba orientada a fortalecer la

capacidades locales para potenciar las alternativas de desarrollo sostenible, la implementación de los proyectos del SPA-Providencia, el Proyecto de Ampliación de El Embrujo y el sendero peatonal en el Parque Regional The Peak, (todos ellos relacionados con la infraestructura turística) evidenciaron violaciones a las garantías de participación para los raizales y daños a los recursos naturales en Providencia. Además de los proyectos mencionados, también durante este periodo ha suscitado aposición el caso del hotel Deep Blue en Providencia y la remodelación del Fuerte Warwick en la isla de Santa Catalina. Asimismo, se identifica oposición al hecho que propietarios de casas no residentes en las islas, las arrienden a los turistas en detrimento de la economía del turismo local.

La perspectiva de conflictos socio-ambientales es una herramienta útil para la entendimiento del proceso de oposición, en tanto que aporta a la comprensión de las representaciones que revalorizan y califican el territorio/islas y ayudan a entender los cambios que se producen en el control y acceso del territorio para el turismo. Los problemas socio-ambientales asociados al turismo son definidos socialmente mediante un proceso de selección en donde un evento o proyecto es valorado como peligroso. La incertidumbre que genera su implementación, hace que los actores sociales irrumpan en el debate y amplíen el rango de “mundos posibles” en relación con los eventos futuros.

Así, en un contexto que exigía mejorar las condiciones de seguridad aeronáutica del Aeropuerto El Embrujo y facilitar el acceso a los viajes para raizales y pobladores locales, en el año 2013 se presentó a la opinión pública un millonario proyecto de ampliación, el cual se justificó en la necesidad de mejorar la competitividad del destino turístico. Según los diagnósticos oficiales, los problemas de conectividad de las islas de Providencia y Santa Catalina estaban afectando la economía del turismo. Por ello, mediante una estrategia modernizadora, se propuso facilitar la conexión área con el continente y con el mundo y aumentarse la frecuencia de los viajes. Para ello, el Proyecto de Ampliación de El Embrujo concibió la operación de aeronaves más grandes de las

que existen en la actualidad, aumentando la capacidad de 19 a 66 pasajeros y un alargamiento de la pista de 300 metros, que daría la posibilidad de conectarse directamente con Bogotá, Cartagena, Panamá, Costa Rica, San Andrés y Miami (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2012a).

La incertidumbre que generó el Proyecto de Ampliación de El Embrujo, condujo a que sectores de la población irrumpieran en la decisión de implementarlo, ampliando el rango de mundos posibles en relación con su conveniencia y configurando un campo dividido por quienes estaban en contra y quienes estaban a favor. Entre los actores sociales enfrentados, existen intereses y concepciones divergentes, las cuales se expresan en estándares de valoración distinta. Mientras que para los que fomentaban el proyecto, la ampliación mejoraría la competitividad del destino turístico, garantizando la conectividad, el aumento del tráfico aéreo y la seguridad operación, para otros, la ampliación afectaría el manglar *McBean* y con ello amenazaría la seguridad alimentaria del pueblo raizal. Además, pondría en jaque el desarrollo sostenible de Providencia y Santa Catalina.

Los divergentes estándares de valoración impactaron en lo que se entiende por desarrollo y en las representaciones que calificaron o revalorizaron el espacio/isla. Así, por un lado, los opositores al proyecto de ampliación se distinguían por defender un modelo de turismo guiado por un fuerte criterio ambiental, donde el crecimiento del turismo, debe ceder a la necesidad de conservar el ambiente y el manglar *McBean*. Por otro lado, la justificación del Proyecto de Ampliación de El Embrujo estaba guiada por un criterio ambiental débil, donde el tema ambiental era secundario, en relación con objetivo primario que era mejorar las condiciones de conectividad del destino turístico

Además, los opositores advertían sobre los riesgos que podría traer el aumento de la población residente y flotante. Particularmente, se llamaba la atención sobre los efectos de la operación del Aeropuerto Rojas Pinilla y el modelo de

turismo adoptado en la isla de San Andrés, aspectos que han sido determinantes para configurar las crisis ambiental y social que vive hoy la isla. Especialmente se advertía sobre los efectos derivados de la contaminación de fuentes de agua dulce, el desordenado desarrollo urbano, la exclusión y desterritorialización de los raizales y la agudización del deterioro ambiental, derivado de la deficiente prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras.

Igualmente, dadas las limitaciones de los servicios públicos de salud y gestión del riesgo en las islas de Providencia y Santa Catalina, los sectores opositores al proyecto sostenían que no se justifica la ampliación, en tanto las islas no se encontraban en capacidad de recibir más gente. Así, en casos de emergencia los turistas no contarían con adecuado sistema de salud y en caso de catástrofe no se podría reaccionar adecuadamente. Además, la llegada de más gente agudizaría el deterioro ecológico ya vivido en estas islas, derivado también de la inadecuada gestión de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras. También los sectores opositores a la construcción denunciaron que en la implementación de la ampliación no se brindaron espacios que permitirían una adecuada participación, en tanto la intervención de los raizales en la consulta previa fue mínima y no se brindó información clara que les permitiera evaluar ciertamente los impactos de la ampliación.

De otra parte, la creciente movilización jurídica para abordar los problemas asociados a la implementación de proyectos de infraestructura turística, ha permitido traducir las exigencias de los actores sociales en términos de derechos. Así, tras la implementación del Proyecto surgieron reivindicaciones en torno al derecho al medio ambiente, la vida, el territorio, la consulta previa, la autonomía, y la supervivencia étnica y cultural. Asimismo, la movilización jurídico alrededor de los derechos potenció el proceso social propuesto, permitiendo revestir de autoridad los argumentos de oposición, constituyendo una vía para garantizar los

derechos humanos vulnerados y obtener ganancias simbólicas mediante la producción institucional de normas y decisiones judiciales a favor.

De esta manera, la movilización jurídica ha impactado en la producción institucional que adopta el modelo de desarrollo sostenible y en las limitaciones para el desarrollo de grandes obras de infraestructura turística y el turismo foráneo. Limitaciones derivadas del EOT, el Plan de Desarrollo Turístico Sostenible y la declaración del PNN *McBean Laggon*. También, la producción institucional del conflicto se ha expresado en el progresivo reconocimiento por parte de la justicia colombiana de derechos diferenciales para los raizales del Archipiélago. Particularmente, el derecho a la consulta previa frente a la implementación de obras infraestructura o proyectos turísticos que amenacen la economía local y la forma de vida de los locales, así como su condición étnica y los sistemas ecológicos.

Asimismo, en el desarrollo del Proyecto de ampliación, fueron relevantes las decisiones de la Unidad de PNN y del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés. Dichas instituciones determinador la evolución del conflicto socio-ambiental, mediante la solución de disputas en relación con la conveniencia y las condiciones de la implementación del Proyecto de Ampliación de El Embrujo. Las soluciones propuestas definieron los arreglos territoriales-jurídicos que fijaron el grado de poder en el acceso y control de los recursos naturales y el territorio para el turismo. Así, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés decidió suspender el Proyecto de Ampliación, hasta tanto no se desarrollara un estudio de capacidad de carga que permitiera justificar una obra de tal magnitud. Además, la Unidad de PNN constató la afectación al manglar *McBean* y realizó una interpretación de los límites del proyecto para constar que se habían afectado áreas del PNN *McBean Lagoon.*

La decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés no implica la imposibilidad de ampliar el Aeropuerto el Embrujo, por lo que el hecho que el

proceso de oposición vuelva a expresarse es una posibilidad latente. Al respecto de la condiciones impuestas para justificar un nuevo proyecto, que se materializaría con realización de un estudio de capacidad de carga que lo justifique, este al menos debe incluir en el análisis a la población local y residente y considerar los impactos en la identidad raizal, valorar la oferta de recursos naturales y tener en cuenta las condiciones de una prestación adecuada de los servicios públicos. También, falta por establecer cuál es el papel del Estado en la gestión de subsidios a los tiquetes aéreos para residentes y raizales y falta por constatar si existe algún tipo de acto contrario a la competencia derivado de los altos costos de los pasajes de y hacia la isla de Providencia.

Bibliografía

Libros y documentos.

- AEROCIVIL. (2018). *Providencia, El Embrujo.* Disponible en http://www.aerocivil.gov.co/aeropuertos/Pages/el-embrujo.aspx
- AEROCIVIL. (2018a). *Respuesta al derecho de petición Veeduría para la Ampliación de El Embrujo*. Referencia 4600.250.201800721.
- Alcaldía Providencia y Santa Catalina. (2012). *Proyecto y Diseños para la Viabilidad Técnica y Financiera de la Ampliación del Aeropuerto El Embrujo*. Rad. 201288564005.
- Alimonda, H. (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana. En *La naturaleza Colonizada, Ecología Política y Minería en América Latina* (pp. 21 – 58). Buenos Aires: CLACSO.
- AMEN-SD. (2015). *Derechos Territoriales del Pueblo Raizal*. Bogotá: USAID.
- Ángel, A. (1995). *Desarrollo sostenible: aproximaciones conceptuales.* Quito: UICN.
- _____ (2015). *Hacia una Sociedad Ambiental*. Disponible en: www. augustoangelmaya.com
- Archbold, J. (2004). *Elección popular de alcaldes y su incidencia en la polarización socio-política de las islas de Providencia y Santa Catalina.* San Andrés: Universidad Nacional (Sede Caribe).
- Bush, H. (1992). San Andrés y Providencia: Nacionalismo y separatismo. años 60 y 70. En *Credencial Historia*. Disponible en:

http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-36/san-andres-y-providencia-nacionalismo-y-separatismo

- _____ (julio de 2018). En la Penumbra de la Historia: el legado del Luis Aury en el archipiélago. 200 años de su llegada a Providencia. *Socialización de investigaciones realizadas en torno a la vida y obra de Luis Aury y su importancia en el Caribe.* Conferencia llevada a cabo por el Banco de la República. San Andrés.
- Burgman M, Ginzburg, L y Akçakaya H. (1999). *Applied Population Ecology Principles and Computer Exercises using RAMAS EcoLab 2.*0. New York: Applied Biomathematics Setauket.
- Castro, G. (1995). Naturaleza, Sociedad e Historia en América Latina. En *Política y Sociedad,* 17, 41-57.
- 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.
- Clemente, I. (1989). Las Islas del Azúcar en el Periodo de la Preponderancia Británica. En: I. Clemente. (Coord.). *San Andrés y Providencia: Tradiciones Culturales y Coyuntura política* (pp. 25-82). Bogotá: Ed. Uniandes.
- Clemente I. (1993). Un caso de conflicto cultural en el Caribe. De la imposición al reconocimiento. *Nueva Sociedad*.127, 32-45.
- Clemente, I. (1994). El Caribe Insular: San Andrés y Providencia. En A. Meisel. (Ed.), *Historia Económica y Social del Caribe colombiano* (pp.331-374). Barranquilla, Colombia: Ediciones Uninorte. .
- Clemente, I. (1994). El Caribe Insular: San Andrés y Providencia. A. Meisel. (Ed.), *Historia Económica y Social del Caribe colombiano.* Barranquilla, Colombia: Ediciones Uninorte.
- Cordero, U. A. (2006). *Nueves ejes de acumulación y naturaleza. El caso del turismo*. Buenos Aires: CLACSO

- Cuspoca, F. (2013). 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]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=9dt9XZAv42Q
- Crawford, C. (2010). Derechos culturales y justicia ambiental: lecciones del modelo colombiano. En *Justicia colectiva, medio ambiente y democracia participativa*. (pp.27 a 65).Universidad de los Andes: Bogotá.
- Cruz, J. (2009). El papel del estado en la construcción del desarrollo sostenible: el caso del turismo en el Caribe insular. En *Cuadernos económicos*. Universidad Nacional: Bogotá.
- DANE. (2005). *Censo General.* Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1
- Eastman J. (1992). El Archipiélago de San Andrés y Providencia: formación histórica hasta 1822. *Credencial Historia*. 36. Disponible en http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-36/el-archipielago-de-san-andres-y-providencia
- Escobar, A. (2010). *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill.
- Escobar, A. (2012). *Más allá del desarrollo: postdesarollo y transiciones hacia el pluriverso. Revista Antropología Social. 21 ,23-62.*
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la Tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Escobar. (octubre de 2016). *El ambientalismo, el ecologismo los estudios sobre territorio, el desarrollo y el animalismo*. Coloquio Internacional saberes múltiples y ciencias sociales y políticas. Conferencia llevada a cabo por la Facultad de Derechos, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá.

- INCODER. (2015) *Estudio para la Identificación del Estado de los Derechos Territoriales del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Colombia.*
- INVEMAR & CORALINA (2012) *Atlas de la Biosfera del SeaFlower. El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.* Bogotá.
- James J. (2013). *Turismo como estrategia de desarrollo económico: El caso de las islas de San Andrés y Providencia*. Cuadernos del Caribe, 16 (1), 37-55.
- James, J. (2014). *La Travesía Económica del Poder: Una Mirada a la Historia de San Andrés.* San Andrés: Universidad Nacional de Colombia (Sede Caribe).
- Livingston, J; McLean, J; Robinson, D & Watson F (2011). *Recuperación de la memoria: el proceso histórico y organizativo de la diáspora raizal en Bogotá*. Organización de la Comunidad Raizal con residencia fuera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ORFA y Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. Disponible en: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/sociologia/recuperacion-de-la-memoria
- Loraine, V. (1977). *La Historia del Poblamiento del Archipiélago de San Andrés, Vieja Providencia y Santa Catalina.* San Andrés Isla: Ediciones Archipiélago.
- Márquez, A. (2005). Los pescadores artesanales de *Old Providence Island:* una aproximación al estudio de las relaciones seres humanos – medio ambiente. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.
- _____Nuestro Mar - Historia y memorias del mar isleño raizal. Instituto de Antropología e historia: Bogotá.
- Márquez, G. (1989). Los mares colombianos: ¿Desiertos azules? *Revista ECO-LÓGICA.*2, 31-35;
- _____ (1993). *Gestión ambiental del desarrollo de las islas de Providencia y Santa Calina.* Memorias del taller en Providencia, isla 18 y 19 de junio 1993. Bogotá: Proyecto multinacional de medio ambiente y recursos naturales OEA, COLCIENCIA, IDEA, UN.

- _____ (1996). Ecología y Desarrollo Sostenible en Providencia y Santa Catalina. En *Ecosistemas Estratégicos y Otros Estudios de Ecología Ambiental* (pp. 107-156). Bogotá: Fondo FEN Colombia.
- Márquez, G. *et al.* (2006). El Archipiélago posible; ecología, reserva de la biosfera y desarrollo sostenible en San Andrés, Providencia y Santa Catalina. San Andrés: Universidad Nacional de Colombia.
- Márquez, G & Pérez, M. (1992). *Archipiélago de San Andrés y Providencia: Perspectivas y Acciones Posibles.* Bogotá: Proyecto Multinacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Una estrategia de desarrollo sostenible para el Caribe colombiana, OEA, COLCIENCIAS, Universidad Nacional de Colombia (Instituto de Estudios Ambientales).
- Martínez J. (2001). Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración. En globalización y conflictos económico-ecológicos. Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/10548/original/Justicia_Ambiental__Sustentabilidad_y_Valoracion.pdf
- _____ (2006). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. En *Polis Revista Latinoamericana. Disponible en:* https://polis.revues.org/5359
- _____ (2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. En *Papeles.* 108. Disponible en https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/103/Conflictos_ecologicos_justicia_ambiental.pdf
- Meizel, A. (2003). *La continentalización de las isla de San Andrés: Panyas, raizales y turismo, 1953 – 2003*. Cartagena: Banco de la Republica.
- Mesa, G. (2019). Derechos Ambientales en perspectiva de integralidad Concepto y fundamentos de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el Estado Ambiental de Derecho. (4. Edi). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Merlinsky, G. (2013). .La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudio de caso en el análisis de conflictos ambientales. En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- _____. (2015).Los conflictos ambientales y el debate público sobre el desarrollo en argentina. En *Ciencia e Investigación*. 65 (3), 5 -17.
- Merlinsky, G. (2017) Cartografías del conflicto ambiental en argentina. Notas teórico-metodológicas. En: Acta Sociológica (73), pp. 221-246.
- Mow, J. (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 Serie sobre desarrollo y cultura. Cartagena: Universidad Tecnológica de Bolívar, Aecid y Red Desarrollo y Cultura.
- _____ (s.f.) *Consideraciones ecológicas y humanas frente a las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*.
- OACI. (2009).*Manual de gestión de la seguridad operacional Doc 9859 AN/474*. Disponible en http://www.aerocivil.gov.co/autoridad-de-la-aviacion-civil/biblioteca-tecnica/Gestin%20de%20Seguridad/Documento%20OACI%209859%20Segunda%20Edici%C3%B3n%202009%20-%20Espa%C3%B1ol.pdf
- _____ (2011).*Seguridad en las pistas de vuelo*. Anticipo del Simposio mundial sobre la seguridad operacional en la pista de la OACI y Puntos destacados de la amplia gama de Estados y la industria Iniciativas que ahora se ocupan de los resultados en el ámbito de la seguridad en las pistas de vuelo. Disponible en: https://www.icao.int/publications/journalsreports/2011/6602_es.pdf
- Ortiz, F. (2013). *La Autodeterminación en el Caribe: El caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. San Andrés Isla: Universidad Nacional de Colombia (Sede Caribe).
- _____ (2013). Los derechos del pueblo raizal del archipiélago más allá del fallo de Corte Internacional de Justicia de la Haya. En *Cuadernos del Caribe.*

Disponible en:
http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ccaribe/article/view/43408

- Padilla K. (2010).*Entre lo local y lo global: El caso del movimiento de la Veeduría Cívica de Providencia y Santa Catalina Islas".* San Andrés: Universidad Nacional (Sede Caribe)
- Parsons, J. (1985). *San Andrés y Providencia, Una Geografía Histórica de las Islas Colombianas del Caribe*. Bogotá: Anácora Editores.
- Peña, A. (2014*). Límites del ordenamiento ambiental del territorio al turismo: el caso del aeropuerto internacional en la isla de Providencia.*: Bogotá: Universidad del Rosario (Facultad de Jurisprudencia).
- Pantojas, E. (2006). De la plantación al resort: El Caribe en la Era de la Globalización1. *Revista de Ciencias Sociales*. Disponible en: https://revistas.upr.edu/index.php/rcs/article/view/5502
- Petersen, W. (1989). Cultura y Tradición de los Habitantes de San Andrés y Providencia. En: I. Clemente (Coord.) *San Andrés y Providencia: Tradiciones Culturales y Coyuntura Política* (pp. 113-135). Bogotá: Ed. Uniandes.
- _____ (1990). *San Andrés y Providencia*. San Andrés: Universidad Nacional de Colombia.
- PNUD. (2015). *Estudio de perfiles ocupacionales.* Bogotá.
- Rosset, E. (2010). *El Capitán Olano.* Barcelona, España: Editorial EDHASA
- Rockwood Larry L. (2006). Introduction to population ecology. Blackwell Publishing
- Svampa, M. (2010). La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes. Disponible en: http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo43.pdf
- _____ (2013). El «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. Disponible en: http://www.sinpermiso.info/sites/default/files/textos/svampa.pdf

- _____ (2014). *Pensar el desarrollo en América Latina*. Disponible en: http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo56.pdf
- Torres, M. L. (2012). La comunidad Raizal: Elementos para una reflexión jurídica a partir de un discurso cultural. *Civilizar*. 12 (22), 35-56.
- Unidad de Parques Nacionales Naturales. (1995). Delimitación del Parque Nacional Natural *Old Providence McBean Lagoon*.
- Universidad Tecnológica de Pereira. (2017). *Estudio de capacidad de carga turística del municipio de Providencia Santa Catalina islas.*
- Yabrudy, J. (2001): Raizales y continentales: Un análisis del mercado laboral en San Andrés". Bogotá: Banco de la Republica,
- Robinson, D. (1974). *La Otra Cara del Paraíso Turístico: Condiciones socio-económicas del nativo en el Puerto Libre de San Andrés y Providencia.* Bogotá: Universidad Católica de la Salle (Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología).
- Sandner, G. (2003). *Centroamérica y el Caribe Occidental. Coyunturas, Crisis y Conflictos: 1503-1984*. San Andrés: Instituto de Estudios Caribeños, Universidad
- Solano, Y. (2014) *Contribuciones feministas al análisis de las periodizaciones en la historiografía de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa. Cuadernos del Caribe*. 17(1), 21-35 Disponible en: https://revistas.unal.edu.co/index.php/ccaribe/article/download/50183/50737

Normas y documentos legales.

- ANLA (Resolución 1456 de 2015). Por el cual se modifican las medidas de manejo ambiental contenidas en el Plan de Manejo Ambiental mediante Resolución 81 de enero de 2003 y se tomas otras determinaciones.
- _____ (Resolución 153 de 2017). Por medio del cual se impone medida preventiva de suspensión inmediata de actividades a la AEROCIVIL.

- CoIDH. (Opinión consultiva OC-23/2017). Solicitada por la Republica de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos
- Concejo Municipal del Municipio de Providencia y Santa Catalina. (Acuerdo No.015 del 28 de diciembre del 2000). Por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Procidencia y Santa Catalina, se aprueba el documento técnico de soporte, los planos generales, se definen los usos del suelo para los diferentes actores, se establecen las reglamentaciones básicas de construcción y se dictan otras disposiciones.
- _____ (Acuerdo N. 013 del 19 de diciembre de 2006). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Turístico Sostenible del municipio de Providencia y Santa Catalina Islas.
- Congreso de la República (Ley 52 de 1912). Sobre creación y organización de la Intendencia Nacional de San Andrés y Providencia.
- _____(Ley 12 de 1947). Por la cual se aprueba la Convención sobre Aviación Civil Internacional, firmada en chicago el 7 de diciembre de 1944.
- _____(Ley 1 de 1972). Por la cual se dicta un estatuto especial para el Archipiélago de San Andrés y Providencia
- _____(Ley 2811 de 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- _____(Ley 6 de 1978). Por la cual se expiden normas y se establecen procedimientos especiales para la titulación de inmuebles en el Archipiélago de San Andrés y Providencia y se dictan otras disposiciones.
- _____(Ley 47 de 1993) Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia Y Santa Catalina.
- _____(Ley 152 de 1994) Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

- _____(Ley 793 de 2002) Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio.
- _____(Acto Legislativo 01 de 2012). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- _____(Ley 1607 de 2012). (Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones).
- Consejo de Derechos Humanos. (2013). Informe Experto Independiente sobre la cuestión delas obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio saludable y sostenible. A/HRC/25/53.
- Consejo de Derechos Humanos. (2014). Informe Relator Especial sobre la cuestión delas obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio saludable y sostenible. A/HRC/31/52.
- Consejo de Estado (Rad. 25000 23 41 000 2013 00250 00). Acción popular, segunda instancia. Demandante: Josefina Teresa Huffington.
- _____ (Rad. 25000 23 41 000 2013 00250 00). *Acción popular, segunda instancia.*
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Coordinadora Grupo Pequeños Prestadores de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (14 de febrero de 2017). Memorando No. 2017460001295385
- Corte Constitucional (C-530 de 1993). M.P. Alejando Martínez Caballero.
- _____ (C-086 de 1994). M.P. Jorge Arango Mejía
- _____ (T-284 de 1995). M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- _____ (T-111 de 1995). M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- _____ (C-053 de 1999). M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- _____ (C-1022 de 1999). M.P. Alejando Martínez Caballero.
- _____ (C-039 de 2000). M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- _____ (T-650 de 2002) M.P. Jaime Araujo Rentería.

- _____ (T-725 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- _____ (C-1118 de 2004). M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- _____ (C-169 de 2011). M.P. Alejando Martínez Caballero
- _____ (T-701 de 2013). M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- _____ (T-214 de 2014). M.P María Victoria Calle Correa.
- _____ (C-269 de 2014). M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- _____ (C-465 de 2014). M.P. Alberto Rojas Ríos
- _____ (T-484 de 2014). M.P. María Victoria Calle Correa.
- _____ (T-800 de 2014). M.P Gabriel Eduardo Mendoza.
- _____ (T-371 de 2015). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- _____ (T-506 de 2016) M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.
- _____ (T-599 de 2016). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- _____ (SU-097 de 2017). M.P María Victoria Calle Correa
- _____ (T-183 de 2017). M.P María Victoria Calle Correa.
- _____ (T-183 de 2017). M.P. María Victoria Calle Correa.
- _____ (C-290 de 2017). M.P. Alejando Linares Cantillo.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 6 de septiembre de 2017. Rad. 74965. M.P Gerardo Botero Zuluaga.
- Defensoría del Pueblo. (26 de marzo 2010). Segundo Informe de seguimiento Resolución defensorial No. 45 sobre la situación ambiental, económica y de servicios públicos en las islas de Providencia y Santa Catalina.
- Defensoría del Pueblo. (16 de abril 2008). Informe de seguimiento Resolución defensorial No. 45 sobre la situación ambiental, económica y de servicios públicos en las islas de Providencia y Santa Catalina.

- Defensoría del Pueblo. (26 de marzo 2010). Segundo Informe de seguimiento Resolución defensorial No. 45 sobre la situación ambiental, económica y de servicios públicos en las islas de Providencia y Santa Catalina.

- Defensoría del Pueblo. (10 de octubre 2016). Resolución defensorial No. 45 sobre la situación ambiental, económica y de servicios públicos en las islas de Providencia y Santa Catalina.
- Defensoría del Pueblo. (2015) Informe defensorial Prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en el Archipiélago.
- Defensoría del Pueblo (046-2018). Alerta temprana situación San Andrés
- Huffington *et al,* acción popular contra AERONAUTICA y otros 2016. Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés.
- Organización Internacional del Trabajo. (Convenio 169 de 1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales.
- Presidencia de la República (Decreto 255 de 1973). Pr el cual se desarrollan los artículos 26 y 36 de la Ley 1ª de 1972
- _____(Decreto 256 de 1973). Por el cual se expiden normas y procedimientos especiales de titulación de inmuebles en el Archipiélago de San Andrés y Providencia
- _____(Decreto 2087 de 1973). Por el cual se reglamentan los Decretos números 255 y 256 de 1973
- _____(Decreto-Ley 2762 de 1991). por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
- _____(Decreto 295 de 2013). Por el cual se adopta el “Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina - Fase I
- _____(Decreto 753 de 2013). por el cual se adopta el “Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina – Fase II.
- _____ (Decreto 2667 de 2013) por el cual se modifica el Decreto 753 de 2013
- _____(Decreto 1191 de 2013). por el cual se adopta el “Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina – Fase III
- _____ (Decreto 1870 de 2013). Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina – Fase IV

- _____(Decreto 1943 de 2013). Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina – Fase V
- _____(Decreto 2052 de 2013). Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina – Fase VI
- _____ (Decreto 064 de 2014). Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina – Fase VII
- _____ (Decreto 226 de 2013). Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de orientación y apoyo al financiamiento de programas y proyectos de inversión de la Subcuenta Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
- _____ (Decreto 471 de 2013). Por el cual se modifica el Decreto 226 de 2013.
- _____(Decreto 064 de 2014). *Por el cual se adopta el Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina Fase VII.*
- _____. (Decreto 1211 de 2018). P*or el cual se crea la mesa de interlocución, participación y seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Gobierno Nacional con el Pueblo Raizal*
- _____(Ley 1737 de 2014). Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015.
- _____. (Decreto 510 de 2015). Por el cual se adopta el Plan Estratégico para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
- Ministerio del Medio Ambiente. (Resolución 1021 de 1995).
- _____ (Resolución 13 de 1996)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Resolución 2214 de 2016)
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (Decreto No. 2372 de 2010). Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema

Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones

- PNN. (28 de noviembre 2016). Concepto técnico 21662400001606
- PNN. (de noviembre de 2017). Concepto técnico 20172400001816
- Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés (Sentencia, 23 de octubre de 2017). M.P Nemí Carreño Corpus. Rad. 88-001-23-33-000-2016-00066-00.
- _____ (Auto del 22 de mayo de 2017). M.P. José María Mow, Noemí Carreño Corpus y Jesús Guerrero Gonzales. Rad. 88-001-23-33-000-2016-00066-00.
- _____(Auto 20 de noviembre de 2017). M.P Nemí Carreño Corpus Rad. 88-001-23-33-000-2016-00066-00.

Noticias y fuentes periodísticas.

Noticias y artículos periodísticos.

- 8 muertos al caer avión en Providencia. (27 de marzo de 2015). En *El Tiempo.* Disponible en: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1641481
- Acción Popular para suspender obra del terminal de Providencia. (28 de Septiembre de 2016). En *El Isleño. Disponible en http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12075:2016-09-28-09-40-08&catid=41:ambiental&Itemid=83*
- Agencia Nacional de infraestructura. (30 de septiembre de 2014). Terminación contrato concesión CASYP S.A aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y el Embrujo de Providencia. Disponible en http://www.ani.gov.co/article/terminacion-contrato-concesion-casyp-sa-aeropuertos-gustavo-rojas-pinilla-de-san-andres-y-el.
- A pesar del pésimo estado del aeropuerto de Providencia, siguen llegando aviones. (18 de marzo de 2018).En *El Espectador.* Disponible en https://www.elespectador.com/noticias/judicial/pesar-del-pesimo-estado-del-aeropuerto-de-providencia-siguen-llegando-aviones-articulo-744996

- Aplazan inicio de obras en el aeropuerto El Embrujo (Agosto 10 de 2016). En *El Isleño*. Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11823:suspenden-obras-en-el-aeropuerto-el-embrujo-de-providencia&catid=41:ambiental&Itemid=83
- Así reaccionó el presidente Juan Manuel Santos al fallo de la Corte Internacional de Justicia (19 de noviembre de 2012). *Urna de Cristal.* Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=u6rXgJ8Jq4o
- Bush H. (Agosto 6 de 2016). La danza de los millones del aeropuerto de Providencia. En El Isleño. Disponible en: http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11806
- _____ (Agosto 13 de 2016) El Embrujo' contra-ataca. En *El Isleño.* Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11839:el-embrujo-contra-ataca&catid=47:columnas&Itemid=86
- _____ (20 de Agosto 2016). Millones de $US y descontentos. En *El isleño.* Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11873:2016-08-20-14-11-30&catid=47:columnas&Itemid=86
- _____ (3 de septiembre de 2016) Fuerte Warwick ¿destrucción o rescate de patrimonio raizal. En *El Isleño.* Disponible en: http://www.elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11945:2016-09-03-14-53-51&catid=47:columnas&Itemid=86
- _____ (17 septiembre 2016). ¿Capacidad de carga o de re-carga de las islas? En *El Isleño.* Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12015:2016-09-17-12-11-22&catid=47:columnas&Itemid=86
- Cambiaran el objeto del contrato en la pista de El Embrujo (11 de julio de 2017). En *El Isleño.* Disponible en http://www.xn--elisleo-

9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13592:2017-07-11-11-12-21&catid=60:actualidad&Itemid=96

- Cano, M. (25 de enero de 2017). Parques Nacionales se pronuncia sobre informe de “ El Embrujo”. En El Isleño. Disponible en; http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12704:parques-nacionales-se-pronuncia-sobre-informe-del-el-embrujo&catid=41:ambiental&Itemid=83
- CASYP responde a la ANI y al Gobierno Nacional (Septiembre 30 de 2014). En *El Isleño*. Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8381:casyp-responde-a-la-ani-y-al-gobierno-nacional&catid=60:actualidad&Itemid=96
- Jay V. (17 de agosto de 2018). El segundo trimestres del 2018 se reactivó el turismo en San Andrés. En *Radio Nacional de Colombia.* Disponible: https://www.radionacional.co/noticia/regiones/primer-semestre-del-2018-se-reactivo-turismo-san-andres
- Jules J. (9 de octubre de 2017). En 18 años 700 jóvenes ha desaparecido en San Andrés islas por culpa del Narcotráfico. En *RNCRadio.* Disponible en: https://www.rcnradio.com/colombia/en-18-anos-700-jovenes-han-desaparecido-en-san-andres-islas-por-culpa-del-narcotrafico.
- Márquez, G. (28 de enero de 2017). Aeropuerto. En *El Isleño.* Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12720:aeropuerto&catid=47:columnas&Itemid=86
- _____. (15 de julio de 2017). El aeropuerto, otra vez. En *El Isleño.* Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13614:el-aeropuerto-otra-vez&catid=47:columnas&Itemid=86
- Obras de “El Embrujo” tendrán un nuevo interventor (1 de marzo de 2017). *El Isleño.* Disponible en http://www.xn--elisleo-

9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12886:2017-03-01-14-32-54&catid=60:actualidad&Itemid=96

- Obras en aeropuerto de Providencia fueron adjudicadas a consorcio colombo-español (24 de diciembre 2015). En *Noticias RCN.* Disponible en: http://www.noticiasrcn.com/nacional-regiones-caribe/obras-aeropuerto-providencia-fueron-adjudicadas-consorcio-colombo-espanol
- *Otorgarían más cupos aéreos para Providencia (4 de junio 2015).. En El isleño.* Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9659:2015-06-04-14-44-36&catid=51:turismo&Itemid=80
- Parques Nacionales se pronuncia sobre informe de El Embrujo, 30 de enero de 2017). *Parques Nacionales Naturales de Colombia.* Disponible en: http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales-se-pronuncia-sobre-informe-de-el-embrujo/
- Procuraduría suspende por 10 meses al gobernador de San Andrés (23 de abril de 2018). *El Espectador.* Disponible en: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/procuraduria-suspende-por-10-meses-al-gobernador-de-san-andres-articulo-751765
- Protesta: personal del hospital de Providencia bloquea la vía (21 de mayo 2018). *El Isleño.* Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=15414:protesta-personal-del-hospital-de-providencia-bloquea-la-via&catid=57:salud&Itemid=100
- Providencia, un destino Decameron (7 de diciembre, 2006). *El Tiempo.* En línea en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/MAM-2310319
- Llega a Providencia maquinaria para las obras del aeropuerto (25 de abril de 2016). *El Isleño*. Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11278:2016-04-25-09-48-57&catid=60:actualidad&Itemid=96

- San Andrés sobrepasó el millón de turistas en 2017 (16 de enero de 2018). El Isleño. Disponible en: http://isleno.welcomesanandres.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14656:2018-01-16-19-57-46&catid=51:turismo&Itemid=80
- Raga J. (Enero 26 de 2017). Aerocivil reveló contenido de proyectos aeroportuarios. En El Isleño. Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12710:2017-01-26-10-06-44&catid=42:otros&Itemid=84
- Si por San Andrés llueve, en Providencia no escampa. (12 de abril de 2017) En *El Isleño.* Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12886:2017-03-01-14-32-54&catid=60:actualidad&Itemid=96
- Sorpresivo cambio en los límites del parque *McBean Lagoon* (6 de julio de 2017). En *El Isleño.* Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13567:2017-07-06-21-35-07&catid=60:actualidad&Itemid=96
- Subsidio del Gobierno a Satena generó pleito en Providencia (24 de enero 2013). *El Tiempo.* Disponible en: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12547444
- Taylor, Y. (5 de agosto de 2013). Presentan Plan de la ampliación del Aeropuerto el Embrujo. En *El Isleño.* Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6161:presentan-proyecto-de-ampliacion-de-aeropuerto-el-embrujo&catid=60:actualidad&Itemid=96
- Tribunal ordena suspensión de obras de El Embrujo (22 de mayo de 2017). *El Isleño.* Disponible en: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13320:2017-05-23-02-14-58&catid=63:judicial&Itemid=105
- Velásquez, T. (17 de marzo de 2016). Las heridas que Plan San Andrés no les cura a los isleños. En *La Silla Vacía.* Disponible en

http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-heridas-que-el-plan-san-andr%C3%A9s-no-les-cura-los-isle%3Fos-55412

- Vicepresidencia de la República. (2015) Aerocivil retoma la operación de los aeropuertos de San Andrés y Providencia Disponible en: http://www.vicepresidencia.gov.co/prensa/2015/Paginas/Aerocivil-retoma-la-operacion-de-los-aeropuertos-de-San-Andres-y-Providencia-150217.aspx

Fuentes primarias

- Archbold, Carlos (5 de febrero de 2018). *Comunicación personal*. Providencia.
- Archbold, Jennifer (5 de febrero de 2018). *Comunicación personal*. Providencia.
- Archbold, Orlis Henry (4 febrero de 2018). *Comunicación personal*. Providencia.
- Archbold, U; Mow, O; Taylor, A. *et al.* (10 de abril de 2015). *Objeciones de la comunidad raizal al diseño y adecuación del sendero peatonal The Peak, 2015.*
- Archbold, Zully. (8 febrero de 2018). *Comunicación personal*. Providencia, isla.
- Audiencia Pública de la Contraloría de la República (9 de febrero de 2018). Proyecto de Ampliación de El Embrujo y la Contraloría de la República. Providencia.
- Cano, Marcela (9 de febrero de 2018). *Comunicación personal*. Providencia.
- Hawking, Ana Gabriela (Representante posadas nativas), comunicación personal, febrero de 2018
- Howard, Arelis. (6 febrero de 2018). *Comunicación personal*. Providencia.
- Huffington, Josefina (7 febrero de 2018). *Comunicación personal*. Providencia.
- James, Johannie (14 febrero de 2018) *Comunicación personal*. Providencia.
- Livingston, Luz Marina (4 febrero de 2018). *Comunicación personal*. Providencia.

- Márquez, Ana (13 febrero de 2018) *Comunicación personal*. Providencia.
- Márquez, Germán. (4, 5 y 8 febrero) *Comunicación personal*. Providencia.
- Pérez, María Eugenia. (4, 5 y 8 febrero) *Comunicación personal*. Providencia.
- Pontón, Amparo. (8 febrero de 2018). *Comunicación personal*. Providencia.
- Reunión gremio Turístico de Providencia y Santa Catalina (6 de febrero de 2018). Providencia.
- Reunión preparatoria a la audiencia pública de la Contraloría de la República. (8 de febrero de 2018). Con la participación de los miembros de la Veeduría para el Proyecto de Ampliación de El Embrujo y la Contraloría de la República. Providencia.