

Plan de acción integral como estrategia de administración de los baldíos de los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo

Resumen Ejecutivo



MinAgricultura
Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural

100 AÑOS

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



incoder
instituto colombiano
de desarrollo rural



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO



Plan de Acción Integral
para la Administración Sostenible de los Archipiélagos
Islas del Rosario y San Bernardo

Convenio de cooperación N°675 de 2012 (para el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas celebrado entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER y la Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano).

**Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
(Incoder)**

REY ARIEL BORBÓN ARDILA

Gerente general

ANDRÉS FELIPE OCAMPO MARTÍNEZ

Subgerente encargado de Tierras Rurales

Asesores

MARTHA CARVAJALINO VILLEGAS
JULIO CÉSAR RODAS MONSALVE
ALVARO MONTEALEGRE MARTÍNEZ
FABIOLA AMANDA VARGAS VARGAS
LINA JOHANA RODRÍGUEZ ENCISO

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE

Rectora

JUAN CARLOS APONTE ROMERO

Director Seccional Caribe

IVÁN REY CARRASCO

Director Departamento de Ciencias Biológicas y
Ambientales

LUISA MARINA NIÑO MARTÍNEZ

Directora Proyecto

Investigadores:

CAMILA POSADA PELÁEZ
GIOVANNI GONZALEZ ARIAS
JUAN FELIPE ROMERO RENDÓN
ADOLFO SANJUAN MUÑOZ
GUIOMAR AMINTA JAUREGUI ROMERO
CARLOS ALFONSO DEVIA CASTILLO
CARMELO JAVIER LEÓN GONZÁLEZ
JAVIER DE LEÓN LEDESMA
PABLO EMILIO BELTRÁN GÓMEZ
MARÍA JOSEFINA GONZALEZ JARAMILLO
LYDA MARCELA GRIJALBA BENDECK

Asistentes de investigación:

CATALINA JULIO GIRALDO
MARÍA PAULA MOLINA JIMÉNEZ
PAULO CÉSAR TIGREROS BENAVIDES
CARLOS PINEDO SÁNCHEZ
MARÍA CAROLINA MORALES BUELVAS
DARÍO GERARDO ZAMBRANO CORTÉS

Auxiliares de investigación:

JORGE ENRIQUE BERNAL GUTIÉRREZ
SORAYA CATALINA OSPINA SÁNCHEZ
ROSSANA VALENCIA MANZI
LINA MARÍA MEJÍA QUIÑONES

Corrección de estilo y revisión de textos:

FRANCYS LORENA CABALLERO POVEDA

Diseño y Diagramación:

LUIS NAPOLEÓN BARVALÓPEZ VELÁSQUEZ

Impresión: Alpha editores

Citar como:

Niño, L.M. y Posada, C. (Eds.). (2014). Plan de acción integral para la administración sostenible de los archipiélagos Islas del Rosario y San Bernardo - Resumen Ejecutivo. Incoder- Universidad Jorge Tadeo Lozano. Cartagena, Colombia. 35 p.

Esta publicación es realizada en el marco del proyecto “Plan de Acción Integral como Estrategia de Administración de los Baldíos del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo”, convenio de cooperación N°675 de 2012 (para el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas, celebrado entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder y la Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano).

Las líneas de delimitación presentadas en los mapas son una representación gráfica aproximada, con fines ilustrativos y no expresan una posición de carácter oficial. Ni Incoder ni la Universidad Jorge Tadeo Lozano asumen ninguna responsabilidad sobre interpretaciones cartográficas que surjan a partir de éstas.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión del material contenido en este documento para fines educativos u otros fines no comerciales, siempre que se cite claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de este documento para fines comerciales.



MinAgricultura
Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural

100
AÑOS

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**


incoder
instituto colombiano
de desarrollo rural



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO



Plan de Acción Integral
para la Administración Sostenible de los Archipiélagos
Islas del Rosario y San Bernardo



INTRODUCCIÓN

La misión del **Incoder** es ejecutar la política de desarrollo rural en coordinación con las comunidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario, forestal y pesquero, facilitando el acceso de los pobladores rurales a los factores productivos y sociales, para contribuir a mejorar su calidad de vida y al desarrollo socioeconómico del país. Como entidad pública, sus funciones y competencias están claramente reguladas por leyes y normas reglamentarias que son imperativas en cada una de sus actuaciones.

En el marco de las competencias que le han sido asignadas, el **Incoder** tiene la función de administrar las tierras baldías de la Nación y en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización (Ley 160 de 1994, art. 12). Al ser bienes públicos, los baldíos son imprescriptibles, inembargables e inalienables (Constitución Política de Colombia, art. 63) y de acuerdo con lo dispuesto en el Código Fiscal de 1912 (art. 45 y 107), las islas de uno y otro mar, son bienes baldíos reservados de la Nación.

En el año 2006, el **Incoder** expidió el Acuerdo 041, cuyo fin es buscar formas de normalización de la ocupación de los terrenos que conforman los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, y contempla la posibilidad de que

el **Incoder** celebre respecto de ellos contratos de arrendamiento o de usufructo con los habitantes de las islas, actos jurídicos cuyos términos y condiciones se establecieron en el mismo acuerdo.

En ejercicio de la función de administración, el **Incoder** comprometió una inversión por medio de un convenio especial de cooperación para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, suscrito con **la Universidad Jorge Tadeo Lozano**, como entidad de reconocimiento técnico, con el objeto de diseñar un plan de acción que reduzca los impactos negativos en los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, fomentando la participación de quienes lo transforman. Esto enmarcado en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en desarrollo de un Acuerdo Presidencial para la Prosperidad.

Los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo hacen parte de la Unidad Integral de Planificación y de Ordenamiento Ambiental Territorial Caribe Continental. El primero, ubicado frente al departamento de Bolívar entre los 10° 15' y 9° 35' de latitud norte, hace parte de la Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena, mientras que el segundo, ubicado frente al departamento de Sucre entre los 75° 47" y 75° 50" de longitud oeste, hace parte de la Unidad Ambiental Costera Estuarina del Río Sinú y el Golfo de Morrosquillo.



Deterioro ambiental del Archipiélago

En los últimos años se han intensificado varios factores ambientales negativos que amenazan la integridad de los ecosistemas estratégicos y la biodiversidad de los archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. A continuación, varios hechos relevantes en relación a esta problemática:

2003: El Dr. Reynaldo Muñoz Cabrera interpuso una acción popular contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Incoder, Cardique, Dimar y el Distrito Turístico de Cartagena de Indias (2003-91193-01), por no cumplir con el deber de conservar y preservar los recursos naturales del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

2011: El Consejo de Estado profirió sentencia de segunda instancia el 24 de Noviembre de 2011 dentro del trámite de acción popular anteriormente descrito, amparando la protección de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, la defensa del patrimonio público, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución. En consecuencia ordena el trabajo conjunto entre las autoridades públicas con competencias en el territorio, para la formulación de un Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS) para los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo y la implementación de medidas urgentes y concretas para mitigar el deterioro ambiental.

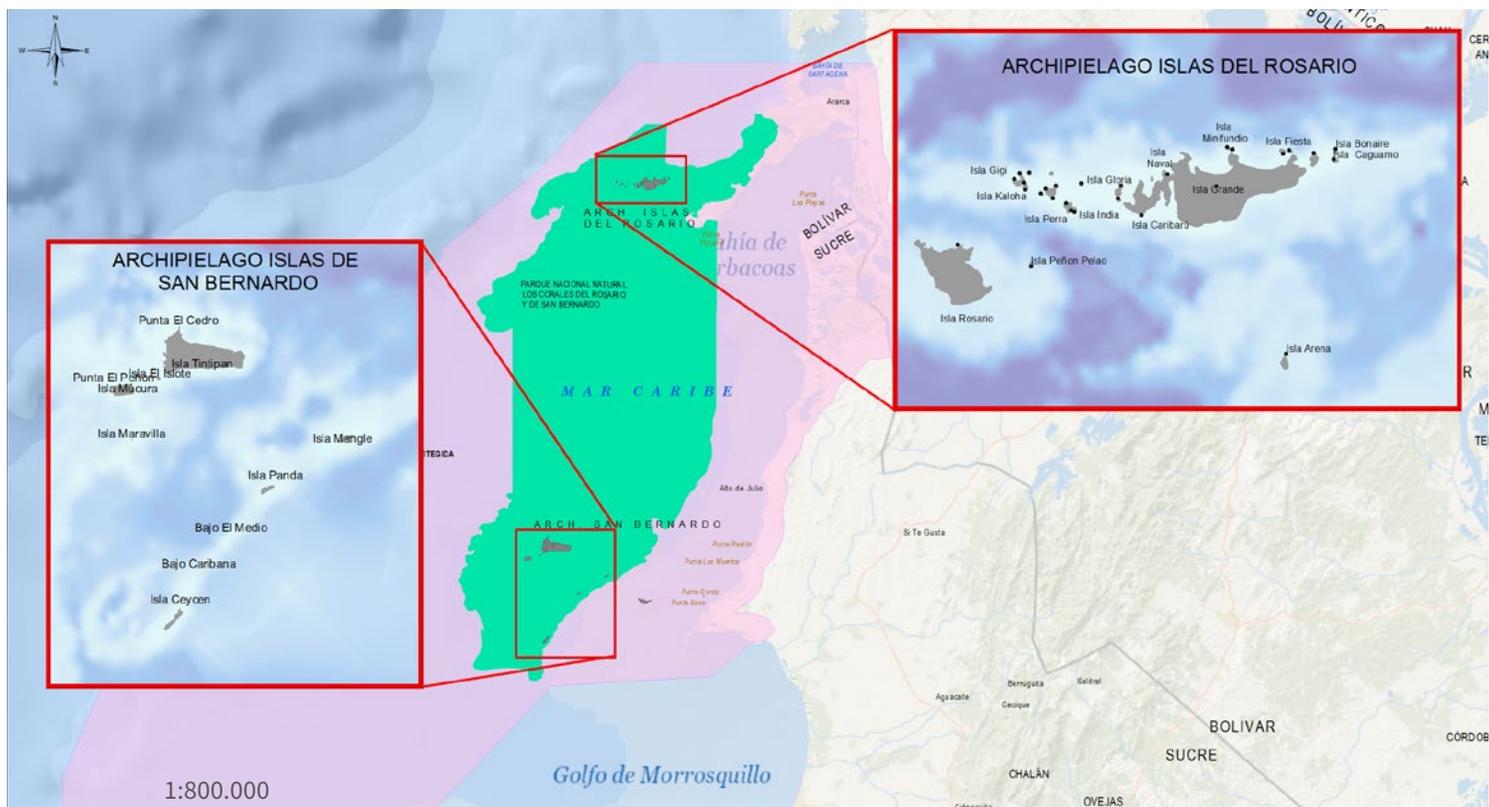
Titulación Colectiva

2006: El Consejo Comunitario de Orika (Islas del Rosario) solicitó al Incoder la titulación colectiva “del globo de terreno ocupado ancestralmente por la comunidad negra de las Islas del Rosario”, para lo cual invocó el artículo 55 transitorio de la Constitución Política, así como la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995.

2007: El Consejo Comunitario de Orika (Islas del Rosario) presentó demanda de Acción de Tutela contra la Nación – Ministerio de Agricultura – Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), por la vulneración de derechos fundamentales de la organización y los ciudadanos accionantes. En lo referente a la organización accionante, se invocan de manera específica los derechos de petición, debido proceso, a la consulta previa, a la existencia, a la integridad cultural y social, a la identidad cultural y a la autonomía de las comunidades culturales. En relación con los ciudadanos actores se plantea la vulneración de los derechos de petición, debido proceso e identidad cultural.

2012: La Corte Constitucional resuelve la acción tutelando los derechos fundamentales de los accionantes y ordena al Incoder que resuelva de fondo la solicitud de Titulación Colectiva presentada por el Consejo Comunitario de Orika (Sentencia T-680 de 2012).

Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San bernardo



- Área de estudio
- Área marina Protegida
- Parque Corales del Rosario y San Bernardo
- Islas





SOBRE EL PROYECTO

El Plan de Acción Integral como Estrategia de Administración Sostenible de los archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo contiene las directrices de regulación requeridas dentro del marco normativo vigente, con miras a establecer metas definidas en cooperación con grupos de actores sociales e institucionales, y autoridades nacionales, regionales y locales, contribuyendo de manera significativa al mejoramiento de la calidad de vida de la población, al desarrollo armónico de las actividades que allí se adelantan y a la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marino costeros de esta área.

Este insumo será presentado al comité técnico interinstitucional del Modelo de Desarrollo Sostenible, en la oportunidad en que éste lo considere pertinente.

¿Qué es el Plan de acción integral como estrategia de administración sostenible de los baldíos?

Es un documento de referencia que refleja una visión compartida sobre la administración sostenible de los baldíos de los archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, que apoya la construcción del Modelo de Desarrollo Sostenible.

Proporciona además diagnósticos, análisis, formulación de propuestas de acciones concretas y recomendaciones sobre los baldíos del Archipiélago, para afrontar los desafíos que plantean su planificación, gestión, conservación y desarrollo sostenible.

¿Cuáles son los fines del PLAN DE ACCIÓN?

El Plan de Acción como documento estratégico y orientador, busca:

- Aportar orientaciones y difundir métodos y criterios para el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de conservación y desarrollo sostenible de los baldíos de un área protegida.
- Hacer recomendaciones concretas en materia de planificación, gestión, conservación, usos, investigación, academia, seguimiento, y evaluación de los baldíos de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.
- Favorecer la toma de conciencia y la participación de actores (sociales, ONG's, instituciones gubernamentales, universidades, arrendatarios y expertos) en torno a decisiones de conservación y desarrollo sostenible de los baldíos de los archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

El proyecto tiene cinco líneas de acción y se estructura con base en cinco objetivos:

- 1. Sostenibilidad de los ecosistemas**
- 2. Ordenamiento territorial**
- 3. Gestión Ambiental**
- 4. Sostenibilidad sectorial**
- 5. Gobernabilidad**



Objetivo 1

Formular una estrategia que contribuya a la sostenibilidad de la función ecológica, a partir de un diagnóstico que incluya el análisis histórico del territorio, la evaluación de los servicios ecosistémicos y la gestión ambiental de los baldíos del archipiélago Islas del Rosario y San Bernardo.

Objetivo 2

Diseñar y poner en funcionamiento el Observatorio para el Desarrollo Sostenible como un sistema de información para la administración de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

Objetivo 3

Desarrollar una valoración económica con enfoque ecosistémico que contribuya a la administración sostenible de las zonas intangibles, de recuperación natural y de recreación general exterior de los baldíos de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

Objetivo 4

Formular una estrategia de gobernabilidad que contribuya a los propósitos de la administración sostenible de los baldíos, a la solución de los conflictos de uso y de ocupación no sostenible, al fortalecimiento institucional y a la eficacia de políticas públicas, a partir de la conceptualización de grupos de actores.

Objetivo 5

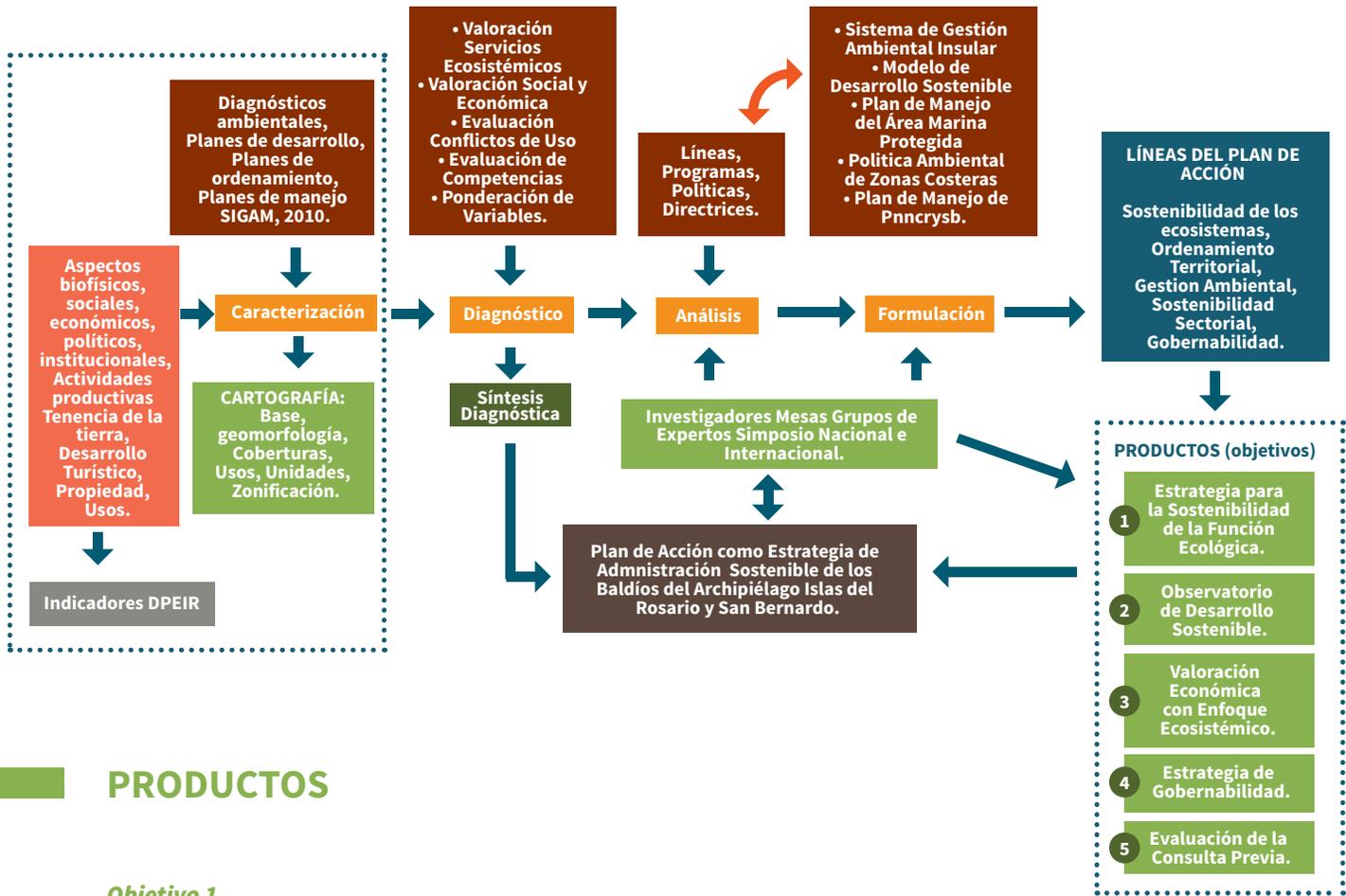
Analizar, evaluar y documentar el proceso de Consulta Previa y sus espacios alternos de concertación, adelantados con los Consejos Comunitarios de Orika e Islote para el desarrollo del proyecto Plan de Acción Participativo Integral como Estrategia de Administración de los baldíos de los Archipiélagos.

Metodología

Para efectos de lograr un proceso lógico de trabajo, el Proyecto se desarrolla en las siguientes cuatro fases:

- 1. Caracterización ambiental**
- 2. Análisis**
- 3. Diagnóstico**
- 4. Formulación**

DIAGRAMA CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO
 Para la Administración Sostenible de los Archipiélagos de ISLAS DEL ROSARIO Y DE SAN BERNARDO



PRODUCTOS

Objetivo 1

Estrategia para la sostenibilidad de la función ecológica

Objetivo 2

Observatorio para el Desarrollo Sostenible

Objetivo 3

Valoración económica con enfoque ecosistémico

Objetivo 4

Estrategia de Gobernabilidad

Objetivo 5

Diagnóstico de la Consulta Previa y recomendaciones para futuros procesos



LINEAMIENTOS PARA UN PROGRAMA DE RESTAURACIÓN DE BOSQUE SECO EN ISLA GRANDE - ARCHIPIÉLAGO NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

En los últimos años se han evidenciado una serie de factores ambientales negativos que amenazan la integridad de los ecosistemas estratégicos y la biodiversidad de los archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, por lo cual el proyecto **PLAN DE ACCIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN SOSTENIBLE** que adelanta la **UJTL** en convenio con el **Incoder**, propone unos lineamientos para la restauración del ecosistema de bosque seco tropical, que contribuya a la sostenibilidad de la función ecológica del Archipiélago.

En los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, este ecosistema se encuentra de manera específica en algunas islas. De la totalidad del área, se estima que tan solo el 17% correspondía a bosque seco tropical, el cual en su totalidad ha quedado reducido a áreas con coberturas altamente intervenidas. Entre los factores relevantes que causan un impacto negativo en el ecosistema de bosque seco tropical se tiene el uso directo e insostenible de la vegetación arbórea (madera para construcciones de diversa índole y leña para la cocción de alimentos), eliminación de coberturas naturales para siembra de especies de uso específico como coco y otros alimentos (autoconsumo o venta) y eliminación de la vegetación nativa para el desarrollo de infraestructura (viviendas, casas de recreo y hoteles) (Flores & Etter, 2003; INVEMAR-MADS, 2012).

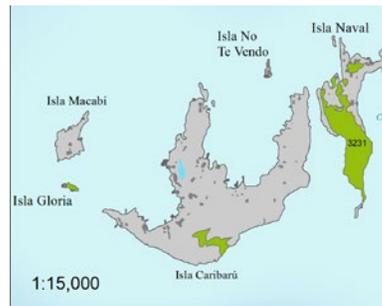
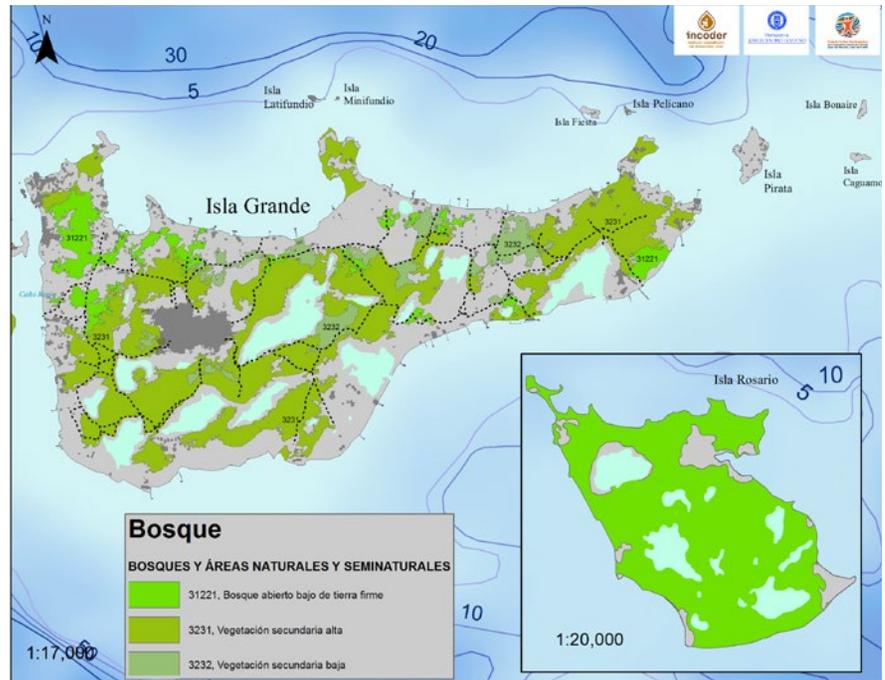
Por lo anterior y teniendo en cuenta la importancia del bosque seco como ecosistema estratégico proveedor de bienes y servicios para el hombre, es importante diseñar e implementar un programa de restauración de este ecosistema, que permita generar herramientas para ayudar a su conservación a mediano y largo plazo. El presente documento contiene una propuesta de lineamientos para este programa.

Aspectos conceptuales

Restauración ecológica: proceso de asistir la recuperación de un ecosistema que ha sido degradado, dañado, destruido o transformado por actividades humanas o agentes naturales a partir de medidas activas (manipulación artificial) y/o pasivas como mitigación de impactos eliminado o retirando los factores tensionantes o los disturbios que causan la degradación para que el ecosistema se regenere por sí mismo (SER, 2004; Vargas, 2008).

Metodología

A partir de información secundaria del bosque seco tropical de los archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo y la cartografía histórica (desde 1954) y actual (2013), y teniendo en cuenta las diferentes metodologías de restauración ecológica, se estructuran los lineamientos para el programa de restauración de este ecosistema.



Cobertura de bosque seco en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario (2013)



La formulación del programa implica el desarrollo de las siguientes actividades, las cuales surgen como propuestas de acción para realizar en el Archipiélago:

- Diagnóstico del ecosistema de bosque seco a restaurar.
- Definición de metas del programa.
- Definición preliminar de especies para la restauración.
- Definición de sitios para la construcción del vivero de Bosque Seco Tropical en Isla Grande.
- Reconocimiento del área.
- Formulación de diferentes escenarios de restauración.
- Evaluación de los requerimientos (técnicos y humanos) necesarios para el programa.
- Planteamiento de indicadores para evaluar el programa.

Propuesta de lineamientos para el Programa de Bosque Seco Tropical (Isla Grande)

El objetivo de este programa es contribuir al restablecimiento de atributos de la estructura ecosistémica de la Isla Grande, que propicien el desarrollo de estados plenamente funcionales, para el disfrute, conocimiento y aprendizaje, por parte de toda la comunidad, y que simultáneamente generen apropiación y valoración entre la comunidad local y los visitantes.

Es importante señalar que los programas propuestos deben ser consultados con las comunidades y que en caso de que deban tener permiso de la autoridad ambiental, deberá cursarse el trámite correspondiente.

ESTRATEGIAS DE LA RESTAURACIÓN

ALMACENAMIENTO Y SUMINISTRO DE AGUA PARA LAS PLANTAS

1. Optimizar los sistemas de recolección y almacenamiento de agua lluvia.
2. Optimizar los sistemas de almacenamiento de agua dulce del continente.
3. Implementar sistemas de obtención de agua dulce a partir del agua del mar.
4. Minimizar la demanda de agua dulce: a partir del uso de coberturas naturales que minimicen la evaporación y con la eliminación de coberturas rastreras no deseables.
5. Maximizar la disponibilidad de agua para los árboles plantados durante la época de lluvia.

PROPAGACIÓN DE MATERIAL VEGETAL

1. Vivero. Se definirá el sitio del vivero tanto en la Isla como en la sede de UJTL de Cartagena.
2. Se deberá definir el tipo de material vegetal a utilizar, por especie: semillas, plántulas en bolsa, plántulas a raíz desnuda, pseudoestacas, estacas.

SIEMBRA DE MATERIAL VEGETAL

1. Tipo de material vegetal: semillas, plántulas en bolsa, pseudo estacas, estacas.
2. Preparación del sitio: ahoyado, subsolado, arado, aplicación de enmiendas o fertilizantes
3. Control de fenómenos climáticos: viento, déficit hídrico

MANTENIMIENTO DE MATERIAL VEGETAL

1. Resiembra
2. Control de fenómenos climáticos: viento, déficit hídrico



Indicadores para la restauración

- % de supervivencia
- Valores de crecimiento (altura)
- Valores de crecimiento diamétrico (áreas basales)
- Valores de cobertura de copa por individuo
- Valores de cobertura por estrato
- Comportamiento fenológico
- Productividad ecosistémica
- Productividad en frutas
- Presencia de regeneración natural

Tres escenarios de acción posibles (como proyectos demostrativos)

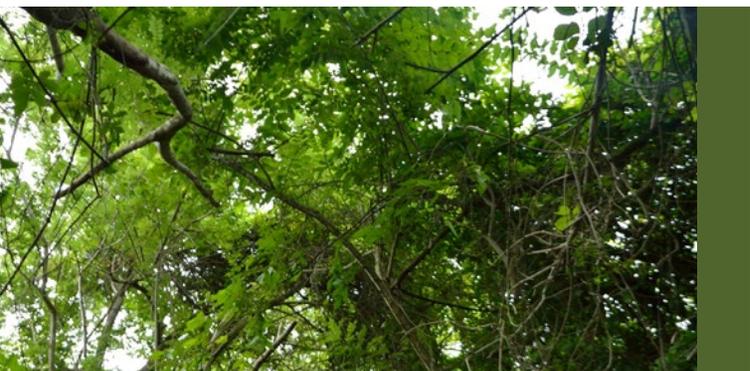
| DESCRIPCIÓN | UNIDAD | Escenarios | | |
|---|--------|------------|--------|---------|
| | | 1 | 2 | 3 |
| Hectáreas restauración | Has. | 2 | 5 | 10 |
| Unidades familiares agrobosques | Unidad | 5 | 10 | 20 |
| Árboles restauración | Unidad | 3000 | 7500 | 15000 |
| Árboles agrobosques | Unidad | 25 | 50 | 100 |
| Hortalizas agrobosques | M2 | 25 | 50 | 100 |
| Coberturas nobles (siembra por semilla) | M2 | 20.000 | 50.000 | 100.000 |

Mano de obra requerida

| DESCRIPCIÓN | Escenarios | | | OBSERVACIÓN |
|------------------------------|------------|-----|-----|--|
| | 1 | 2 | 3 | |
| Vivero montaje | 1 | 1 | 1 | Cuatro personas tiempo completo durante ocho días de trabajo |
| Vivero funcionamiento | 4 | 4 | 4 | Dos personas medio tiempo durante cuatro meses de trabajo |
| Siembra árboles restauración | 8 | 21 | 42 | Número de personas trabajando durante 15 días |
| Resiembra (20% de siembra) | 2 | 4 | 8 | Número de personas trabajando durante 15 días |
| Control malezas / herbáceas | 1 | 3 | 5 | Número de personas trabajando al mes por tres meses |
| Riego | 3 | 8 | 16 | Número de personas trabajando al mes por tres meses |
| Montaje herbáceas | 10 | 20 | 40 | Número de días totales |
| Siembra coberturas nobles | 50 | 100 | 200 | Número de días totales |

Especies potenciales para la restauración

Se cuenta con un listado de 20 especies de bosque seco tropical que podrán ser utilizadas para la restauración (fase vivero y fase trasplante) del ecosistema en Isla Grande. Cada especie cuenta con una ficha técnica que incluye las características, usos, forma de propagación, porcentaje y tiempo de germinación, y métodos de siembra, entre otros atributos y características de las especies (Repizzo & Devia 2008).



| NOMBRE COMÚN | NOMBRE CIENTÍFICO |
|-------------------|--------------------------------|
| Cumulá | <i>Aspidosperma polyneuron</i> |
| Diomate | <i>Astronium graveolens</i> |
| Ceiba Tolúa | <i>Bombacopsis quinatum</i> |
| Resbalamono | <i>Bursera simaruba</i> |
| Guayacán Carrapo | <i>Bulnesia carrapo</i> |
| Cedro | <i>Cedrela odorata</i> |
| Ébano | <i>Caesalpinia ebano</i> |
| Olivo Macho | <i>Capparis indica</i> |
| Icaco | <i>Chrysobalanus icaco</i> |
| Dinde | <i>Chlorophora tinctoria</i> |
| Ceiba | <i>Ceiba pentandra</i> |
| Uvita de playa | <i>Coccoloba uvifera</i> |
| Gomo | <i>Cordia dentata</i> |
| Totumo | <i>Crescentia cujete</i> |
| Matarratón | <i>Gliricidia sepium</i> |
| Guacimo | <i>Guazuma ulmifolia</i> |
| Banco | <i>Gyrocarpus americanus</i> |
| Palo Brasil | <i>Haematoxylum brasiletto</i> |
| Níspero | <i>Manilkara sapota</i> |
| Mamoncillo | <i>Melicoccus bijugatus</i> |
| Retamo Calentano | <i>Parkinsonia aculeata</i> |
| Cañaguatate | <i>Platysmischium pinnatum</i> |
| Michú | <i>Sapindus saponaria</i> |
| Hobo | <i>Spondias mombin</i> |
| Ciruelo | <i>Spondias purpurea</i> |
| Camajón | <i>Sterculia apetala</i> |
| Caoba | <i>Swietenia macrophylla</i> |
| Guayacán Amarillo | <i>Tabebuia chrysantha</i> |



Ejemplo de ficha técnica

| | |
|----------------------------------|--|
| ESPECIE | <i>Astronium graveolens</i> |
| NOMBRE COMÚN | Diomate |
| DESCRIPCIÓN | <p>Árbol también llamado Santacruz, que alcanza una altura de hasta 30 m y DAPs de hasta 80 cm, presenta fuste recto o irregular, a veces ramificado a baja altura, raíces tabloides – contra fuertes - pequeñas. Copa en forma de globo o redondeada, abierta, con ramas bajas, irregulares y ascendentes. Corteza gris clara, lenticelada cuando adulto, brillante y a menudo moteada con manchas más claras, resultado del desprendimiento de pequeñas placas en forma de concha; presenta un exuda una sustancia resinosa, transparente y pegajosa, de olor agrídulce y agradable similar al de las hojas cuando se maceran. Hojas alternas, imparipinadas, de 11 a 30 cm de largo incluyendo el peciolo, con 5 a 15 pares de folíolos, de 4 a 15 cm de largo. Los folíolos son finamente aserrados, verde oscuro el haz y verde pálido el envés. Se vuelven anaranjado rojizos antes de caer durante la estación de sequía. La especie es dioica. Las flores son pequeñas, agrupadas en panículas terminales o axilares, de 10 a 25 cm de largo, con cinco pétalos verde amarillentos. El fruto es una drupa rodeada por un cáliz alado que le sirve de dispersión, de 10 a 15 mm de largo, color azul negro cuando madura, con una sola semilla.</p> |
| USOS | <p>El uso principal es la madera, famosa por su veteado, dureza y durabilidad, para aserrio y construcción, columnas y pilares, vigas para sostener techos, pisos de parquet, escaleras y duelas machihembradas. La madera, de primera calidad en ebanistería, se estima por su gran duración. Se utiliza para la fabricación de muebles finos, puertas, paredes, decoración de interiores, madera tallada, torneados, contrachapados, empaques y embalajes. Se usa para carpintería fina de alta resistencia y durabilidad, la madera ha servido para durmientes, carretas y ebanistería. Otros usos incluyen fabricación de arcos para flechas, mangos de cuchillos y cubiertos, navajas, brochas, cepillos, tacos de billar. Se recomienda para la fabricación de artículos deportivos, bastones, bolos de boliche, culatas para armas de fuego, artesanías, carretes y aisladores.</p> |
| FORMAS DE PROPAGACIÓN | Por semillas. |
| PORCENTAJE DE GERMINACIÓN | Entre el 80% y 90%. |
| TIEMPO DE GERMINACIÓN | Aproximadamente 8 días después de la siembra. |
| MÉTODO DE SIEMBRA | Las semillas se siembran directamente en los envases a una profundidad de 0.8 a 1 cm. |
| MEDIA SOMBRA | A partir del primer mes se debe iniciar paulatinamente la exposición de la planta al sol, a los tres meses ya pueden estar expuestas a luz solar directa. |

Fuente: Manejo de semillas de 100 especies forestales de América Latina Vol 1. Turrialba, Costa Rica Julio, 2000. Nota técnica N° 30.



LINEAMIENTOS PARA EL PROGRAMA DE RESTAURACIÓN DE MANGLAR EN ISLA GRANDE - ARCHIPIÉLAGO NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

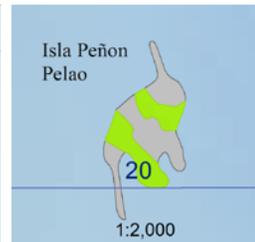
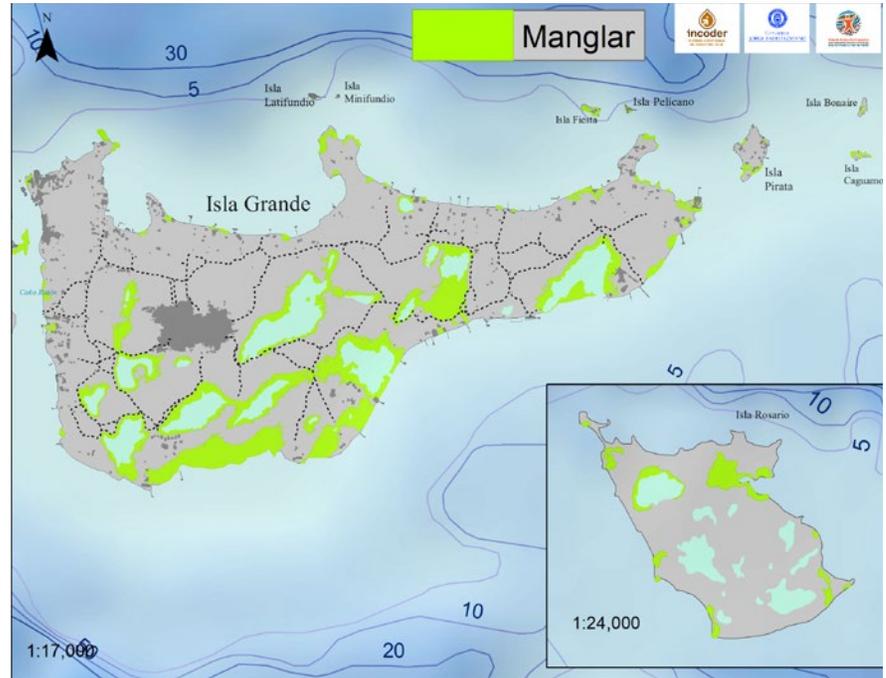
En los últimos años se ha evidenciado una serie de factores ambientales negativos que amenazan la integridad de los ecosistemas estratégicos y la biodiversidad de los archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, por lo cual el proyecto PLAN DE ACCIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN SOSTENIBLE que adelanta la UJTL en convenio con el Incoder propone formular un programa de restauración del ecosistema de manglar, que contribuya a la sostenibilidad de la función ecológica de los Archipiélagos, con el fin de propender por su uso, ocupación y desarrollo sostenible. Es de anotar que este programa deberá ser concertado con la comunidad de Orika y con Parques Nacionales Naturales de Colombia, y en caso de que se requiera permiso de la autoridad ambiental, se cursará el trámite correspondiente

Los ecosistemas de manglar de los archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo están localizados principalmente al sur de las islas, asociados a lagunas costeras. Esta distribución se relaciona a la influencia de los vientos alisios del noreste, los cuales provocan fuertes oleajes al costado norte, impidiendo el desarrollo del manglar. Estos bosques, compuestos por *Avicennia germinans*, *Rhizophora mangle* y *Laguncularia racemosa*, se desarrollan en suelos de tipo calcáreo, en donde las características del terreno marcan la extensión del bosque, por esto, en la mayoría de las islas no es mayor a los 90 m de ancho.

Metodología

La formulación de los lineamientos contempla los siguientes pasos:

- Caracterizar el ecosistema de manglar de Isla Grande, mediante la revisión de fuentes bibliográficas y cartografía histórica y actual, teniendo en cuenta aspectos como distribución, cobertura, fauna asociada y restauración.
- Complementar la caracterización con datos obtenidos de la estación meteorológica M20 Archipiélago Nuestra Señora del Rosario- Bolívar del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés – INVEMAR, ubicada en Isla Tesoro entre los años 2009 y 2012, la información climática de Isla Grande, con base en esta información, se elaboró un climograma con el cual se definieron las épocas adecuadas para la siembra y trasplante de las especies bosque de manglar en la Isla.



Cobertura de manglar en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario (2013)

FASE 1:
Caracterizar el ecosistema de Bosque de Manglar en Isla Grande

FASE 2:
Formular un Programa de Restauración de Bosque de Manglar para Isla Grande

FASE 3:
Implementar el Programa de restauración de Bosque de Manglar.

Alcance

Alcance

Alcance

Caracterización de variables bióticas del Bosque de Manglar.

Caracterización de variables abióticas del Bosque de Manglar.

Identificación de árboles de alto valor ecológico (ej. Árboles de gran tamaño).

Identificación de causas de degradación del Bosque de Manglar.

Socialización con la comunidad de la estructura del Bosque de Manglar y la percepción del mismo en la Isla.

Formulación de pautas para el Programa de restauración de Bosque de Manglar (construcción del vivero, selección de especies, trasplante, densidad de siembra), técnicas de mantenimiento y monitoreo).

Concertación con la comunidad para definir las pautas establecidas en el Programa de Restauración de Bosque de Manglar.

Mesa de trabajo interinstitucional para la socialización del Programa de Restauración del Bosque de Manglar.

Preparación del vivero de Bosque de Manglar. Capacitación a la comunidad sobre la construcción, montaje y mantenimiento del vivero de Bosque de Manglar.

Construcción del vivero de Bosque de manglar. Recolección y siembra de propágulos de manglar. Seguimiento y mantenimiento de las condiciones del vivero de Bosque de Manglar.

Adecuación del área para el trasplante de las plántulas de manglar.

Capacitación a la comunidad sobre el trasplante de las plántulas de manglar al área seleccionada para la restauración del Bosque de Manglar.

Trasplante de plántulas de manglar al área seleccionada para la restauración.

Seguimiento de las plántulas de manglar trasplantadas.



LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE UN PROGRAMA DE SEÑALIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL PARA EL USO Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS ARCHIPIÉLAGOS NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO Y DE SAN BERNARDO

En el caso particular de los archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, el desarrollo incontrolado de actividades como el turismo y el aumento demográfico, han contribuido a la modificación de los ecosistemas presentes en estas islas y han generado una competencia por los bienes y servicios que éstos proveen. A lo anterior se suman los procesos naturales, como por ejemplo la erosión, que incrementan la vulnerabilidad de estos sistemas.

El alcance de este documento es exponer una propuesta con los lineamientos para la formulación y concertación con las comunidades y con las instituciones que tienen competencias en el área, de un

Programa de señalización, seguimiento y control para el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de los archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

El programa consta de un Plan de Acción para el aprovechamiento de los Recursos naturales, el cual incluye una serie de estrategias diseñadas por etapas temporales de acuerdo a las prioridades temáticas, geográficas y por ecosistemas, y a evaluaciones periódicas del grado de avance del Plan.

Este plan se divide en tres subprogramas, tal como se muestra en el siguiente diagrama:

Estructuración de los lineamientos del Programa de señalización, seguimiento y control para el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del archipiélago Islas del Rosario y San Bernardo.

Formulación de los lineamientos del Plan de Acción para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales.

Formulación de los lineamientos del subprograma de regulación y control para el aprovechamiento de los recursos naturales del Archipiélago.

Formulación de los lineamientos del subprograma de zonificación y elementos de señalización terrestre, embarcaderos marinos y productos divulgativos alusivos al Archipiélago.

Formulación de los lineamientos del subprograma de mantenimiento preventivo para el sistema de señalización terrestre y embarcaderos marinos.

Aspectos conceptuales

Señalización: conjunto de señales, indicaciones o advertencias de carácter informativo.

Señalética: conjunto de señales o símbolos que tienen como fin guiar, orientar y organizar a una(s) persona(s) en aquellos puntos del espacio que planteen dilemas de comportamiento.

Zonificación: subdivisión de espacios geográficos que se planifican y determinan de acuerdo con los objetivos y características naturales. Su objetivo es el manejo especial a fin de garantizar la adecuada utilización y perpetuación de los recursos naturales.

Programa de Seguimiento y Control: se requiere para determinar la aparición de cambios en el ambiente atribuibles al desarrollo de actividades y para verificar el cumplimiento de los parámetros de calidad ambiental establecidos en la normativa legal vigente.

Uso Sostenible: utilización de las especies y de los ecosistemas basada en el principio de que el ritmo de utilización no supere su capacidad de regeneración.

Metodología

A partir de información secundaria del área; cartografía histórica de Isla Grande (1957, 1976, 1983, 1996), Tintipán (1954, 1977) y actual (2012, 2013); junto con la revisión de la normatividad nacional y diferentes documentos referentes a zonificación (Política para el Manejo Integrado de la Zona Costera, Resolución 018 de 2007

-UAESPNN-, Cardique-UJTL 2010, Decreto 2372 de 2010 -MAVDT-, Resolución 0531 de 2013 -MADS-), se estructuró una propuesta de lineamientos para formular, concertar y adoptar este programa.

Para la formulación del Programa de Señalización, Seguimiento y Control que permita el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de los Archipiélagos, se debe fomentar una participación concertada de cada uno de los actores que hacen parte de éste, con el fin de obtener un análisis detallado del territorio y un método eficaz de llevarlo a cabo.

Las etapas necesarias para llevar a cabo este programa son:

Etapas de preparación: donde se define el área de estudio y sus límites, se determinan los objetivos, se conforma el equipo técnico y se identifican los actores.

Etapas de Formulación y Adopción: de lineamientos de los subprogramas y el plan que va inmerso dentro de la formulación del programa, en esta etapa se incluyen las estrategias y acciones que se llevarán a cabo para el desarrollo del objetivo.

Etapas de implementación: de los subprogramas y el plan.

Etapas de evaluación del desarrollo del programa: incluye revisión del plan y de los subprogramas y el monitoreo del aprovechamiento de los recursos naturales.

Plan de Acción para el aprovechamiento de los recursos naturales de los Archipiélagos

El Plan abarca el periodo comprendido entre los años 2014 y 2020, con metas y actividades en el corto plazo (3 años) y mediano plazo (6 años) que se enmarcan dentro de tres estrategias, a saber:

Estrategia 1: aumentar el conocimiento mediante el apoyo y ejecución de la investigación de los recursos naturales de los archipiélagos bajo criterios y métodos homologados, complementados con la acción participativa de la comunidad y entidades que tengan injerencia en el área, propendiendo al fortalecimiento de la capacidad de uso sostenible.

Estrategia 2: promover, orientar y coordinar acciones tendientes a la capacitación en el uso sostenible de los recursos naturales de los archipiélagos, mediante el desarrollo y fortalecimiento de los recursos humanos y técnicos.

Estrategia 3: desarrollar y poner en marcha el Programa de Señalización, Seguimiento y Control que permita el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, así como un sistema de evaluación periódica del mismo para verificar los avances obtenidos.

Subprograma de regulación y control para el aprovechamiento de los recursos naturales de los Archipiélagos

El objetivo de este subprograma es la definición y establecimiento de manera concertada y participativa de estrategias, mecanismos, herramientas y procesos que

promuevan y garanticen el aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica, así como lineamientos que regulen y controlen el buen funcionamiento de dichas prácticas con el fin de cuidar y preservar el medio ambiente de los archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

El Programa se ha concebido a partir de tres actividades (revisión y planificación; elaboración y puesta en marcha) cuyo desarrollo está determinado por el cumplimiento de productos específicos para cada una, con el fin de generar un documento que contemple normas consensuadas por los diferentes actores que permitan el aprovechamiento de dichos recursos.

Subprograma de zonificación y elementos de señalización terrestre, embarcaderos marinos y productos divulgativos alusivos a los Archipiélagos

El objetivo de este subprograma es proveer información de la interpretación ambiental de los baldíos de los Archipiélagos, a través de la generación de un sistema de señalización y productos alusivos al mismo.

Subprograma de mantenimiento preventivo para el sistema de señalización terrestre y embarcaderos marinos

El objetivo de este subprograma es proveer información sobre el mantenimiento que permita la máxima duración del sistema de señalización terrestre de los Archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.



VALORACIÓN ECONÓMICA CON ENFOQUE ECOSISTÉMICO

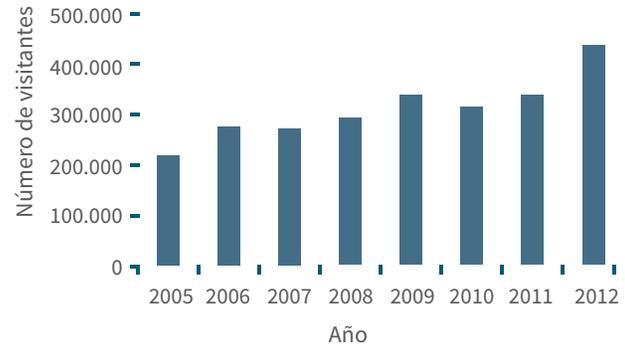
El turismo en áreas protegidas constituye una oportunidad para la conservación de la biodiversidad, a través del aporte a la sostenibilidad financiera de dichas áreas, e igualmente constituye una oportunidad de desarrollo económico para los habitantes de zonas al interior o alrededor de las áreas protegidas.

Los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo son un mosaico de ecosistemas único mundialmente. La presencia de ecosistemas marinos y terrestres de alta productividad y biodiversidad proveen beneficios tangibles e intangibles a turistas nacionales e internacionales y a sus habitantes, contribuyendo a su bienestar económico y calidad de vida.

En el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario el turismo es la principal actividad económica de los asentamientos, mientras que en el de San Bernardo es la segunda (MADS, 2012; CRCCB, 2008). El 39% de los habitantes de las Islas del Rosario (total 773 habitantes) se dedican al sector turismo y servicios asociados y el 23% lo hace en las Islas de San Bernardo (637 habitantes) (Rivera, 2010).

El Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo (PNNCRSB) tienen unas de las tasas de visitas más altas de los Parques Nacionales Naturales de Colombia, con un promedio anual de 340.800 turistas; 88% nacionales y 12% extranjeros (SITCAR, 2013, Mendoza et al., 2011). Entre el 2005 y el 2012 se ha presentado un aumento en la cantidad de visitas anuales.

No obstante, existe amplia evidencia de que un turismo no planificado o mal manejado puede



Número de visitas anuales al PNNCRSB (incluye turistas nacionales y extranjeros) en el periodo (2008-2012), adaptado de SITCAR (2013) y TNC-INVEMAR (2012).

convertirse en una amenaza para las áreas protegidas y los asentamientos allí ubicados, al generar impactos tanto ecológicos (deterioro significativo de ecosistemas, alteraciones de ciclos de vida de especies, etc.) como socio-culturales (distribución poco equitativa de beneficios económicos, pérdida de identidad cultural, etc.).

En los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo algunas actividades relacionadas al turismo y otros factores naturales y de origen antrópico, han impactado la provisión de servicios ecosistémicos. Estos servicios incluyen: provisión de pescados y mariscos, control de inundaciones, capacidad de mitigación del cambio climático; provisión de hábitat para especies únicas que soportan el funcionamiento de los ecosistemas locales, espacio para recreación y esparcimiento en playas y la realización de actividades



como el buceo; y además, reafirma el sentido de pertenencia e identidad de las poblaciones autóctonas. Algunos de estos servicios tienen un valor común para la sociedad, por ejemplo, el precio por kilogramo de pargo o el metro cúbico de leña. Pero existen otros servicios, como el control de inundaciones o la importancia del pez loro en el arrecife de coral, que usualmente no son contemplados en planes de negocio ni en políticas públicas.

A esto se suma que los diferentes actores de la sociedad valoran en distinta medida los beneficios brindados por los ecosistemas, por ejemplo, para unas personas los archipiélagos son importantes por su belleza mientras que para otras lo son por el sustento económico que derivan de él. En consecuencia, la mayoría de los beneficios de nuestros ecosistemas son subvalorados en aras de los beneficios económicos a corto plazo, sacrificando así los beneficios e intereses sociales a largo plazo.

Por lo anterior, para **Incoder** “resulta conveniente que la formulación de la valoración económica de los Archipiélagos sea realizada con el fin de propender por la administración sostenible de las zonas intangibles, incluyendo aquellas áreas objeto de recuperación natural y de recreación general, que hacen parte de los baldíos de las Islas del Rosario”.

A pesar de que es evidente que existen algunas funciones de los espacios naturales cuya valoración económica es muy difícil de desagregar, o incluso de medir con precisión, como por ejemplo su papel en la regulación de los ciclos hidrológicos, o su contribución a la biodiversidad global, la valoración de algunas funciones concretas puede ayudar a una gestión más eficiente de los espacios, con la finalidad de contraponer los costos de la conservación de las funciones con los beneficios monetariamente medibles.

En este sentido, la valoración económica es importante para el Plan de Acción de los Archipiélagos porque:

- Provee bases para la formulación e implementación de planes, programas y estrategias ambientales.
- Contribuye a la toma de decisiones a nivel local, regional y nacional.
- Permite hablar un idioma común entre los distintos sectores de la sociedad.

Aspectos conceptuales

Valoración económica:

Incluye una serie de técnicas que permiten asignar un valor monetario a los valores de uso y valores de no uso que hace la sociedad. Por ejemplo, permite determinar el valor anual de la industria pesquera y turística en los archipiélagos, permite determinar las pérdidas económicas por el mal manejo de aguas residuales, el incremento de costos en infraestructura por erosión costera, entre otros.

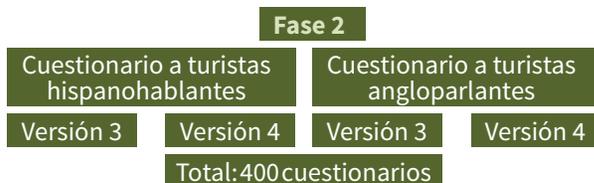
Valoración contingente:

Esta técnica se basa en un cuestionario con una serie de preguntas sobre las variables demográficas, económicas y preferencias ambientales del encuestado, adicionalmente se presenta una serie de programas a implementar acompañadas de un precio. El entrevistado debe escoger la combinación de programas que se ajuste más a sus preferencias ambientales y su disponibilidad a pagar.

Metodología

- Método de valoración contingente.
- Ecosistemas que se tienen en cuenta: arrecife de coral, manglar, bosque seco y litoral rocoso y arenoso.
- Adicionalmente se valorará la ayuda a la población local y la experiencia turística.
- Se llevó a cabo un pre-test con el fin de ajustar el instrumento y las tarjetas de apoyo para la aplicación del mismo.
- El cuestionario final se aplica a turistas nacionales e internacionales que visiten el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo, y vía electrónica a los habitantes de las principales ciudades de Colombia.

Encuestas a turistas nacionales e internacionales que visiten el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo



Avances en la Valoración económica

- En abril y mayo de 2013 se realizó la fase de estudios previos. En esta se aplicaron tres modelos de encuestas (Modelos A, C-1 y C-2), con sus correspondientes tarjetas. Cada modelo se aplicó a 50 turistas (colombianos y extranjeros no anglosajones), lo que da un total de 150 encuestas. Previamente la encuesta había sido probada con un grupo de enfoque conformado por turistas con ese perfil, y que ya había visitado el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo.
- Se elaboraron las encuestas definitivas para aplicar a los turistas para la valoración económica de los ecosistemas, así como sus correspondientes tarjetas, lo cual contribuirá a definir las preferencias y valoración de los turistas sobre las políticas de desarrollo sostenible en los Archipiélagos.
- En el mes de septiembre se capacitaron seis encuestadoras bilingües y se inició la aplicación de encuestas definitivas para la población de Colombia.

ESTRATEGIA DE GOBERNABILIDAD PARA FORTALECER LA ADMINISTRACIÓN SOSTENIBLE DE LOS BALDÍOS DE LOS ARCHIPIÉLAGOS DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO Y DE SAN BERNARDO

El convenio INCODER-UJTL, diseña un Plan de Acción orientado a fortalecer la capacidad de la institución para administrar sosteniblemente los baldíos de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. En ese contexto ha dispuesto la formulación de una estrategia de gobernabilidad, que desde las competencias del INCODER contribuya a la formulación e implementación de instrumentos de planificación y gestión para ese territorio. Este objetivo específico plantea:

*“Proponer una **Agenda de Mejores Prácticas de Gobernabilidad**, a partir de concertar con actores institucionales y sociales criterios de evaluación de la eficacia y legitimidad de las políticas e instrumentos diseñados para reforzar la administración sostenible de los baldíos del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”*

MARCO CONCEPTUAL

En este documento, para elaborar la hipótesis o explicación tentativa del problema de gobernabilidad se ha partido de formular la siguiente pregunta de enfoque:

¿Las políticas públicas y los instrumentos (normativos, financieros y administrativos) diseñados y ejecutados en los últimos años, han contribuido a reforzar con eficacia

y legitimidad los propósitos ambientales, sociales y económicos (la estabilidad) de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo?

En este caso, la pregunta de enfoque permite “operar”, para la explicación tentativa del problema, el marco conceptual adoptado:

“Si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas. Este refuerzo, a su vez, puede ser positivo o negativo, según el sistema transforme las necesidades ciudadanas en políticas públicas de forma más o menos efectiva o, como se discutirá al final de este trabajo, dicha transformación se adapte a unas normas más o menos democráticas” (Prats, 2006).

En el presente trabajo nos interesa esta definición, por dos razones: Porque permite superar posturas dicotómicas alrededor de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, colocándolos en cambio, en un plano relacional de medio a fin que es comprobable empíricamente; y porque, correlativamente, pone de manifiesto que el empleo

de estos dos conceptos como herramientas de análisis resulta más eficaz, tratándose de un gobierno o una porción de éste.

No sería posible utilizar la gobernabilidad como instrumento de análisis sin describir el sistema a analizar y, especialmente, sin enunciar los propósitos de ese sistema que deben ser reforzados por las políticas públicas.

El sistema objeto de análisis son los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. Para este caso importa significativamente establecer cuáles son sus propósitos sociales, económicos y ambientales.

Definida así la Visión de los Archipiélagos estaremos en condiciones de verificar si las políticas públicas están dirigidas o no a fortalecer las finalidades del sistema y si la interacción de los actores estratégicos y el entramado institucional le transmiten al sistema la capacidad para conservarse y autoreforzarse.

De forma provisional, y como referente para la interlocución con quienes participan en el diseño de esta estrategia, se propone como propósitos de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo los siguientes:



Identificación provisional de algunos propósitos de los Archipiélagos, como referente de evaluación de la eficacia y legitimidad de las políticas e instrumentos.

| DIMENSIONES DEL SISTEMA | PROPÓSITOS |
|---|--|
| ECOSISTEMAS | Ecosistemas valiosos protegidos, conservados y aprovechados sosteniblemente. |
| USOS CLAVES | Destino turístico nacional e internacional, competitivo, ambientalmente sostenible y socialmente inclusivo. Poblaciones pesqueras recuperadas y aprovechamiento del recurso pesquero ordenado y sostenible (un estado fuerte y una comunidad empoderada). |
| TERRITORIO | La propiedad del territorio está clarificada, la ocupación ha sido ordenada, legalizada y es sostenible, las tendencias demográficas están reguladas. |
| INTERACCIÓN ACTORES SOCIALES (ÉTNICOS)/ ESTADO | Los actores sociales en general y los grupos étnicos en particular ejercen conscientemente derechos y deberes, están empoderadas en la administración sostenible de su territorio y legitiman las actuaciones del Estado, que provee condiciones pertinentes con su identidad cultural y étnica para su crecimiento material y espiritual. |

El papel que cumplen los propósitos así enunciados es el de servir de referente para evaluar la eficacia y la legitimidad de las políticas públicas y de las competencias institucionales, implementadas y ejercidas en los Archipiélagos, en un techo temporal dado.

Por estas razones metodológicas los propósitos no están redactados en infinitivo como acciones a alcanzar, sino como estados ya alcanzados, que sí permiten en el futuro verificar si las políticas públicas han contribuido a reforzarlos o no.

En esta perspectiva, las variables a observar son:

la **EFICACIA** de las políticas públicas e instrumentos para reforzar los propósitos del sistema.

La **LEGITIMIDAD**, o el grado de aceptación o apoyo que los actores estratégicos deparan a esas políticas e instrumentos.

Y la **ESTABILIDAD** o el reforzamiento que ofrecen al sistema esas políticas e instrumentos.

Más específicamente, y a manera de ejemplo, podría formularse la pregunta:

¿Las políticas públicas y el ejercicio de las competencias institucionales durante los últimos años han contribuido con eficacia y legitimidad a reforzar el propósito de los Archipiélagos de ser un destino turístico nacional e internacional competitivo, ambientalmente sostenible y socialmente inclusivo?

Y así para cada uno de los propósitos enunciados.

Expresado en otros términos, de lo que trata este estudio es el de establecer, primero, la eficacia

de las políticas públicas e instrumentos para reforzar esos propósitos. Y, segundo, establecer la legitimidad, es decir, el grado de aceptación, obediencia y apoyo que alcanzan esas políticas, como condición de reforzamiento de los propósitos del archipiélago. Condiciones que se derivan de la interacción entre el entramado institucional y los empresarios y operadores del turismo, y las comunidades étnicas, especialmente.

APROXIMACIÓN AL PROBLEMA

En los Archipiélagos hay dos hechos que se resisten a toda controversia y que están profusamente documentados en diferentes fuentes y desde hace varias décadas: La tendencia progresiva hacia el deterioro de los ecosistemas y la debilidad institucional para administrarlos.

En solo 727 hectáreas emergidas que mayormente corresponden a baldíos reservados de la Nación, coexisten en el ejercicio de sus competencias un número importante de entidades y diversos instrumentos de gestión y planificación de diferentes jerarquías. Este territorio se extiende a 120 mil o a 558.610 hectáreas cuando se trata de la delimitación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo o del Área Marina Protegida, respectivamente.

Concurren así tres poderosos instrumentos que debieran contribuir al ordenamiento del territorio, a la protección de sus ecosistemas y para hermanar a las personas con la base natural: La declaración de Parque Nacional Natural, a través del Acuerdo 026 de 1997, la declaración de Área Marina Protegida, mediante Resolución 679 de 2005; y la condición pública de la propiedad, por tratarse, como ya se dijo, de baldíos reservados de la nación, vocación refrendada en varias oportunidades por el Consejo de Estado (Sentencia de noviembre de 2011).



Sin mencionar, por supuesto, la condición de que este territorio insular está bajo la jurisdicción político-administrativa del Distrito de Cartagena, entidad que a veces pareciera percibir con estupefacción e impotencia la evolución de las actuaciones administrativas en sus corregimientos, y sobre quien recaer, principalmente, la responsabilidad de la calidad de vida de sus comunidades.

El Modelo de Desarrollo Sostenible -en fase de diseño-, y el Plan de Manejo del Área Marina Protegida, ambos bajo la tutela del Ministerio del Ambiente; el Plan de Manejo de Parques Nacionales, los instrumentos de administración de los baldíos a cargo del **Incoder**, el Plan de Acción de Cardique, así como los planes de Desarrollo y de Ordenamiento del Distrito de Cartagena, son solo parte del esfuerzo por dar respuestas institucionales a las demandas de la base natural y de las comunidades nativas, quienes organizadas en Consejos Comunitarios, recientemente han visto reforzados sus derechos étnicos y culturales.

Y en este punto, es digno resaltar que justamente ha sido la compulsa de decisiones judiciales o la intervención reiterada de organismos de control, una forma peculiar para dar impulso o modelar la administración en los archipiélagos. El Consejo de Estado, en diversas ocasiones, pero especialmente en sentencia de noviembre de 2011, o la Corte Constitucional con la sentencia T-680 de 2012, o la Contraloría o la Procuraduría, según el caso.

El turismo es tal vez el tensor que le imprime mayor motricidad al sistema. Básicamente, en su modalidad de “sol y playa”, esta actividad no solo tiene una alta relación con la oferta de servicios ecosistémicos, sino también con las tendencias de ocupación del territorio, la disputas sobre su propiedad y la distribución de ingresos en la sociedad cartagenera, incluida la población insular, por supuesto.

Según cifras aportadas por la Corporación Turismo Cartagena de Indias, 440.553 visitantes, en el año 2012, pagaron, en “La Bodeguita”, el principal muelle de abordaje de turistas de Cartagena hacia las islas, una cifra aproximada a 35 mil millones de pesos. En el 2008, el número de visitantes que ingresaron a territorio insular por ese sitio fue de 297.410 personas. En el año 2012 hubo un incremento del 30 por ciento respecto de 2011 (SITCAR, 2013) Se observa una tendencia inquietante de incremento del número de visitantes año a año, de un turismo de “volumen”, de aparente baja competitividad y de escasa incorporación de determinantes ambientales.

Las inversiones públicas en infraestructura vial en Barú constituyen un gran estímulo al crecimiento inmobiliario y del sector turístico. Es de preverse que Barú se convierta en una fuente de nuevos visitantes al Archipiélago.

La administración del territorio es otro factor de alta incidencia tanto en las tendencias de su ocupación, infraestructuras y poblamiento, como en la definición de cuál es el tipo de turismo que se estimula o desestimula en términos de su competitividad y de su sostenibilidad ambiental.

Desde la aparente inestabilidad jurídica que invocan los inversionistas y operadores turísticos en las reglas de juego para acceder al usufructo del territorio, pasando por la incertidumbre en los criterios de sostenibilidad ambiental territorial que animan las próximas declaraciones de propiedad colectiva sobre la tierra, hasta la escasa consecuencia práctica de los estudios de capacidad de carga y de los modelos de zonificación formulados.

Sumados a otras expresiones de manejo del territorio como la ausencia de estudios de evaluación ambiental

estratégica a los que deba someterse el desarrollo de la actividad turística en su conjunto; la profusión de ocupaciones indebidas y la falta de conexidad entre los planes de manejo ambiental incluidos en los contratos de arrendamientos de baldíos, por un lado, y las directrices ambientales más amplias, por el otro, ofrecen una radiografía de la manera como concurren las entidades en la administración territorial.

Las preocupaciones por los efectos inquietantes de esta tendencia la expresan algunos observadores entrevistados cuando se interroga si las densidades de ocupación en el Archipiélago seguirán el ejemplo de Santa Cruz de El Islote.

Igualmente resultan sensibles las decisiones que se toman en la administración de la interacción entre los actores sociales y económicos con el Estado, en los Archipiélagos.

Es decir, la forma como se estructuran y administran las relaciones de poder y el grado de aceptación o rechazo que deparan los actores sociales, y aún los institucionales, al ejercicio de las competencias de las entidades y a los instrumentos normativos.

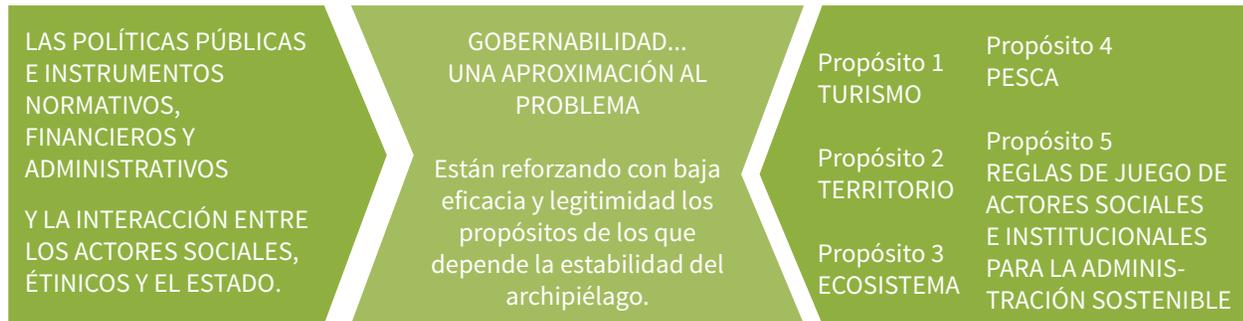
Cuatro ejemplos:

- Casi a diario se generan tensiones entre las comunidades y las instituciones por el decomiso de los peces capturados. Está documentado que las poblaciones de peces tienden a un estado crítico de conservación, pero como en una cinta sinfín las instituciones porfían durante años en la aplicación de normas que han probado que no corresponden con la realidad, y durante años los pescadores persisten en su actividad, justificándola en sus necesidades alimenticias, sus costumbres, en la inexistencia de alternativas de ingreso o en la incapacidad institucional para hacer que todos por igual cumplan con las normas.
- Igual suerte corren las normas y competencias cuando se trata de mitigar o regular el impacto de los operadores turísticos en los ecosistemas.
- Adicionalmente, a pesar de la existencia de normas de rango constitucional y legal, y de una sentencia específica de la Corte Constitucional, ya citada, que reconoce los derechos étnicos a la población de Orika en Isla Grande, todavía pareciera existir dudas en algunos actores institucionales y sociales sobre si resulta conveniente o inconveniente el reforzamiento de la diversidad cultural y de la condición étnica como medio para la administración sostenible de los Archipiélagos.
- Y por último, los esfuerzos por establecer una estructura formal o informal de administración del Archipiélago, que articule a instituciones y a actores sociales y económicos para acordar e implementar una agenda estratégica, han resultado hasta ahora poco eficaces.

Mención aparte merecen los aportes de sedimentos del Canal del Dique como tensor de los arrecifes de coral y de los ecosistemas asociados. Aunque baste decir que ante la aparente imposibilidad, hasta ahora, de intervenir sus efectos por parte del Estado, los formuladores de instrumentos de gestión y de planificación para el territorio insular se limitan a registrarlo como “factor exógeno”, que como tal debe ser ignorado a escala local y regional.

HIPÓTESIS O EXPLICACIÓN TENTATIVA DEL PROBLEMA

La siguiente figura permite ilustrar la hipótesis de trabajo:



Metodología propuesta

Habitualmente, los estudios sobre gestión ambiental o administración sostenible de territorios costeros o insulares proponen respuestas de manejo (a través de programas, proyecto, planes) a los impactos que sufre el medio natural o las personas.

Este estudio de gobernabilidad no se ocupa de proponer nuevas respuestas para esos impactos. Si no que enfoca su esfuerzo en preguntarse por qué esas respuestas (Políticas, programas, proyectos, planes) no producen un resultado eficaz y legítimo en el reforzamiento del sistema, en su estabilidad.

Es decir, el estudio se enfoca en la calidad de las decisiones y de los procesos, en los intereses que motivan las interacciones de los actores estratégicos,

y en la eventual captura, por parte de esos actores, de las políticas públicas.

Por esta razón, la selección de la muestra, la recolección de los datos y el diseño de la investigación, está dirigida a observar y analizar las percepciones de quienes habitualmente intervienen o participan en la formulación y ejecución de esas decisiones.

Eso explica que la presente investigación adopte el enfoque cualitativo y el diseño de Investigación-Acción. Se espera que los involucrados participen de los análisis y de las medidas correctivas, y de la eventual incorporación de esas mejores prácticas a su quehacer institucional.

DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO A LA COMPETENCIA DEL INCODER Y SU RELACIONAMIENTO CON EL DISEÑO DEL MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y CON EL PLAN DE MANEJO DE ÁREA MARINA PROTEGIDA

El estudio de gobernabilidad interviene, desde las competencias del Incoder, variables que son comunes al Modelo de Desarrollo Sostenible y al Plan de Manejo del Área Marina Protegida. Ahora bien, tales variables se abordan desde el enfoque conceptual descrito con la intención de contribuir a instrumentos de gestión y de planificación de mayor envergadura y responsabilidades como el Modelo de desarrollo Sostenible.

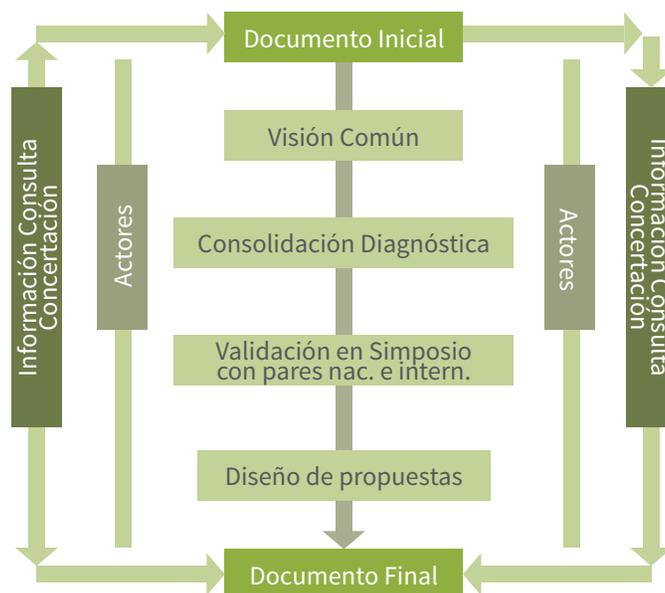
Para preguntarse por ejemplo:

El Incoder, al rediseñar el modelo de administración de los baldíos, ¿Qué tipo de “señales” debe emitir para tener incidencia en los atributos de competitividad, sostenibilidad e inclusión social del Archipiélago como destino turístico nacional e internacional?

Al incorporar sistemáticamente el Incoder los criterios de la función ecológica de la propiedad en la administración de los baldíos ¿Qué instrumentos deberán adoptarse conjuntamente con el resto de la institucionalidad y los actores sociales para la administración sostenible de los ecosistemas?

PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL DOCUMENTO FINAL

Para adelantar el estudio se dispone de un documento inicial para la formulación de la estrategia, cuya función es la de servir como referencia para la interlocución y validación con actores institucionales y sociales. Este proceso se describe así:





INCODER Y LA UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO GARANTIZARON EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES DE LOS ARCHIPIÉLAGOS DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO Y DE SAN BERNARDO

¿Qué es la Consulta Previa?

Es un proceso de diálogo y concertación intercultural, que busca garantizar la participación previa, libre, informada y legítima de las comunidades étnicas en la toma de decisiones de proyectos, obras, actividades, medidas administrativas y legislativas que se pretendan desarrollar en sus territorios ocupados ancestralmente, y busca además compatibilizar derechos.

Sus principales características son:

- 1. Es un derecho fundamental**
- 2. Es una obligación del Estado**
- 3. Derecho y deber de las comunidades étnicas**
- 4. Es un proceso.**

En medio de un proceso participativo y respetando las garantías constitucionales, el Incoder y la Universidad Jorge Tadeo Lozano llevaron a cabo la Consulta Previa con los Consejos Comunitarios de Orika y Santa Cruz de Islote, comunidades afrodescendientes que habitan los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

En este espacio, se consultó previamente el Proyecto Plan de Acción Participativo Integral como Estrategia de Administración Sostenible de los baldíos del

Archipiélago Islas del Rosario y San Bernardo, siendo el principal objetivo de esta Consulta Previa involucrar a las comunidades en la evaluación y modificación del diseño planteado en aras de poner en marcha un proyecto incluyente y con enfoque diferencial, uno de los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

El desarrollo de este proceso estuvo coordinado por el Ministerio del Interior, a través de su Dirección de Consulta Previa, órgano del Estado que garantiza la protección de los derechos colectivos y fundamentales de las comunidades étnicas (Decreto 2893 de 2011).

Entre los deberes y obligaciones de los actores que participan en el proceso, está cumplir de buena fe y de manera estricta los principios orientadores de la Consulta Previa, que son:

- 1. Legitimidad**
- 2. Transparencia**
- 3. Participación**
- 4. Representatividad**
- 5. Entendimiento intercultural**
- 6. Unidad e integralidad**
- 7. Oportunidad**
- 8. Pluralismo jurídico**



¿Quiénes son los actores que deberán participar en los procesos de Consulta Previa?

- La(s) comunidad (es) étnicas certificadas
- Ministerio del Interior (Dirección de Consulta Previa): responsable de garantizar la protección de los derechos involucrados en el proceso
- Entidad (es) o empresa (s) responsable del proyecto que se pretende desarrollar: este actor puede ser público, privado, persona natural o jurídica
- Ministerio Público (Personería, Procuraduría, Defensoría del Pueblo): como veedor del cumplimiento de manera estricta de los mecanismos de protección de los derechos involucrados, este último por orden jurisprudencial (Sentencia T.129 de 2011).

¿Mediante qué parámetros se desarrolla el proceso de Consulta Previa?

Se realiza a través de las recomendaciones establecidas en la Directiva Presidencia 01 de 2010.

Las etapas son las siguientes:

- 1. Pre-consulta**
- 2. Apertura**
- 3. Identificación de Impactos y Medidas de Manejo**
- 4. Pre-acuerdos**
- 5. Protocolización**
- 6. Seguimiento de Acuerdos**
- 7. Cierre.**

Cabe mencionar que si la comunidad étnica a consultar no se ajusta a este parámetro, ellos están en plena facultad de elegir el mejor mecanismo que asegure una efectiva participación de todos los miembros de la comunidad.

Fortalezas del proceso de Consulta Previa con las comunidades de Orika y Santa Cruz de Islote.

1. Autonomía:

las comunidades establecieron la forma de participación en el marco del proceso de Consulta Previa.

2. Diversidad lingüística:

En todos los documentos elaborados en el proceso de Consulta se resalta el valor lingüístico que particulariza a cada una de las comunidades consultadas (Orika y Santa Cruz de Islote).

3. Interculturalidad:

Durante el proceso se conoció y protegió la cultura propia de las comunidades sin dejar de lado el enriquecernos de manera dinámica y recíproca de otras culturas, conservando el respeto mutuo.

4. Flexibilidad:

Construcción de un proyecto en conjunto, acorde con los valores culturales, necesidades y particularidades de las comunidades de Orika y Santa Cruz de Islote.

5. Progresividad:

Se estableció una dinámica que nos permitió articular de forma coherente los intereses de las comunidades y el Proyecto Incoeder –Tadeo, para contribuir al desarrollo sostenible de los Archipiélagos.

6. Solidaridad:

Como grupo humano al servicio del Estado y la sociedad, el equipo Incoeder-Tadeo siempre estuvo presto a coadyuvar con las comunidades para que su participación fuera de acuerdo a exigencias lógicas, para su fortalecimiento como comunidades étnicas.

En conclusión:

- El **Incoder** ha generado espacios promoviendo la participación comunitaria, con el fin de lograr un proceso de deliberación y concertación transparente, siguiendo los lineamientos establecidos por el Ministerio del Interior y dando oportunidades a las instituciones involucradas en el proceso de la Consulta Previa.
- El ejercicio realizado durante la Consulta Previa adquiere una dimensión relevante en el aprendizaje institucional, contribuyendo a trazar hojas de ruta más coherentes con el territorio y estableciendo enfoques y visiones que alimentan y llenan de sentido la misión de éstas entidades.
- El **Incoder** y la UJTL consideran enriquecedor el tiempo de relacionamiento intercultural durante el desarrollo de la Consulta Previa y los espacios de acercamiento previos a este proceso, y reconocen las reflexiones y valoraciones de la comunidad.
- La autonomía y el derecho al desarrollo propio enmarcan la decisión de la comunidad, y en este sentido las actividades consultadas no se llevarán a cabo en el territorio, en el marco de este Proyecto.





Plan de Acción Integral

para la Administración Sostenible de los Archipiélagos
Islas del Rosario y San Bernardo

Conoce más sobre nuestros archipiélagos
observatorioirsb.org

ISBN: 978-958-725-132-6



MinAgricultura
Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural

100 AÑOS

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



incoder
instituto colombiano
de desarrollo rural



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO

Convenio de cooperación N°675 de 2012 (para el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas celebrado entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER y la Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano).