



SALIDA Nro.: 75156 Fecha: 15-05-2012 COL
FRANK PEARL - MINISTRO DE AMBIENTE Y DES
MINISTERIO AMBIENTE VIVIENDA DESAR TERRI
CALLE 37 N.8 - 40 - SOSTENIBLE
BOGOTA D.C.

DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Bogotá, D.C., 15 MAY 2012
111036-ODAN

Doctor

FRANK PEARL

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible
E.S.D

Doctora

AURY GUERRERO BOWIE

Gobernadora

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
E.S.D.

Doctora

ELIZABETH TAYLOR JAY

Directora General

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
E.S.D

Referencia: Reserva de Biosfera *Seaflower*

Respetados Doctores:

En ejercicio de la función preventiva consagrada en los artículos 277 y 278 de la Constitución Política de Colombia, así como en la Ley 262 de 2000, la Procuraduría General de la Nación tiene, entre muchas de sus obligaciones, la de promover la defensa del patrimonio público, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, la defensa de los derechos fundamentales y la de los derechos colectivos, en especial el derecho a gozar de un ambiente sano.

En desarrollo de sus competencias, y dada la complejidad de la problemática social, económica y ambiental que se viene presentando en los últimos años en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Procuraduría General de la Nación, a través de la Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, ha venido estudiando detenidamente dicha situación, en especial la que tiene que ver con la condición de Reserva de Biosfera *Seaflower* que orgullosamente ostenta el archipiélago, así como sus implicaciones en el devenir de sus pobladores.



DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

En este marco de referencia, y con el ánimo de contribuir a la construcción de políticas públicas que produzcan mejoras concretas en el nivel de vida de los habitantes de esta hermosa región del país, que protejan efectivamente sus importantes ecosistemas y que promuevan el diseño de un modelo propio e incluyente de desarrollo sostenible, acorde con su condición de Reserva de Biosfera *Seaflower*, presentamos a su consideración, y por su conducto al Gobierno Nacional y al Gobierno Departamental, las conclusiones del estudio de carácter preventivo adelantado por la Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios al respecto.

Sea lo primero manifestar que buena parte de las conclusiones y consideraciones que aquí se incluyen fueron extractadas del Taller llevado a cabo en San Andrés durante los días 6 a 8 de febrero del presente año, que tuvo por título "*Repensando Seaflower*", y que contó con notable participación de la comunidad, de las autoridades nacionales y regionales y de la misma Procuraduría General de la Nación, entre otros.

I. MARCO JURIDICO

a. Régimen constitucional.

Como es conocido, la Constitución Política de nuestro país consagra un interesante modelo de protección de los recursos naturales y de las áreas de especial importancia ecológica. El artículo 8º, para comenzar, señala que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. El artículo 65 dispone que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

El artículo 79 consagra el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano; así mismo, que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

El artículo 80, por su parte, indica que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; adicionalmente, que deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

El artículo 95 numeral 8º constitucional, incluye dentro de los deberes de la persona y del ciudadano el de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.



DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Por último, el artículo 310 de la Constitución Política señala que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador. Se establece también en esta misma norma que mediante un desarrollo legislativo especial se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y *preservar el ambiente* y los recursos naturales del archipiélago (el resaltado es nuestro).

b. Ley 99 de 1993.

Desde el punto de vista legal, la Ley 99 de 1993 dispone en el artículo 37 la creación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA-, con sede en la Isla de San Andrés, como una corporación autónoma regional que al margen de las funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente del Archipiélago, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en la ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Dicha entidad tiene también la función de dirigir el proceso de planificación regional del uso del suelo y de los recursos del mar para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada de los recursos naturales, fomentar la integración de las comunidades nativas que habitan las islas y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos y el entorno del archipiélago.

Precisamente el Parágrafo 2º del artículo 37 de la Ley 99 de 1993 señala que el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se constituye en reserva de la biosfera.

c. Convenio de Diversidad Biológica.

Conviene tener presente que Colombia suscribió el *Convenio sobre la Diversidad Biológica CDB*, aprobado mediante la Ley 165 de 1994, instrumento legal que tiene como finalidad conservar la diversidad biológica, promover la utilización sostenible de sus



DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante el uso adecuado de los recursos, una transferencia apropiada de la tecnología y una importante financiación. El convenio, por cierto, establece las áreas marinas protegidas como un instrumento esencial para el desarrollo del mismo en ecosistemas marinos y costeros.

En el convenio, cada parte contratante debe establecer un sistema de áreas protegidas o áreas en donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica, promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales. Se trata, también, de rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados, promoviendo la recuperación de especies amenazadas, mediante la elaboración y la aplicación de planes y otras estrategias de ordenación con la finalidad de establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

Cabe la pena señalar que Colombia es parte del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe (Ley 56 de 1987) y su Protocolo relativo a las Áreas de Flora y Fauna Especialmente Protegidas (Ley 356 de 1997), cuya finalidad principal es la de proteger, restaurar y mejorar el estado de los ecosistemas marinos, así como las especies amenazadas o en peligro de extinción y sus hábitat en la región del Gran Caribe, mediante el establecimiento de áreas protegidas en las áreas marinas y ecosistemas asociados.

d. La declaratoria de Reserva de Biosfera *Seaflower*

Las Reservas de Biosfera son zonas de ecosistemas terrestres o costeros (marinos), e inclusive una combinación de los mismos, que han recibido el reconocimiento como tales dentro del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la Unesco. Tienen la función de promover y demostrar una relación equilibrada entre las poblaciones y la naturaleza y quedan bajo la soberanía de los estados donde están ubicadas.

El 10 de noviembre de 2000 debe ser recordado como el día en el que el Secretariado del programa *The Man and the Biosphere* (MAB-Programa del Hombre y la Biosfera), de la Unesco, anunció que el Archipiélago de San Andrés, Old Providence y Santa Catalina había sido aceptado para ingresar al grupo de territorios en el mundo designados como reservas de biosfera. Decisión de gran importancia para el país, para la población allí asentada, para los ecosistemas marinos y costeros, pero muy particular por tratarse de una de las islas oceánicas más densamente pobladas del Caribe, y con graves problemas ambientales.

La decisión de la Unesco enalteció al país, por supuesto, pues no debe olvidarse que hasta 1995, cuando los países miembros diseñaron la Estrategia de Sevilla, que se refería



DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

a las funciones de la figura de reserva de biosfera, casi todos los territorios designados como tal estaban básicamente destinados a la conservación. Después de la Estrategia de Sevilla se le dio gran importancia a la armonización de la relación hombre-entorno natural, en otras palabras, al desarrollo sostenible.

Desde su origen, la Reserva de Biosfera *Seaflower* ha significado un reto para sus pobladores como quiera que se trata de un archipiélago muy amenazado, con graves problemas ambientales y de sobre explotación.

Como lo recuerda June Marie Mow¹, entre 1997 y 2000 la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA-, dirigió el proceso de planificación de la Reserva de Biosfera *Seaflower* como un modelo de gestión del territorio y de desarrollo sostenible. Y durante dicho proceso se plantearon los siguientes objetivos:

- a. Involucrar a la sociedad civil en todos los aspectos de la planificación de la reserva de biosfera.
- b. Entrenar a los miembros de los diferentes grupos de la sociedad civil en temas de conservación y administración de recursos naturales a través de la realización de tareas en cooperación y el desarrollo de proyectos sostenibles.
- c. Educar a los grupos de interés locales en la administración y el manejo de la reserva de biosfera.
- d. Promover la recuperación y preservación de la cultura tradicional y sus métodos de uso de recursos naturales y del entorno natural.

Para profundizar en sus implicaciones sociales, se definieron desde entonces, las siguientes metas:

- Crear comprensión y conciencia sobre el Programa del Hombre y la Biosfera MAB, de la Unesco, la estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario.
- Identificar y examinar los impactos económicos, ambientales y culturales, así como los beneficios de convertirse en reserva de biosfera.
- Trabajar en la zonificación de la reserva.
- Definir la estructura administrativa y la conformación de la Comisión Comunitaria.

¹ JUNE MARIE MOW, *La Reserva de Biosfera Seaflower: una opción viable para las islas de San Andrés, Old Providence y Santa Catalina*. June Marie Mow es licenciada en microbiología de la Universidad de los Andes, bióloga de la Universidad de Kiel, Alemania; Magíster en Asuntos Regionales de la Universidad de Kalsruhe, Alemania. Directora de la Fundación Providence y miembro del Comité Técnico Asesor del Director General de la UNESCO para reservas de la biosfera. Ha sido Directora General de CORALINA y consultora nacional e internacional en temas ambientales.



DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Como se advirtió en su momento por la exdirectora de CORALINA², la declaratoria de reserva lleva implícito la reconsideración del modelo de desarrollo vigente en el archipiélago, las formas de ocupación del suelo y el aprovechamiento de los recursos. Por tanto, reitera MOW, y así lo comparte plenamente la Procuraduría, más que un ejercicio tendiente a un reconocimiento internacional es un reconocimiento social interno capaz de reorientar el desarrollo.

Por primera vez en Colombia se planificó una reserva de biosfera cumpliendo con la Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario. Antes de la década de 1980 eran zonas naturales protegidas las que se reconocían como reservas de biosfera. A partir de 1995 se espera que las nuevas reservas promuevan el desarrollo sostenible y los valores culturales conexos para lograr que los habitantes favorezcan la conservación de la diversidad biológica en su territorio. Más allá de áreas protegidas convencionales, finaliza diciendo MOW³, la Reserva de Biosfera Seaflower procura:

- Proteger los recursos naturales y el entorno natural.
- Promover el desarrollo sostenible.
- Recuperar las actividades económicas tradicionales.
- Diversificar la economía a través de nuevos usos del suelo y nuevas posibilidades de empleo.
- Mejorar las oportunidades educativas.
- Contribuir a la resolución de conflictos a través de la coadministración.
- La afiliación al programa MAB y a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera.

De conformidad con los términos de la declaratoria de la UNESCO, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales de la Reserva de Biosfera son parte del desarrollo regional y deben seguir los lineamientos de manejo internacionalmente identificados con tres zonas de intervención: zonas núcleo, de amortiguamiento y la zona de transición o cooperación que incluye toda la zona marina que está por fuera de la barrera de arrecife. Para el cumplimiento de los objetivos es necesario que en las tres zonas se apliquen conceptos de desarrollo sostenible, de tal forma que las actividades que allí se desarrollen sean por sí mismas sostenibles, equitativas y con rentabilidad social, económica y ambiental para las comunidades locales.

Mediante la Resolución No. 107 de enero 27 de 2005, la entonces Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, declaró y delimitó como Área Marina Protegida (AMP) de la Reserva de Biosfera, Seaflower, una zona dentro del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por su especial importancia ecológica, económica, social y cultural.

² Ob. Cit.

³ Ob. Cit.



DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

El Área Marina Protegida declarada y delimitada fue establecida para la conservación de muestras representativas de la biodiversidad marina y costera, de los procesos ecológicos básicos que soportan la oferta ambiental del archipiélago y de los valores sociales y culturales de su población, así como promover en el interior de la Reserva de la Biosfera Seaflower la integración de los niveles nacional y regional (el subrayado es nuestro).

La administración y manejo ambiental del AMP, señala la Resolución No. 107 de 2005, estará a cargo del Ministerio de Ambiente, en cuanto a las áreas declaradas o que se pudieran declarar como integrantes del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y en lo demás a cargo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, CORALINA.

Se trata, en consecuencia, de un área marina protegida en la que tienen responsabilidades compartidas entidades del orden nacional y regional, con gran conciencia social y ambiental de parte de las comunidades, y que demanda el compromiso efectivo del Estado colombiano para el logro de sus objetivos.

II. PERSPECTIVAS

Como lo ha dejado en evidencia el Taller llevado a cabo en San Andrés durante los días 6 a 8 de febrero del presente año ("*Repensando Seaflower*"), está claro que la condición de Reserva de Biosfera del Archipiélago está seriamente amenazada en sus componentes sociales, económicos y ambientales. Es bien sabido, por ejemplo, que el modelo de gestión de residuos especiales y hospitalarios ha tenido serias dificultades durante los últimos años; que el sistema de acueducto carece todavía de una cobertura adecuada; que el manejo de las aguas residuales y de los lodos extraídos en carrotanques presenta serios riesgos para la salud; que se advierte ya una sobre explotación pesquera por parte de industriales y una carencia de control de las aguas en las que extranjeros extraen dicho recurso permanentemente; que siguen realizando construcciones ilegales en zonas costeras y de bajamar; que no se detecta una estrategia de recuperación de zonas sensibles como manglares, bosques y humedales; que la bahía se ha ido convirtiendo paulatinamente en un cementerio de embarcaciones con problemas judiciales y/o mecánicos, y que la situación social, en general, se deteriora progresivamente (desempleo, índices de seguridad).

Circunstancias, todas las anteriores, que están afectando seriamente la calidad de vida de la comunidad y de los ecosistemas que conforman la Reserva de Biosfera Seaflower, y que demandan acciones inmediatas y coordinadas de los entes del orden nacional y regional, en la perspectiva de apoyar la construcción, para esa importante región del país, de una adecuada estrategia social, económica y ambiental.



DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

En este marco de referencia, la Procuraduría General de la Nación, en sede preventiva, llama respetuosamente la atención del Gobierno Nacional, del Gobierno Departamental y de las diferentes autoridades ambientales con influencia en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que consideren la posibilidad de promover articuladamente la realización de una evaluación ambiental estratégica, de un documento CONPES, o de cualquier otro instrumento de construcción de política pública que atienda la problemática ambiental, social y económica que hoy afrontan tanto la Reserva de Biosfera *Seaflower* como, en general, el Departamento Archipiélago.

Es inaplazable promover y generar acciones positivas y articuladas de Estado, en el corto, en el mediano y en el largo plazo, para atender las demandas sociales, económicas y ambientales de las comunidades y de la Reserva de Biosfera misma, en desarrollo de las competencias y atribuciones asignadas por la Constitución Política y la ley.

Cordialmente,


OSCAR DARIO AMAYA NAVAS
Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios