

**DIAGNÓSTICO DEL PLAN FRONTERAS PARA LA PROSPERIDAD EN EL
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

CAMILO OLAYA GONZÁLEZ

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2015**

“Diagnóstico del Plan Fronteras para la Prosperidad en el archipiélago de San Andrés,
Providencia y Santa Catalina”

Estudio de caso

Presentado como requisito de grado para optar al título

Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Camilo Olaya González

Dirigido por.

Ana Carolina Gómez Rojas

Semestre I, 2015

AGRADECIMIENTOS

Este corto espacio no alcanza para agradecer el apoyo incondicional de mis padres, mi hermano y mi primo; mi gratitud a familiares, amigos, compañeros y colegas que han incidido en mi formación personal y académica durante estos 24 años. Asimismo, agradezco el compromiso de mi directora y al equipo del Plan Fronteras que ha contribuido en el desarrollo del presente estudio de caso, su pasión y compromiso con el país ha inspirado el presente trabajo. Gracias totales.

RESUMEN

El presente estudio de caso tiene por objetivo presentar un diagnóstico del Plan Fronteras para la Prosperidad -PFP- en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -SAPSC-, liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores -MRE- en el gobierno de Juan Manuel Santos.

Con este texto, se buscó describir la situación política, social, económica y cultural del Archipiélago de SAPSC; explicar las principales herramientas de política pública utilizadas por los gobiernos para mejorar las condiciones políticas, sociales y económicas en el Archipiélago; y por último, evaluar el PFP a la luz del enfoque de política pública de implementación “botton-up” para identificar las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas de la misma, con el propósito de aportar recomendaciones para desarrollo de políticas públicas virtuosas.

Palabras Clave: *Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Plan Fronteras para la Prosperidad, política pública, Botton-up, modelo DOFA.*

ABSTRACT

The objective of this paper is to present a diagnosis of the Border Plan of Prosperity at the archipelago of San Andres, Providence and Santa Catalina, led by the Ministry of Foreign Affairs during the first government of Juan Manuel Santos.

To accomplished this end, the article aims to describe the political, social, economic and cultural situation at the Archipelago; explain the main policy tools used by governments to improve the political, social and economic conditions at these islands; and finally, evaluate the Border Plan of Prosperity in the light of public policy approached implementation “botton-up” to identify strengths, weaknesses, opportunities and threats, in order to provide recommendations to developed virtuous public policy.

Key Words: *Archipelago of San Andres, Providence and St. Catalina, Border Plan of Prosperity, public policy, botton-up, SWOT (Strengths, weaknesses, opportunities and threats).*

CONTENIDO

| | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| 1. LA INSULARIDAD DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA | 12 |
| 1.1 Historia del Archipiélago | 13 |
| 1.2 Condiciones socioeconómicas y oportunidades en las islas | 14 |
| 1.3 Alta densidad poblacional como problema social y económico | 16 |
| 1.4 Las rutas del narcotráfico hacia el Caribe | 17 |
| 1.5 Particularidad étnica cultural: raizales | 19 |
| 1.6 Medio ambiente y turismo | 20 |
| 1.7 La disputa permanente con Nicaragua | 22 |
| 1.8 Conclusiones del capítulo | 23 |
| 2. LAS HERRAMIENTAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS PARA LA EJECUCIÓN DE GRANDES INVERSIONES Y PROYECTOS DE IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO. | 25 |
| 2.1 Políticas públicas de los Gobiernos anteriores | 25 |
| 2.2 Plan de apoyo al desarrollo sostenible de San Andrés, Providencia y Santa Catalina | 26 |
| 2.3 Plan Fronteras para la Prosperidad | 31 |
| 2.4 Documento CONPES 3805 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia” | 40 |

| | |
|--|----|
| 2.5 Conclusiones del Capítulo | 43 |
| 3. EVALUACIÓN DEL PLAN FRONTERAS PARA LA PROSPERIDAD EN EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA. | 44 |
| 3.1 Enfoque Botton-up en los talleres participativos | 45 |
| 3.2 Matriz DOFA - Archipiélago fase de implementación | 47 |
| 4 CONCLUSIONES | 53 |
| 4.1 Alcances y limitaciones | 54 |
| BIBLIOGRAFÍA | |
| ANEXOS | |

LISTA DE GRAFICOS Y TABLAS

| | | |
|------------|---|----|
| Tabla 1. | Primera etapa del modelo de intervención para las islas de SAPSC | 28 |
| Tabla 2. | Costos del Programa por fases con los recursos de la Banca Multilateral | 31 |
| Tabla 3. | Proyectos del PFP en el archipiélago de SAPSC | 36 |
| Gráfico 1. | Fases de ejecución del Plan Fronteras para la Prosperidad | 46 |
| Tabla 4. | Matriz DOFA fase de implementación de proyectos del PFP | 48 |

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Síntesis del Diagnóstico Ambiental desde una Visión Eco sistémica.
PULP 2007-2023.
- Anexo 2. Delimitación Marítima: Fallo de la CIJ.
- Anexo 3. Insumos por objetivos estratégicos del CONPES 3805, resultado de la Comisión Regional en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina del 30 de octubre.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso tiene por objetivo identificar cuáles han sido los alcances y limitaciones en la implementación del Plan Fronteras para la Prosperidad, del MRE en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Particularmente, el análisis busca establecer las principales potencialidades y desafíos en las islas para determinar la actuación de los gobiernos, especialmente el PFP, en el primer gobierno de Juan Manuel Santos. Este Plan hace parte de una estrategia macro como lo es el Plan de apoyo al desarrollo sostenible de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el CONPES 3805 “Prosperidad para las fronteras de Colombia” que tienen como objetivo invertir en la transformación de la realidad económica y social de los isleños.

A partir del anterior objetivo general, se identificaron los siguientes propósitos específicos: describir la situación política, social, económica y cultural del Archipiélago de SAPSC; explicar las principales herramientas de política pública utilizadas por los gobiernos para mejorar las condiciones políticas, sociales y económicas en el Archipiélago; y por último, evaluar el PFP a la luz del enfoque de política pública de implementación botton-up para identificar las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas de la misma, con el propósito de realizar un diagnóstico que incida en el desarrollo de políticas públicas virtuosas.

Para desarrollar los objetivos identificados, se utilizó una tipología de tipo cualitativo y cuantitativo, debido a la exigencia que evidencian los objetivos definidos, demandan una variedad de fuentes de información, que evidencien el contexto social, económico, político e histórico de las islas, los efectos de las políticas públicas que se han implementado y el alcance y limitaciones de una política pública reciente como lo es el Plan Fronteras.

Considerando que si bien el PFP ha demostrado un avance positivo en la comprensión de los problemas que se presentan en el departamento insular y el desarrollo de proyectos integrales, en los diferentes sectores que incluyen en su formulación a los isleños, continúa siendo insuficiente en el periodo 2010-2014, en cuanto a su incidencia para mejorar las condiciones sociales, económicas y de integración en el Gran caribe del Archipiélago. Este hecho se debe a las condiciones estructurales históricas del Estado para el manejo de fronteras, la dualidad entre la

legislación y la realidad en SAPSC, los recursos limitados con que cuenta el Plan acentuado con las altas brechas y ausencia de una institucionalidad nacional y local histórica que incida en el bienestar de los isleños y lleve esta región hacia un mayor desarrollo.

Los puntos de partida del presente estudio reconocen las brechas y desigualdad en las fronteras, así como la potencialidad de estos territorios para la integración regional; las características propias de cada territorio exigen un enfoque diferencial para impulsar su desarrollo, como el caso del departamento insular con unas condiciones sociales, económicas, culturales y medio ambientales específicas; las estrategias de los Gobiernos anteriores han sido limitadas e improvisadas y parte de esto se evidencia en las condiciones actuales de los isleños, llama la atención que a pesar de tener siete países fronterizos en el Gran Caribe la integración con los Estados es limitada y para ello se van a analizar las herramientas del Estado que han incidido en las islas, especialmente el PFP como política pública el cual en la formulación e implementación de sus proyectos incluyó a los isleños de forma esencial.

En este contexto, el análisis centra su atención en el archipiélago de SAPSC, frontera marítima insular en el cual se han implementado proyectos de diferentes sectores del PFP, el cual es una herramienta del Gobierno Nacional como lo concibió el Plan Nacional de Desarrollo -PND- 2010-2014 y es la estrategia social de Cancillería, para hacerle frente a las problemáticas generadas por el fallo de la CIJ, para el 2014 la Cancillería cumplió con la totalidad de los compromisos asumidos. En relación a la reciente formulación e implementación del PFP en los municipios fronterizos, como política pública diferencial se va a desarrollar un diagnóstico de la fase de implementación de proyectos en el archipiélago.

Para la descripción del contexto económico, político y social del archipiélago, y análisis del PFP como política pública se realizó una investigación con fuentes primarias y secundarias tales como entrevistas, reuniones con funcionarios del MRE, documentos oficiales, leyes y decretos nacionales, artículos académicos referentes a la formulación e implementación de las políticas públicas, tanto sobre el tema fronterizo en Colombia como a la situación socio-económica en las islas y al análisis histórico de las principales políticas públicas implementadas en SAPSC.

Los principales cambios respecto al proyecto de estudio de caso fueron: la descripción de la situación política, social, económica y cultural del Archipiélago, la identificación de nuevos indicadores para comprender la realidad de las islas, la identificación de las decisiones de gobiernos anteriores en torno al direccionamiento del archipiélago, la identificación de las principales potencialidades de las islas; de igual forma se reconoció la estrategia macro en la cual se encuentra el PFP. Estas herramientas amplían la visión de la implementación de políticas públicas que está desarrollando el Gobierno Nacional en las islas; finalmente se desarrolló un análisis concreto con unas recomendaciones a la actuación del PFP en las islas.

Este trabajo es importante para los funcionarios y entidades encargadas de fijar políticas públicas, en primer lugar porque desarrolla un aporte bibliográfico con la recopilación de información de diferentes fuentes; realiza un diagnóstico de las principales problemáticas del archipiélago desde un enfoque nacional y local; muestra las estrategias y orientación que le han dado los anteriores gobiernos al archipiélago y las políticas que está desarrollando la actual administración con el Plan San Andrés, el PFP y una apuesta en las fronteras como lo es el documento CONPES 3805 “Prosperidad para las fronteras de Colombia”. Por otro lado, realiza un aporte específico para el caso del PFP, con el objetivo de incidir favorablemente en la política pública, este análisis puede ser replicado en otro departamento fronterizo. Adicionalmente, este trabajo contribuye al reconocimiento del Archipiélago como un territorio de importancia geo-política para Colombia, con características propias, que lo convierte en un espacio estratégico en términos económicos, sociales y culturales en la región del Gran Caribe.

Se espera que el presente estudio de caso sirva al lector para acercarse más a la realidad del archipiélago colombiano; entender las políticas públicas que se han adelantado en las islas a lo largo de estos años, y valorar con mayores criterios las transformaciones que se han desarrollado en las islas. El archipiélago es una región estratégica para el país y requiere atención especial por parte de las autoridades nacionales y departamentales para impulsar su desarrollo y lograr mayor equidad para sus habitantes.

1. LA INSULARIDAD DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

Es fundamental entender las características políticas, económicas y culturales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para comprender la complejidad y los desafíos del gobierno colombiano en su iniciativa de reducir las brechas socioeconómicas y alcanzar así la integración con el Gran Caribe. El archipiélago se ubica, en el contexto regional, junto a los Estados que pertenecen a la Asociación de Estados del Caribe- AEC-; Panamá, Nicaragua, Costa Rica, Jamaica, Honduras, Haití y República Dominicana; estos países están unidos por su ubicación geopolítica en el Mar Caribe. Además de estos países, los pertenecientes a la AEC cuentan con economías empobrecidas, problemas de narcotráfico, desigualdad e instituciones débiles que afectan directamente la realidad de los habitantes de las islas.

Los principales indicadores socioeconómicos reflejan acentuadas problemáticas de precariedad, marcadas desigualdades y vulnerabilidad de los habitantes del archipiélago, en relación con municipios del interior de la Colombia continental. Entre estas problemáticas se encuentran: la vulnerabilidad de los isleños reflejadas en el alto índice de necesidades básicas insatisfechas, que afecta las potencialidades y calidad de vida de los habitantes; la alta densidad poblacional con relación en los recursos limitados; la inseguridad y violencia en las islas, que refleja la realidad e insularidad del departamento. Esto sumado a la declaración final de la Corte Internacional de Justicia, y resultado de este litigio estratégico, evidencia un panorama crítico de ausencia del Estado para el Archipiélago.

Según el Consejo Nacional de Política Económica y social –CONPES–, la ausencia de un modelo de desarrollo que impulse las potencialidades turísticas y ambientales de SAPSC, reconocidas internacionalmente, y “que articule este sector con la planificación urbana y otras actividades económicas, ha limitado el crecimiento de la principal fuente de ingresos del departamento” (CONPES 3778, 2014, pág.5). Adicionalmente, no se maximizan las ventajas competitivas debido a la existencia de “una débil capacidad institucional para generar ingresos fiscales y para planificar y ejecutar inversiones públicas, lo que dificulta el desarrollo en el largo plazo” (CONPES 3778, 2014, pág.5).

1.1 Historia del Archipiélago

Las continuas políticas de los gobernantes desde el siglo XIX tenían por objetivo llevar a cabo una “colombianización” de la población raizal del archipiélago, con la finalidad de reducir la influencia inglesa. Es importante destacar que la identidad de la población raizal está reflejada tanto en su lengua (el creole y el inglés caribeño) como en la religión protestante, características identitarias que se alejaban de lo dispuesto en la Constitución de Colombia de 1886, la cual estipulaba la religión católica y el español como componentes oficiales de la identidad colombiana. Esta preocupación del gobierno se materializó en proyectos educativos en el archipiélago liderados por la iglesia católica y en los que se enseñaba en español; nombramientos e incentivos para los trabajadores y familias de la Colombia continental que decidieran hacer sus vidas en la isla. Así,

La desigualdad en las islas tiene que ver con un proceso de cambio social y económico de décadas. Se origina en 1953 cuando se declaró San Andrés como puerto libre. Este modelo de acumulación debilitó la autonomía productiva sustentada en actividades como la agricultura y la pesca y produjo transformaciones sociales y territoriales, como la llegada de nuevos pobladores provenientes del continente. El aumento de la población junto con la ausencia de planificación urbana ocasionaron problemas de salud, educación, vivienda y desempleo. Años después estas condiciones se harían más extremas con el auge del turismo que empezó en las décadas de 1970 y 1980, y la crisis económica causada por la política de apertura económica en la década de 1990. (Valencia, 2014, En línea, párr. 6)

El proceso de declaración de puerto libre al archipiélago y la posterior apertura económica en los 90’s como política de Estado en el Gobierno de César Gaviria (1990-1994), debilitó la ventaja comparativa del puerto libre y marcó la tendencia del direccionamiento de desarrollo con un enfoque comercial que se ha privilegiado en las islas. Las repercusiones de este modelo de desarrollo han tenido unos impactos desfavorables para la comunidad raizal, principalmente en el débil tejido empresarial, el deficiente sistema productivo y el desplazamiento de este grupo étnico frente a los nuevos migrantes, que atraídos por estos incentivos, se asentaban en las islas. Estas problemáticas han acentuado la exclusión a este grupo, tal como se puede concluir a partir del CONPES 3778, en el cual se muestra cómo las actividades empresariales

desarrolladas por los raizales quedaron rezagadas, por la dificultad de acceder a créditos y la incapacidad en el desarrollo empresarial.

El incentivo de la decisión de declarar puerto libre a la isla de San Andrés se evidenció con la llegada de turistas, inmigrantes (principalmente judíos y árabes, que fueron a desarrollar actividades comerciales), colombianos del interior, del caribe, atraídos por las oportunidades laborales y comerciales, que a pesar de que en un principio impulsaron el desarrollo de proyectos productivos, posteriormente desplazaron socialmente a los raizales, los cuales se vieron relegados. Esto se muestra en las diferencias étnicas entre el mercado laboral de los raizales y no raizales, y los ingresos recibidos. El estudio “Raizales y continentales: un análisis del mercado laboral en la isla de San Andrés” refleja la posible discriminación para individuos con un bajo nivel de ingresos, pero positiva para individuos con un mayor nivel de ingresos; esta variable paradójica posiblemente explicada por el manejo de una segunda lengua, que aumenta el ingreso de los raizales. (Yabruby 2011, pág. 2-3)

1.2 Condiciones socioeconómicas y oportunidades en las islas

Las condiciones socioeconómicas en las que se encuentran los habitantes del departamento insular son críticas: el 66,9% de los hogares se ubican en los niveles 1 y 2 de pobreza extrema y pobreza. (Mantilla 2011, pág. 62) Según el censo del DANE 2005 (DANE 2010), el 78,6% (12.693) de los hogares tiene un déficit de vivienda. Según una encuesta de calidad de vida del DANE (2011), el 55,8% solo le alcanza para cubrir los gastos mínimos; solo el 31,6% de la población tiene acceso al servicio de acueducto y el 22,7% al servicio del alcantarillado. La situación es crítica principalmente en los barrios la Loma y San Luis, los cuales no tienen servicios de acueducto y alcantarillado. Al igual que en las islas de Providencia y Santa Catalina, estos indicadores reflejan la necesidad inmediata de programas que incidan en el cierre de brechas en el corto y largo plazo.¹

El último Censo Nacional desarrollado en el año 2005, evidencia que mientras que la tasa media nacional de NBI es de 27,7%, en San Andrés es de 40,84% y en

¹ La Loma es un barrio ubicado en el centro de la isla y el barrio San Luis, en el suroriente, donde habitan principalmente raizales.

Providencia de 19,70%; (Valencia 2014, en línea, párr. 5) este indicador hace visibles las diferentes problemáticas en la isla en temas sensibles, como los niveles de educación, el acceso a la salud y la condición digna de las viviendas.

En el CONPES 3778 se muestran condiciones críticas en términos de competitividad y crecimiento económico, esto se evidencia en el Producto Interno Bruto per cápita, como la tasa de crecimiento han sido inferiores en relación con la media nacional.² Asimismo, 27% de la población vive en pobreza extrema y 52% de la población urbana de la Isla de San Andrés carece de al menos una necesidad básica. Parte de esta situación se explica por las deficiencias en el acceso y la calidad de los servicios públicos, y por las precarias condiciones habitacionales que enfrentan los hogares.

El PIB del departamento registró un crecimiento promedio en el período 2000-2012 inferior al nacional y el sector exportador es débil por la baja producción existente. En términos de competitividad frente a otros departamentos de Colombia, SAPSC también muestra rezagos al ubicarse en la posición undécima del escalafón global de competitividad de la CEPAL 2009, con un puntaje aproximado de la mitad del departamento líder (Bogotá/Cundinamarca). (CONPES 3778, 2014, pág. 21)

En el Conpes 3805 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”, se evidencian indicadores socioeconómicos adicionales que facilitan la comprensión de la realidad del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En este documento de política pública, se presenta la comparación de distintos indicadores del departamento insular con otros territorios fronterizos y con el promedio nacional. El primer ejemplo de estos indicadores es el índice de *pobreza multidimensional*³ que tienen los municipios fronterizos y que se materializan en un porcentaje más alto que el de la media nacional, el promedio nacional corresponde a 27%; para el caso específico de las islas, este índice se sitúa en 39,8%. (CONPES 3805, 2014, pág. 33)

² En 2012, el PIB per cápita fue COP \$12.664.171 anuales, inferior a los COP \$14.292.356 de la media nacional según el (CONPES 3778, 2013, pág. 5)

³ Según la OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative) La pobreza multidimensional se define como “[...]. Multidimensional poverty is made up of several factors that constitute poor people’s experience of deprivation – such as poor health, lack of education, inadequate living standard, lack of income (as one of several factors considered), disempowerment, poor quality of work and threat from violence. A multidimensional measure can incorporate a range of indicators to capture the complexity of poverty and better inform policies to relieve it. Different indicators can be chosen appropriate to the society and situation”.(OPHI, en línea)

La tasa de cobertura en educación básica, secundaria y media para el año 2012 en los departamentos fronterizos fue de 96,16%, presentando una diferencia de 4,6 puntos porcentuales con respecto al total nacional (100,76%), mientras que en el departamento insular fue de 68,6%. (CONPES 3805, 2014, Pág. 27) Este indicador refleja las necesidades de, en primer lugar, cumplir con la cobertura completa y, en segundo lugar, avanzar con la calidad de la educación que reciben las comunidades raizales, teniendo en cuenta que es esta el pilar del desarrollo de una comunidad; la educación es un derecho que debe garantizarse a todos los miembros de la población. Esta a su vez debe complementarse con actividades extracurriculares que favorezcan los desarrollos integrales de los niños, niñas y adolescentes (ver anexo 1- problemáticas identificadas por CORALINA en el archipiélago).

1.3 Alta densidad poblacional como problema social y económico

Los habitantes del archipiélago tienen el índice de densidad poblacional más elevado de la nación, 49,7 hab/km² –25 hab/km² la isla de San Andrés, 18 hab/km² en la isla de Providencia y Santa Catalina–, cifra que lo convierte en el departamento con el menor territorio en el país, en el cual residen 75.167 habitantes (5.117 en la isla de Providencia). En las islas anualmente circulan alrededor de 400.000 turistas que visitan el archipiélago; (CORALINA, 2013, pág. 48) la capital del departamento, la isla de San Andrés, tiene una alta densidad poblacional, aproximadamente 2.802 hab/km², mientras que el único municipio de San Andrés, las islas de Providencia y Santa Catalina, tiene una densidad poblacional aproximada de 284 hab/km².

El aumento exponencial de la población ha generado un desbalance en los recursos, en la insostenible demanda de bienes y servicios y en el abastecimiento que ofrece el archipiélago, lo que implica una problemática sustancial para el desarrollo de los asentamientos y la viabilidad en la sostenibilidad en el departamento insular. Esta situación se agrava con las consecuencias históricas de la autogestión de viviendas por parte de inmigrantes, dando lugar a las conocidas áreas subnormales, el deterioro del ambiente y la calidad de vida de los habitantes y problemáticas de convivencia producto de la presión sonora. La dualidad del Plan de Ordenamiento Territorial vigente, establecido en el 2003 por el Decreto de la Administración Departamental y la realidad

del archipiélago, demandan acciones estratégicas que incidan favorablemente en mejorar la planificación de las zonas urbanas y centros poblados rurales de las islas.⁴ Mediante el Decreto 2762 de 1991 se creó la Oficina de Control a la Circulación y Residencia (OCCRE), que se encargaría de controlar la migración en aras de garantizar que la población residente fuese sostenible en el contexto insular. Con el surgimiento de la OCCRE, el derecho a habitar en las islas se definió con base en el hecho de haber nacido en ellas, y se estableció un criterio de diferenciación acerca de quiénes eran isleños-raizales y quiénes no (Valencia 2011, pág. 80).

La improvisada ocupación y los usos del suelo son una de las problemáticas más sentidas por el Archipiélago y requieren una planificación diferencial en las islas, que incidan favorablemente en el desarrollo de actividades humanas y que incluyan la recuperación de los bienes de uso público. Las problemáticas de la planificación improvisada e inadecuada afectan varios factores sociales y económicos como lo son: la ausencia de un sistema de espacio público; la debilidad institucional para aplicar la normatividad; una deficiente red vial y transporte público⁵ colectivo; déficit de vivienda y estado de las edificaciones; y desfavorable impacto en la competitividad e infraestructura. Para el caso de Providencia, se presentan problemáticas similares; el Esquema de Ordenamiento Territorial en las islas tiene el propósito de orientar los usos del suelo de las actividades económicas y sociales sostenibles.

1.4 Las rutas del narcotráfico hacia el Caribe

En la región del Gran Caribe, comprendida por la Asociación de Estados del Caribe (AEC) existen factores geopolíticos, socioeconómicos, culturales e históricos, como los niveles de desigualdad, pobreza y marginación, conflictos armados, participación en economías ilegales y ausencia estatal favoreciendo el desarrollo del narcotráfico, la comercialización de armas y municiones, la informalidad y el contrabando de bienes y productos ilícitos. La ubicación geográfica estratégica del archipiélago de San Andrés sirve de puente entre los países productores y consumidores de drogas ilícitas. Esta

⁴ “Mediante el Decreto 2762 de 1991 se creó la Oficina de Control a la Circulación y Residencia (OCCRE), que se encargaría de controlar la migración en aras de garantizar que la población residente fuese sostenible en el contexto insular.

⁵ Un ejemplo es la ocupación de las playas con carpas, hoteles, restaurantes que afectan la movilización el espacio público y acceso al mar.

situación de vulnerabilidad y expansión del narcotráfico se acentúa teniendo en cuenta que la mayor parte de la comercialización de la cocaína se transporta por el mar, además de la activa participación por parte de la población en actividades ilícitas y la ausencia de una estrategia coordinada y eficiente por parte de los Estados para combatir las exportaciones de drogas ilícitas. (Mantilla 2011, págs. 39-63)

El archipiélago se constituye en un lugar estratégico para el desarrollo de actividades de narcotráfico, los grupos al margen de la ley y las bandas criminales, que según el estudio Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR), para el año 2012 se registró en San Andrés la presencia de Los Rastrojos, Los Urabeños y Los Paisas. (Valencia 2014, en línea, párr. 11) Estas bandas criminales que se disputan el territorio, tienen un impacto negativo en la sociedad y la calidad de vida de los habitantes. La “ruta de la langosta”, que en la década de los 80’s fue el corredor del tráfico de armas durante los conflictos en países de Centroamérica, ha incluido en el presente la ruta del narcotráfico. Actualmente, las condiciones socioeconómicas adversas influyen en el ingreso de los habitantes de la isla al negocio ilegal; las estructuras del narcotráfico se disputan las rutas para la exportación de drogas ilegales, como lo son las Bacrim, las cuales tras la desmovilización del paramilitarismo ingresaron al territorio. (Valencia 2014, en línea)

El ingreso de las estructuras del narcotráfico afecta la cotidianidad de la vida en las islas, modificando el statu quo de la sociedad; las prácticas culturales y económicas se ven permeadas por la incidencia de las bandas criminales. Esto se hace visible en el incremento de la violencia en el territorio, en el que se ha pasado de un promedio anual de 4 muertes violentas a 25 muertes en el 2011; los habitantes que se involucran en estas prácticas han dedicado su oferta a la prestación de “servicios especializados”, los cuales se adecuan a la demanda que implican las actividades ilegales, como lo son informantes, capitanes y navieros para el transporte de drogas, gasolina y armas, e incluso a prácticas violentas como el asesinato, la tortura y secuestros que desestabilizan a la sociedad isleña. (Valencia 2014, en línea)

1.5 Particularidad étnica cultural: raizales

La presencia del Estado colombiano y la política enfocada a los raizales en SAPSC se ha caracterizado por la ausencia histórica en estos territorios y las marcadas diferencias culturales con la Colombia continental, diferencias que han dificultado la intervención del Gobierno, el limitado acceso a las oportunidades, el sentimiento de desplazamiento de la población raizal y la presencia minoritaria de estos en relación con los pañas desde los 90's.

El reconocimiento de Colombia como un Estado pluriétnico y multicultural en la Constitución de 1991 permitió a la población raizal ser reconocida como el grupo étnico del archipiélago y dio una normatividad especial al departamento para tomar decisiones especiales para el control de la migración y la economía. Sin embargo, encontramos cómo las principales problemáticas de la delimitación étnica han generado separación entre los habitantes conocidos como raizales y los migrantes (pañas o continentales). Esta condición empeorada por la crisis económica, social y ambiental en las islas, ha desfavorecido el sincretismo histórico, los intercambios, el mestizaje y la posibilidad de una memoria común, como lo plantea la caribeaneidad, la cual concilia tensiones que pueden suscitar los orígenes diversos y un reconocimiento multicultural por parte del Estado. (Valencia 2011, págs. 69- 92)

Las declaraciones del Exministro de Hacienda Rudolf Hommes, el cual asesoró por un año y medio el Programa del Archipiélago, en una columna titulada “Desarrollo y población en San Andrés”, argumenta que la población raizal –la cual es el 38% de la población total del archipiélago, con una prevalencia del 89% en Providencia y Santa Catalina– se opone, con una actitud xenófoba, a las ideas del Gobierno para mejorar las condiciones de vida.

A pesar de que el archipiélago tiene el menor ingreso por habitante entre las islas del Caribe angloparlante y de que las islas tiene el mismo potencial de generar ingreso que las que las aventajan en la región, algunos de los líderes raizales más vociferantes se oponen a que se explote mejor la fuente más probable de mayores ingresos que es el turismo de alta calidad. Tampoco les entusiasma lo que se hace por mejorar el nivel y la calidad de los servicios públicos que hoy son inadecuados y muy costosos. Su xenofobia los lleva a oponerse al progreso. (Hommes 2014, en línea)

Parte de la problemática del Estado con la comunidad raizal tiene orígenes históricos, como se ha mostrado, en las implicaciones de las decisiones de los Gobiernos y el modelo de desarrollo que se ha implementado en las islas. Esto sumado a la ausencia de políticas sociales y del Estado, genera la acentuación de las altas brechas socio-económicas, y un problema de gobernabilidad, de credibilidad en las instituciones nacionales, el cual es un factor fundamental que influye en la ejecución y sostenibilidad de proyectos.

1.6 Medio ambiente y turismo

La exuberante naturaleza, los atractivos paisajes, las playas y las áreas de arrecifes⁶ del Gran Caribe favorecen el desarrollo del turismo, representando un beneficio que, explotado de forma sostenible, puede ser fuente de importantes ingresos que beneficien la actividad económica en la isla, el empleo y los ingresos de los raizales. Adicionalmente, la amplia biodiversidad de especies marítimas, de importancia comercial, favorecen actividades como la pesca, fuente de empleo para los habitantes. Sin embargo, pese a esta ventaja comparativa como un destino turístico, que supone el medio ambiente del archipiélago, existen varias problemáticas como la ventaja comparativa en precios, competidores en el sector hotelero, y frecuencias de vuelos y altos impuestos que inciden en la llegada de turistas. Adicionalmente, la cobertura en la demanda del recurso hídrico, el limitado sistema de acueducto y red de alcantarillado, y el control de residuos sólidos representan problemáticas que exigen atención inmediata.

Las necesidades de agua del Archipiélago son atendidas principalmente por tres fuentes de abastecimiento: en primer lugar, el manejo de aguas subterráneas⁷ (planta de ablandamiento), para el caso específico de la isla de San Andrés, este recurso hídrico cubre el 82% de la demanda de agua. (CORALINA, 2013, pág.46) Como segunda fuente de abastecimiento, están las aguas marinas tratadas en la planta desalinizadora que requieren de un alto standard en tecnología, condición que implica el elevado e

⁶ La Reserva de Biosfera Seaflower es el tercer arrecife periférico oceánico más largo del mundo. (CORALINA 2013, pág. 39)

⁷ Para el caso específico de la isla de Providencia, la principal fuente de abastecimiento son las aguas superficiales, especialmente la represa de Fresh Water, la cual solo puede suplir la demanda del 4% de la población, es desconocida aún la disponibilidad y oferta real de agua subterránea. (CORALINA 2013, pág.46)

incontrolable precio del agua para el consumo de los habitantes; estas dos primeras fuentes hídricas llevan el agua a través de un operador en zonas urbanas y rurales nucleadas. En tercer lugar, se encuentra el agua obtenida por aguas lluvias⁸ y pozos artesanales; (CONPES 3778, 2014, pág. 21) esta situación es riesgosa para la salud porque no garantiza la calidad del agua para el consumo humano y amenaza la sostenibilidad de los recursos hídricos de las islas por la extracción individual y sin control. “Adicionalmente no se observa un tratamiento o disposición adecuada de las aguas residuales, lo que provoca el deterioro del ambiente, la contaminación de acuíferos y la afectación de la salud pública” (CONPES 3778, 2013, pág. 21). Estas problemáticas sumadas a las consecuencias del cambio climático, principalmente en las épocas de sequías, en calendario, en los meses de enero y abril, exigen soluciones innovadoras para la recolección de agua lluvia y otras fuentes hídricas.

La imposibilidad de generar una cobertura del recurso hídrico que mejore la calidad de vida de la población se acentúa con las limitaciones de la administración local para garantizar la sostenibilidad y mantenimiento del sistema de acueducto y la red de alcantarillado sanitario (recolección, transporte y disposición de aguas residuales). Los sistemas de tratamiento se reemplazan por los pozos sépticos, de los cuales solo el 3,8% cumplen con disposiciones anaerobias. (CORALINA, 2013 pág.58) La utilización de estos sistemas son comunes en las islas debido a las dificultades técnicas para darle un adecuado manejo a las aguas residuales y la deficiente remoción de contaminantes; esto genera problemáticas ambientales y de salud.

Asimismo, los efectos del cambio climático y la prevención de desastres naturales por la ubicación insular, según CORALINA (2013 pág. 59), sumado a las condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad en las que se encuentra la población, en relación con las posibles consecuencias de un evento natural, como tormentas tropicales o huracanes –eventos naturales hidrometeorológicos propios del Gran Caribe, que ya han registrado pérdidas en vidas humanas y la afectación de viviendas– tendrían consecuencias desfavorables que afectarían no solo a la población, sino a la industria del turismo en la zona. Además de esto, los fenómenos macro climáticos, como el ENSO en la fase del Niño (fase cálida) y la Niña (fase fría), (CORALINA 2013, pág. 59) entre

⁸ Según CORALINA (2013 pág. 46) “El agua lluvia, otra fuente de abastecimiento de importancia para ambas islas, es aprovechada en un 52% en las viviendas de San Andrés y 78% en las de Providencia” (DANE 2005). Esta misma fuente es la responsable de la recarga de los acuíferos subterráneos.

otras variables climatológicas tienen repercusiones en la erosión en las playas, lo que también genera un impacto desfavorable para las actividades turísticas.

Es por esto que los efectos climáticos deben ser tenidos en cuenta en los proyectos que buscan fortalecer la calidad de vida de la población, como, los proyectos de uso del suelo, la urbanización y el recurso hídrico subterráneo. Todas estas iniciativas deben prever las posibles consecuencias de las variaciones climáticas, el cambio climático y sus efectos en las poblaciones y ecosistemas más vulnerables, esto con el fin de conocer las amenazas y desarrollar una mejor planificación que garantice la adaptación, mitigación y ordenamiento territorial, debido a que en la actualidad no se encuentra priorizado el tema de la Gestión Integral del Riesgo; se han presentado avances pero limitados a los recursos.⁹

1.7 La disputa permanente con Nicaragua

Con respecto a la demanda presentada en el 2001 de Nicaragua contra Colombia, y al fallo de la Corte Internacional de Justicia -CIJ- del 19 de noviembre de 2012, se evidenciaron graves problemas estructurales, como el manejo de los asuntos exteriores, la propia carencia de una política de Estado y el manejo inadecuado de los riesgos derivados de litigios estratégicos (Arévalo 2013, en línea). Lo anterior evidencia la necesidad de actuar y a crear una plataforma para una incidencia más dinámica y eficiente en el archipiélago por parte del Gobierno, para dar solución a problemas socioeconómicos inmediatos y a largo plazo.

Históricamente, Nicaragua ha realizado acciones que reflejan la intención de apropiarse y ejercer soberanía en el Archipiélago. El primer intento se realizó en 1913; el segundo acto fue realizado en 1980, cuando Nicaragua declaró nulo e inválido el tratado Esguerra-Bárceñas de 1928 –a través del cual dicho país reconoció la soberanía de Colombia sobre el Archipiélago–, y finalmente en el 2001, cuando presentó la demanda contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia, que incluía la pretensión de Nicaragua de apropiarse de la totalidad de las islas y los cayos del

⁹ Según CORALINA (2013, pág. 62) “la evaluación realizada por PNUD-UNGRD GIR Caribe con base en la guía para la formulación de planes departamentales de gestión del riesgo no existe una articulación entre las instituciones que conforman el Comité Departamental de Gestión del Riesgo, las comunidades, la gestión del riesgo de desastres con los planes de gobierno, la academia y los procesos de investigación generando inconformidad a la población del Archipiélago”.

archipiélago de SAPSC; en el 2009 Nicaragua alegó una plataforma continental de 350 millas náuticas. Sin embargo, pese a todas estas intenciones, la Corte Internacional de Justicia ratificó la validez y vigencia del tratado de Esguerra-Bárceñas. Con el fallo emitido por la CIJ, se estableció la delimitación marítima, en la cual se hace énfasis. (Alocución Presidencial de Juan Manuel Santos fallo de la CIJ, 2012)

La decisión de la Corte Internacional de Justicia concluye que Colombia, y no Nicaragua, tiene soberanía en las islas de Roncador, Serrana, Quitasueño, Serranilla, Bajo Nuevo, Este-Sureste y Albuquerque (International Court of Justice -ICJ-, 2012, pág. 12); frente a la petición de Nicaragua, la Corte afirmó que es admisible la decisión frente a la delimitación geográfica de soberanía entre las partes; la Corte realizó la delimitación del mar territorial, (ver anexo 2) siguiendo la metodología que esta dispuso. (ICJ 2012)

En conclusión, a pesar de que el fallo fue favorable para Colombia en casi todos los puntos, la estrategia jurídica por parte de Colombia fue insuficiente para atender la complejidad de la demanda de Nicaragua debido a la débil acción por parte de la defensa y a la ausencia de un Plan estratégico y de Estado, que sustentara la posición de Colombia y la defensa del mar insular; la votación unánime de la Corte, en el veredicto leído por el Presidente Tomka debilitó la credibilidad en las instituciones públicas, y generó la percepción de una pérdida de la riqueza natural, especias naufragas, el empleo de varios pescadores en la isla de Providencia, entre otras. Lo anterior se constituye en una problemática de incertidumbre y estos factores deben ser tenidos en cuenta para entender la situación actual de los proyectos que están desarrollando en el presente y la incredibilidad en las instituciones públicas.

1.8 Conclusiones del capítulo

El departamento de SAPSC tiene potencialidades ambientales y turísticas para generar mayores ingresos. Sin embargo, un modelo de desarrollo sostenible sin una articulación entre las entidades nacionales, regionales y locales que favorezca el turismo como fuente de crecimiento económico, y las dificultades en el acceso a las oportunidades de los habitantes, muestran un modelo de desarrollo desigual, sin una planeación estratégica y la ausencia de una política social que cierre las amplias brechas sociales y

la pobreza multidimensional; los indicadores socio-económicos mencionados evidencian la falta de acceso a oportunidades en educación superior, salud, conectividad, vivienda digna, las cuales influyen directamente en la calidad de vida de los habitantes.

La inseguridad y violencia, las disputas de bandas criminales por las rutas del narcotráfico evidencian problemáticas y retos propios del Archipiélago, estas condiciones adversas se acentúan en la agenda política y mediática después del fallo de la Corte Internacional de Justicia. La respuesta del Gobierno se desarrolla con el Plan de apoyo al desarrollo sostenible de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la atención de otras herramientas por parte del Estado como el Programa Plan Fronteras para la Prosperidad y la implementación de proyectos que buscan mitigar esta situación adversa.

2. LAS HERRAMIENTAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS PARA LA EJECUCIÓN DE GRANDES INVERSIONES Y PROYECTOS DE IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO

La política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos entre 2010 – 2014 hizo énfasis en el mejoramiento de los territorios fronterizos para favorecer la integración con los países vecinos, con lineamientos estratégicos en: i) la promoción del desarrollo de los territorios fronterizos; ii) la integración del territorio fronterizo a las dinámicas, procesos y desarrollos regionales y nacionales; y iii) el fortalecimiento de la seguridad fronteriza y la soberanía nacional. (DNP, Bases del PND 2010 -2014, 2011 págs. 530-535) Para el caso específico del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Gobierno está realizando unas intervenciones sin precedentes mediante la implementación de tres herramientas de política pública: el Plan San Andrés, el CONPES de Frontera y el programa Plan Fronteras para la Prosperidad. Con estas tres herramientas el gobierno está ejecutando obras de impacto social y económico en áreas como desarrollo urbano integral, infraestructura, servicios públicos, turismo, comercio, salud, educación, acueducto, energía, cadenas productivas, seguridad alimentaria, cultura y deporte, entre otras. Adicionalmente, existen retos importantes como la sostenibilidad de los proyectos que incluye la apropiación de los mismos, por parte de las entidades locales y de la comunidad.

2.1 Políticas públicas de los Gobiernos anteriores

Las diferentes directrices de política de los gobiernos han incidido en el Departamento insular, destacándose el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla en el año 1953, con la legislación especial de declaración de puerto libre que incentivó el comercio y un creciente flujo de recursos al departamento, al mantener el 10% de aranceles por toda mercancía que llegase a las islas; el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) implementó la apertura económica, que incentivó las importaciones en el continente colombiano, afectando el comercio de la zona de estudio, debido a la pérdida de la ventaja comparativa de los aranceles y por ende, el inicio de una década en la

disminución de ingresos de la principal actividad económica. Lo anterior exigió a esta zona repensar su economía, focalizándola al turismo, pero con el agravante de que no se contaba con la infraestructura ni con la prestación de servicios públicos, existían problemas ambientales y había una ausencia de una política diferencial que incluyera las necesidades específicas del archipiélago. (López 2013, en línea)

Este modelo de apertura, afectó las finanzas públicas, para el caso de ingresos totales, se presentó un decrecimiento del 37% per-cápita del año 2000 con respecto al año 1990, (Meisel 2003 pág. 35 Cuadro 9 finanzas públicas de San Andrés y Providencia). Entre otras consecuencias, se acumuló un pasivo muy alto que le exigió al Departamento acogerse a un plan de ajuste fiscal en el año 2001, facilitado por el Gobierno Nacional a través de la Ley 550 de 1990. Esto con el fin de buscar dar cumplimiento a la deuda pública y garantizar los gastos de funcionamiento, medida trascendental del gobierno que permitió el saneamiento de los departamentos y los municipios. (López 2013, en línea)

En el caso de la administración 2010-2014 el PND tuvo en cuenta para su formulación aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales acordes a la heterogeneidad de las regiones, con el propósito de desarrollar políticas públicas diferenciales; para el caso de San Andrés se formularon medidas de mitigación a los efectos del cambio climático y para el archipiélago la inclusión a la región del Gran Caribe. (CONPES 3778, 2013, pág. 13)

2.2 Plan de apoyo al desarrollo sostenible de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

El fallo de la Corte Internacional de Justicia exigió al Gobierno Nacional aunar esfuerzos para hacer una intervención más directa en las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para lo cual se buscó el replanteamiento de la intervención estatal para elevar el nivel de vida de los habitantes de la zona, siendo necesaria la identificación de las problemáticas de cada sector por parte de cada una de las entidades del Gobierno Nacional y teniendo como resultado la creación de un Plan de Apoyo al Desarrollo Sostenible de las Islas que comprende la gestión a corto y mediano plazo y metas a largo plazo para transformar la realidad del archipiélago. Este

ejercicio ha exigido la coordinación interdisciplinaria de los diferentes sectores, para la identificación de problemas y el planteamiento de posibles soluciones, proponer la reglamentación que se requiera y garantizar los recursos de inversión. (CONPES 3778, 2013, pág. 2)

Este Plan parte del liderazgo de la Presidencia de la República para priorizar sectores de desarrollo y por lo cual los diferentes Ministerios y entes departamentales, territoriales, locales, población raizal, representantes de la comunidad civil, delegados de la banca multilateral y de organismos internacionales trabajaron conjuntamente para fortalecer la capacidad de las islas, impulsar el desarrollo local y definir los sectores y programas que tendrían prioridad para el cumplimiento del Plan. (CONPES 3778, 2013, págs. 14)

Este trabajo de articulación con los diferentes actores permitió priorizar temas sensibles para el archipiélago como lo son: el desarrollo urbano integral, la provisión de acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, manejo y adecuación de playas, desarrollo económico local, recursos naturales y turismo, fortalecimiento y modernización de la gestión institucional, fiscal y gasto de inversión, entre otros. (CONPES 3778, 2013, pág. 15)

Pasamos entonces a identificar el modelo de intervención en las islas de SAPSC el cual se divide en dos etapas: una primera etapa con medidas a corto y mediano plazo y la segunda etapa con medidas para inversiones a largo plazo. En la PRIMERA ETAPA DEL PLAN SAPSC: Se definieron programas estratégicos con una inversión a corto y mediano plazo por más de \$285.000 millones, presentados en el siguiente cuadro:

Tabla 1: Primera etapa del modelo de intervención para las islas de SAPSC

| No. | Sectores | Norma | Ejecución | Inversión COP millones | % Distribución |
|-----|-----------------------------------|-----------------|--|------------------------|----------------|
| I | Transporte | Decreto 295/13 | Rehabilitación de las vías circunvalares de las islas de San Andrés y Providencia. | 50.267 | 18% |
| | | | Movilidad | | |
| | Comercio, industria y turismo | | Apoyo a posadas nativas en Providencia; construcción de un spa; sendero de la marina y muelles del cove; construcción de un centro de convenciones con hotel | 62.470 | 22% |
| II | Agricultura, pesca y, Acuicultura | Decreto 753 /13 | Programas de apoyo a la pesca artesanal e industrial | 10.277 | 4% |
| III | Educación, Cultura y Deporte | Decreto 1191/13 | Programas de Bilingüismo | 86.540 | 31% |
| | | | Fortalecimiento de la cultura raizal | | |
| | | | Acceso a becas universitarias | | |
| | | | infraestructura y calidad educativa | | |

| | | | | | |
|--------------|--|-----------------|--|---------|------|
| | | | Adecuación de la casa de la cultura de la loma en San Andrés | | |
| IV | Ordenamiento Territorial | Decreto 1810/13 | Registro poblacional y ajustes al plan de ordenamiento territorial | 3.838 | 1% |
| V | Agua Potable y Saneamiento Básico | Decreto 1943/13 | Aumento en la calidad y cobertura de alcantarillado de San Andrés y dragados de acceso a puertos y obras de acueducto en providencia | 61.897 | 22% |
| VI | Promoción para la Generación de Empleo | Decreto 2052/13 | ND | ND | ND |
| VII | Salud | | Dotación de equipos para el Hospital Amor de Patria. | 4.000 | 1% |
| VIII | Justicia y seguridad | | Acciones para garantizar seguridad social | 2.500 | 1% |
| TOTAL | | | | 281.789 | 100% |

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información del CONPES 3778, 2013.

La ejecución de la primera fase muestra que los \$285 mil millones de inversión se distribuyeron en sectores de la educación con un 31%; seguido por comercio,

industria y turismo; y programas de agua y saneamiento básico 22% respectivamente. De igual forma transporte y movilidad con un 18%; pesca, acuicultura y agricultura con un 4%; ordenamiento territorial; salud ; justicia y seguridad con un 1% respectivamente. Teniendo en cuenta que uno de los grandes problemas de violencia que afecta las Islas es la presencia de narcotráfico y detrás de este, bandas criminales organizadas como las denominadas Bacrim, llama la atención la baja participación porcentual de esta inversión en el sector de seguridad que el gobierno ha destinado en el Plan San Andrés.

Una de las graves problemáticas del Archipiélago es la presencia del narcotráfico, dada su ubicación estratégica como tránsito del mismo hacia otros destinos del Gran Caribe. Detrás del narcotráfico, están las redes criminales organizadas que controlan el negocio y que generan incentivos perversos a miembros de la comunidad local para participar en el negocio. Por ejemplo varios jóvenes raizales se ofrecen para ser "contratados" para transportar la droga en lanchas rápidas por el Mar Caribe. (Mantilla 2011, págs. 39-63) A pesar que las inversiones sociales que generen oportunidades a los habitantes de las islas son muy importantes, y que las mismas contribuyen sin lugar a dudas a disminuir la participación de la población raizal en actividades ilícitas, es altamente recomendable que el Gobierno Nacional destine una mayor proporción de los recursos del Plan San Andrés para combatir estas bandas criminales organizadas que afectan directamente a los ciudadanos locales e indirectamente a sectores que movilizan la economía local como el turismo.

SEGUNDA ETAPA DEL PLAN SAPSC – Comprende la financiación de US\$70 millones (COP \$ 169'960.000.000 - TRM 1 dólar= COP 2.428 -8 de enero de 2015) que serán ejecutados a largo plazo los cuales se identifican en el siguiente cuadro:

Tabla 2: Costos del Programa por fases con los recursos de la Banca Multilateral (Cifras en Millones USD)

| COMPONENTES | FINANCIAMIENTO EXTERNO | |
|---|------------------------|-------------|
| | USD | % |
| I. Desarrollo Urbano Integral | 24,5 | 35% |
| II. Provisión y acceso a los Servicios de Agua y Saneamiento | 24 | 34% |
| III. Mejora en la Infraestructura Costera | 9 | 13% |
| IV. Desarrollo Económico Local y del Turismo. | 5 | 7% |
| V. Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Sostenibilidad Fiscal. | 2,5 | 4% |
| VI. Administración, Monitoreo, Auditoria y Evaluación del Programa. | 5 | 7% |
| TOTAL | 70 | 100% |

Fuente: Presidencia de la República CONPES 3778, 2013 Pág. 36

2.3 Plan Fronteras para la Prosperidad

En el desarrollo de las herramientas de política pública utilizadas en el primer Gobierno de Juan Manuel Santos, el PFP como política pública diferencial, en la fase de implementación ha ejecutado dieciséis (16) proyectos en SAPSC en los sectores de: desarrollo económico, salud e identificación, gobernabilidad y fortalecimiento institucional, agua y saneamiento básico, educación, cultura y deporte. En el cual se han

invertido \$10.800 millones de pesos, de los cuales el PFP aporta \$3.250 millones. (PFP 2014 Pág.8)

Para André Noel Roth (2009 Pág. 46) existen instrumentos de intervención del Estado en la lógica neoliberal que permite a los gobiernos delegar a terceros la ejecución de sus obligaciones con la sociedad. Esta figura conocida como delegación a socios, ha sido aplicada por el PFP para dar cumplimiento al desarrollo de los proyectos a través de operadores que materializan la ejecución de las obligaciones contractuales. Adicionalmente, los instrumentos de coordinación expuestos por Roth le permiten al PFP la articulación con entidades del orden nacional, ONG's, contratistas (empresas privadas) para la celebración de convenios y contratos en la ejecución de políticas públicas planificadas; este instrumento es vital para el caso de la implementación de proyectos, ya que permite identificar aliados estratégicos para aunar esfuerzos y tener un mayor impacto en terreno.

En el “Documento de apoyo a la intervención del Plan Fronteras para la Prosperidad en el departamento insular” se evidencia el estado de ejecución de los nueve (9) proyectos en San Andrés y siete (7) en la isla de Providencia: los proyectos ejecutados en el archipiélago fueron: la dotación de 46 motores de 4 tiempos a los pescadores artesanales, 27 se entregaron en San Andrés y 19 en Providencia, con un valor de \$610 millones, de los cuales el PFP aportó \$351 millones, el resto fue aportado por la Gobernación y la Corporación Colombia Internacional; un segundo proyecto complementario a este consistió en la entrega de 148 kits de seguridad marítima para pescadores artesanales que incluyen linterna, flashes, salvavidas, localizadores satelitales y radio de comunicaciones por \$310 millones, de los cuales el PFP aportó \$300 millones y el restante por la Corporación Colombia Internacional. (PFP 2014, pág. 27)

El tercer proyecto ejecutado, consistió en la dotación de 280 computadores para instituciones educativas de Providencia y Santa Catalina, con Computadores para Educar del Ministerio de las Tics, dotando a 3 instituciones educativas de Providencia y Santa Catalina con 952 alumnos beneficiados por \$232 millones, el PFP aportó \$113 millones. El resto fue aportado por Computadores para Educar. (PFP 2014, pág. 28)

El cuarto proyecto consistió en los talleres de formación en fotografía con la publicación de un libro de memorias en San Andrés, el cual tiene el objetivo de “la

cualificación y fortalecimiento de fotoperiodistas y comunicadores de frontera, a través de capacitaciones en contenidos, información y fuentes de consulta sobre el tema fronterizo en Colombia, así como en competencias visuales” (PFP 2014, pág. 28), beneficiando a 6 fotoperiodistas del archipiélago (5 de San Andrés y 1 de Providencia); el valor del proyecto fue de \$18 millones, de los cuales el PFP aportó 16 millones; el libro fue publicado en marzo de 2014. (PFP 2014 pág. 28)

El último proyecto ejecutado consistió en los Primeros Juegos Nacionales de Mar y Playa en SAPSC realizados del 23 al 30 de agosto de 2013, los cuales tuvieron el fin de ampliar las acciones de las actividades deportivas colombianas de alto rendimiento por \$3.335 millones; el PFP aportó \$281 millones y el resto fue aportado por COLDEPORTES y el Comité Olímpico Colombiano beneficiando a 1.025 deportistas. (PFP 2014, pág. 29)

Los proyectos de desarrollo económico y social que se encuentran en ejecución, en la isla de San Andrés son: en el sector de gobernabilidad, el proyecto de generación de insumos técnicos como apoyo al Plan de Ordenamiento Territorial -POT- de San Andrés y del Esquema de Ordenamiento Territorial -EOT- de Providencia y Santa Catalina, con la elaboración de lineamientos para la posterior formulación del plan regional del archipiélago, beneficiando a todos los habitantes de las islas. Con una inversión total de \$2.846 millones de pesos (\$1.308 en dinero y \$1.538 en especie) y un aporte del PFP de \$380 millones, en alianza con 10 entidades del Estado. (PFP 2014 pág.9)

Angelica Bowie, asesora del PFP, y quien está a cargo de la supervisión de este proyecto como delegada de Jorge Guzmán Coordinador del PFP, considera que los principales resultados que tendrá el proyecto son la generación de insumos de ordenamiento territorial desde un enfoque de tenencia de la tierra raizal y la generación de capacidad instalada de profesionales isleños en el Archipiélago. Sin embargo, los principales desafíos que se tienen para terminar la ejecución, consisten en que el trabajo que desarrollan los isleños no es especializado, atrasando el proceso; otro desafío se evidencia en la dificultad de articulación con las 10 entidades que hacen parte del convenio por la ausencia del liderazgo local, principalmente en la gobernación en el proceso e implementación del POT del 2002 que arroja una implementación del 14%.

En el sector de desarrollo económico, el Proyecto de cooperación técnica aprovechamiento del recurso hídrico, mejoramiento de las actividades productivas nutricionales en San Andrés y Providencia en alianza con la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura), tiene como objetivo “mejorar los hábitos alimentarios de los isleños, a través del estímulo y fortalecimiento de la producción comunitaria y familiar de alimentos y de estrategias para el manejo sostenible del recurso hídrico disponible” (PFP 2014 pág. 11), mediante la instalación de tanques de almacenamiento de agua con capacidad de 2000 litros. El proyecto beneficia a 260 habitantes, con una inversión total de \$706 millones de pesos, con un aporte del PFP de \$243 millones; para el 2015 se proyecta ampliar este proyecto debido a los resultados positivos obtenidos. (PFP 2014 pág. 11)

Con el objetivo de evaluar este proyecto, se realizó un trabajo de campo¹⁰ en la isla de Providencia para analizar el proceso de captación del agua, almacenamiento y distribución del recurso hídrico a los beneficiarios del proyecto. En la institución educativa María Inmaculada participan los niños y niñas del colegio, los cultivos se destinan a producir comida orgánica como: tomates, naranjas, guayabas, guanábanas, anón, aguacate, mango, flor de Jamaica, pimentón, apio, cilantro, entre otros.

En el sector de Agua y Saneamiento Básico, el PFP está ejecutando un proyecto para la elaboración de los estudios y diseños de los acueductos rurales de los sectores Elsy Bar, Schooner Bight y Bottom House en la isla de San Andrés, la inversión es de \$350 millones de pesos, los cuales son aportados en su totalidad por el PFP. Una vez finalizados los estudios, los mismos serán presentados al Ministerio de vivienda, el Plan Departamental de Aguas de San Andrés ejecutará su financiación y beneficiará a 1100 habitantes. (PFP 2014 pág. 13)

Por otro lado, el sector ambiental está desarrollando la estructuración y puesta en marcha de un proyecto demostrativo de aprovechamiento de residuos sólidos en San Andrés Isla, en el cual un gestor raizal social desarrollará el proyecto piloto para la generación y transformación de bloques de vidrio en su propia residencia, de los vidrios entregados por el sector hotelero vinculado a CORALINA; la inversión total

¹⁰ El trabajo de campo se realizó en el marco de una comisión, con el objetivo de hacer seguimiento a los proyectos del Plan Fronteras en la isla de Providencia.

corresponde a \$170 millones de pesos con un aporte del PFP de \$100 millones, teniendo como socios a la Fundación Bavaria y Peldar. (PFP 2014 pág. 14)

En el proyecto Gestores de deporte para la prosperidad, convivencia y paz en San Andrés, se desarrollan actividades que favorecen el trabajo en equipo, la disciplina, el liderazgo, el respeto al rival y la formación en valores para la prevención del uso de sustancias psicoactivas y afianzamiento territorial, a través de la práctica de disciplinas deportivas, de voleibol y fútbol, beneficiando 50 niños, niñas y adolescentes; los aliados estratégicos del proyecto son el Ministerio de Justicia y del Derecho, COLDEPORTES y el Grupo Internacional de Paz, con una inversión total de \$51 millones de pesos y un aporte del PFP de \$16 millones. Un proyecto similar se encuentra en la isla de Providencia, beneficiando a 20 niñas con una inversión de \$51 millones de pesos, con un aporte del PFP de \$16 millones. (PFP 2014 pág. 15)

Para el caso específico en el municipio de Providencia y Santa Catalina, se ejecuta un proyecto que consiste en el fortalecimiento de la estrategia de emprendimiento musical, a través de la dotación y adecuación de un Centro de Producción de Contenidos Culturales (CPCC) de audio y video (PFP 2014 pág. 19). El proyecto beneficia a 440 músicos, con una inversión total de \$373 millones de pesos y un aporte del PFP de \$363 millones y \$10 millones de la fundación Poliedro. También el PFP diseñó un modelo de sostenibilidad y esquema de transición para el centro de producción cultural durante su etapa de adecuación e instalación¹¹ con un aporte de \$500 millones y 10 millones de la fundación Poliedro. (PFP 2014 pág. 19)

En el sector de cultura, el proyecto de Batuta, -desarrollo social a través de la música sinfónica- favorece el proceso de formación orientado a apoyar la banda sinfónica a través de la articulación con cuerdas; beneficia a un total de 140 niños y niñas. El proyecto tiene una inversión total por \$96 millones de pesos, con un aporte del PFP de \$90 millones del PFP y \$6 millones de la Fundación Batuta. (PFP 2014 pág. 21)

El proyecto *El Cangrejo Negro, Baluarte de la Cultura Raizal* “busca dinamizar la economía local a través de la gestión de los recursos, el fortalecimiento de los actores

¹¹ En la Novena Sesión de la Comisión Intersectorial de Apoyo al Financiamiento de Programas y Proyectos de Inversión de la Subcuenta Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se aprobaron recursos por \$3.600 millones de pesos para la implementación del modelo durante 2 años. Sin embargo debido a la sentencia de la Corte Constitucional con relación a la financiación del Plan San Andrés y Providencia, el Fondo informó que mientras no encontraran la ruta para resolver e interpretar el fallo, no sería posible continuar avanzando con el proyecto.

y la comercialización de los productos y servicios derivados al cangrejo negro” (PFP 2014 Pág. 24).

En el trabajo de campo se evidenció la construcción de las seis unidades productivas del proyecto y como potencialidad se destacó el desarrollo armónico y productivo con el medio ambiente, la productividad y las condiciones de salubridad y, finalmente, el respeto a la época de veda de los cangrejos, para garantizar la sostenibilidad del mismo. El valor del proyecto fue \$1.035 millones, el PFP aportó \$99 millones que beneficiaron a 123 familias de Providencia y Santa Catalina. (PFP 2014 pág. 24)

El proyecto Implementación de los servicios de telemedicina, en el sector salud, dejó instalada la capacidad física y gestionó en abril de 2014 con la Gobernación del departamento garantizar la conectividad durante el mismo año, debido a que se presentaron algunos inconvenientes técnicos en términos de conectividad en la isla; este se constituye en el principal desafío para el proyecto el cual beneficia a todos los habitantes del municipio (5.117 habitantes), el valor total es de \$30 millones, de los cuales el PFP aportó el 100%. (PFP 2014 pág. 26)

Tabla 3: Proyectos del PFP en el archipiélago de SAPSC

| Sector | Nombre | Programa | Beneficiarios | Costo total | % Aportes PFP | Inversión Total (millones) | Inversión Total |
|----------------------|--|--|---------------|-------------|---------------|----------------------------|-----------------|
| Desarrollo Económico | Propuesta para implementar un plan de intervención que permita mejorar la productividad y competitividad del sector pesquero | Programa para el desarrollo de cadenas productivas en Providencia y San Andrés | 46 | 610 | 58% | 2.613 | 24,5% |

| | | | | | | | |
|-------------------------------|---|---|-----|-------|-----|-------|-------|
| | Propuesta para el fortalecimiento de los pescadores artesanales asociados del Archipiélago | Programa de desarrollo de cadenas productivas asociadas al turismo Providencia y San Andrés | 148 | 310 | 97% | | |
| | Cooperación técnica para el aprovechamiento del recurso hídrico y mejoramiento de las actividades productivas y nutricionales | Programa para el desarrollo de cadenas productivas en Providencia y San Andrés | 260 | 657 | 30% | | |
| | El Cangrejo Negro: Baluarte de la cultura raizal en Providencia | Programa para el desarrollo de cadenas productivas | 615 | 1.035 | 10% | | |
| Educación, Cultura y Deportes | computadores para educar-providencia y santa catalina | Computadores para educar | 952 | 232 | 49% | 4.659 | 43,7% |
| | En Cultura: fotoperiodismo- San Andrés | Fortalecimiento de la gestión cultural en zonas de frontera en San Andrés | 6 | 18 | 93% | | |
| | En Cultura: Centro de Producción de Contenidos Culturales de Providencia | Clúster musical en Providencia | 440 | 373 | 97% | | |

| | | | | | | | |
|--|--|---|-------|-------|-----|--|--|
| | En Cultura: Diseño e implementación de un esquema de sostenibilidad para el Teatro Midnight Dream y su Centro de Producción de Contenidos Culturales | Fortalecimiento de la gestión cultural en zonas de frontera en Providencia | 5.028 | 510 | 0% | | |
| | En Cultura: Batuta-Providencia 2014 | Programa de desarrollo social a través de la música sinfónica en Providencia | 140 | 97 | 92% | | |
| | Deporte: I juegos de mar y playa | Programa de convivencia y paz gestores deportivos de frontera para la prosperidad en San Andrés | 1.025 | 3.359 | 8% | | |
| | Deporte: Programa de convivencia y paz - san Andrés | Programa de convivencia y paz gestores deportivos de frontera para la prosperidad | 50 | 51 | 31% | | |
| | Deporte: Programa de convivencia y paz - providencia 2 | Programa de convivencia y paz gestores deportivos de frontera para la prosperidad | 50 | 19 | 31% | | |

| | | | | | | | |
|--|--|--|--------|---------------|------------|---------------|-------------|
| Agua y saneamiento básico | Estructuración de los sistemas de abastecimiento de agua potable y manejo de aguas residuales para el municipio de San Andrés. | Programa de estudios y diseños para estructurar sistemas de abastecimiento de agua potable y aguas | 1.100 | 350 | 100% | 350 | 3,3% |
| Ambiente | Proyecto demostrativo de manejo y aprovechamiento de residuos sólidos en San Andrés. | Calidad ambiental en San Andrés | 55.426 | 170 | 59% | 170 | 1,6% |
| Gobernabilidad y fortalecimiento institucional | Generación de insumos para el apoyo al ajuste del ordenamiento territorial del archipiélago de San Andrés | Ordenamiento territorial en Providencia y San Andrés | 75.167 | 2.846 | 13% | 2.846 | 26,7% |
| Salud e identificación | Implementación de los servicios de Telemedicina para IPSS públicas de las zonas de frontera Providencia | Programa de garantía de la calidad y acceso a los servicios de salud telemedicina en Providencia | 5.098 | 30 | 100% | 30 | 0,3% |
| | | | | 10.668 | 25% | 10.668 | 100% |

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en el sistema de información del PFP, el cual tiene un registro actualizado de los proyectos ejecutados y en ejecución.

El Gobierno, en cumplimiento de los objetivos del PND 2010-2014, mediante el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha desarrollado el PFP, el cual ha sido el Plan encargado de liderar los temas en materia de política fronteriza del País. El Archipiélago en su condición de frontera marítima se ha beneficiado de los proyectos sociales y económicos implementados por el PFP. Sin embargo, este Plan no ha sido suficiente

para suplir las desbordadas necesidades básicas, la persistencia de brechas, el poco desarrollo insular debido a la ausencia de una política de Estado que garantice desarrollo y crecimiento sostenido que compense la deuda histórica que tiene la Colombia continental con el archipiélago.

2.4 Documento CONPES 3805 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”

El documento CONPES 3805 “Prosperidad para las fronteras” firmado el 10 de mayo de 2014, que se está implementando, desarrollará un plan para el cierre de brechas y convergencia regional que acerque los índices de desarrollo de estos territorios al promedio nacional y conduzca al mejoramiento de la calidad de vida de quienes los habitan, con el reconocimiento del Archipiélago como territorio fronterizo. Este CONPES es una herramienta del Gobierno de Juan Manuel Santos en materia de política social y económica fronteriza, el cual pretende coordinar y articular los programas y planes con el propósito de lograr tener fronteras seguras, incluyentes y sostenibles. Mediante el desarrollo de las potencialidades de estos territorios, busca incidir en la equidad y “soberanía social”. Esta política pública tiene un enfoque diferencial, territorial, étnico y cultural, con una asignación de 3.5 billones de pesos para las fronteras. (Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES 3805 pág. 2).

En el diseño del CONPES, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación, acompañados con 9 entidades adicionales del gobierno nacional, desarrollaron un diagnóstico participativo que consistió en el establecimiento de 15 mesas sectoriales en SAPSC, en el mes de abril de 2012, en el que participaron más de 170 representantes raizales y líderes de las islas. En el mismo, los actores locales identificaron problemáticas y definieron líneas de acción que sirvieron de diagnóstico e insumos para el diseño de la política pública, la comunidad manifestó la necesidad de un modelo de desarrollo regional, ambiental y marítimo sostenible que se articule con la Reserva de la Biosfera Seaflower enfocado hacia el Gran Caribe (PFP 2014 Pág.39).

La infraestructura institucional que dispone el CONPES 3805 para el cumplimiento de este propósito se encuentra compuesta por la comisión intersectorial

para el desarrollo y la integración de las fronteras, cuya presidencia se encuentra en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta Comisión Intersectorial es la instancia de coordinación, priorización y toma de decisiones a nivel regional y sectorial de política pública para los proyectos viabilizados por el comité técnico para el desarrollo y la integración fronteriza, el cual es la instancia técnica, logística y operativa de la comisión intersectorial; y las comisiones regionales para el desarrollo y la integración fronteriza son las instancias de planificación regional, encargadas de estructurar proyectos que tengan un impacto regional y de alcance binacional; estas se dividen en siete, según los países limítrofes del territorio colombiano, la Cancillería preside las tres instancias mencionadas y el DNP es el comité técnico. La comisión regional para el desarrollo y la integración fronteriza, número 7, comprende al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los límites con siete países en el Gran Caribe. Los cinco objetivos estratégicos del CONPES son:

Fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional; II. Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país; III. Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera; IV. Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos y V. Fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom. (CONPES 3805 Pág. 51)

Con la implementación de lo definido por el documento CONPES 3805 en la Comisión para el desarrollo e integración fronteriza 7 (Frontera insular), realizada en la gobernación de San Andrés el 30 de octubre de 2014 y liderada por el PFP y la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, con la Gobernadora Aury Guerrero Bowie, los miembros de su gabinete y líderes raizales, se elaboró¹² en una plenaria la matriz, que comprende los principales desafíos y problemáticas históricas para la construcción de las acciones estratégicas, programas y proyectos. En la comisión se resaltó la necesidad del seguimiento a la formulación y la ejecución a los proyectos del PND 2010-2014, la evaluación de los proyectos que no se han desarrollado, las altas brechas en la vivienda y en la prestación de servicios públicos, la ausencia de participación de los isleños en la ejecución de proyectos, la dificultad en la planeación urbana y alta

¹² Trabajo de campo: hace parte dentro de mis funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores en el PFP.

densidad poblacional, la ausencia de oferta en la educación superior y empleo, el déficit en infraestructura multimodal de transporte para la movilidad entre las islas y conectividad con las tecnologías de información. Adicionalmente, la ausencia de una integración en el Gran Caribe que incida favorablemente en el comercio y turismo (Anexo 3).

Estos insumos se recogieron con el objetivo de incidir en los diálogos territoriales del PND 2010-2014, es importante resaltar que el CONPES de frontera se encuentra en sinergia con los objetivos del nuevo PND en los temas de cierre de brechas e integración y convergencia regional; este ejercicio de diagnóstico realizado en la comisión regional en San Andrés se presentó al DNP, el cual como instancia técnica subirá los proyectos a la comisión intersectorial encargada de la toma de decisiones y de priorizar los proyectos a ser ejecutados en el archipiélago.

A pesar de que el CONPES 3805 "Prosperidad para las Fronteras de Colombia" es una herramienta relativamente nueva, el Gobierno Nacional ha iniciado la implementación del mismo en el Archipiélago con la creación de la Comisión Regional para el Desarrollo Fronterizo y la realización de su primera sesión, con una amplia participación de la comunidad local, a fin de generar insumos para la construcción del nuevo PND. El CONPES de Frontera, en sus etapas de diseño e implementación, ha sido una herramienta muy importante porque ha permitido la identificación de problemáticas y soluciones de manera participativa, no sólo para su diseño sino para la construcción de otras herramientas como el nuevo PND. El reto más importante que tiene el CONPES de frontera es el seguimiento a su implementación a través de las distintas instancias creadas en el mismo, como lo son la Comisión Intersectorial, el Comité Nacional para el Desarrollo Fronterizo y la Comisión Regional para el Desarrollo Fronterizo. Estas instancias, en últimas fueron creadas para fortalecer la institucionalidad de las fronteras. Sólo con una institucionalidad más robusta que incluye distintos niveles de gobierno en la toma de decisión, se puede hacer un verdadero seguimiento a su implementación, a fin de cumplir con los 5 objetivos estratégicos contemplados en el mismo.

2.5 Conclusiones del Capítulo

Después del fallo en La Haya se priorizó el archipiélago en la agenda del Gobierno Nacional, esto dio origen al Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina y a los nuevos esfuerzos por parte del Gobierno para mejorar la condición de los habitantes en frontera como lo es el CONPES 3778. Sin embargo, el alcance de estos esfuerzos ha sido limitado y la implementación no ha tenido efectos de un alto impacto y que generen un Plan de choque efectivo a los principales desafíos sociales del Archipiélago. Es de vital importancia que el gobierno nacional continúe elaborando instrumentos que sigan contribuyendo al desarrollo del Archipiélago y la participación de los actores locales como en el caso del PFP y el CONPES 3805, los cuales están teniendo en cuenta la participación de la comunidad local en la elaboración de insumos para la construcción del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

Como principales desafíos se resalta la importancia de que la institucionalidad creada funcione, haga seguimiento y proponga nuevas intervenciones; la inclusión de las comunidades en otras fases como en la implementación y seguimiento de las obras; la sostenibilidad en los procesos de intervención en las islas y para esto es fundamental la institucionalidad y la participación de los isleños.

Finalmente, en el contexto actual del proceso de paz, es importante que en el momento del post conflicto se tenga en cuenta las fronteras y el caso de SAPSC no pueden ser la excepción, pues la comunidad ha sido víctima del narcotráfico y la violencia, estas actividades ilegales se generan por su ubicación geoestratégica en el Gran Caribe y la ausencia del monopolio de la fuerza por parte del Estado. En este sentido el nuevo Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, tiene una oportunidad de generar una política de Estado efectiva para palear la deuda histórica que tiene la Colombia continental con el Archipiélago.

3. EVALUACIÓN DEL PLAN FRONTERAS PARA LA PROSPERIDAD EN EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 reconoció la importancia de las fronteras marítimas y terrestres para el país, como territorios con características sociales, económicas y ambientales específicas fundamentales dentro de la estrategia de integración y cooperación del Gobierno en la región, como lo muestra la siguiente cita:

Una parte de trascendental importancia en la política internacional de Colombia es el desarrollo de fronteras. Las fronteras, tanto terrestres como marítimas, son una importante fuente de desarrollo e integración para el país. La aplicación de una estrategia diferenciada de desarrollo de las fronteras es inaplazable para el país. (Bases del PND 2010 -2014, 2011 pág. 509)

Así mismo, el PND en cumplimiento del objetivo de la integración en el gran Caribe y la ubicación geopolítica de la República de Colombia "promoverá la integración del territorio marino-costero fronterizo, de manera sustentable y facilitando la organización de cadenas de valor de sus actividades. De igual forma, capitalizará su condición de Estado ribereño y sus fronteras marítimas para promover procesos de integración con el Gran Caribe y Centroamérica" (Bases del PND 2010 -2014, 2011 pág. 534).

De esta manera, el Plan Fronteras para la Prosperidad -PFP- es un programa impulsado desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, en cabeza de la canciller María Ángela Holguín Cúellar, quien desde el inicio de Gobierno designó un grupo de trabajo especializado e interdisciplinario que atendiera las necesidades particulares de las fronteras, este programa tiene como objetivo general impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera, tanto terrestres como marítimas, y su integración en los países vecinos, siguiendo el lineamiento de las Bases del PND 2010-2014 "Las regiones fronterizas deben ser incorporadas como elemento esencial del desarrollo nacional a partir de una visión estratégica, promocionando el diseño de políticas públicas que reconozcan las particularidades regionales de estas zonas y capitalizando sus activos" (PFP 2011 pág.4).

En el presente capítulo se evalúa la fase de implementación del PFP, de acuerdo con el impacto de los proyectos ejecutados y en ejecución en el periodo 2010-2014. El enfoque Botton-up, permite evaluar la construcción de la política pública principalmente en la fase de identificación de las problemáticas del archipiélago, y el efecto de esta metodología de construcción en la fase de implementación del PFP con el desarrollo de los talleres participativos realizados en las islas, y en trabajo con la comunidad donde se identificaron y definieron los principales desafíos. Esta metodología de construcción de la política pública tiene un impacto en la fase de implementación, ya que es la misma comunidad la que establece criterios para la definición de proyectos.

3.1 Enfoque Botton-up en los talleres participativos

El enfoque bottom-up pretende comprender los problemas de política pública desde el punto más cercano a la causa, lo cual implica analizar el comportamiento de los individuos que están en el nivel más cercano a la problemática para que desde allí se puedan plantear eventualmente las soluciones. Según Roth, “este modelo parte de la idea de que el punto crucial del problema de la implementación se sitúa en el lugar más bajo de la jerarquía” (2009, pág. 126). En esa medida, entre más cerca se esté del problema, mayor será la capacidad para intervenirlo.

Para el caso concreto del Archipiélago es posible explicar la participación de los habitantes en la construcción de la política pública a la luz de este modelo, ya que el conocimiento por parte de las comunidades respecto de las principales problemáticas que les afectan, direcciona la política pública y contribuye a romper con la tradición de elaborar las políticas públicas desde el nivel central, donde no se determinan diferentes variables que son fundamentales para la implementación de los proyectos. El desarrollo del enfoque bottom-up es pertinente en la construcción de una política que tiene su base en la población target que va ser beneficiada y es el centro de esta política; este modelo a su vez permite evaluar la implementación del PFP, la utilización de este análisis horizontal (el uno y el otro son socios), en el sentido de las interrelaciones que se tejen entre el Estado y la sociedad, y la penetración del ámbito público y privado, y viceversa.

El Plan Fronteras ha liderado talleres participativos conformados por entidades del Gobierno nacional y del orden local, sector privado, el tercer sector y organismos de cooperación multilateral, para identificar programas, proyectos y acciones estratégicas de alto impacto en el departamento insular. El resultado de los talleres fue el establecimiento de la hoja de ruta del PFP en el archipiélago, evidenciado en el cuadro 4, el cual muestra las fases de ejecución del Plan Fronteras para la Prosperidad, que incluye la metodología del Plan.

Gráfico 1. Fases de ejecución del Plan Fronteras para la Prosperidad



Fuente: PFP 2011, pág. 22

En las fases I. Identificación de actores, II. Evaluación social y IV. Formulación de proyectos en los diferentes sectores, se desarrollaron los talleres participativos mencionados, en este proceso de integración intersectorial, se diseñó la política pública con un enfoque de priorización de integralidad con los diferentes sectores a los municipios atendidos con los programas y proyectos sociales y asimismo se ha realizado el seguimiento a su ejecución, (PFP 2011, pág. 21) para atender las necesidades apremiantes de cada municipio y región fronteriza.

En el diagnóstico que se desarrolló con la implementación de talleres participativos, para el caso específico de las islas se destacó un ejercicio incluyente que promovió la articulación interinstitucional, con una metodología funcional que permitió la identificación de las necesidades con un enfoque diferencial y definió los ejes temáticos y programáticos para atenderlas. Este proceso mejoró la percepción sobre la presencia estatal; para la Cancillería fue importante porque le dio forma al relacionamiento de las comunidades y autoridades locales con el Estado y permitió un ejercicio prospectivo de los retos y amenazas que deben ser sorteadas en las siguientes fases (implementación) y la construcción de canales de comunicación abiertos con los actores locales. Sin embargo, existen desafíos en relación con la debilidad institucional y técnica de las autoridades locales, la coyuntura política en los talleres que se realizaron después del fallo de la CIJ, la generación de altas expectativas, la ejecución de grandes inversiones estatales, el apoyo de los actores locales, entre otros.¹³

3.2 Matriz DOFA - Archipiélago fase de implementación

El PFP como política pública diferencial, con los ejercicios participativos tiene el objetivo de reconocer la diversidad y complejidades características de los territorios fronterizos, los factores sociales, económicos y políticos, que para el caso del archipiélago inciden en la implementación y sostenibilidad de los proyectos; esto se evidencia en la estructura de las fases de ejecución en la cual se ha implementado el Programa, como se puede observar en la gráfica 1, principalmente en las fases: VI. Gestión y consecución de recursos; VII. La socialización de los proyectos. IX. Ejecución y seguimiento y X. Implementación de esquemas de sostenibilidad.

A continuación se presenta la matriz DOFA de los proyectos implementados por el PFP en SAPSC en el cual se identificaron las principales fortalezas, debilidades (componente interno del Plan Fronteras) y las oportunidades y amenazas (potencialidades y vulnerabilidad del programa). El ejercicio se desarrolló con la adaptación a SAPSC y como complemento del ejercicio de Planeación estratégica de la política pública del PFP en el 2014, en el cual se realizó un diagnóstico general a las fases del Plan en los 13 departamentos fronterizos:

¹³ Para el diagnóstico de los talleres participativos se realizaron reuniones con asesores del PFP y se tomó como base el ejercicio de planeación estratégica realizado en 2014.

Tabla 4: Matriz DOFA fase de implementación de proyectos del PFP

| | Fortalezas | Debilidades | Oportunidades | Amenazas |
|--------------------------|--|---|--|--|
| Gobierno Nacional | Se crearon nuevos canales de comunicación y concertación entre el nivel central y el regional | Los limitados recursos del presupuesto nacional para destinar grandes inversiones en la región le exigieron solicitar endeudamiento externo para la atención de proyectos de infraestructura (Plan San Andrés). | Ejercer la soberanía territorial haciendo presencia en las regiones y facilitando las inversiones del Estado. | Pronunciamientos de instancias internacionales que dejen sin piso jurídico la seguridad territorial y el cuestionamiento de las relaciones internacionales por las controversias |
| | Presencia del Gobierno Nacional en SAPSC a través del PFP ha permitido una intervención directa del Gobierno Central. | Poca articulación entre los sectores para la intervención integral en las regiones | Con la experiencia de Planes Binacionales Transfronterizos con Ecuador y Perú se podrían realizar acuerdos similares con los siete (7) países fronterizos en SAPSC | Manejo de agendas de trabajo internacional de futuros gobiernos pueden crear incertidumbre política y social dentro del país. |
| | Facilitó la identificación de proyectos y programas y la estructuración de los mismos partiendo desde lo regional a lo nacional. | Bajo posicionamiento de los programas en zonas de fronteras al interior de los Ministerios. | Negociaciones especiales con algunos sectores, por ejemplo el acceso a recursos por temas del proceso de paz. | Próximos gobiernos desconozcan la importancia de una política fronteriza y del trabajo conjunto directo entre Cancillería - entes locales y diferentes actores de la región |
| | Focalizó el esfuerzo del Gobierno Nacional a través del PFP y la articulación con los diferentes Ministerios del Gobierno. | | Reconocimiento del Gobierno Nacional en las zonas de intervención, contando con la entidad local como socio principal. | |

| | | | | |
|------------|--|--|--|--|
| PFP | Canalización de recursos de la Cancillería para ejecutar proyectos específicos en SAPSC. | La sostenibilidad de los proyectos en el tiempo: existe una problemática, el Plan Fronteras al no ser una política de Estado, no garantiza la asignación de los recursos al mediano plazo. | Fortalecimiento de la Cancillería con el desarrollo del PFP en el CONPES 3805 | No lograr incluir dentro de la estructura de la Cancillería un grupo institucional de planta que se encargue de las funciones específicas que hace el programa |
| | La continuidad del Plan Fronteras en el nuevo gobierno y la destinación de nuevos recursos para implementar más proyectos en el archipiélago y posicionamiento de la Cancillería para hacer presencia central en las regiones -CONPES 3805 | La limitación en los recursos presupuestales destinados a la formulación y ejecución de proyectos. Consecución de recursos que dependen de la voluntad política de las demás entidades del Estado. | Constituir el límite con siete naciones vecinas es un estratégico potencial económico, político y socio cultural. | Se limiten los recursos del programa y no se logre replicar y gestionar más recursos para nuevas inversiones de impacto social y económico |
| | La ejecución de dieciséis (16) proyectos en SAPSC, es un resultado favorable que evidencia positivos indicadores de impacto con aceptación de la comunidad para implementar nuevos proyectos. | Dificultad del sector privado se asocie con el gobierno, para ejecutar proyectos en frontera. | Convertir el fallo de la Haya en una oportunidad para canalizar recursos del Gobierno Nacional que permitan impulsar el desarrollo de la región insular | La articulación con los gobiernos locales supone mayor riesgo para la ejecución, en algunos proyectos. |
| | Posicionamiento del PFP a nivel local y regional. El PFP ha trascendido lo público: empresa privada y ONG's. | Falta divulgación de los proyectos ejecutados y de los talleres y acuerdos lo que permite identificar la ausencia de una estrategia de comunicación efectiva para socializar la gestión y resultados obtenidos | Incidencia en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo con la implementación de las Comisiones regionales del CONPES 3805, se incidió en los diálogos territoriales del PND 2010-2014. | |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | <p>La identificación de socios estratégicos al ejecutar proyectos. Acompañamiento a las entidades territoriales y a los operadores en la formulación de proyectos en aras de obtener la viabilidad.</p> | <p>Desconocimiento de la gestión del PFP por parte de organismos del nivel central</p> | <p>El conocimiento de las regiones fronterizas y contar con asesores sectoriales y en las islas contribuye a proponer programas en el archipiélago.</p> | |
| | <p>Aumentar la eficiencia de la gestión documental para la formulación y viabilidad técnica.</p> | <p>No contar con un presupuesto de inversiones alto para actuar decididamente en la ejecución de más proyectos</p> | <p>Implementar los proyectos que transformen las realidades fronterizas y para el caso insular mejore y potencie su desarrollo.</p> | |
| | <p>Se armonizó el trabajo de la comunidad con el nivel central; el grupo de profesionales expertos sectoriales con formación en los diferentes temas y formalización de la mayoría de los acuerdos propuestos.</p> | <p>En la fase de formulación de los proyectos, se debe incorporar un análisis/esquema de sostenibilidad.</p> | <p>Identificación del mapa social de actores y diálogo para reconocimiento de proyectos.</p> | |
| | <p>La ejecución de los proyectos contó con el capital humano isleño</p> | <p>La asistencia jurídica y presupuestal se impone sobre el sentido técnico de la ejecución de los proyectos.</p> | <p>La continuidad presidencial permite seguridad para el desarrollo del programa.</p> | |
| | <p>Posibilidad de ejecutar proyectos a través de la contratación con terceros (Roth)</p> | | <p>Establecimiento y apropiación de un procedimiento guía para la socialización.</p> | |
| | <p>Los asesores regionales del PFP, facilitan un contexto de la región con la presencia y el trabajo con las entidades locales y comunidad.</p> | | <p>Promover que este esquema de programa que parte de las mesas y talleres de trabajo con diferentes actores se replique para un trabajo conjunto entre lo central y local.</p> | |

| | | | | |
|----------------------------------|--|---|---|---|
| | | | Replicar proyectos ejecutados exitosos que inciden en elevar la calidad de vida de la comunidad. | |
| Gobierno Local y Regional | Contar con un asesor regional del nivel central, facilita la gestión y el seguimiento de campo a los proyectos. | La falta de apoyo financiero y/o de oportunidades de crédito en condiciones ventajosas para las comunidades. | Ubicación geopolítica estratégica: las potencialidades geopolíticas de las fronteras marítimas | Los incentivos perversos del narcotráfico en una población con alta vulnerabilidad, las rutas del narcotráfico. |
| | Promueve la confianza que genera la Cancillería y el trabajo del PFP en frontera. | Los elevados niveles de necesidades básicas insatisfechas que ubican a la población de frontera en una situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. | La condición de rezago de las poblaciones de frontera incentivan la participación y el interés en los ejercicios de socialización | Las entidades locales y públicas no direccionan los recursos a proyectos que el PFP ha priorizado para atender las necesidades de la comunidad. |
| | El desarrollo del trabajo articulado con el PFP para la determinación de problemáticas y posibles soluciones contribuyó a ganar confianza entre las partes | Ausencia de un nivel de profesionales y técnicos expertos en los diferentes sectores. | Trabajar directamente con las autoridades del nivel central, en especial con la Cancillería favorece la articulación con el gobierno nacional. | Las cifras evidencian el incremento de actividades ilícitas en las islas, y también la diversificación de las modalidades delictivas. |
| | Turismo, la agricultura, la minería y el comercio son sectores con potencialidad de crecimiento. | La marginalidad raizal no ha permitido un desarrollo en lo social y cultural y económico. | Trabajar con esquemas de rendición de cuentas facilita la socialización de avances en la ejecución. La posición geográfica de las islas, paisajes, naturaleza, medio ambiente, clima y particularidad étnica raizal son potencialidades para | Jóvenes isleños han sido capturados y detenidos en cárceles de Estados Unidos por la inclusión en el negocio del narcotráfico. |

| | | | | |
|---|--|--|---|---|
| | | | atraer el turismo. | |
| Cooperación Internacional y Responsabilidad Social Corporativa –RSC- | Se vincularon nuevos socios estratégicos que faciliten la financiación de los proyectos basados en fuentes como la Responsabilidad Social Corporativa y Cooperación Internacional. | Poca conciencia del sector privado con la RSC y por tanto, un bajo compromiso por parte de las empresas en las regiones. | Impulsar el tema de la RSC en las regiones, aprovechando los escenarios en los que pueda participar el PFP a nivel nacional. | No lograr canalizar recursos priorizados por parte de las empresas para la inversión social. |
| | Se identificaron las empresas que tienen en su misión la RSC. | Tiempos y agendas diferentes de las empresas a los tiempos del PFP. | Replicar ejecutar proyectos exitosos es la mejor forma de captar recursos de empresarios. | Actual disminución de los recursos de cooperación para Colombia. En los últimos años, la imagen que ha proyectado Colombia ha pasado de ser un país receptor de cooperación a ser cooperante. |
| | El PFP articuló el trabajo de varias entidades del sector público siendo más efectivo acceder a recursos de este tipo. | Cada vez más se ven limitados recursos de cooperación internacional. | Empoderar las ventajas comparativas, como el medio ambiente, la cultura, la lengua, las tradiciones para generar un turismo sostenible. | |
| | Liderazgo de Cancillería en materia de cooperación. | | Nuevos recursos en el marco del proceso de paz y justicia transicional. | |

Fuente: Para la realización de la presente matriz DOFA se tomó como base el ejercicio de planeación estratégica del PFP en el 2014, las reuniones desarrolladas con los asesores del PFP del que tienen proyectos en las islas, el trabajo de campo en la implementación del CONPES 3805, con la comisión regional el 30 de octubre de 2014 y el seguimiento al estado de los proyectos en Providencia, del 26 al 29 de noviembre de 2014.

El PFP al tener proyectos y ejecución específica ha permitido contar con un centro de actuación interesante al trabajar directamente con la población raizal, antes de gobierno local y departamental, empresarios, comunidad y las mismas entidades del Estado a fin de buscar conceptualizar y señalar un mismo marco que facilite la conectividad entre lo insular con lo central y construir agendas conjuntas que faciliten el desarrollo y bienestar en SAPSC.

4. CONCLUSIONES

Las potencialidades que tiene el departamento insular a nivel económico, comercial, turístico y medio-ambiental deben ser tenidas en cuenta en la planificación de las islas. De igual forma, el análisis de la vulnerabilidad del archipiélago debe materializarse en una política de Estado que impulse un modelo de desarrollo sostenible con la articulación de las entidades nacionales, regionales y locales, que favorezca el turismo como fuente de crecimiento económico, una política social que cierre las amplias brechas y la pobreza multidimensional, mejore los indicadores socio-económicos y amplíe el acceso a oportunidades de los habitantes en temas sensibles como la educación superior, la salud, la vivienda digna, la infraestructura, la inseguridad y violencia; y actué con firmeza contra las Bacrim y el narcotráfico, problemáticas, en parte producto de la ausencia histórica del Estado, las cuales inciden directamente en el bienestar de los isleños.

Estas condiciones adversas se acentúan en la agenda política y mediática del Gobierno Nacional después del fallo de la Corte Internacional de Justicia y la nueva delimitación marítima; las medidas del Gobierno aumentaron significativamente y la atención se centró en el departamento del Archipiélago, la respuesta del Gobierno se desarrolla con el Plan de apoyo al desarrollo sostenible de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el cual en sus dos etapas de implementación tiene como objetivo, desarrollar inversiones para generar proyectos que respondan a las problemáticas históricas en las islas y mejoren las condiciones de vida de los habitantes en el corto, mediano y largo plazo; y las políticas públicas el Programa Plan Fronteras para la Prosperidad y el CONPES 3805 con la implementación de proyectos que buscan el cierre de brechas y la convergencia regional. Sin embargo, el alcance de estos esfuerzos

ha sido limitado y la implementación no ha tenido efectos que tengan un alto impacto y generen un Plan de choque efectivo a los principales desafíos sociales del Archipiélago.

Como principales desafíos del departamento insular se resalta la ejecución de los proyectos e inclusión y activa participación de los isleños en otras fases como en la implementación y seguimiento de las obras; la sostenibilidad en los procesos de intervención en las islas y para esto es fundamental que la institucionalidad creada funcione, opere, haga seguimiento y proponga nuevas intervenciones. Es de vital importancia que el Gobierno Nacional continúe elaborando instrumentos que sigan contribuyendo al desarrollo del Archipiélago como en el caso del PFP y el CONPES 3805, los cuales están teniendo en cuenta la participación de los actores locales en la elaboración de insumos para la construcción del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

4.1 Alcances y limitaciones

La estrategia del Gobierno Nacional en las zonas de frontera para el caso específico de SAPSC logra un grado de participación e intervención concreta que le permite incluirse en la articulación regional y central. Esta presencia de Estado parte del liderazgo directamente de la Presidencia de la República y en su delegación específica a la Cancillería con un reconocimiento de un programa direccionado a la zona insular y al desarrollo de la identificación de proyectos específicos, con recursos que facilitan una ejecución directa en el archipiélago. Dentro del análisis del PFP en el archipiélago, se identificaron los alcances y limitaciones de la implementación del PFP en el Archipiélago.

a. Alcances del PFP en SAPSC: El Plan Fronteras para la Prosperidad es una herramienta de política pública diferencial, dentro de una estrategia macro del gobierno nacional, para la inclusión de las regiones y cierre de brechas en los territorios fronterizos, mediante la implementación de proyectos estratégicos. Para el caso específico del departamento insular, la construcción de la política pública se realizó de la mano de la comunidad, esto se evidencia en la metodología de los talleres participativos de los programas, proyectos y acciones estratégicas ejecutadas, esta

metodología utilizada tiene un impacto social y económico en la sostenibilidad y credibilidad institucional que tiene el Plan.

A partir del diagnóstico de las principales problemáticas en los talleres participativos, se desarrolló la concertación de priorización de proyectos para suplir necesidades identificadas con la población y concluir el ciclo en la ejecución de proyectos, el cual a futuro facilita nuevas intervenciones con el objetivo cerrar de cada vez más las brechas de pobreza.

Los instrumentos de delegación y coordinación del Estado que utiliza el PFP, para desconcentrar actividades y aunar esfuerzos, con diferentes entidades en la ejecución de proyectos han favorecido un mayor impacto del Plan en las islas; estas alianzas deben continuar para potencializar el desarrollo del departamento. Adicionalmente, la Cancillería lidera la Comisión Intersectorial del CONPES 3805 “Prosperidad para las fronteras de Colombia”, con la implementación del mismo, se crea la institucionalidad necesaria para hacer frente a las problemáticas en las fronteras colombianas; el reto consiste en implementar los proyectos que transformen las realidades fronterizas y para el caso del departamento insular mejore y potencie un desarrollo sostenible.

Dentro del análisis de las fortalezas y oportunidades del PFP se destacó la presencia del Gobierno Nacional a través de la Cancillería, la cual facilitó la intervención directa con los diferentes sectores de la región, logrando obtener una continuidad en su gestión, la metodología de trabajo conjunto (con los isleños), la realización de talleres participativos y partir de la identificación de las problemáticas regionales, ha facilitado un conocimiento amplio y la búsqueda de soluciones que se materializan con la implementación de proyectos concretos con objetivos y metas claras en el departamento insular.

La presencia del nivel central a través del PFP, contribuye a resaltar la soberanía territorial al ser ejecutor directo de proyectos que se financian con recursos de la Cancillería, de otros ministerios o entidades estatales y municipales, del sector privado y de cooperación internacional que aunando esfuerzos logran materializar una importante gestión. Por lo cual, con el liderazgo de la Cancillería a través del PFP, se posesiona institucionalmente en las zonas de frontera, llevando la vocería del Gobierno Nacional a trabajar directamente para la ejecución de proyectos y sus fases iniciales que

cumplan con las metas propuestas. Para el nivel local y regional es importante contar con la presencia permanente del asesor regional del PFP el cual con su trabajo en campo logra cumplir con asistencia permanente a los proyectos y demás reuniones de articulación y gestión que se requiera atender.

Al ser el PFP ejecutor de proyectos le permite gestionar recursos para proyectos específicos que inciden en los indicadores de gestión y de impacto social, con estas ejecuciones se fortalece la credibilidad y la necesidad de replicar nuevos proyectos. Es importante el conocimiento que se adquiere al trabajar directamente con la administración local y comunidad, es un aprendizaje invaluable que no se puede perder y por ello es fundamental reforzar la institucionalidad del desarrollo del PFP en regiones fronterizas, específicamente en SAPSC zona de estudio. El PFP como ejecutor de proyectos debe trabajar permanentemente la gestión de recursos de responsabilidad social empresarial y de cooperación internacional a fin de completar viabilidad financiera de proyectos que requieren de otras fuentes de financiación para lograr llevarlos a cabo.

b. Limitaciones del PFP en SAPSC: Las necesidades básicas insatisfechas muestran la vulnerabilidad de la población raizal y la necesidad de una actuación más comprometida que incluya la destinación de los recursos por parte del Gobierno nacional y el fortalecimiento institucional local. El PFP es insuficiente para atender las necesidades del departamento, los recursos destinados a la ejecución de proyectos son limitados para la demanda en necesidades de los isleños.

Falta articulación entre los diferentes entes de gobierno, aun no se ha logrado coordinar y aunar esfuerzos en la totalidad de los proyectos que se ejecutan en el departamento, es importante continuar realizando las agendas conjuntas que buscan el trabajo con responsabilidad compartida. Por otro lado, no se ha logrado establecer una política Estatal que trascienda gobiernos y que logre garantizar continuidad en los esfuerzos realizados en el departamento insular.

En paralelo a la potencialidad de desarrollar planes binacionales con los siete países fronterizos en la región del Gran Caribe se debe realizar una integración con la Colombia continental, en la cual se afiancen los lazos históricos y culturales, que tenemos en común.

En el nivel local de SAPSC se dificulta contar con recurso humano especializado dificultando la celeridad del trabajo, haciendo necesario promover la especialización de competencias profesionales, técnicas y operativas. Por lo cual, la totalidad de actores deben estar comprometidos en el desarrollo de esta política pública, los isleños deben entender que este es el momento oportuno para trabajar con el Gobierno para mejorar sus condiciones sociales, convertir la coyuntura política del fallo en una oportunidad para la ejecución de proyectos de alto alcance.

BIBLIOGRAFÍA

Roth, A. (2009). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Colombia. Ediciones Aurora, Séptima edición, 2009.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Mantilla, S. (2011). Narcotráfico, violencia y crisis social en el Caribe insular colombiano: El caso de la isla de Sana Andrés en el contexto del Gran Caribe. En *Estudios Políticos* (01215167), 39-67.

Meisel, A. (2003). La continentalización de la isla de San Andrés, Colombia: Panyas, raizales y turismo, 1953-2003. Documento del *Banco de la República* * No. 37 Agosto, 2003. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER37-SanAndres.pdf

Valencia, I. (2011). Impactos del reconocimiento multicultural en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre la etnización y el conflicto social. *Revista Colombiana de Antropología*, volumen 47 (2), julio-diciembre 2011, págs. 69-95.

Yabrudy, J. (2011). Raizales y continentales: un análisis del mercado laboral en la isla de San Andrés. *Banco de la República- Centro de estudios económicos regionales (CEER) - Cartagena*. Núm 146

Artículos en publicaciones académicas no periódicas

Arévalo, Walter. (2013). El fallo sobre San Andrés: de la irresponsabilidad política a la responsabilidad internacional. *Razón Pública*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3529-el-fallo-sobre-san-andres-de-la-irresponsabilidad-politica-a-la-responsabilidad-internacional.html>.

Hombres, Rudolf. (2014). Desarrollo y población en San Andrés. *Portafolio* [en línea]. 8 de septiembre de. Disponible en: <http://www.portafolio.co/columnistas/desarrollo-y-poblacion-san-andres>.

Valencia, Helena. (2014). Violencia, paramilitares y narcotráfico en San Andrés. *La Silla Vacía*, [en línea]. Disponible en <http://lasillavacia.com/content/violencia-paramilitares-y-narcotrafico-en-san-andres-y-providencia-47865> Seminario Narcotráfico y Securitización, Universidad ICESI.

Otras publicaciones

CORALINA -Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-. (2013). “Plan de Acción Trienal 2013-2015. “Un Archipiélago Posible – A Possible Archipelago”. Mayo 2 del 2013.

DANE. (2010). Estudios Postcensales⁷. Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2010. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7P_royecciones_poblacion.pdf.

DANE. (2011). Encuesta de calidad de vida Presentación de resultados San Andrés. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/ECV_2011_San_Andres.pdf.

DNP -Departamento Nacional de Planeación- . Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos. VII. Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática, literal b. Relevancia Internacional, Políticas de Desarrollo Fronterizo, págs. 530-535. Disponible en: <http://www.fpv.org.co/images/repositorioftp/flip/BasesPND2010-2014completo/HTML/files/assets/seo/page511.html>.

Documento CONPES 3778 “Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por usd 70 millones de dólares o su equivalente en otras monedas destinado a financiar la segunda etapa del plan de apoyo al desarrollo sostenible del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. 25 de octubre de 2013. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/3778.pdf>.

Documento CONPES 3805 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”. (2014). Disponible en: <http://www.fcm.org.co/ActualidadNormativaYJurisprudencia/boletin-juridico-municipal/Documents/CONPES%203805%20DE%202014.pdf>.

ICJ -International Court of Justice- (2014). “Territorial Dispute and Maritime Delimitation (Nicaragua vs. Colombia)”. Disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/124/17180.pdf>.

López M. Cecilia. (2013). “Propuesta de Cecilia López para no repetir la historia en San Andrés”. Publicación el tiempo, fecha de publicación 14 de febrero 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12595669>.

OPHI -Oxford Poverty & Human Development Initiative-. (2014) “Policy – A Multidimensional Approach”. Disponible en: <http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index>

Presidencia de la República de Colombia. (2012). Alocución Presidencial de Juan Manuel Santos sobre el fallo de la Corte Internacional de Justicia. Disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Noviembre/Paginas/20121119_02.aspx.

Otros documentos

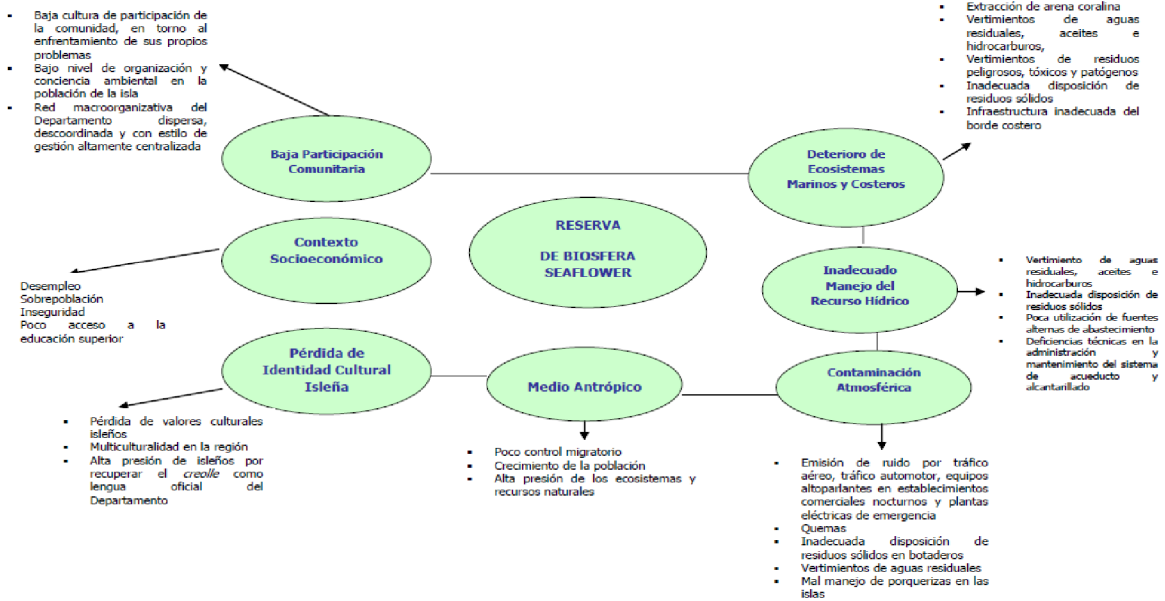
Ministerio de Relaciones Exteriores- Plan Fronteras Para la Prosperidad. (2012). *Perfil del Departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Colombia*. Documento Inédito.

Plan Fronteras para la Prosperidad. (2011). *Plan Fronteras para la Prosperidad documento general*, Ministerio de Relaciones Exteriores-Plan Fronteras Para la Prosperidad. Documento Inédito.

Plan Fronteras para la Prosperidad. (2014). *Documento de apoyo intervención PFP San Andrés Noviembre 18 2014*. Ministerio de Relaciones Exteriores-Plan Fronteras Para la Prosperidad. Documento Inédito.

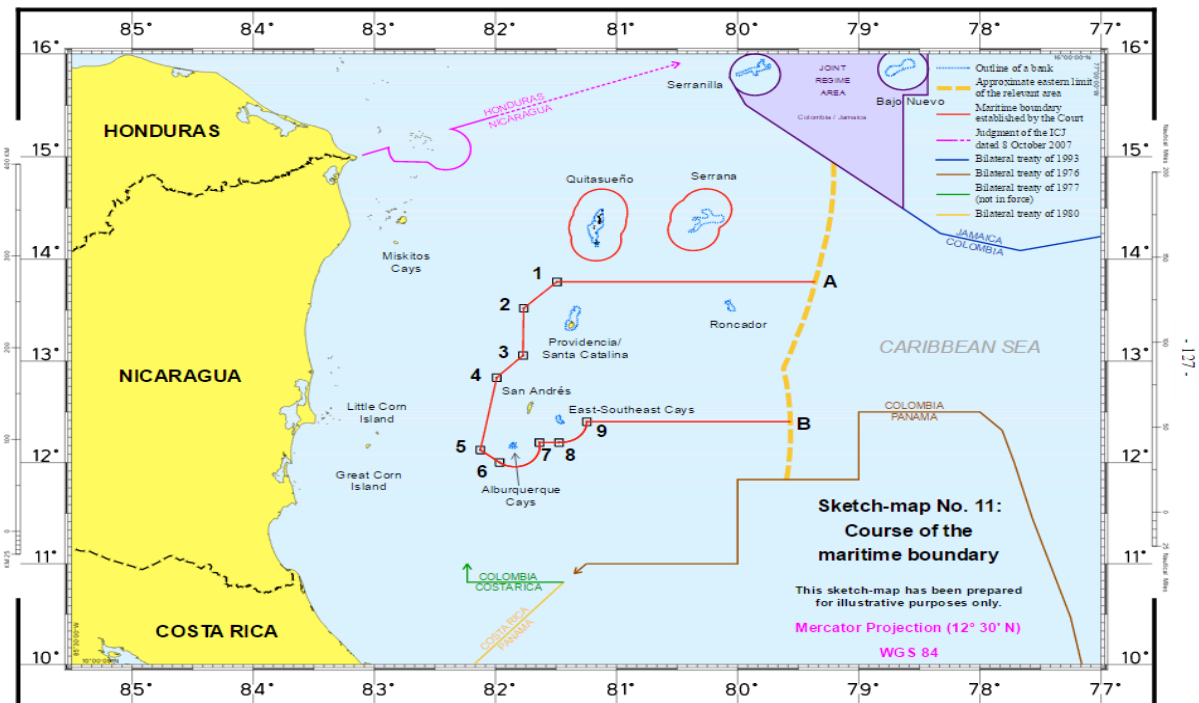
ANEXOS

Anexo 1. Gráfico: Síntesis del Diagnóstico Ambiental desde una Visión Eco sistémica. PULP 2007-2023 2013



Fuente: (CORALINA 2013 pág. 98)

Anexo 2. Delimitación Marítima: Fallo de la CIJ



Fuente: (International Court of Justice -ICJ- 2014, pág. 31)

Anexo 3. Insumos por objetivos estratégicos del CONPES 3805, resultado de la Comisión Regional en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina del 30 de octubre

Iniciando con el quinto objetivo asuntos étnicos: se resaltó, la continuidad al proyecto del estudio jurídico sobre tenencia de tierras que estaba realizando el INCODER, la revisión de los resultados de la política de extinción de dominios; se propuso que las tierras expropiadas se entreguen a los raizales y sean territorios colectivos; la iniciativa de proyecto que aborde el problema de la alta densidad poblacional, control de circulación y residencia de la población en el archipiélago (Se requiere proyecto normativo, existe un proyecto de ley que contempla esta problemática); la integración económica y comercial en el Gran Caribe con países como Jamaica y Nicaragua; la vinculación de la comunidad raizal en la construcción de los Planes Binacionales, la Participación del Archipiélago en CARICOM y posicionar al archipiélago como nodo de integración con los 7 países fronterizos. Finalmente, promover los proyectos que permitan la conectividad marítima y aérea y el aumento de conectividad con aerolíneas centroamericanas.

En el cuarto objetivo, la integración de los territorios fronterizos, se propuso: la conexión entre San Andrés y Providencia, y la posibilidad de tener transporte con la capacidad de ir a los cayos del Sur y los cayos del Norte; la consolidación de corredores de comercio exterior con las relaciones favorables con los países; ampliación del canal de acceso para las embarcaciones y mercancías que no pueden entrar; un muelle pesquero para pequeños pescadores, mayor capacidad y apoyo a los dueños de embarcaciones pequeñas; para la promoción de las tecnologías de la información y las comunicaciones, se propuso la conexión con fibra óptica para el archipiélago, garantizar la sostenibilidad de la conectividad en San Andrés y Providencia y la administración del Gobierno Nacional del Cable de internet, para garantizar la sostenibilidad del servicio y empoderar a los empresarios.

En el tercer objetivo, el crecimiento sostenible, se propuso: promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera; impulsar el turismo a

través de la inversión en posadas nativas y posadas turísticas, para prestar un mejor servicio al turista e incluir a la población raizal en el turismo generando empleo; un centro financiero internacional en San Andrés, teniendo en cuenta la ley 915; empoderar las ventajas comparativas, como el medio ambiente, la cultura, la lengua, las tradiciones para generar un turismo sostenible, para convertirlas en ventajas competitivas; desarrollo rural integral (tema de agua-distrito de riego, que necesitan los productores para elevar productividad); reservorios de agua y prestación del servicio; garantizar acceso al agua durante todo el año para poder desarrollar cultivos; gestionar acuerdos para abrir espacios de comercialización; protección de acuíferos, arrecifes, el sistema marino y los humedales.

En el segundo objetivo, estructurar e implementar un Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas socioeconómicas, se mencionó que: no existe un registro de información actual de las condiciones socio-económicas de la población raizal; el sistema de estratificación no puede ser utilizado para el Plan de cierre de brechas en el archipiélago (Reevaluar la estratificación para el archipiélago-eliminarla); darle prioridad en ser favorecido por el SISBEN a aquel que tenga condición de raizal; eximir a la población raizal del pago de la tarjeta militar; incentivos a los raizales para tener acceso al capital semilla; modelo económico para la población raizal; formación de maestros para brindar educación bilingüe; régimen especial para la insularidad, teniendo en cuenta un sistema alternativo de salud; mejorar la calidad de atención en salud, la cual tiene un impacto favorable en el turismo; Creación de Call-center/ Contact center para aprovechar el bilingüismo; Enfoque diferencial para el acceso a las viviendas que otorga el Ministerio de Vivienda ya que no resultan favorecidos por los altos costos de materiales en el archipiélago; conformación de una empresa conformada por raizales, que preste el servicio de Agua potable y saneamiento básico para la isla; desarrollar un proyecto de almacenamiento de agua para los barrios La Loma y San Luis.