

LA INTEGRACIÓN DE COLOMBIA EN LA CUENCA DEL CARIBE: BASES REGIONALES EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS.*

Isabel Clemente B. **

En la historia de las relaciones internacionales de Colombia durante el Siglo XX, el interés por la región del Caribe insular y Centroamérica ha ocupado un lugar marginal en la agenda. En un período reciente, cuyos orígenes se remontan a una fecha tan próxima como 1982, se inició una revaloración de la sub-región y desde la constitución del Grupo de los Tres, se ha incrementado el papel que esta área tiene en las políticas de integración.

El propósito de este texto es el de analizar el proceso reciente de las políticas de integración subregional y determinar el papel que la región del Caribe colombiano podrá desempeñar en este proceso.

En una primera parte, se examinan los antecedentes históricos correspondientes a la última década. A continuación, se consideran las repercusiones que la

constitución del Grupo de los Tres ha tenido en el renovado interés de Colombia en la sub-región. Posteriormente, se estudia el papel que corresponde, en la formulación y ejecución de políticas para la integración sub-regional, a los departamentos colombianos del Caribe. Estos territorios, en contraposición al rol determinante que cumplieron durante la Colonia y el período de la Independencia, han tenido una posición secundaria en los grandes procesos políticos y económicos de Colombia como Estado nacional. La última década ha asistido, sin embargo, a una interesante recuperación económica y demográfica y simultáneamente con ella, ha avanzado un proceso de descentralización territorial que genera un nuevo marco para la autonomía de las regiones. El texto culmina con unas conclusiones preliminares.

* Ponencia presentada al XIX Congreso de ALAS, Caracas, 1993.

** Historiadora y Politóloga. Directora del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Los Andes, Bogotá.

Introducción

El propósito de esta ponencia es el de examinar el proceso reciente de las políticas de integración de Colombia en la cuenca del Caribe y su interrelación con dos grandes cambios que se han desarrollado paralela y simultáneamente a) de un lado, la progresiva reorientación de la política exterior colombiana a partir de 1982, y, sobre todo desde la constitución del Grupo de los Tres, en el sentido de buscar una mayor inserción en el área y b) la descentralización política y territorial que ha revalorizado la autonomía de las regiones proporcionando un marco institucional flexible para la emergencia de un mayor dinamismo en la región caribeña de Colombia.

Se trata de un proceso reciente porque Colombia, aun cuando posee islas y una extensa costa sobre el mar Caribe, ha sido, como consecuencia de las modalidades de su crecimiento económico y de la formación del Estado-nación, un país predominantemente andino. La región caribeña ha tenido una posición marginal durante la mayor parte de la historia de Colombia como país independiente y también marginal ha sido el lugar que Centroamérica y el Caribe insular han ocupado en la agenda internacional. Colombia ha carecido de una política definida hacia la región y sostenida en el largo plazo histórico: no ha existido una política de Estado para Centroamérica y los pocos programas que se llevaron a la práctica fueron el resultado de diferentes opciones políticas de los presidentes de turno. Esto ha restado continuidad a la presencia y acción colombianas en el área y ha determinado la carencia de un alto poder negociador.

Corresponde, finalmente, precisar la delimitación regional que se utilizará. El concepto de "cuencas del Caribe" que articula esta ponencia se funda en una delimitación geoeconómica y geopolítica de un espacio que integra, por una

parte, el área que la investigación académica ha definido con criterio histórico como "el Caribe", esto es, el Caribe insular, las Guayanas y Belice, y por otra, las regiones ribereñas de los Estados vecinos, esto es, Venezuela, Colombia y México, además de Centroamérica.¹

En la primera parte de la ponencia, se examinarán los antecedentes históricos de la última década; en una segunda parte, se considerarán las

1 Sobre definición regional del Caribe, véase Franklin W. Knight y Colin A. Palmer. *The Modern Caribbean*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 1989, pp. 1-4. También Sidney W. Mintz, *Caribbean Transformations*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1984, pp. 20-32.

repercusiones que la constitución del Grupo de los Tres ha tenido en el renovado interés de Colombia en la subregión; en la tercera parte, se estudiarán los factores que hacen de la región caribeña de Colombia la base para la formulación y ejecución de políticas para la integración subregional. Finalmente, se presentarán unas conclusiones preliminares que corresponden al carácter que este trabajo reviste como primera aproximación al tema.

Antecedentes Históricos

Un breve repaso a la historia de las relaciones internacionales para introducir el tema central de esta ponencia, pone de manifiesto la ausencia de un interés colombiano en esta subregión durante la mayor parte del Siglo XX,² y registra un tímido comienzo apenas a partir del gobierno del Presidente Alfonso López Michelsen, (1974-1978) cuando se reanudaron las relaciones diplomáticas con Cuba, se iniciaron con Surinam y se participó, en asocio con Venezuela, en las negociaciones para la elaboración del Tratado del Canal de Panamá, el Tratado Torrijos-Carter. Además, en 1974, se produjo la vinculación del capital colombiano al Banco de Desarrollo del Caribe. La aproximación a la cuenca del Caribe fue explícitamente caracterizada durante este gobierno como una estrategia para alcanzar mayores niveles de autonomía en la política exterior y para lograr la "emancipación económica".

Sin embargo, en el siguiente período presidencial (1978-1982) se optó por el retorno al tradicional alineamiento estricto con los Estados Unidos. Esta orientación generó una nueva ideologización en las relaciones internacionales de Colombia, el abandono de la autonomía, sobre todo a partir de 1980 y un distanciamiento con respecto a la Cuenca del Caribe que se manifestó en los siguientes hechos:

- a veto colombiano a las aspiraciones cubanas de obtener un puesto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1980 y ruptura de relaciones con Cuba en 1981 a raíz del episodio de la ocupación, por

2 Desde finales del Siglo XIX y sobre todo después de la pérdida de Panamá, Colombia clausura una política exterior de presencia activa y orientación latinoamericanista para adoptar el repliegue hacia la política interna y el aislacionismo como pautas principales de su comportamiento internacional. La doctrina del Respice Polum (mirad a La Estrella Polar), enunciada por el Presidente Marco Fidel Suárez, ha regido la política exterior colombiana durante la mayor parte de este siglo.

parte de un comando del M19, de la Embajada de la República Dominicana y de las acusaciones de complicidad cubana en tales hechos.

- b tensión con Nicaragua a raíz de la publicación del Libro Blanco el cual oficialmente reclamaba la soberanía sobre el Archipiélago colombiano de San Andrés y Providencia.

Colombia adoptó, a partir de estos hechos, la perspectiva de Washington frente a Cuba y Nicaragua y se aproximó a las naciones de la Cuenca más afines con esta postura internacional.³ Sin embargo, después del anuncio de la Caribbean Basin Initiative, del Presidente Reagan, se produjo lo que Gerhard Drekonja ha llamado un nuevo "descubrimiento" del Caribe por parte de Colombia. De esta manera, los últimos meses del gobierno de Turbay Ayala asistieron a la adopción de algunas decisiones importantes para la proyección de Colombia; a) la resolución 051 de Julio de 1981 que creó el Comité Interinstitucional para la política comercial hacia los países centroamericanos y del Caribe; b) la Cancillería elaboró un Plan de Apoyo financiero con base en los informes de las misiones diplomáticas de la Cuenca y la Presidencia lo adoptó con el Decreto 2157 de 1982 por el cual se creó el Fondo de Cooperación Técnica y Asistencia para Centroamérica y el Caribe.

En marzo de 1982, Colombia fue aceptada como miembro del Grupo de Nassau, constituido en Julio de 1981 por México, Canadá, Venezuela y Estados Unidos y el cual contempla un paquete inicial de 50 millones de dólares para los países de la Cuenca: la omisión de Colombia en la conformación de este grupo evidencia la percepción que prevalecía a nivel internacional como país no caribeño. La prensa de Bogotá reseñó este hecho informando que Colombia se convertía en el "Quinto Grande del Caribe".⁴

En mayo de 1982, en una reunión de Ministros de Economía de la Cuenca, el Presidente Turbay presentó la más importante propuesta de oferta colombiana para el Caribe hasta entonces conocida: aumento a US\$ 21 millones en la cuota de Colombia en el Banco de Desarrollo del Caribe; ampliación del esquema crediticio colombiano para la zona con líneas de crédito de hasta 10 millones; presentación de programas de cooperación, asistencia técnica y

- 3 Gerhard Drekonja "Las potencias regionales en el Caribe: una comparación" y "Colombia en el Caribe" en Klaus Schubert y Juan Tokatlian (Eds.) **Relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe y la Política de Colombia**, Bogotá, Fescol-Cámara de Comercio, 1982, pp. 117-124 y 395-406, respectivamente.
- 4 **El Espectador**, "Colombia incluido como 5° Grande del Caribe", Marzo 12, 1982, Pág. 6 A.

capacitación; ofrecimiento de carbón; establecimiento de la infraestructura de transporte; ofrecimiento de acuerdos preferenciales bilaterales dentro del marco previsto por ALADI.

Las exportaciones colombianas hacia Centroamérica tuvieron en ese período un incremento del 50% y hacia el Caribe insular, de un 60%.

Pero es realmente a partir de 1982 cuando se inicia una reorientación sostenida de la política exterior colombiana, adoptada como programa presidencial y con un alcance importante en la reincorporación de Colombia a América Latina, en un momento en que la relación con ésta se había visto seriamente menoscabada durante el gobierno de Turbay Ayala por la posición colombiana en la Guerra de las Malvinas. La Administración Betancur Cuartas (1982-1986) inició un viraje en la política exterior y trazó las principales líneas directrices que han continuado orientándola hasta el presente.⁵

Se abandonó el alineamiento automático con los Estados Unidos y se promovió la reincorporación a América Latina. La pieza maestra de esta nueva política fue la participación de Colombia en la Iniciativa de Contadora para el logro de la paz en Centroamérica.⁶ Al mismo tiempo, se reforzaron los vínculos con Venezuela y se dio inicio a varios proyectos conjuntos de cooperación económica y técnica.⁷

Como parte de esta política de presencia y participación de Colombia en la Cuenca del Caribe, Colombia estrechó sus relaciones con Nicaragua y se aproximó a Cuba. Sin embargo, los problemas de política interna provocaron un estancamiento en el desarrollo de estas acciones: la toma del Palacio de Justicia por parte de un comando del M19 en noviembre de 1985 y el agravamiento de la tensión interior produjeron un cambio en las prioridades de esta Administración que en su último año adoptó un perfil más bajo en la arena internacional.

5 Siendo todavía candidato, en entrevista con la prensa, César Gaviria Trujillo se manifestó partidario de la continuidad con respecto a las metas trazadas desde 1982 cuando, "en un giro de su política exterior", Colombia participó en la creación de bloques sub-regionales, ingresó a los No Alianeados y amplió sus relaciones diplomáticas. En opinión de Gaviria, estas acciones habían permitido ganar autonomía frente a las potencias y salir del aislamiento. **El Tiempo**, "Fija criterios de la política externa", Mayo 23, 1990, Pág. 7 A.

6 Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo. **Contadora: Desafío a la diplomacia tradicional**. Bogotá, La Oveja Negra-CEI, 1985.

7 Cristina Barrera (Comp.). **Crisis y Fronteras**. Bogotá, Ediciones Uniandes-CEREC-CIDER, 1989.

Con la Administración Barco Vargas (1986-1990), Centroamérica y el Caribe pasaron a un plano secundario en beneficio de las relaciones con Estados Unidos y con la Cuenca del Pacífico⁸ aún cuando Colombia continuó participando en las gestiones de negociación y paz iniciadas en el periodo anterior.⁹

Por otro lado, las relaciones con Venezuela sufrieron un serio distanciamiento a raíz de la propuesta colombiana de resolver en forma definitiva la delimitación marítima pendiente en el Golfo de Venezuela. En todos los sentidos, hubo en la primera parte de este mandato presidencial, una inversión de prioridades en relación con el gobierno anterior, pero desde 1989 y tras el fracaso de las estrategias ensayadas para la definición fronteriza, se produjo un retorno a las directrices adoptadas en 1982.¹⁰ En lo que se refiere a la proyección de Colombia hacia el Caribe y Centroamérica, este giro se inició con la reanudación de las propuestas de cooperación con Venezuela en el marco de una política explícitamente orientada hacia la progresiva integración binacional. Este proceso alcanzó su culminación con la afirmación del llamado Grupo de los Tres. En consistencia con estos objetivos, la Administración Gaviria ha mantenido los componentes esenciales de la política exterior colombiana tanto en cuanto a su formulación como en cuanto a las organizaciones encargadas de su implementación (Comisiones de Asuntos fronterizos o de vecindad y Comisión Mixta Negociadora). Lo novedoso está, sobre todo, en la renovada importancia que han adquirido Centroamérica y el Caribe para Colombia.

- 8 República de Colombia. **Una política exterior para el cambio. Informe del Presidente Virgilio Barco al Congreso Nacional.** Tomo III, 20 de Julio de 1990.
- 9 Rodrigo Pardo y Juan Tokatlian. **Política exterior colombiana ¿De la subordinación a la autonomía?** Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, 1989, pp. 197-237.
- 10 Virgilio Barco Vargas. **Una política exterior para el cambio,** Bogotá, 1990, pág. 42: "Mucho más rica y productiva ha sido esta nueva realidad que los episodios que se sucedieron en Agosto de 1987, en aguas cuya delimitación está pendiente entre las dos naciones y que elevaron el grado de tensión... hasta niveles insospechados".

La proyección de Colombia en la cuenca del Caribe desde la constitución del Grupo de los Tres.

El Caribe insular y Centroamérica.

La constitución del Grupo de los Tres ha tenido una incidencia determinante en la adopción de una nueva política colombiana hacia el área.¹¹ Asociada con Venezuela, un país con larga tradición histórica de relaciones con la región circumcaribe¹² y con México, que ha tenido en Centroamérica un antiguo interés, fundado en importantes bases históricas y expresado en líneas de acción coherentes con esos objetivos y sostenidas en el largo plazo histórico por encima de cambios de gobierno,¹³ Colombia busca actualmente una inserción en la zona que le permita entrar en pie de igualdad con sus socios al Grupo de los Tres y reafirmar el codiciado título de "potencia regional de tipo medio".¹⁴ Pero la piedra fundamental de esta política es la integración colombo-venezolana, caracterizada como el hecho más importante de la política exterior del actual gobierno. El mercado venezolano representa hoy, para Colombia, el 60% de su intercambio total con el grupo andino.¹⁵

- 11 República de Colombia. César Gaviria Trujillo, Presidente de Colombia. **Informe al Congreso**. Bogotá, Diciembre 1 de 1991, pp. 135-136.
- 12 Véase al respecto Eduardo Ortiz, "El Grupo de los Tres. Una aproximación económica" en **El Grupo de los Tres**, Bogotá, Fescol, 1992, pp. 97-101.
- 13 La política exterior mexicana se ha caracterizado por una activa presencia en el área centroamericana, promoviendo relaciones amistosas con todos los gobiernos por encima de diferencias ideológicas, ha asumido una posición constante en defensa de la autodeterminación y de oposición a la intervención y ha promovido importantes acuerdos de cooperación económica, científica y tecnológica así como inversiones en los sectores agrario e industrial.
- 14 República de Colombia. César Gaviria Trujillo, Presidente de Colombia. **Informe al Congreso**, Bogotá, 20 de Julio de 1992, pág. 71: "Además de buscar una mayor interacción entre sus miembros, el Grupo tiene como propósito importante vincularse a las perspectivas de desarrollo de Centroamérica y el Caribe a través de programas de cooperación económica, cultural, científica y tecnológica, para asegurarle a esa región un horizonte de estabilidad económica y política. El futuro del Grupo de los Tres está encaminado hacia la conformación de una Cuenca del Caribe caracterizada por el libre comercio y la voluntad común de preservar la paz y la democracia".
- 15 Alfredo Fuentes Hernández. **Integración e inserción de Colombia en la economía mundial: avances hemisféricos**. Bogotá, Enero de 1993, Pág. 14. (Documento inédito).

El espacio centroamericano y antillano se constituye, en la perspectiva de los encargados de formular la política exterior, en un área de interés común y de acción concertada para los dos países.

Algunas evidencias que sustentan este argumento son las siguientes: a) Ingreso de Colombia en calidad de observador a CARICOM y determinación de adoptar la calidad de miembro en propiedad en las mismas condiciones y fecha en que lo haga Venezuela;¹⁶ b) participación conjunta de ambos países en la Iniciativa para la Cooperación Económica, Científica, Tecnológica y Cultural para Centroamérica, anunciada oficialmente en Febrero de 1991. Esta Iniciativa contempla: 1) La apertura unilateral y no recíproca del mercado colombiano para los productos del área; 2) la cooperación y el intercambio tecnológico, cultural y científico para lo cual Colombia cuenta con el Fondo de Cooperación; 3) proyectos para la creación de una zona de libre comercio con eliminación de restricciones al libre flujo de bienes y servicios; 4) la creación de una Comisión Interinstitucional Colombia-Centroamérica para adelantar estos propósitos.¹⁷

El nuevo lugar que Centroamérica y el Caribe insular han pasado a ocupar en la agenda internacional de Colombia se fundamenta, además de los compromisos adquiridos desde la constitución del Grupo de los Tres en 1989, en la evaluación de condicionantes económicas y político-estratégicas: 1) la relación directa que los procesos económicos y políticos de la región centroamericana tienen con lineamientos de la política interna y externa de Colombia;¹⁸ 2) la posibilidad de contar con un mercado dinámico para Colombia; 3) interés de Colombia en la estabilidad política de la región; un estudio de las nuevas relaciones internacionales en Centroamérica pone de manifiesto que el interés de las potencias industriales, muy fuerte en el período de los conflictos armados, ha decrecido en forma muy evidente en el período de consolidación de la paz y la democracia.¹⁹ Para decirlo en los términos del informe presidencial colombiano ya citado, "Ahora que se silenciaron los fusiles, la ayuda

16 **El Espectador.** "Colombia voltea a mirar al Caribe", Julio 7, 1991, Pág. 8 A.

17 República de Colombia/ Presidencia de la República. Consejería para Asuntos Internacionales. **Estrategia colombiana para el Caribe.**

18 Así lo afirma el último informe presidencial al Congreso, el 20 de Julio de 1992. Op. cit. Pág. 72.

19 Sobre la participación de las grandes potencias en programas de cooperación económica y tecnológica con Centroamérica véase Anatoly Bekarevich, "América Central: Problemas de la Integración Política y Económica. La Década del 80", en Aline Frambes-Buxeda, **Confederación Latinoamericana.** Libros Homines, Tomo 7, San Juan de Puerto Rico, 1990. pp. 141-146.

internacional para la democracia y para aliviar la pobreza en Centroamérica es esquivada y amarrada".

De este análisis de los factores de interés para una activa presencia de Colombia en la región se ha extraído como conclusión el siguiente programa:

Colombia entiende que en la vitalidad del proceso de democratización y reconciliación en Centroamérica está comprometido el futuro de la estabilidad y la prosperidad de la región. Es por ello que nuestro país ha emprendido una ofensiva para ofrecer -dentro del marco de sus posibilidades y limitaciones- un conjunto de programas de cooperación comercial, económica y técnica a la región, las cuales se han venido precisando a través de los trabajos de la Comisión Interinstitucional Colombia-Centroamérica, que se constituye en el eje sobre el cual se diseñan y se llevan a cabo las acciones.²⁰

La proyección de Colombia en el área se evidencia en el ámbito económico y diplomático.

En el primero, en el incremento sostenido del comercio con el Mercado Común Centroamericano, el cual ha venido superando la fase anterior de desorganización.²¹ Sin embargo, cabe anotar que se trata de un mercado todavía secundario para Colombia ya que en su conjunto, Centroamérica y el Caribe insular representan sólo el 7.93% de las exportaciones y el 3.05 de las importaciones en relación con el volumen total del comercio exterior.²²

A pesar de ello, el gremio de exportadores colombianos, ANALDEX, ha manifestado su interés en expandir las exportaciones colombianas hacia Centroamérica.

Exportaciones colombianas al Mercado Común Centroamericano

1988	US\$ 49.4 millones
1989	52.3
1990	57.8

Fuente: Estrategia colombiana para el Caribe.

El objetivo de Colombia es el de alcanzar el mismo nivel que Venezuela, México e inclusive un país no caribeño Brasil, tienen en sus relaciones

20 República de Colombia. ... **Informe al Congreso**, 1992, Op. cit. Pág. 73.

21 Edelberto Torres Rivas. "La crisis centroamericana y el Mercado Común. ¿Desintegración Regional?", en Aline Frambes-Buxeda, Op. cit. pp. 127-140.

22 DANE. Anuario de Comercio Exterior.

comerciales con el Mercado Común Centroamericano. México y Venezuela ya suscribieron tratados marco de comercio exterior con Centroamérica mientras Colombia se encuentra aún en la fase de los acuerdos bilaterales. Otras formas de cooperación que Colombia ha desarrollado han sido la intermediación ante países industriales y organismos financieros multilaterales para la asignación de mejores recursos destinados a programas de desarrollo y la negociación conjunta en problemas de comercialización del banano y para el restablecimiento del pacto internacional cafetero. Café y banano son dos problemas compartidos por Colombia y los países centroamericanos. También Colombia ha ejercido su intercesión para obtener facilidades para la exportación de productos centroamericanos.

En cuanto a relaciones bilaterales, Costa Rica representaban el 42% del total para la región. Con este país, Colombia está negociando una reducción de restricciones al comercio en una serie de productos y, a través de un convenio de cooperación con el Grupo de los Tres, se garantizará el suministro de petróleo a ese país centroamericano. También se está desarrollando un proyecto termoeléctrico. Por otro lado, se han concertado posiciones conjuntas en materia cafetera.

Con El Salvador, la comisión interinstitucional colombiana acordó en 1991 con las autoridades salvadoreñas reducir gradualmente los gravámenes al comercio hasta alcanzar una liberalización total. Este plan se ha previsto en dos etapas: en una primera, se ofrecerá la desgravación total para aquellos bienes que no se produzcan en Colombia y sobre una lista convenida entre ambas naciones; en una segunda, se completará la desgravación sobre todos los productos.

Con Guatemala, al igual que con El Salvador y Honduras, se han efectuado acuerdos de alcance parcial con el objetivo de liberalizar en su mayor parte el comercio binacional. También se trabaja sobre la base de listas de productos para la reducción unilateral de aranceles.

En relación con Honduras, se avanza desde Julio de 1991, en una apertura comercial basada en la ampliación de los alcances establecidos por anteriores Acuerdos de Cooperación con miras a la creación de un área de libre comercio entre los dos países.²³

En cuanto a Nicaragua, el deterioro sufrido en la economía nacional como consecuencia de las secuelas de la guerra y del bloqueo, los proyectos de

Colombia se inscriben en el marco del interés del Grupo de los Tres en la revitalización económica de ese país.

En el ámbito diplomático, la Administración Gaviria ha incrementado la presencia de Colombia en el Caribe insular reanudando relaciones diplomáticas con Cuba, a nivel consular, y estableciendo embajadas en Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados y Guyana. En todos estos nuevos destinos diplomáticos, los nombramientos han recaído en funcionarios oriundos del departamento insular caribeño. También la reapertura de relaciones con Cuba coloca a Colombia en una situación equilibrada con respecto a sus socios del Grupo de los Tres.²⁴

Finalmente, un campo nuevo en las relaciones de Colombia con Centroamérica y el Caribe es el de los acuerdos de cooperación y asistencia técnica. También éstos se han concertado y canalizado a través del Grupo de los Tres. Con este fin, se ha creado el Grupo de Alto Nivel de Cooperación con Centroamérica y el Caribe y se ha promovido la creación de un Fondo del Grupo de los Tres para asistencia técnica a los países de la región. Las instituciones colombianas vinculadas a estos programas son: Ministerio de Minas, Instituto de Asuntos Nucleares, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, SENA, Ministerio de Educación, Instituto Colombiano Agropecuario y Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Las fuentes de financiación procedentes de Colombia son las que canalizan recursos de las instituciones nacionales y el Fondo de Centroamérica y el Caribe; por otro lado, se cuenta con fuentes bilaterales y multilaterales, el Programa Especial para Centroamérica, Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.

El 15 de Febrero de 1991, con motivo del Encuentro de Presidentes de los países exportadores de banano en San Andrés, el Presidente Gaviria anunció su Iniciativa para la Cooperación Económica, Científica, Tecnológica y Cultural para Centroamérica. En el desarrollo de la misma, se emprendió el estudio de la oferta potencial de Colombia en materia de cooperación y asistencia técnica y la definición de los países prioritarios. La Comisión Interinstitucional Colombia-Centroamérica es el organismo encargado de la formulación y ejecución de esta política. Presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores, trabaja en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comercio Exterior. Las entidades ejecutoras de proyectos específicos de apoyo y asistencia técnica a Centroamérica y el Caribe son: SENA,

24 El proceso de reapertura de relaciones diplomáticas se inició durante la Administración Barco y tuvo en él participación activa el actual Presidente Gaviria, entonces Ministro de Gobierno.

ICA, COLCIENCIAS e ICETEX. Durante el segundo semestre de 1991, la Comisión Interinstitucional se desplazó a Centroamérica y celebró varias reuniones con sus homólogas por países. En cada caso, cada país centroamericano se comprometió a presentar programas de cooperación con indicación de prioridades y Colombia, a identificar fuentes de financiación y entidades homólogas para la ejecución de proyectos.

Las áreas definidas como prioritarias, como resultado de estas reuniones, fueron: educación agrícola, medio ambiente, salud, turismo y narcotráfico, para el caso de Guatemala; ciencia y tecnología, formación de recursos humanos, agricultura, salud, educación y turismo, para El Salvador; educación comercial, agropecuaria, salud, formación profesional, para Honduras.

Otras acciones emprendidas en el marco de esta nueva política de inserción colombiana en la Cuenca del Caribe tienen que ver con la deuda de algunos países con Colombia: se han renegociado en términos muy favorables las deudas de Nicaragua y Cuba.

En reunión cumbre presidencial celebrada en Cartagena de Indias en Enero de 1992 se decidió crear un foro permanente de diálogo y concertación política con Centroamérica, similar al que ya existe entre esta región y la Comunidad Europea.

De acuerdo con la agenda establecida, el Grupo de los Tres ha fijado nueve áreas temáticas consideradas prioritarias: energía, comercio, telecomunicaciones, transporte marítimo, transporte aéreo, finanzas, cultura, turismo, cooperación con Centroamérica y el Caribe. Algunos de estos grupos han tenido un desarrollo que implica varias acciones conjuntas con países de Centroamérica.

El Grupo de Alto Nivel de Energía, dividido en grupos de hidroelectricidad, interconexión eléctrica, gas y carbón, ha establecido una relación estrecha con Centroamérica: desde la reunión celebrada en México en Enero de 1991, se han vinculado los representantes de la Secretaría del Consejo de Electrificación de América Central. A partir de estos hechos, se inició el estudio de factibilidad para la interconexión eléctrica entre países del Grupo de los Tres y el Istmo Centroamericano, por parte del Grupo de trabajo respectivo.

El grupo de trabajo de Gas recibió el encargo de estudiar la oferta y demanda de gas natural entre Centroamérica y el Grupo de los Tres y las posibilidades de su comercialización.

Finalmente, el Grupo de Trabajo de Carbón acordó elaborar un catálogo de proyectos carboeléctricos para Centroamérica. Además de su utilización para generación de electricidad, se ha encarado también el uso del carbón como insumo para ladrilleras y cementeras.

El Grupo de trabajo de Gas recibió el encargo de estudiar la oferta y demanda de gas natural entre Centroamérica y el Grupo de los Tres y las posibilidades de su comercialización.

Finalmente, el Grupo de Trabajo de Carbón acordó elaborar un catálogo de proyectos carboeléctricos para Centroamérica. Además de su utilización para generación de electricidad, se ha encarado también el uso del carbón como insumo para ladrilleras y cementeras.

El Grupo de Alto Nivel para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe se instaló en Ciudad de México en Marzo de 1991. Tiene la función de coordinar las acciones conjuntas con Centroamérica y el Caribe, entre otras, frente a terceros como la Comunidad Económica Europea.²⁵

¿Hacia la integración colombo-panameña?

Con Panamá, antiguo departamento y hoy país limítrofe que comparte con Colombia la condición de poseer costas sobre el Caribe y el Pacífico, las relaciones binacionales avanzan con la adaptación de la metodología adoptada para la integración fronteriza con Venezuela. El organismo encargado de la implementación de esta política es la Comisión de Vecindad Colombo-Panameña, presidida por Guillermo Chapman (por Panamá) y Gustavo Gaviria González (por Colombia). Este organismo celebró su primera reunión en Abril de 1993; los diferentes temas de la agenda bilateral fueron asignados a varias sub-comisiones: de comercio y desarrollo económico, de asuntos migratorios y cooperación judicial, de asuntos energéticos, de transporte y comunicaciones, de recursos naturales y gestión ambiental y de educación, cultura y turismo. Las Secretarías Ejecutivas, establecidas en cada Cancillería, tendrán a su cargo el control de gestión y el seguimiento permanente de las recomendaciones.²⁶

La Sub-comisión de Comercio y Desarrollo económico, presidida por Gustavo Gaviria, acordó elaborar en un plazo de noventa días, un Acuerdo Bilateral de libre comercio de alcance parcial; las condiciones de selectividad, gradualidad y simetría serán evaluadas por las autoridades de ambos países. Las recomendaciones formuladas fueron: incorporar a Panamá en el Acuerdo General sobre Comercio e Inversión suscrito entre Colombia y Venezuela, por

25 Estrategia colombiana...Op. cit.

26 República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Acta final de la primera reunión de la Comisión de Vecindad Colombo-Panameña.**

una parte, y por Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, por otras; eliminar los impedimentos al transporte entre los dos países y fomentar la asignación de rutas aéreas más frecuentes; en este sentido, se adoptó la propuesta colombiana de adelantar el proyecto de comunicación mediante el sistema de ferry para salvar la discontinuidad de la carretera panamericana; adelantar análisis técnicos, ecológicos y sanitarios en relación con la construcción de la carretera panamericana; realizar eventos binacionales con participación de empresarios.

La Sub-comisión de Asuntos Migratorios y Cooperación Judicial, presidida por Andelfo García, Viceministro de Asuntos Políticos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia) consideró un conjunto de problemas que abarcan: migrantes irregulares, procedimientos para entrega de indocumentados, densificación de hitos. Las recomendaciones de Panamá fueron establecer la cooperación mutua para la vigilancia de la frontera y dar pronta respuesta a los proyectos de trabajo presentados al Gobierno de Colombia referentes a asistencia legal mutua en asuntos penales, traslado de procesos penales, ejecución de sentencias. A su vez, los miembros colombianos de la sub-comisión recomendaron incorporar representantes de los Ministerios de Trabajo y la creación de centros de recepción de migrantes. La sub-comisión formuló como recomendación conjunta, la asistencia y cooperación mutua para programas de formación y capacitación de recursos humanos en asuntos migratorios.

La Sub-comisión de Asuntos Energéticos consideró tres grandes temas: electricidad, carbón y petróleo. Con respecto al primero, Panamá expuso sus programas de expansión de la energía eléctrica y Colombia planteó la interconexión panameño-colombiana como un paso complementario y necesario de la centroamericana, proyectada en el marco del Grupo de los Tres. Para avanzar con esta propuesta, se acordó establecer un grupo técnico encargado de evaluar la factibilidad de la interconexión panameño-colombiana. Con respecto al carbón, Colombia manifestó su disponibilidad de llegar a un acuerdo de comercialización con Panamá.²⁷ A su vez, Panamá puso en conocimiento la existencia, en Bocas del Toro, de yacimientos de turba de alto poder calorífero y de uso potencial como fuente energética. De estas consideraciones, se extrajeron varias recomendaciones, a saber: conformar un grupo de trabajo, con representantes de CARBOCOL, Ministerio de Minas y Energía (Colombia) y Ministerio de Comercio e Industrias (Panamá), para llevar a cabo un estudio de mecanismos viables para uso del carbón en la producción de energía eléctrica,

27 Se afirma que el carbón colombiano posee alta calidad, con sólo un 1% de azufre.

de acuerdo con los planes de expansión del IRHE (Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, Panamá) y para construcción de una planta de energía eléctrica a base de carbón. Además CARBOCOL ofreció asesoría para un estudio de posible conversión de carbón en reemplazo de hidrocarburos para la Planta Estatal de Cementos Bayano de Panamá y cooperación para la evaluación de los recursos de turba panameña y los posibles impactos ambientales de su explotación.

Finalmente, por lo que al petróleo se refiere, Panamá expuso su nueva política petrolera que crea zonas libres para el almacenamiento, refinación, ventas y trasiego de petróleo y derivados. Se recomendó que ECOPETROL, conjuntamente con el Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, analice las facilidades de almacenamiento en zonas libres, la utilización potencial de oleoductos panameños para trasegar crudos colombianos del Atlántico al Pacífico, dado el interés de Colombia en cubrir nuevos mercados para el aprovechamiento de su actual potencial petrolero²⁸ y la utilización de la capacidad disponible en la Refinería Panamá para procesar crudos de alta calidad.

La Sub-comisión de Transporte y Comunicaciones, presidida por el Ministro de Obras Públicas de Panamá, Ingeniero Alfredo Arias Grimaldo, consideró un temario compuesto por los siguientes asuntos: carretera panamericana, navegación de cabotaje, navegación aérea y transporte multimodal. El que más discusión suscitó fue el referente a la carretera panamericana que presenta una discontinuidad en el Tapón del Darién. El gobierno de Panamá informó que la construcción del tramo faltante (el trayecto de la vía Yaviza hasta la frontera con Colombia en Palo de Letras) no es una prioridad pues el esfuerzo se ha concentrado en completar y pavimentar otros tramos. Como solución alternativa, de utilización inmediata, propuso el Puerto en la región de la Palma y la terminación de la carretera Matatí-Puerto Quimba. Se incluyó una presentación del grupo de trabajo sobre medio ambiente y sus recomendaciones de tomar en cuenta el impacto ambiental en el diseño del tramo faltante de la carretera del Darién, con medidas binacionales que impidan la acción depredadora de una colonización incontrolada, por ser esa un "área rica y única en diversidad biológica". A esta argumentación, se opuso una enfática

28 Se estima que la riqueza petrolera, recientemente descubierta en el área de Cusiana, producirá en 1994, 50.000 barriles diarios, en 1995, 150.000 y en 1996, 600.000. Se afirma que, completada la tercera etapa en 1998, la producción se aproximará al millón diario.

respuesta colombiana (a cargo del Ministro de Transporte) al afirmar que la carretera Panamericana es "la única carretera internacional incompleta a pesar de ser la más importante del mundo" y que su construcción representa un desafío para las dos naciones "ya que de ella está pendiente toda la humanidad", razón por la cual Colombia continuará con el propósito de terminar el tramo que le corresponde y para este objeto se han asignado ya importantes recursos en los proyectos presupuestales. Una intervención posterior de la Canciller Sanín reforzó esta argumentación al sostener que la investigación ambiental y el desarrollo de proyectos de infraestructura no son antagónicos sino confluyentes y que las decisiones se deben tomar respetando la soberanía de los países.²⁹

Con respecto a la navegación de cabotaje, se recomendó establecer un servicio de navegación interfronteriza con base en regulaciones claras. En cuanto a la navegación aérea, se recomendó fortalecer la relación ya existente³⁰ con intensificación en el número de vuelos. Finalmente, con respecto al transporte multimodal, el gobierno de Panamá destacó el proyecto del puerto en La Palma y la carretera que conduce a Matatí-Puerto Quimba; una vez concluido el sector panameño hasta Palo de Letras y el sector colombiano hasta el río Atrato, se podría establecer una interconexión de carácter multimodal que comunicaría el Caribe con el Pacífico, facilitando el uso de contenedores.

La Sub-comisión de Recursos Naturales y Gestión Ambiental formuló como recomendaciones: elaborar un diagnóstico ambiental de la zona fronteriza para ser discutido en reunión conjunta de los organismos responsables en cada país (INDERENA en Colombia e INRENARE en Panamá) y con referencia a temas como áreas silvestres protegidas, tala ilegal de madera, caza y tráfico ilegal de fauna silvestre, cultivos ilícitos, minería artesanal en la parte noreste del Parque Nacional Darién, daños ecológicos, carretera panamericana; sobre áreas marinas y costeras, ambas delegaciones acordaron reforzar las acciones contenidas en el Plan de Acción del Gran Caribe; también se acordó aunar esfuerzos para realizar proyectos conjuntos en el marco del Programa de Manglares, conservación del recurso pesquero y especies marinas amenazadas.

Finalmente, la Subcomisión de Educación, Cultura y Turismo, formuló las siguientes recomendaciones: en educación, investigación sobre situación educativa para establecer formas de reconocimiento de créditos; creación y

- 29 Acta del Grupo de Trabajo de Transporte, de la Sub-comisión de Transporte y Comunicaciones.
- 30 El transporte aéreo de carga entre Colombia y Panamá representó en 1992 el 61.5% de todo el intercambio de este país con el resto del mundo y con respecto al de pasajeros, el 57.3%.

fortalecimiento de las bibliotecas fronterizas; intercambio de experiencias en informática educativa a nivel primario y medio; identificación de áreas comunes en investigación y formación de recursos humanos a nivel de Pre-grado y Post-grado e intercambio de experiencias entre docentes, investigadores y funcionarios.

En cultura, se propuso promover encuentros de intelectuales y artistas de ambos países, intercambio de experiencia e información cultural, promover talleres y pasantías en artes plásticas, conservación, restauración y museología, promover encuentros interétnicos con Kunas, Emberas y otros de la región, promocionar el conocimiento y preservación de la arquitectura del Caribe y formular estrategias para la restauración del complejo monumental de Panamá viejo, realizar jornadas culturales y deportivas fronterizas.

Por último, en cuanto a turismo, se recomendó el intercambio de información técnica y de legislación turística y promover en forma conjunta el turismo en los dos países. De esta forma, Panamá, país escala en las rutas del contrabando hacia Colombia, plaza financiera internacional que desde hace mucho tiempo da albergue a capitales colombianos, ha ingresado en la agenda de la nueva política de integración sub-regional.

La región colombiana del Caribe en la política de integración subregional.

La región colombiana del Caribe la constituyen los departamentos continentales de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre y el recientemente creado Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.³¹ Incluye, además, el mar territorial y la zona económica exclusiva de Colombia en el mar Caribe.

Estos territorios tuvieron un papel fundamental en las relaciones comerciales y en la estructuración del sistema económico durante la colonia y en el período de la independencia, con un eje central ubicado entre Cartagena y Mompo, con el río Magdalena como vía principal de las comunicaciones, pero desde mediados del Siglo XIX y hasta la década de los 80 de este siglo, sufrieron un eclipse radical, tanto en cuanto al contexto económico colombiano, centrado a partir de 1880 en el café, como en cuanto al proceso de construcción del

31 Este departamento fue creado por la Constitución de 1991, con los territorios de la hasta entonces Intendencia Especial de San Andrés y Providencia. La Ley N° 47, del 19 de Febrero de 1993, estableció su organización y normas de funcionamiento.

Estado-nación.³² La alianza del capital cafetero con las clases propietarias, la Iglesia, los militares y políticos civiles del altiplano andino condenó a la región del Caribe a una posición marginal. La participación de esta región en la toma de decisiones ha sido mínima³³ y en particular, la ausencia ha sido notable en lo que respecta a la formulación de la política exterior.

Los departamentos de la costa caribe³⁴ han tenido una economía basada principalmente en el sector agropecuario. La industrialización ha sido tardía y ha tenido un menor desarrollo; el primer lugar lo ocupa el departamento de Atlántico, con su centro industrial en la capital, Barranquilla y el segundo, Bolívar, donde la industrialización se inició a finales de la década de 1950 con un sector petroquímico en expansión, radicado en la capital, Cartagena de Indias. Los restantes departamentos son básicamente agrícolas y ganaderos y los cultivos principales son algodón, banano, arroz, caña de azúcar, ñame, sorgo, maíz, palma africana y tabaco.³⁵

La última década ha asistido, sin embargo, a una recuperación relativa, originada en un importante crecimiento demográfico³⁶ y en los nuevos sectores productivos del gas y del carbón que, como ya se vio, tienen importancia de primer orden en los proyectos de integración con Centroamérica en el programa del Grupo de los Tres. A partir de 1990, la adopción de una política de internacionalización de la economía como estrategia de crecimiento, ha tenido impactos directos en las condiciones de la región.

El sector minero ha tenido un desarrollo espectacular en el departamento de la Guajira; un territorio que hasta el comienzo de la explotación de los yacimientos carboníferos de El Cerrejón ocupaba la posición de menor importancia relativa en el conjunto de la Costa. Hacia 1990, el 95% de las exportaciones colombianas de carbón procedía de la Guajira y representaba el

32 Gustavo Bell Lemus. **El Caribe colombiano**. Barranquilla, Ediciones Uninorte, 1988.

33 Gustavo Bell Lemus y Adolfo Meisel Roca. **Política, políticos y desarrollo socio-económico de la Costa Atlántica: una visión histórica**. Documentos N° 5. Barranquilla, CERES-UNINORTE, 1989.

34 En Colombia, es más usual la denominación "costa atlántica" aún cuando "caribe" comienza a ingresar a la toponimia.

35 Adolfo Meisel Roca. **Economía regional y pobreza. El caso del Caribe colombiano. 1950-1990**. Documentos. Barranquilla, CERES-UNINORTE, 1992.

36 La población de la región representaba en 1968 un 19% del total nacional y en 1985, el 20.7%. REPUBLICA DE COLOMBIA. **Plan de desarrollo regional. Visión de conjunto. Criterios generales**. 1990. Pág. 3.

7.6% del valor total de las exportaciones.³⁷

En segundo lugar en importancia, cabe citar el níquel que tiene su centro de extracción en el departamento de Córdoba. Las exportaciones de este mineral comenzaron en 1982.

La década de los ochenta asistió también a la recuperación industrial de Barranquilla que ha seguido un ritmo de crecimiento igual o superior al de la industria nacional. Según el economista e historiador barranquillero, Adolfo Meisel, la Costa caribe tiene ventajas comparativas para exportar y por esto ha resultado favorecida con el programa de internacionalización de la economía y con el nuevo dinamismo adquirido por las exportaciones manufactureras.

Un elemento importante en las ventajas de la región es su localización como región costera en la cual radican los tres puertos de mayor importancia en la historia económica de Colombia, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Esta localización determina una mayor cercanía a las rutas del comercio internacional lo cual disminuye en forma sustancial los costos de transporte en comparación con la producción procedente del interior.³⁸

Por otra parte, la región posee importantes recursos naturales renovables y no renovables. Domina algunas importantes reservas naturales: manglares, ciénagas y parques que revisten importancia de primer orden para una política ambiental a escala de la Cuenca del Caribe. A este respecto, la situación ambiental tanto en los territorios costeros como en el Archipiélago presenta rasgos críticos de deterioro frente a los cuales se hace imprescindible una acción inmediata.

En cuanto al sector pesquero, contrasta la enorme riqueza de sus recursos con la baja explotación. Se trata básicamente de una pesca de agua dulce pues la actividad en ríos, lagos y ciénagas es claramente superior a la que se cumple en el mar.

El crecimiento y renovación del sector turístico tradicional³⁹ y la mayor estabilidad social relativa, resultante de un menor impacto de la violencia, son otros dos importantes factores para la revalorización de la región caribe colombiana.

37 Adolfo Meisel. Op. cit.

38 CORPES. COSTA ATLANTICA. **Plan de desarrollo regional. Exportar: Estrategia para el Desarrollo.** 1990. Pág. 25.

39 Con todo, es un sector débilmente desarrollado en cuanto a la captación de las corrientes internacionales a pesar de las grandes posibilidades que ofrece la región por sus características históricas, naturales y culturales.

La Costa como región está lejos, sin embargo, de ser una unidad: contiene fuertes desequilibrios intra-regionales y diferencias acusadas en cuanto a niveles de desarrollo económico y educativo. El PIB per cápita está por debajo del promedio nacional y el porcentaje regional de analfabetismo es el más alto del país.

Las identidades culturales en esta región, hispanófona en la Costa y anglófona en el Departamento Insular de San Andrés y Providencia, constituyen otra fuente potencial de recursos para la inserción de Colombia en el Caribe insular y Centroamérica. Es este un aspecto que ha sido hasta el momento poco abordado en una política integracionista que centra sus esfuerzos en la participación del empresariado.

En la formación de la identidad caribeña han tenido importancia principal factores de orden histórico. Si bien la historia de las relaciones de Colombia con el Caribe está por hacerse, es posible anotar algunos datos que evidencian una tradición de vínculos entre los territorios colombianos y el conjunto de la región caribeña. Las corrientes colonizadoras que dieron origen al poblamiento se asentaron simultáneamente en las Antillas españolas y las costas colombianas generando una base socio-cultural común, una de cuyas evidencias la constituye la variante caribeña del español con giros, pronunciación y entonación semejantes. Las migraciones posteriores contribuyeron a consolidar los nexos existentes entre esas poblaciones, sobre todo las de los grandes puertos, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta y otros territorios insulares del Caribe, en especial con Curazao y con Jamaica. Comerciantes y empresarios curazoleños, cubanos y venezolanos tuvieron un papel de primer orden en el desarrollo del comercio, la industria, la construcción urbana y los ferrocarriles en la costa caribe de Colombia, en especial en Barranquilla. Los migrantes jamaquinos⁴⁰ participaron en gran número como trabajadores de las empresas ferroviarias y de las plantaciones bananeras. La pertenencia de Panamá a Colombia hasta 1903 creó firmes relaciones de parentesco entre los habitantes del Istmo y el departamento de Bolívar. Puede afirmarse la existencia de una común identidad caribeña que une a los habitantes de las costas de Panamá y Colombia con los de Cuba y Puerto Rico, identidad reforzada para el caso de los caribeños colombianos en una cierta animadversión hacia el andino ("cachaco") y hacia el centralismo bogotano. Costumbres, organización familiar, tradiciones culinarias, géneros musicales, deportes y diversiones (béisbol, riñas de gallos,

40 Llamados popularmente "chumecas", deformación de "jamaicans".

carnaval) son otros tantos elementos que refuerzan el sentimiento de pertenencia a un universo cultural común.

Por su parte, el Archipiélago de San Andrés y Providencia ha tenido una historia muy diferente, ligada a la expansión colonizadora de los británicos desde el siglo XVII. Esta circunstancia determinó el carácter de su poblamiento, originado mayoritariamente en la isla de Jamaica y en los nexos establecidos con todos los territorios insulares y costeros del Caribe anglófono. Particularmente estrechas han sido las relaciones generadas por el comercio, las migraciones y los vínculos de parentesco con las poblaciones de Jamaica y de la costa anglófona de Centroamérica que se extiende desde el Cabo Gracias a Dios hasta Bocas del Toro en Panamá. Los isleños colombianos comparten con estos vecinos una misma lengua (el inglés criollo), la arquitectura en madera, la música desde el calypso hasta el reggae, las confesiones religiosas protestantes. La reciente incorporación de Colombia (1992) a Carifesta, con una delegación procedente de sus territorios insulares, es un índice del cambio operado en la revaluación de la importancia relativa de esta región.

Por último, las etnias binacionales en las fronteras, wayúu en la Guajira y Kúnas en el Darién son otros elementos de puente para la integración binacional con Venezuela y Panamá.

El proceso de descentralización que se inició en 1978 con la creación de un Consejo Nacional para la Descentralización, ha tenido en la costa caribe una singular acogida, mayor que en otras regiones de Colombia. Durante el gobierno de Betancur Cuartas, la política descentralista avanzó con la generación de un marco legal que fijó normas de política fiscal y presupuestal; con el Acto legislativo N° 1 que estableció la elección popular de Alcaldes, se dio origen a un hecho nuevo que dinamizó en múltiples sentidos la práctica política colombiana e hizo del municipio la unidad básica para la implementación de la política descentralizadora.⁴¹ Simultáneamente, se crearon las regiones de planificación, asociaciones de departamentos encargadas de establecer sistemas regionales de planeación y de formular políticas públicas para el desarrollo territorial. Es importante anotar que esta nueva estructura surgió de una iniciativa de los departamentos de la Costa y que el primer CORPES, (Consejo Regional para la Planificación Económica y Social) fue el de esa región, establecido por la Ley 76

41 Pedro Medellín Torres. **El papel de los departamentos en el proceso de descentralización administrativa y fiscal.** Mimeo.

de 1985.⁴² Así, la Costa caribe asumía la vocería de las autonomías regionales en coincidencia con un período de recuperación demográfica y económica y en respuesta a las presiones autonomistas de políticos locales, herederos de antiguas tradiciones separatistas. La Administración Barco dio continuidad a la política de descentralización vinculándola a los programas de modernización del Estado y a la política de apertura económica.⁴³ Durante la administración Gaviria, la política de descentralización dio un salto hacia adelante con la reforma constitucional de 1991, en un contexto determinado por los programas de internacionalización de la economía y de desarrollo de la democracia participativa.⁴⁴ Durante los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, los delegatarios de los departamentos de la Costa conformaron un bloque para actuar en pro de la consagración de principios autonomistas y de descentralización regional en la nueva Carta política. En efecto, estos propósitos fueron recogidos en el texto constitucional y con él, los departamentos del Caribe colombiano han ganado un marco institucional apropiado para la autonomía en sus relaciones con el Estado Central y con el entorno externo. El artículo 287 consagra la autonomía de gobierno y gestión de recursos de las entidades territoriales y establece que los departamentos y municipios ubicados en regiones de frontera podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino programas de cooperación e integración dirigidos a "fomen-

- 42 La creación del CORPES de la Costa Atlántica fue precedido de algunos intentos anteriores: en 1958 se formuló un primer Plan de desarrollo para la Costa Atlántica; en 1959, el Plan de Desarrollo económico del Valle del Magdalena y Norte de Colombia culminó en la creación de una Corporación Autónoma Regional de los valles del Magdalena y del Sinú; en 1974, una propuesta de la OEA que recomendaba la organización de sistemas integrados de planeación regional, fue asumida por la Gobernación de Atlántico y con el apoyo de la Universidad del Norte

de Barranquilla, se elaboró un programa que condujo a la creación del Sistema Integrado de Planificación Urbana y Regional (SIPUR). Este agrupaba a los siete departamentos costeros y se apoyaba en un convenio de asistencia técnica de la OEA. Pedro Medellín. Descentralización, Región y Planeación: el Rol de los Consejos Regionales de Política Económica y Social-CORPES. Proyecto de Apoyo a la Descentralización y la consolidación de la planificación territorial en Colombia. Mayo, 1989.

- 43 Fernando Rojas y Víctor Manuel Moncayo. "Tendencias de reinstitucionalización del Estado en Colombia" y Darío Restrepo, "Política económica neo-liberal y descentralización", en Pedro Medellín T. (comp.). *La Reforma del Estado en América Latina*. Bogotá, FESCOL, 1989, pp. 243-303 y 373-421, respectivamente.
- 44 John Dugas et al. *Los caminos de la descentralización*. Bogotá, Universidad de los Andes-Departamento de Ciencias Políticas, 1992.

tar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente". El artículo 295 otorga a las entidades territoriales la facultad de emitir títulos y bonos de deuda pública con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente, contratar crédito externo. El artículo 309 elevó al Archipiélago de San Andrés y Providencia a la calidad de departamento y el artículo 310, autoriza la adopción de normas legislativas especiales en materia administrativa, fiscal, de inmigración, comercio exterior y para proteger la identidad cultural de las comunidades nativas, el ambiente y los recursos naturales.

Estos principios constitucionales son actualmente objeto de desarrollo legislativo. Hasta el momento, el Congreso ha aprobado la ya mencionada Ley orgánica del nuevo departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y varias normas parciales de definición de competencias, administración de recursos y planeación de las entidades territoriales.

El Plan de Desarrollo regional elaborado por el CORPES para el período 1990-1994, ha establecido como estrategia central convertir a la Costa en una región exportadora, aprovechando el potencial otorgado por sus recursos naturales, las ventajas de su localización y la experiencia comercial e industrial de sus habitantes. Asigna, en sus lineamientos básicos, un papel de primera importancia al fortalecimiento de la identidad cultural como un factor de inducción del desarrollo regional y como fuente de reflexiones orientadoras en el diseño de la planificación. El modelo de crecimiento basado en el fortalecimiento del sector externo se propone como estrategia para lograr el desarrollo social el cual se constituye, a su vez, en factor de mayor crecimiento económico.⁴⁵ Dos frentes son prioritarios entre las metas definidas por el Plan de desarrollo regional: el sistema educativo y los servicios públicos, ambos caracterizados por débil cobertura y baja calidad.

El carácter de frontera de la región que, por el mar limita con varios países del Caribe insular y con Nicaragua, Honduras y Costa Rica, y en sus confines terrestres, con Panamá y Venezuela, hace de los territorios caribeños la base principal para la nueva inserción de Colombia en la Cuenca del Caribe.

En la formulación y ejecución de esta política, estos departamentos tendrán necesariamente, en el corto y mediano plazo un rol estratégico, tanto por sus potencialidades económicas como por los nexos culturales con la región

45 CORPES. COSTA ATLANTICA. Plan de desarrollo regional. Lineamientos básicos. 1990. Pág. 11.

circumcaribe. De ahí la necesidad de implementar las estrategias de desarrollo regional para estos territorios como requisito y como complemento de la política de integración sub-regional.

Conclusiones y Perspectivas.

En un contexto internacional caracterizado por el fin de la guerra fría, la globalización de la economía mundial y la formación de agrupamientos regionales y sub-regionales, la Cuenca del Caribe se constituye en un espacio para la construcción de nuevas formaciones, ubicada como está entre tres polos de atracción, la América del Norte, la Comunidad Económica Europea y América Latina, dentro de la cual se destaca el Grupo de los Tres y Brasil en un importante segundo lugar.

La nueva política colombiana de inserción en Centroamérica y el Caribe se inscribe en este marco y tiene como objetivo hacia el futuro inmediato establecer una zona de libre comercio dentro de un proceso gradual para el cual se ha buscado la participación activa del empresariado. Podría ser caracterizada bajo el signo del pragmatismo en el sentido de que se ha propuesto metas muy realistas, la construcción de realidades viables. Mientras otros proyectos integracionistas en el continente, aparentemente más ambiciosos, atraviesan momentos de zozobra y de incertidumbre y el Grupo de los Tres sufre vicisitudes que derivan de los avatares de NAFTA, la integración colombo-venezolana aparece como la construcción más sólida de cuantas se han intentado en tiempos recientes. Desde este fundamento es que se proyecta la inserción de Colombia en la Cuenca del Caribe. A diferencia de Venezuela que cuenta con una larga historia de relaciones con los países del Caribe insular, Colombia carece de una tradición similar y su aproximación a la subregión es asumida en términos de totalidad aunque sus prioridades se han situado por el momento en Centroamérica en detrimento de una posición menor del Caribe insular. De esta situación, resulta una complementariedad interesante entre los dos países en cuanto a las opciones a desarrollar en el espacio geográfico de la Cuenca, dentro de un esquema viable de regionalización.

Sin embargo, América Latina no es actualmente la alternativa preferida en el orden de prioridades de los países del Caribe insular para los cuales las opciones más atractivas están en los Estados Unidos y en la Comunidad Económica Europea. Este hecho define los alcances limitados de los esfuerzos de integración.

En Colombia, la adopción de la política integracionista se ha cumplido contemporáneamente con la consolidación de la reforma descentralizadora. Este hecho coincide con una reactivación económica y demográfica de la región

caribeña de Colombia, en la cual se encuentran importantes recursos económicos y culturales que proporcionan bases sólidas para la integración en la Cuenca del Caribe. A estas condiciones se agrega el nuevo marco-institucional que favorece la autonomía de las entidades territoriales y abre un espacio para las relaciones con los países limítrofes. Por estas razones, un escenario posible sería el de la formación de una nueva combinación subregional, de carácter supranacional, en la cual los departamentos caribeños de Colombia quedarían directamente involucrados. El nuevo orden económico internacional parece conducir a una superación de las fronteras nacionales en las prácticas económicas con lo cual tiende a reducir el margen de acción de los Estados, a relegar los temas de soberanía a posiciones subordinadas y a desconcentrar las instancias de decisión. Visto desde este ángulo, integración subregional y descentralización aparecen como dos caras de una misma moneda.

Sin embargo, la posibilidad de que un escenario como el descrito se concrete en la práctica exigirá necesariamente en el corto plazo, tres grandes condiciones en lo que a Colombia respecta: 1) Que la integración se constituya en una real política de Estado no sujeta a los cambios presidenciales; 2) Que integre al proceso de formulación y ejecución a los sectores representativos de la región del Caribe colombiano, cuyas potencialidades económicas y culturales la convierten en el eje natural de este programa; 3) Que los planes de crecimiento económico y desarrollo social y educativo tengan una eficiente implementación.