

**El Pacífico Colombiano: problemática
regional e intervención del Gobierno
Nacional en los últimos veinte años.
1987-2007**

Documento de investigación núm. 33

López Gómez, Daniel

El pacífico colombiano: problemática regional e integración del Gobierno Nacional en los últimos veinte años. 1987-2007 / Daniel López Gómez. —Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.

46 p.— (Documento de investigación; 33).

ISBN: 1692-8113

Estado – Aspectos sociales – Región Pacífica / Acción del estado – Costa Pacífica / Minorías – Derechos civiles – Costa Pacífica / I. Suárez Espinosa, Camilo / II. Título / III. Serie.

323.11 SCDD 20

El Pacífico Colombiano: problemática
regional e intervención del Gobierno
Nacional en los últimos veinte años.
1987-2007

Daniel Gómez López
Camilo Suárez Espinosa

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES
FACULTADES DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
Y DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Bogotá D.C., 2009

Daniel Gómez López
Camilo Suárez Espinosa

Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de la Editorial Universidad del Rosario.

Todos los derechos reservados

Primera edición: julio de 2009

Impresión:

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

1. Aspectos generales y de contexto.....	6
2. Intervención del Gobierno Colombiano en el Pacífico, a través de los planes de desarrollo 1987–2007	9
2.1. Plan nacional de desarrollo 1987–1990: “Plan de Economía Social: Así Estamos Cumpliendo”. Presidente: Virgilio Barco	9
2.2. Plan nacional de desarrollo 1990–1994: “La Revolución Pacífica”. Presidente: César Gaviria	13
2.3. Plan nacional de desarrollo 1994–1998: “El Salto Social”. Presidente: Ernesto Samper Pizano	15
2.4. Plan nacional de desarrollo 1998-2002: “Cambio para Construir la Paz”. Presidente: Andrés Pastrana	18
2.5. Plan nacional de desarrollo 2002-2006: “Hacia un Estado Comunitario”. Presidente: Álvaro Uribe Vélez	23
2.6. Plan de nacional de desarrollo 2006-2010: “Estado Comunitario, Desarrollo para Todos”. Segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez	27
3. Conclusión: ¿A qué tipo de desarrollo le ha venido apuntando el Estado Colombiano con las intervenciones en el Pacífico?	38
3.1. Referente interno	38
3.2. Referente internacional	41
3.3. Conclusiones	42
Bibliografía	44

El Pacífico Colombiano: problemática regional e intervención del Gobierno Nacional en los últimos veinte años. 1987-2007*

Daniel Gómez López **
Camilo Suárez Espinosa ***

1. Aspectos generales y de contexto

El Pacífico al que nos referimos en este documento corresponde a una región colombiana que ocupa la tercera parte de la totalidad de las costas del país y el 6% del territorio nacional. Se extiende desde la Cordillera Occidental hasta el mar, en una extensión de cerca de 71 000 kilómetros cuadrados, que comprende parte de los departamentos de Cauca, Nariño y Chocó, un municipio del Valle del Cauca y una franja de superficie marina de 400 000 kilómetros cuadrados.

En razón a su historia y su geografía, esta región ha permanecido desarticulada del modelo de desarrollo prevaleciente en el resto del país. Este factor, aunado al entorno ecológico y poblacional, le da al territorio características especiales que sugieren pensar en alternativas distintas al desarrollismo para su intervención.

* Esta publicación pertenece a una serie de documentos de investigación sobre las regiones colombianas, los cuales pretenden servir de pretexto para la discusión sobre la situación de las mismas. En esta oportunidad se presenta el correspondiente al Pacífico Colombiano.

** Ex director del Grupo de Estudios Regionales (GER) de las Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

*** Joven investigador y ex asistente de investigación del GER y del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

Es una región desintegrada y deprimida, con bajos niveles de cobertura en los servicios básicos y con indicadores de pobreza por encima del promedio nacional. En contraste, cuenta con un gran potencial ambiental y cultural y con una localización estratégica para el futuro desarrollo nacional, en el contexto internacional hacia la Cuenca Pacífica del mundo.

En las últimas dos décadas esta región ha estado sometida a un intenso proceso de colonización, que irrumpe conflictivamente en la zona y que empieza a arrasarse no solamente con sus recursos naturales en general, sino con el legado cultural. Este fenómeno va acompañado de una creciente violencia político-social, provocada por la presencia de grupos de guerrilla y paramilitares, quienes, en los últimos años, han generado frecuentes violaciones a los derechos humanos y desplazamientos masivos de población.

A lo anterior se suma la fuerte presión que ejercen empresarios palmeros sobre las tierras, las cuales fueron tituladas colectivamente a las comunidades negras, en cumplimiento de la Ley 70. Dichas tierras, al ser sustraídas de la esfera comercial, quedaron excluidas de la libre compra y venta, razón por la cual varios empresarios han intervenido en la región, a través de mecanismos de presión, acompañados de medios violentos de expropiación del territorio, desplazamiento forzado y apropiación indebida de vastas zonas.

Por su parte, la clase dirigente del Pacífico ha carecido de una visión global de la región, sus problemas y potencialidades. Su gestión ha estado marcada por los patrones tradicionales, apegados al clientelismo, con alcaldes elegidos popularmente, pero ausentes y desentendidos de sus municipios, al igual que los demás representantes políticos.

Las comunidades, si bien con un gran legado de acción cooperativa y colectiva, no han logrado articular formas de organización efectivas, que les permita el despliegue de acciones que sirvan de puente para articular los intereses de los individuos y de las comunidades, con el Estado y el resto de la sociedad civil. De esta forma, los escasos recursos de inversión que se canalizan hacia la zona, además de insuficientes frente a las necesidades históricas acumuladas, terminan concentrándose en una élite local y regional, insensible frente a la pobreza y la marginalidad, que le da prioridad a los intereses particulares o de orden político externo a la región. La incredulidad, apatía y deslegitimación de la acción estatal es común en el Pacífico colombiano. Romper este círculo vicioso requiere de trabajo continuo con nuevas instituciones, que respondan efectivamente, y no coyunturalmente, al reto que se les plantea.

En cuanto a su potencial, la región cuenta con un envidiable contexto étnico cultural, basado en la prevalencia de las comunidades negras e indígenas que,

por tradición, historia y cultura, han logrado desarrollar formas de cooperación basadas en el concepto de familia extensa y en la relación cultura-territorio, aspectos importantes para una gestión conducente a nuevos esquemas de desarrollo, que combinen lo endógeno con el desarrollo humano sostenible.

Los anteriores aspectos se constituyen en los referentes clave de la caracterización de la región, los cuales se retomarán al final del presente documento con el fin de analizar los posibles cambios producidos por la aplicación de las políticas gubernamentales. Con este propósito, a continuación se analizan los Planes de Desarrollo Nacionales planteados en los períodos de gobierno que van desde la presidencia de Virgilio Barco Vargas, hasta el segundo mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez.

2. Intervención del Gobierno Colombiano en el Pacífico, a través de los planes de desarrollo 1987–2007

En lo que concierne a los Planes de Desarrollo Nacionales y a la relación de los mismos con el Pacífico colombiano, a continuación se sintetizan los aspectos prioritarios de cada uno de ellos y se describen brevemente los principales proyectos propuestos, para comprender la situación de la Costa Pacífica colombiana y la postura de los diferentes gobiernos frente a los lineamientos de política interna (formulación de planes para la zona, presencia del Estado, proyectos específicos) y externa (énfasis de la política exterior, relacionada con la participación de Colombia en conferencias internacionales, comercio exterior, transporte y comunicaciones) relacionados con el desarrollo, inserción y presencia de Colombia en la Cuenca Pacífica.

2.1. Plan nacional de desarrollo 1987–1990: “Plan de Economía Social: Así Estamos Cumpliendo”. Presidente: Virgilio Barco¹

El programa de este gobierno propuso la idea de “justicia social” como fin que orienta la actividad estatal y los propósitos de la administración hacia la “creación de una Nueva Sociedad, menos desigual y más justa, donde no sólo existan oportunidades reales sino, además, donde los recursos y el bienestar estén equitativamente distribuidos”.² Para lograr este propósito, el Estado debía adquirir una nueva conciencia social y acercarse a los ciudadanos para ofrecerles protección y satisfacer sus necesidades básicas, lo que implicaba “crear un Nuevo Modelo de Desarrollo Económico en el cual la obsesión por crecer aceleradamente, sin importar quiénes se benefician o perjudican, sea sustituida por el firme deseo de llevar los frutos del progreso a quienes más lo

¹ República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Virgilio Barco. *Así estamos cumpliendo. Plan de economía Social. Planes y programas de desarrollo económico y social 1987–1990*, Bogotá, agosto de 1987.

² *Ibíd.*

necesitan”³, en consecuencia, el Estado intervendría para planificar la economía, a fin de lograr un desarrollo integral.

Así, el *Plan de Economía Social*, desde una perspectiva integral, se orientó a asegurar que el crecimiento económico cumpliera una función social y que el desarrollo social fuera un factor de crecimiento. El Plan buscaba que el Estado fuera más eficiente en el cumplimiento de sus deberes, al promover la justicia social y orientar el desarrollo de la iniciativa privada, con el fin de generar empleo y lograr medios para satisfacer las necesidades de la población. La economía social era un programa que exigía un cambio político, dirigido a crear las condiciones propicias para ejecutar el cambio social.

Entre los objetivos que debían guiar el progreso socio-económico del país se encontraban: la lucha contra la pobreza absoluta, la generación de empleo, la rehabilitación de regiones marginadas y la reconciliación nacional. Todo esto, bajo los ideales de igualdad, justicia social, convivencia pacífica y solidaridad. El gran objetivo del plan de desarrollo era progresar de modo simultáneo en el logro de crecimientos altos y sostenidos del producto de la región y en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y regiones con menores ingresos. También se buscaba impulsar la descentralización y la autonomía regional y garantizar los medios para realizar el proyecto de una sociedad más productiva, más igualitaria y más participativa, bajo la intervención eficiente del Estado.

En el diagnóstico urbano regional de este plan de desarrollo se hizo referencia a las profundas desigualdades económicas y sociales que presentaba el territorio nacional a nivel regional y urbano, pues el desarrollo estaba centralizado en algunas ciudades, mientras que grandes regiones estaban atrasadas, desarticuladas en su interior y débilmente integradas al sistema urbano regional del país, a pesar de tener potencialidades económicas suficientes para un desarrollo sostenido. Este era el caso de la Costa Pacífica y de departamentos con estructuras económicas débiles y desarticuladas como Chocó, Cauca y Nariño.

El objetivo de la política territorial planteada por el gobierno apuntaba a beneficiar las áreas y grupos marginados, integrándolos al proceso de desarrollo económico. Los programas prioritarios del gobierno se caracterizaron por un decidido enfoque territorial: el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), el Programa de Desarrollo Rural Integrado, el Programa de Ciudades Alternas y el Programa de Asentamientos Humanos.

³ *Ibíd.*

Ahora bien, en concordancia con estos planteamientos, el presidente Barco, antes de emprender su viaje al Oriente Asiático en septiembre de 1987, hizo referencia al propósito de modernizar la Costa Pacífica, a través de la articulación de varias regiones del país a la política de apertura hacia el Pacífico. Barco reconocía que la Cuenca iba a ser un escenario fundamental de carácter internacional para el país en el siglo XXI, por lo que creía que se debía aprovechar la oportunidad de pertenecer a esta, preparándose para responder a tal realidad. Dicha preparación implicaba un cambio en el rumbo de la política interior y exterior del país, volviéndose protagonista activo en ese proceso.

La pertenencia de Colombia a la Cuenca del Pacífico y el convertirse en miembro activo de la misma era un imperativo que no podía postergarse. Colombia no podía seguir viviendo a espaldas del Pacífico y desconocer los 1300 kilómetros de costas que sobre ese océano posee; de allí la propuesta del gobierno titulada *El Pacífico: una nueva dimensión para Colombia*, documento en el cual se planteó la idea de desarrollar oportunidades en la región para exportadores e inversionistas, lo que modificaría la política exterior del país. La nueva dimensión consistía, precisamente, en esa acción que pondría a Colombia en el futuro, que la convertiría en una Nación de todos los mares y todos los continentes. La apertura hacia el Pacífico podría estimular, equilibrar y mejorar económicamente tanto el norte, como el centro, el oeste y el oriente del país.⁴

La política exterior de este gobierno, guiada bajo el lema “menos ocio y más negocio“, comenzó el proceso de apertura hacia la Cuenca del Pacífico impulsando proyectos de inversión en los que pudieran participar países asiáticos e intensificando las relaciones diplomáticas en la zona. En consecuencia, se propuso el fortalecimiento de vínculos financieros, técnicos y comerciales con Japón; la búsqueda de cooperación en materia de comercio exterior, inversión e intercambio técnico con Corea; la promoción de acuerdos de cooperación técnica con China (acuerdo relativo al estudio de factibilidad para la producción de briquetas de carbón en Colombia y acuerdo para la prórroga del plazo de actividades de los expertos chinos en desarrollo de los programas de sericultura y del cultivo de camarones de agua dulce, ambos acuerdos suscritos en septiembre de 1987), y, finalmente, el intento de intercambio de ideas y experiencias en programas sociales con Filipinas.

Adicionalmente, en 1987 fue creado el Consejo Colombiano de Cooperación en el Pacífico, el cual recopiló información, identificó y promocionó programas

⁴ República de Colombia, Presidencia de la República, Secretaría de Información y Prensa. *El Pacífico: una nueva dimensión para Colombia*, tomo I, Bogotá, 1989.

de cooperación e intercambio comercial y se encargó de diseñar estrategias de integración para el país en dicha cuenca, bajo los siguientes componentes y proyectos específicos:

- Un puerto en la Bahía de Cupica con facilidades naturales excepcionales, por ser un golfo grande, profundo y prolongado. El objetivo del puerto era ofrecer una moderna dimensión del Pacífico a Colombia, con un nuevo “polo de desarrollo”.
- Un nuevo puerto profundo al costado occidental del Golfo de Urabá, en la zona de Bahía La Candelaria.
- La unión de ambos puertos mediante un ferrocarril, paralelo a la carretera Panamericana.
- La comunicación de ambos puertos mediante poliductos y oleoductos (tuberías para el transporte de petróleo y sus derivados).
- El desarrollo de áreas de transformación industrial próximas a los puertos.
- La ubicación de nuevas industrias en la región.
- El mejoramiento de la infraestructura portuaria de la zona.

En la medida que se avanzara en el desarrollo de proyectos, se podrían realizar conexiones adicionales con el norte, centro, oriente y occidente del país, para así lograr un fluido intercambio y trasbordo de carga entre el Atlántico y el Pacífico. La iniciación del puerto era un símbolo de *nueva dimensión*, vinculado a programas nacionales para el desarrollo de las planicies del norte del país y apoyado por legislación adecuada para estimular la inversión extranjera.

Con respecto a la perspectiva social, el presidente Barco se propuso crear un régimen de economía social orientado a la erradicación de la pobreza absoluta, la rehabilitación de zonas olvidadas y la ampliación de la cobertura de los servicios públicos; todo esto, otorgando autonomía a las regiones, fortaleciendo los municipios en las zonas más deprimidas y brindando a sus comunidades los intereses más cercanos, con el apoyo de la Nación. En este marco, la preocupación del Gobierno por el desarrollo de la Costa Pacífica fue un imperativo impostergable para la inserción de Colombia en el mercado internacional.

2.2. Plan nacional de desarrollo 1990–1994: “La Revolución Pacífica”. Presidente: César Gaviria⁵

El plan de desarrollo *La Revolución Pacífica* apareció en un momento de grandes cambios a nivel nacional e internacional. Internamente se presentó el desarrollo de la Constitución de 1991, las reformas legislativas realizadas en el país, el surgimiento de nuevos grupos en la escena política, el impulso al proceso de descentralización y el agotamiento de un modelo económico lejano a la realidad de los colombianos. Externamente, en América Latina comenzaba para muchos países el renacer de la vida democrática y el cuestionamiento de un modelo proteccionista e ineficiente; mientras en el mundo se presentaba la crisis de un paradigma político y económico rígido y cerrado. De allí que el nuevo plan de desarrollo tuviera que ajustarse a las circunstancias y plantear, en definitiva, la organización de un modelo de desarrollo nacional innovador.

En consecuencia, el plan coincidió con el modelo de apertura económica, que buscaba el libremercado en el comercio exterior, que estaba acompañado de la flexibilización en el funcionamiento del sector financiero y que promovía la fluidez del mercado de trabajo y la mejora de las vías de transporte y aspectos de infraestructura. En este orden de ideas, el plan incluyó transformaciones institucionales, propugnó por la autonomía de los individuos y del sector privado y compartió las nuevas corrientes mundiales en el campo económico. Se tenía el objetivo de elevar los niveles de producción realizando inversiones y acciones en áreas denominadas horizontales (vías, educación, salud, comunicaciones, medio ambiente), para beneficiar a los sectores verticales (agricultura, industria, vivienda) y grupos vulnerables (niños, jóvenes y mujeres).⁶

En cuanto a obras de infraestructura, se contemplaron dos grandes frentes de trabajo: la construcción y la adecuación de infraestructura que conectara el Pacífico Colombiano con el mundo. Se propuso promover simultáneamente las vías de comunicación hacia el interior del país y las de infraestructura social, mediante la recuperación de los ferrocarriles y la mejora y construcción de 8 000 kilómetros de carretera. Entre las obras planificadas en aras de la internacionalización del país a través de vías de comunicación rápidas, se encontraban varias troncales que facilitarían la comunicación entre las diversas regiones del país, como la construcción de la carretera básica de Urabá y

⁵ República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, Bogotá, 1991.

⁶ *Ibíd.*

la transversal Buenaventura-Tumaco-Mocoa, cuyo objetivo era propiciar una rápida comunicación entre los centros de producción industrial y los puertos marítimos del Pacífico.

En el ámbito político vino la formulación de la Constitución de 1991. En esta se incluyó, por presión de los movimientos sociales, el Artículo Transitorio 55, el cual, en el año 1993, dio origen a la Ley 70, que reconoce los derechos ancestrales de las comunidades negras sobre el territorio que habitan y, de forma complementaria, busca rescatar los aspectos culturales y la relación armoniosa de dichas comunidades con el entorno.

Simultáneamente, el Gobierno formuló el Documento *Compes Social. Nueva Política de Desarrollo Rural Campesino*, en el que se asoció al campesinado con el pequeño productor. Esta nueva definición generó que la población negra quedara identificada bajo esta categoría, pero con las dificultades propias para aplicar los dos aspectos: el de las comunidades ancestrales y, al tiempo, de campesinos productores.

En general, fue una época de fuertes contrastes. La creciente integración del país al comercio mundial y, por tanto, la puesta en marcha del modelo de apertura económica eran una realidad que implicaba un gran esfuerzo en materia de renovación tecnológica y de mejoramiento de la calidad de los productos, para poder competir en los mercados internacionales. Sin embargo, con la nueva constitución vinieron la Reforma Financiera y la Reforma Cambiaria, entre otras, para facilitar las inversiones nacionales y extranjeras, aspectos que fueron alejando las posibilidades de intervención real en la región, pues sus contenidos y pretensiones reñían con mandatos constitucionales que proponían el posicionamiento de los valores culturales de un grupo poblacional, principalmente afrocolombiano.

Este dilema puso al Pacífico a debatirse, durante la mayor parte de este período de gobierno, entre una mirada centralistas soportada en las políticas de internacionalización y apertura y la potencialidad de la región frente al mundo, pero sin la infraestructura para la vinculación al mercado externo. En contraste, los intereses de los pobladores de la región se centraban, por encima de los intereses económicos del Gobierno, en la puesta en marcha del artículo transitorio de la Constitución y la consecuente formulación y puesta en marcha de la Ley 70 de 1993, de titulación colectiva de las tierras de las comunidades negras. Esta nueva ley sustruía las tierras del libre comercio, lo que dificultaba las decisiones de inversión en infraestructura en la zona, pues para ello era necesario proceder a consultas con las respectivas comunidades. Como consecuencia de esta situación, lo que fue considerado como positivo

por las comunidades negras, con el tiempo se fue convirtiendo en un factor de expropiación violenta de la tierra, situación que aún se presenta y que tiende a agravarse.

A pesar de las dificultades, el gobierno de Gaviria continuó respaldando las acciones inscritas en el plan de desarrollo para la Costa Pacífica “PLAI-DECOP”, el cual venía desde 1983, reorientándolo hacia el desarrollo de la economía campesina, a través de las corporaciones regionales con presencia en la zona. En consecuencia, se realizaron programas de cooperación internacional, principalmente con Holanda, para impulsar el proyecto de Desarrollo Rural Agrícola Regional, DIAR, el cual tuvo continuidad hasta 1992, cuando fue reemplazado por el Plan Pacífico. Este último se puso en marcha en el segundo período del Gobierno Gaviria y generó las siguientes intervenciones:

- El Proyecto de Desarrollo Rural Agrícola Regional DIAR de Codechocó, orientado al mejoramiento de las fincas, a través de proveerlas de infraestructura y servicios básicos para mejorar el nivel de vida de sus pobladores.
- El Programa para el Desarrollo de la Economía Campesina –PEC– de Corpourabá, que consistía en un programa de ayuda agrícola integral.
- El Programa Guandal de Corponariño (en el Municipio de Olaya Herrera), que buscaba alternativas sostenibles para el manejo del bosque.
- El Convenio CVC–Holanda, el cual se realizó en la Ensenada de Tumaco, y que consistía en un proyecto de asistencia técnica para las cooperativas de productores.
- El Convenio CVC–Comunidad Europea, para el fomento de proyectos productivos de agroforestería, pesca artesanal, minería y artesanías en el Valle del Cauca.

2.3. Plan nacional de desarrollo 1994–1998: “El Salto Social”. Presidente: Ernesto Samper Pizano⁷

El presidente Samper intentó conjugar una política social moderna y eficiente, con una política económica, fortaleciendo un programa de bienestar social, dentro de la estructura de la apertura económica. El plan de desarrollo de su

⁷ República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *El salto social. Plan nacional de desarrollo. Ley de inversiones 1994–1998*, Bogotá, 1995.

Gobierno comenzó con la crítica del modelo neoliberal, al cual el Gobierno anterior le había dado un impulso decisivo: aunque estaba de acuerdo con consolidar la internacionalización de la economía, Samper creía que este proceso debía ser un esfuerzo concertado entre los sectores público y privado, mediante el diseño de estrategias que generaran ventajas competitivas sostenibles, pero sin dejar de lado el sentido social.

El plan nacional de desarrollo *El Salto Social* contempló programas de modernización agropecuaria y rural, acompañados de políticas de competitividad en materia agropecuaria, pesquera y forestal, con el fin de reactivar estos sectores y mejorar las condiciones de vida de la población rural. Por otra parte, planteó un plan para el fomento de la infraestructura vial, la modernización de vías férreas y el reordenamiento de puertos y aeropuertos, como medidas viables para sacar adelante los objetivos generales del “salto social”.

Este plan de desarrollo partía del hecho de considerar que las consecuencias del proceso de globalización e integración económica habían acrecentado la interdependencia de las naciones. Por tanto, en la agenda internacional propuesta por el gobierno de Samper se hizo alusión al establecimiento de mayores vínculos de cooperación con los países de la Cuenca del Pacífico, para lo cual se diseñó una estrategia comercial específica que permitiera acrecentar estas relaciones. En consecuencia, el Gobierno anunció la participación del país en organismos que tienen que ver con la región, como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico –PBEC–, el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico –PECC– y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico –APEC– (organismo de mayor trascendencia en la fijación de las políticas comerciales y económicas de la región). Mediante esta participación, se logró la promoción, entre otros aspectos, de la vinculación de entidades privadas y públicas con sus homólogas asiáticas.

En materia de política exterior, este Gobierno reconoció que la Cuenca del Pacífico se había convertido en epicentro de comercio e inversión internacionales y en escenario de integración económica y cooperación. Por tanto, la inserción de Colombia en la Cuenca fue un imperativo impostergable y no una simple opción de desarrollo; de allí que en la última década se triplicaran las embajadas y representaciones colombianas en los principales países de la Cuenca, así como la frecuencia de visitas ministeriales y presidenciales al área, como forma de afianzar los lazos con los otros estados del Pacífico.

En el plano interno, es importante destacar la formulación del Plan Pacífico, el cual, a partir de un diagnóstico por dimensiones de desarrollo que se describe a continuación, permitió demostrar los pocos avances logrados por

los gobiernos anteriores y, de la misma manera, contribuir a reorientar las acciones del nuevo Gobierno:

- La dimensión social: hacía referencia a la *vocación productiva* de la mayoría de los municipios de la región Pacífica y a la *calidad de vida* de sus habitantes. En cuanto a lo primero, se evidenció que la zona se caracteriza por una economía de subsistencia centralizada en la pesca artesanal, la explotación forestal, actividades agrícolas de cultivo de plátano y arroz, principalmente, y la extracción de oro y plata en zonas mineras. Estas actividades ocupan a la mayor parte de la población económicamente activa, la cual se desempeña en actividades diversas, con altos índices de desocupación.
- Respecto a la denominada calidad de vida, o condiciones en las que se encuentra la población frente a los sectores de protección social (salud, educación y saneamiento básico), a pesar de que la inversión pública se había mantenido, la situación no dejaba de ser crítica, pues la región presentaba niveles muy elevados de necesidades básicas insatisfechas.
- La dimensión ambiental: hace referencia a la relación entre *naturaleza* y *sociedad*. Se evidenció que había una confrontación entre la lógica extractivista (que caracteriza históricamente al Pacífico Colombiano), con una nueva visión y valoración del territorio como selva húmeda tropical, de riqueza biológica única y de biodiversidad potencial.
- Las dimensiones geográfica y geopolítica: en estas dimensiones se identificó la ubicación del Pacífico Colombiano como una posición ventajosa frente a otros Estados de la región, por sus costas a ambos océanos y su proximidad al Canal de Panamá. Sin embargo, se evidenció que esta situación se veía debilitada por la falta de infraestructura adecuada vial, portuaria y de comunicaciones –por lo menos en la Costa Pacífica–, aspecto que disminuía notablemente las posibilidades de comercio y transporte hacia el Pacífico.
- La dimensión pública: se refiere a la *presencia del Estado* en la zona. Se evidenció que la región esta se ha caracterizado por una presencia esporádica desde el nivel central y una baja capacidad en cuanto a lo local y departamental. De la misma manera, a pesar del impulso a los procesos de capacitación para la participación de las comunidades, aún no se evidenciaba mayor protagonismo de las organizaciones en el proceso de desarrollo.

Estas dimensiones mostraron, simultáneamente, las dos caras de una misma realidad: la combinación constante de carencias y potencialidades, fuerzas y debilidades, que, sin excluir otros aspectos –como son los procesos de poblamiento, la participación comunitaria, las modalidades de organización de la sociedad civil, los movimientos sociales, la concepción del territorio, entre otros– contribuyen a la caracterización de la región.

A partir de las anteriores consideraciones, el Gobierno Samper asumió el DNP como documento base para la negociación de un crédito multisectorial de US\$ 50 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –con contrapartidas nacionales, tanto del nivel central, como de las entidades territoriales, por valor de US\$21,4 millones–, para ser utilizados entre 1995 y 1999 en los siguientes frentes: desarrollo institucional, educación, salud, saneamiento básico, ordenamiento territorial y mejoramiento de las comunicaciones, transporte y energía.

2.4. Plan nacional de desarrollo 1998-2002: “Cambio para Construir la Paz”. Presidente: Andrés Pastrana

Resalta en este plan, en el primer capítulo titulado “El Contexto del Cambio”, la necesidad que existía de conseguir la contribución del sector privado para la financiación del plan de infraestructura, en el que se incluían proyectos puntuales para la región Pacífica. Se propuso abrir el proceso licitatorio para hacer la red férrea del Pacífico, buscando consolidar el proyecto como un eslabón que contribuiría al desarrollo del comercio y, en especial, a la competitiva distribución física de productos para el resto del país y para el contexto internacional, al reducir costos por tonelada transportada a través de esta vía.

Por otro lado, en el aparte del documento denominado “Diplomacia por la Paz” se le asignó un papel especial a la Cuenca del Pacífico, en el vínculo del país con la región Asiática, como potencial aliada económica. Se propuso, entonces, fortalecer las relaciones bilaterales con los países de la región Asia–Pacífico, así como las relaciones multilaterales con el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), el Foro de Cooperación Económica en el Pacífico (APEC) y el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC). De esta manera, la política se reorientó a consolidar la posición del país en la región Asia–Pacífico y a proyectar la zona del Pacífico Colombiano como un punto geoestratégico para el país, tanto a nivel de relaciones diplomáticas, como comerciales, a partir de los siguientes lineamientos de política exterior:

El Pacífico Colombiano: problemática regional e intervención del Gobierno Nacional en los últimos veinte años.

- Profundizar en el diálogo sobre asuntos de interés bilateral y sobre principales problemas de la agenda internacional.
- Ampliar las relaciones comerciales e incentivar las inversiones asiáticas en Colombia, así como las colombianas en Asia, y procurar, por medio de inversiones productivas, incrementar la transferencia de tecnología.
- Intensificar la participación de Colombia en el sistema de cooperación regional, compuesto principalmente por el PBEC, el PECC y el APEC.
- Propiciar la coordinación interinstitucional y fortalecer la participación del sector privado en la proyección colombiana hacia el Pacífico.
- Promover la investigación académica y la difusión de los temas relacionados con la Cuenca del Pacífico.⁸

El plan de desarrollo del Gobierno Pastrana también enunció la importancia de la región Pacífica en materia ambiental y enfocó el tratamiento del tema a la articulación del Pacífico con la Agenda Pacífico XXI y al desarrollo de un esquema de ordenamiento territorial que, a la vez, protegiera el ambiente e integrara la región con el resto del país, haciendo uso el Océano Pacífico colombiano.

En este mismo sentido, buscó generar modelos de producción sostenible con el “diseño y adopción de beneficios de la biodiversidad y bonos ambientales para el desarrollo de las comunidades de la región y de la humanidad”.⁹ Igualmente, promovió la “investigación, protección, conservación y recuperación de los parques naturales y regiones de biodiversidad: Las Hermosas, Farallones de Cali, Serranía de los Paraguas, Utría, Isla Gorgona y Sanquianga”.¹⁰

En cuanto a los “grupos étnicos”, el plan reconoció que la población afrocolombiana, en especial la que habita en el andén del Pacífico, vive en zonas marginadas que presentan el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del país y donde el 80% del grupo poblacional vive en extrema pobreza. Para combatir este problema se estipuló una estrategia que giró en torno a tres puntos básicos:

⁸ Ver: República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *Plan nacional de desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*, Bogotá, 1999, capítulo 1: “El contexto del cambio”, numeral V: “Diplomacia por la paz”.

⁹ Ver: *Ibíd.* Capítulo 4: “Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades para la construcción de la paz”, consideraciones ambientales regionales, Cuenca del Pacífico.

¹⁰ Ver: *Ibíd.*

- Servicios sociales básicos: estaba enfocado a que la población afrocolombiana tuviera mejores niveles de acceso y calidad a los servicios de salud, educación y agua potable.
- Actividades productivas: su objetivo era modernizar la base productiva de la región, fortaleciendo los sistemas de producción existentes y la cultura empresarial y cooperativa.
- Desarrollo institucional: pretendía generar una mayor autonomía de la región, a través del fortalecimiento de la sociedad civil y de las autoridades municipales, para ampliar los márgenes de descentralización.

Por otro lado, el plan propuso rescatar el potencial de la región como un espacio para fortalecer las exportaciones del país, convirtiendo el litoral pacífico en una zona geoestratégica para el comercio internacional de Colombia. Sin embargo, a renglón seguido se resaltó la amplia falta de desarrollo en términos de infraestructura vial y marítima, las cuales se debían conjugar para un correcto funcionamiento de las dinámicas involucradas en el desarrollo del comercio exterior. A pesar de ello, en el PND del Gobierno Pastrana se presentaron los diferentes aspectos que determinan el potencial de la región, tal como se describe a continuación:

- Ecosistemas estratégicos de importancia mundial, nacional y regional. Tres cuartas partes de su territorio están cubiertas de bosques ricos en biodiversidad.
- Abundantes recursos naturales que perfilan un potencial evidente para actividades agropecuarias, hídricas, pesqueras y acuícola, agroforestales, ecoturísticas y mineras, así como para el desarrollo de actividades industriales y de servicios, orientadas a los mercados internacionales.
- Diferentes colectividades étnicas, comunidades afrocolombianas e indígenas, entre otras.
- Un tejido social con gran potencial para el eslabonamiento de actividades productivas agropecuarias, industriales, agroindustriales y agroforestales, con orientación tanto para el mercado interno, como el de exportación.
- Gran potencial para fortalecer las interrelaciones económicas dentro de la región y aprovechar las ventajas de la localización costera para la creación de ventajas comparativas en actividades industriales orientadas a la exportación.
- Sector minero trabajado en condiciones artesanales.

El Pacífico Colombiano: problemática regional e intervención del Gobierno Nacional en los últimos veinte años.

- Posibilidad de modernizar, ampliar y multiplicar a corto plazo las comunicaciones terrestres y portuarias.
- Enorme capital para el desarrollo del ecoturismo.¹¹

Con base en las anteriores potencialidades, se impulsó la idea del aprovechamiento del Pacífico para el desarrollo nacional, para lo cual era necesario convertirlo en un canal de comunicaciones interoceánico por la zona del Darién y lograr la integración de la región con las demás partes del territorio colombiano y su desarrollo.

En el año 2002, en las postrimerías de la administración Pastrana, se formuló el documento *Conpes 3169. Política para la Población Afrocolombiana*, soportado en varios de los enunciados de la Ley 70 de 1993, la cual “define como ámbito territorial y poblacional del grupo étnico negro a la Cuenca del Pacífico y aquellas zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras”¹² y se estipula que no es aplicable a los demás ciudadanos afro colombianos que vivan en otras partes del país, ya que estos serán beneficiarios de otras políticas de Estado como Familias en Acción, Empleo en Acción y Atención Humanitaria, entre otras.¹³ Este documento propuso como objetivo principal “definir una política del gobierno orientada a generar mayor equidad social hacia la población afrocolombiana en particular en la región pacífica y contribuir a fortalecer la identidad étnica, los procesos organizativos y su participación en las políticas y planes que les afecten”.¹⁴ Para lograrlo, se propusieron las siguientes estrategias:

- Conocer, conocernos y darnos a conocer: esta estrategia buscaba generar “autoreconocimiento y reafirmación cultural y étnica; impulsar la investigación participativa sobre la historia y la vida social, económica

¹¹ Ver: Ibíd. Tomo 2, capítulo 5: “Las exportaciones como motor de crecimiento”, numeral III: “El Pacífico Colombiano”.

¹² Ver: República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3169. Política para la población afrocolombiana*, Bogotá, 2002.

¹³ A reglón seguido se denomina como comunidades negras “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres, las cuales las distinguen de otros grupos étnicos”. Estas comunidades en Colombia están asentadas en su mayoría en los departamentos de Chocó, Antioquia, Cauca, Risaralda y Valle, los cuales conforman la cuenca del pacífico biogeográfico en Colombia.

¹⁴ Ver: República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3169. Política para la población afrocolombiana*, Bogotá, 2002.

y política de las comunidades negras, los recursos y potencialidades de su entorno ambiental; y estimular la difusión y reconocimiento de los valores y aportes de los afrocolombianos a nuestra Nacionalidad”.¹⁵

- Vivir mejor: esta estrategia estaba enfocada a mejorar la calidad de vida de la población afrocolombiana, a través del trabajo mancomunado de los ministerios de Educación, del Interior, de Salud, de Desarrollo Económico, de Agricultura y del Medio Ambiente, acompañados de entidades del orden nacional como el ICFES, el antiguo INCORA (hoy en día INCODER) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico –IIAP–. Lo que se buscó con estas alianzas fue desarrollar programas enfocados a mejorar los niveles de educación, focalizándose en la etnoeducación y el acceso de estas comunidades a la educación superior; que dicha población tuviera mayor acceso al sistema de salud y de seguridad social, y, por último, darle un sustento de carácter financiero más fuerte al proceso de titulación colectiva de tierras.
- Completar el catálogo de derechos: con esta estrategia, se pretendió generar un mayor nivel de protección estatal a la población afrocolombiana, respetando la diversidad étnica y cultural. Estaba contemplado dentro de esta estrategia que los ministerios del Interior, Justicia, Comunicaciones y Educación formulen “programas para la prevención, control y sanción de conductas de discriminación y segregación racial”.¹⁶
- Participar: se buscó la participación de las comunidades afrocolombianas en los diferentes ámbitos de participación del Estado.
- Mitigar los efectos de la violencia: esta estrategia estaba enfocada hacia todo el Departamento del Chocó. Se buscó destinar rubros adicionales de presupuesto para mejorar y realizar obras de infraestructura en el departamento, bajo el programa de “Infraestructura Social y Gestión Comunitaria para la Paz”.
- Fortalecimiento institucional: se enfocó, principalmente, en el desarrollo institucional, visto como “un proceso permanente y sistemático por medio del cual se fortalece la gestión administrativa y gerencial de las entidades territoriales, con eficacia, eficiencia y transparencia, para que puedan dar respuestas acordes con las necesidades, intereses y expectativas de la población, en el marco de su fortalecimiento étnico”.¹⁷

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ver: Ibíd.*

¹⁷ *Ver: Ibíd.*

2.5. Plan nacional de desarrollo 2002-2006: “Hacia un Estado Comunitario”. Presidente: Álvaro Uribe Vélez

El enfoque asumido por este plan fue la *seguridad democrática*, bajo la pretensión de devolverle la confianza, la paz y la soberanía al pueblo colombiano, combatiendo frontalmente a los grupos al margen de la ley, a las organizaciones terroristas y a los narcotraficantes que actúan en Colombia. Dicho plan identificó a la región Pacífica como una “zona deprimida y de conflicto”, en la que el conflicto armado que sufre el país genera grandes pérdidas económicas y afecta la composición y dinámicas de funcionamiento social de la región.

Por otra parte, en el tratamiento a la comunidad afrocolombiana –en especial de la que está asentada en el Departamento de Chocó donde “el Índice de Pobreza Humana (IPH) está diez puntos porcentuales por encima del promedio nacional y el porcentaje de población que carece de servicio sanitario es de 74%”–,¹⁸ el plan se propuso desarrollar una estrategia para desamarginalizar la región y acabar con las diferencias sociales y económicas. También pretendió implementar el Plan de Etnoeducación, bajo el eslogan “hacia una nación pluriétnica y multicultural”.

Desde la perspectiva ambiental se estipuló que “en el corredor biológico interoceánico entre los departamentos de Córdoba, Antioquia y Chocó, que une el Mar Caribe y el Océano Pacífico, el Gobierno Nacional promoverá e impulsará la conservación de los sistemas estratégicos”.¹⁹

Por último, en lo que respecta al desarrollo de infraestructura, la prioridad del plan del Gobierno Nacional se orientó al impulso de proyectos viales, como la finalización de la vía Bolívar–La Manza–Quibdó y el inicio de las vías Pasto–Buesaco–La Unión–Mojarras y El Pedregal–Túquerres. En materia de infraestructura fluvial, se buscó el mantenimiento y mejoramiento del eje Atrato–Río Quito–Río San Juan, tanto en materia fluvial, como portuaria. En los que respecta a los puertos sobre el Océano Pacífico, las políticas estuvieron encaminadas al mantenimiento y dragado de los puertos de Buenaventura y Tumaco y a la realización de estudios en el puerto nodriza del Pacífico y el puerto de Tribugá.

¹⁸ Ver: República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, 2003, capítulo 3: “Construir equidad social”.

¹⁹ Ver: República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, 2003.

En materia social, en el primer gobierno de Uribe se retomaron los lineamientos de la anterior administración y, sobre esta base, se formuló en el 2004 el documento *Conpes 3310. Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afrocolombiana*. La política a corto y mediano plazo planteada en este documento se enfocó en “favorecer determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan y/o para lograr que los miembros de un grupo sobrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tenga una mayor representación”.²⁰ También se enfocó en el concepto de diferenciación positiva que da la Corte Constitucional en la Sentencia T-422/96.²¹ Bajo este enfoque, se generó un escenario propicio para que los entes del gobierno nacional, regional y local redujeran los altos niveles de inequidad social y se enfocaran en el mejoramiento de la calidad de vida de la población del Litoral Pacífico Colombiano, en especial la del Departamento de Chocó.

El objetivo del documento *Conpes 3310* fue “identificar, incrementar y focalizar el acceso de la población negra o afrocolombiana a los programas sociales del Estado, de tal manera que se generen mayores oportunidades para alcanzar los beneficios del desarrollo y mejorar las condiciones de vida de esta población, a través de la implementación de acciones afirmativas”.²² La implementación de estas políticas se estableció en el marco de la ejecución de cinco estrategias que convocaban a las entidades estatales de carácter nacional a intervenir en la zona de la siguiente manera:

- Promoviendo la equidad de la población negra o afrocolombiana, a través de siete herramientas del Plan de Reactivación Social: esta estrategia está enmarcada en las metas nacionales y avances para el Chocó, propuestas en el Plan de Reactivación Social, donde se le da prioridad a siete aspectos fundamentales para disminuir la inequidad en la región: la revolución educativa, la seguridad social, el manejo social del campo,

²⁰ Ver: República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3310. Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana*, Bogotá, 2004.

²¹ La Sentencia T-442/96 de la Corte Constitucional afirma que “la diferenciación positiva correspondería al reconocimiento de la situación de marginalización social de la que ha sido víctima la población negra y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural”.

²² Ver: República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3310. Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana*, Bogotá, 2004.

el manejo social de los servicios públicos, un país de propietarios, el impulso a la economía solidaria y la calidad de vida urbana.

- Implementando acciones afirmativas a corto plazo: por medio de esta estrategia se busca fortalecer la educación y el respeto de los derechos humanos dentro de esta población. Para el fortalecimiento de la educación se pretende i) incentivar el crédito educativo especial para esta población, mediante el aumento de cupos en el ICETEX; ii) fortalecer el Programa de Escuela Rural, con la creación de nuevos establecimientos educativos para la población rural, y iii) crear modelos de aprendizaje con la ayuda de la caja de compensación CAFAM. En materia de derechos humanos se busca cumplir con los compromisos contra el racismo adquiridos en la Tercera Conferencia Mundial Contra el Racismo, Durban, 2001.
- Dotando al DANE de un sistema de información que permita la manipulación de datos sobre identificación, caracterización y registro de la población negra o afrocolombiana, recolectada a través de un censo. Lo anterior, con el fin de generar y adecuar programas del Gobierno de acuerdo con las necesidades y realidades de esta población.
- Formulando el plan integral a largo plazo para la población negra, concertado con las comunidades afrocolombianas, con el fin de dar cumplimiento a lo propuesto en el plan de desarrollo nacional “Hacia un Estado Comunitario”.
- Haciendo seguimiento a las políticas y estrategias.

A raíz de los atentados de las Farc al municipio de Bojayá, en el Chocó se formuló el documento *Conpes 3180. Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y bajo y medio Atrato* y se ampliaron los alcances del documento *Conpes 3169*. También se planteó una ayuda para la construcción de infraestructura en los municipios de Acandí, Atrato, Cantón de San Pablo, Medio Atrato y Novita, lo que benefició a cerca de 530 000 habitantes (35% de la población de Chocó y 7% de la población de Antioquia).²³

En lo que respecta al ámbito internacional, el plan de desarrollo *Hacia un Estado Comunitario* orientó la mirada hacia la región Asia-Pacífico, con una

²³ Ver: República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3180. Programa para la reconstrucción del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medio Atrato. Ampliación del CONPES 3169: Política para la Población Afrocolombiana*, Bogotá, 2002.

perspectiva geoestratégica para el país. En consecuencia, el objetivo consistió, al igual que en varios gobiernos anteriores, en fortalecer la presencia colombiana en dicha región. Por su posición geoestratégica para el comercio internacional y por las condiciones naturales que presenta, el Pacífico colombiano se incluyó como un tema de discusión en el documento *Conpes 3342. Plan de Expansión Portuaria 2005 – 2006: Estrategias para la Competitividad del Sector Portuario*, el cual se propuso como objetivo principal aumentar el nivel de competitividad del país, de acuerdo con la dinámica de funcionamiento del comercio internacional. Desde esta perspectiva, el Litoral Pacífico adquirió una gran importancia, puesto que, a pesar de tener únicamente los puertos de Tumaco y Buenaventura, a través de este último se mueve el 45% de la oferta exportable nacional. Buenaventura es el puerto multipropósito del país responsable de realizar los suministros a la Región Andina colombiana y con una participación creciente en el negocio del trasbordo de contenedores; por su parte, Tumaco sigue siendo un puerto de cabotaje petrolero, con crecientes exportaciones a granel líquido, principalmente de aceite de palma, de acuerdo con sus características físicas y localización geográfica”.²⁴

El nombrado documento *Conpes 3342* pretendió generar un ambiente integral, para convertir el Litoral en la entrada y salida de los productos de comercio exterior, no solo del país, sino de la región. Para hacer viable esta propuesta, el documento parte de una visión de mediano plazo que comprende un mejoramiento en la infraestructura de la zona, que además de contemplar el sector portuario, mire el asunto a nivel integral. Esto quiere decir que para fortalecer los puertos es necesario realizar nuevas vías de acceso y fortalecer las ya existentes; igualmente, se necesita fomentar la creación de una Zona Prepuerto, que esté a la vanguardia de los demás puertos del mundo, y complementar la intervención con una labor social en los municipios donde se localice la infraestructura o se tenga previsto que esta funcione.

De esta forma, el objetivo de mayor alcance del *Conpes 3342* es

Alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible de los puertos colombianos, con la eficiente explotación de la infraestructura pública, la óptima vinculación de capital privado en el desarrollo del sector y la adecuada protección de las zonas de uso público y los recursos ambientales existentes, asegurando la mejora continua de los

²⁴ Ver: República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3342. Plan de Expansión Portuaria 2005 – 2006: estrategias para la competitividad del sector portuario*, Bogotá, 2005.

niveles de eficiencia, así como el aumento de la competitividad del sector, facilitando el comercio exterior y generando crecimiento económico para el país.²⁵

En este punto es necesario aclarar que el sistema portuario colombiano se rige bajo la Ley 1 de 1991, que crea el Estatuto de Puertos Marítimos y que establece las condiciones para la operación en los puertos. Dicho estatuto deja al Estado la tarea de “conservación y mantenimiento de las vías de acceso a los puertos propiedad de la Nación, mientras que el desarrollo de nuevas infraestructuras para el desarrollo portuario quedó sujeta a la iniciativa del sector privado”.²⁶ Por lo tanto, las nuevas adecuaciones y futuros desarrollos requieren de un esfuerzo conjunto entre el Estado y el sector privado, a través de las sociedades portuarias; estas últimas son las que van a determinar qué clase de comercio y qué capacidad van a tener los puertos para afrontar retos posteriores como los tratados de libre comercio.

2.6. Plan de nacional de desarrollo 2006-2010: “Estado Comunitario, Desarrollo para Todos”. Segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez

En este plan, el Gobierno de Uribe reitera tanto las condiciones sociales de los habitantes del Pacífico, como las potencialidades ambientales y geoestratégicas de la región para el mercado externo. Igualmente, se enuncia la necesidad de “un tratamiento diferencial y políticas orientadas a buscar equilibrio entre la pervivencia y mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades étnicas asentadas ancestralmente, la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad y riqueza natural y la integración de esta región al comercio internacional”.²⁷

Por otro lado, se pretende proyectar la Cuenca del Pacífico como una zona de importancia neurálgica para la internacionalización del país, desde varios aspectos entre los que se destacan la interculturalidad con países vecinos, en especial con Ecuador, y el comercio exterior y su fortalecimiento, a través de un desarrollo marítimo y portuario enfocado en Buenaventura. Se toma como marco de referencia para la política de Estado de la región la Agenda Pacífico

²⁵ Ver: *Ibíd.*

²⁶ Ver: *Ibíd.*

²⁷ Ver: República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. *Estado comunitario: desarrollo para todos*, Bogotá, 2007.

XXI y la propuesta Visión Colombia II Centenario 2019. El plan de desarrollo también advierte que el Pacífico Colombia requiere de un Plan Regional Integral (PRI), derivado de la actual situación que viven los cinco departamentos que conforman la región.

El Índice de Condiciones de Vida (ICV), el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (IDH) y la Encuesta de Hogares del DANE señalan que la gran mayoría de la población de la Región Pacífica se encuentra marginada de los beneficios del desarrollo, y tiene un bajo nivel de vida, con pobreza, inequidad, violencia, discriminación, exclusión, debilidad de su capital humano y fragmentación del tejido social; lo que hace de su estado, uno de los más críticos en la totalidad de la población colombiana.²⁸ Estos indicadores permiten identificar de nuevo a la región en el plan de desarrollo nacional *Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos* como una zona deprimida y de conflicto.

EL PRI busca articular políticas para la región, enmarcadas dentro del plan de desarrollo nacional, en torno a la “la inversión en infraestructura de transporte, definida como vehículo de generación de dinámicas económicas para el logro de mejores condiciones de vida”.²⁹ Su propuesta de mayor alcance es el Proyecto Arquímedes, que consiste en una estrategia de comunicación y transporte, basada en las ventajas comparativas que las vías fluviales naturales ofrecen al articularlas con las pocas vías terrestres existentes, generando así un sistema intermodal y de comunicación.³⁰ Esta propuesta busca fortalecer los espacios de comunicación física dentro de la región, partiendo de la optimización y el uso de la infraestructura tanto natural (corredores fluviales), como de la desarrollada por el Estado para generar mayores niveles de desarrollo en la región.

A mediano plazo, el Proyecto Arquímedes pretende consolidarse como el principal canal de comunicación para la distribución física de productos y como red de conexión entre el Océano Pacífico y el Atlántico, lo que fortalece a la región como zona geoestratégica para el comercio internacional, con menores costos de transporte que los requeridos para el paso por el Canal de Panamá. Se tiene previsto que para la ejecución del megaproyecto intervengan los departamentos y alrededor de 14 municipios, los cuales ya comenzaron a realizar obras de adecuación con sus recursos, con aportes del Gobierno

²⁸ Ver: República de Colombia, Ministerio de Transporte. *Plan Integral Para el Pacífico* (PRI Pacífico), Bogotá, 2006.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

Nacional y con la consecución de recursos externos; estos últimos se encuentran en la fase de gestión.

Por otro lado, el mismo Gobierno reconoce que, a pesar de todos los esfuerzos que se han hecho desde gobiernos anteriores para mejorar la situación de la Región Pacífica colombiana y de sus pobladores, las estrategias planteadas no han logrado dar soluciones de fondo a los diferentes problemas sociales, económicos y políticos que afronta la región. Por esta razón, el presidente Álvaro Uribe, en su segundo período de gobierno (2006–2010), se ha enfocado en tratar la región no solo con las acciones afirmativas de su primer gobierno, sino buscando la convergencia de las estrategias de corto plazo, con las de mediano y largo plazo.

Con el propósito de contar con una interlocución cercana al Ejecutivo, la presidencia creó la Conserjería Presidencial para el Chocó, territorio conformado por cerca de la tercera parte del Pacífico colombiano, en la línea del plan de desarrollo nacional “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006–2010”. Adicionalmente, se publicó el nuevo documento *Conpes 3491. Política de Estado para el Pacífico Colombiano*, el cual propone como objetivo principal

[...] mejorar las condiciones de vida de la población afrocolombiana, a través de la planificación de estrategias y proyectos que apunten a la solución de los problemas más sentidos de la comunidad, mejoren el acceso y calidad de los servicios básicos, den respuesta a problemas específicos que han obstaculizado su desempeño integral y promuevan la reactivación económica y social de la región.³¹

Todo lo anterior, con el fin de revertir la situación histórica de pobreza que ha caracterizado a la región y de lograr su inserción en el desarrollo nacional e internacional, aprovechando sus particularidades etnoculturales y ambientales, la biodiversidad y su posición geográfica estratégica”.³² En desarrollo de esta política se formularon las siguientes estrategias:

- Seguridad Democrática con acompañamiento social.
- Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad.
- Crecimiento alto y sostenido.

³¹ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento CONPES 3491. Política de Estado para el Pacífico Colombiano, Bogotá, 2007, pp.

³² Ver: República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3491. Política de Estado para el Pacífico Colombiano*, Bogotá, 2007.

- Gestión ambiental y desarrollo sostenible.
- Dimensiones especiales del desarrollo.

Para la ejecución de estas cinco estrategias en el período 2007–2010, el Gobierno Nacional ha previsto un monto de 8.1 billones de pesos, distribuidos de la siguiente manera:

Distribución del presupuesto de la política de Estado
para el pacífico colombiano

Estrategia	\$ en billones
Seguridad Democrática	1.1
Reducción de pobreza	3.9
Crecimiento alto y sostenido	2.6
Otros programas	0.5
Total	8.1

Fuente: Documento CONPES 3491. *Política de Estado para el Pacífico Colombiano*.

A continuación desarrollamos cada una de las cinco estrategias.

Seguridad democrática con acompañamiento social

Busca contrarrestar los problemas generados por el conflicto armado y los grupos al margen de la ley, con el fin de que el Estado controle el territorio. Simultáneamente, se continua con todas las acciones encaminadas a combatir el narcotráfico y los cultivos ilícitos, ya que en esta región se encuentra el 14,3% (en su gran mayoría en el departamento de Nariño) de la producción de coca del país y se hallan ubicados algunos de los principales corredores de distribución de esta sustancia tanto para el mercado nacional, como para el internacional.

Esta estrategia tiene dos componentes. El primero está encaminado al fortalecimiento de la fuerza pública, con el fin de generar un mayor poder de interdicción a nivel marítimo y fluvial, mediante el enfilamiento de nuevas tropas para crear batallones, el incremento del pie de fuerza de la policía y la mejora de la presencia de la fuerza pública en la región. El segundo componente está enfocado a la erradicación de los cultivos ilícitos y a la lucha contra el narcotráfico en la región, puesto que esta es una de las zonas del país con los mayores niveles de producción de narcóticos. Para estos efectos se creó

el Grupo Móvil de Erradicación Manual (GME), en 2005, el cual hasta el momento ha erradicado más de 8400 hectáreas de cultivos ilícitos y tiene como meta para el 2010 la erradicación de 20 000 hectáreas más.

Con el fin de no dejar sin sustento a las familias de la región que se dedicaban al cultivo de coca y generarles nuevas alternativas, se creó el Plan de Familias Guardabosques, que busca la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos y su reemplazo por producción agrícola legal. También se crea el programa Proyectos Productivos, desde el año 2002, el cual en la actualidad tiene a 2218 familias beneficiarias, que trabajan en el aprovechamiento forestal y la producción de café, palma de aceite, coco y cacao.

Dentro de esta estrategia de la política del Gobierno Nacional para el Pacífico, también juega un papel importante el tratamiento y la restitución de los derechos humanos de la población en general y de la población desplazada, mediante el programa de Asistencia Humanitaria de Emergencia, el cual ha beneficiado alrededor de 8714 familias a 2007 y las ha reubicado o acompañado al retorno a sus antiguas tierras, logrando así la restitución de los derechos vulnerados.

Reducción de la pobreza, promoción del empleo y la equidad

En esta estrategia se busca “*asistir a las familias frente a necesidades o carencias, fomentando capacidades que les permita ser agentes de su propio desarrollo, con lo cual el enfoque de la política pasa de ser asistencial hacia la promoción e inserción efectiva en un Sistema de Protección social*”,³³ con prioridad en los ámbitos de educación, salud, protección social y ciudades amables.

Esta política tiene como meta específica para el actual cuatrienio mejorar el acceso a la educación en todos sus niveles y a la seguridad social y generar un mayor número de empleos. Para consolidar las metas propuestas en esta estrategia, desde el año 2006 se está ejecutando la creación y puesta en marcha de la Red Social Juntos.³⁴

A nivel de educación, se está fortaleciendo el Plan de Etnoeducación y el acceso y calidad a los distintos niveles de educación. En 2006 se logró mejorar

³³ *Ibíd.*

³⁴ Esta red busca promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de: i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, ii) brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar los recursos e intervenciones que permiten superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y iii) generar un marco de corresponsabilidad con las familias, para que éstas se comprometan con la superación de su situación.

considerablemente la prestación de este servicio social del Estado, como lo muestra la siguiente tabla:

Comparativo cobertura en educación 2002-2006

Indicador	2003	2006
Tasa de analfabetismo	23% ^a	21% ^b
Tasa de cobertura en educación básica	95% ^a	105% ^d
Tasa de cobertura en educación media	40%	53% ^d
Cupos en educación inicial	1.936	7.119 ^d

Fuente: a. DANE Censo 1993; b. DANE Censo 2005; c. DANE C-600 2002; d. MEN-SINEB 2005.

El otro objetivo propuesto a nivel educativo, además de ampliar la cobertura, está relacionado con brindar una educación con equidad y competitividad. Para cumplir con este cometido se han generado programas como el Sistema de Aprendizaje Tutorial –SAT–, el Servicio de Educación rural –SER–, la metodología de enseñanza Telesecundaria, el modelo Aceleración del Aprendizaje y el uso del método CAFAM de educación. En lo que concierne al acceso a la educación superior, se ha creado el Programa Ceres,³⁵ en las principales ciudades de la zona, con el fin de generar centros educativos al alcance de la población, apoyados por créditos a través del ICETEX.

En el sector de la salud se pretende atacar las deficiencias mediante la ampliación de la prestación y cobertura de los servicios médicos y la disminución de la inseguridad alimentaria, con especial atención en población de la tercera edad y en la niñez. Para esto, se pretende en 2010 lograr inscribir al Sisbén al 100% de la población perteneciente a los estratos 1 y 2 y aquellos que están por debajo de la línea de pobreza, siguiendo con los logros del período 2002–2006, en el cual las inscripciones pasaron del 47%, al 70%.

También se busca generar un esquema de salud pública eficiente que combata los altos índices de morbilidad, VIH y mortalidad infantil y materna, desarrollando un trabajo mancomunado entre el Ministerio de Salud y las entidades prestadoras de salud en la región, bajo los programas implementados por Acción Social de la Presidencia de la República. Esta estrategia se complementa con la política “Ciudades Amables”, la cual se enfoca en tres ejes fundamentales: vivienda de interés social, agua potable y saneamiento básico

³⁵ El acrónimo proviene de Centros Regionales de Educación Superior.

para los municipios, teniendo en cuenta las características de la región, las cuales son muy diferentes a las de otras regiones del país.

En esta zona el acceso a agua potable y el saneamiento básico en los municipios, es uno de los problemas que más afecta a la población, ya que el agua que se consume proviene de los ríos (no tratadas) y de las aguas lluvia. Esto no solo genera que el saneamiento básico tenga unos porcentajes muy bajos, sino que se convierte en uno de los principales problemas de salud pública de la región: la población usa el agua del río para bañarse, lavar la ropa, cocinar y hacer las necesidades, sin que esta cuente con algún nivel de tratamiento, lo cual se convierte en el principal foco de enfermedades y epidemias. Esto se refleja en que “el 47,6% de la población de la región presenta necesidades básicas insatisfechas en servicios públicos. La cobertura de acueducto es del 42,8% y de alcantarillado del 343%”.³⁶

Para solucionar este problema el Gobierno Nacional, en los últimos años, ha invertido y proyecta invertir recursos de la siguiente manera:

Inversión de recursos del gobierno en acceso al agua potable y saneamiento básico para la Región Pacífica colombiana

Indicador	2002	2006	2010
Subsidios de vivienda			
Inversión PNG*	31.971	43.937	151.000**
No. de subsidios de vivienda*	4.635	6.179	12.040
No. de municipios	30	36	N.D.
Inversión en agua potable y saneamiento básico			
Inversión PNG*	57.699	76.986	358.089***
No. de municipios	35	37	46
Municipios con POT aprobado	13	39	46

* Periodos acumulados.

** Incluye recursos de espacio público del Macroproyecto de Buenaventura.

*** Incluye procesos que podrán incorporar vigencias futuras del PNG después de 2010, de acuerdo con la estructuración física y financiera de los proyectos y las autorizaciones presupuestales respectivas.

Fuente: MAVDT, Fonvivienda, Banco Agrario e INURVE.

³⁶ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3491. Política de Estado para el Pacífico Colombiano*, Bogotá, 2007.

Esta parte del plan se enfoca en impulsar la finalización de las obras de infraestructura que ya se iniciaron y propone otras nuevas, con el fin de crear condiciones propicias para aumentar el nivel de competitividad de la región y del país, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional. Esta estrategia tiene como ejes fundamentales la infraestructura de transporte, la energética, de conectividad y desarrollo agropecuario. En la siguiente tabla se puede observar cómo han evolucionado estos cinco ejes, tanto en el primero, como en el segundo período de gobierno de Uribe Vélez:

Evolución de los ejes de desarrollo de la infraestructura nacional

Indicador	2002	2006	2010
Kilómetros rehabilitados red férrea	249	385	494
Número de intervenciones en aeropuertos	0	6	11
Cobertura de energía eléctrica SIN*	88,40%	93,60%	95,10%
Incremento en tiempo promedio de servicio de energía eléctrica en ZNI	0%	30%	10%
Instituciones con conectividad en Banda Ancha. Programa Compartel	0	202	N.D.
Instituciones beneficiadas. Computadores para educar	0	170	602
Equipos entregados. Computadores para Educar	0	2.142	7.466

* Promedio nacional.

Fuente: Documento *CONPES 3491. Política de Estado para el Pacífico Colombiano*.

En lo que respecta a infraestructura de transporte, se tiene estipulado realizar mejoras y nuevas obras en los corredores viales primarios y en las redes municipales de vías. Con relación a puertos, se tiene previsto realizar ampliaciones y terminar los estudios para la creación de nuevos puertos en el Litoral; mientras que en el sector aeronáutico se realizará mantenimiento de los aeropuertos ya existentes. La inversión en infraestructura vial se basa en el Programa de Infraestructura Vial y Desarrollo Regional (plan 2500), de iniciativa del Gobierno Nacional, mediante el cual se pretende interconectar la región y dar una ventaja competitiva en el comercio internacional y la distribución física de productos.

Simultáneamente se ejecuta el Plan Corredores de Conectividad, el cual busca la ampliación de vías que interconecten la región con el resto del país,

El Pacífico Colombiano: problemática regional e intervención del Gobierno Nacional en los últimos veinte años.

como la calzada Buga-Buenaventura y la doble calzada Buenaventura-Bogotá. Dentro de este programa también se estipula el tratamiento de los corredores arteriales complementarios de competitividad, los cuales están enfocados a mejorar la interconectividad dentro de la región de la siguiente manera:

Proyectos del Programa Corredores Arteriales Complementarios para la Región Pacífica

Proyecto	Departamento	Longitud Proyecto (Km)	Longitud a intervenir (Km)
La Virginia–Las Ánimas–Nuqui	Risaralda–Chocó	310	277
Tumaco–Pasto–Mocoa	Nariño	360	360
Tumaco–Esmeraldas	Nariño	20	5
Medellín–Quibdó	Chocó	122	117
Vía Panamericana del Darién	Chocó	51	26
El Plateado–Belén	Cauca	80	80

Fuente: Instituto Nacional de Vías.

De forma complementaria se creó el Programa Gestión Vial de la Red Vascular, el cual, mediante un esfuerzo mancomunado entre el Gobierno Nacional y el gobierno local, busca mantener la red vial en buen estado y, a su vez, servir de apoyo al mantenimiento de las vías terciarias en la región.

En cuanto al sector portuario, se tienen previstos cinco proyectos de vital importancia para la región, con una inversión que llega a los 876 mil millones de pesos, los cuales se presentan a continuación:

- Sociedad Portuaria de Tumaco (modernización y ampliación).
- Concesión Portuaria de Buenaventura (expansión y mejora de infraestructura).
- Concesión Portuaria de Agua Dulce (desarrollo portuario).
- Concesión Portuaria de Bahía Málaga (desarrollo portuario).
- Concesión Portuaria de Tribuga (desarrollo portuario).

Se contempla también la consolidación del transporte fluvial para interconectarlo con el sistema portuario marítimo, con el fin de darle una nueva dinámica de funcionamiento al transporte de productos y personas en la región.

En el sector aeroportuario se creó el programa Aeropuertos Comunitarios, que tiene nueve proyectos en la zona para modernizar y reconstruir aeropuertos,

con los estándares que la Aerocivil exige para su funcionamiento. Estos proyectos están referenciados en la siguiente tabla, con las inversiones realizadas a 2006 y las que se proyectan hacia el año 2010:

Inversiones para los proyectos del Programa Aeropuertos Comunitarios

Proyecto	Departamento	Inversión 2002-2006 (millones \$)	Inversión estimada 2007-2010 (millones \$)
Aeropuerto de Acandí	Chocó	1.536	1.474
Aeropuerto de Bahía Cúpica	Chocó	–	2.371
Aeropuerto de Capurganá	Chocó	–	185
Bahía Solano	Chocó	2.821	–
Aeropuerto de Quibdó	Chocó	8.034	4.000
Aeropuerto de Timbiquí	Cauca	1.598	1.000*
Aeropuerto de López de Micay	Cauca	1.258	1.000*
Aeropuerto de Buenaventura	Valle	3.980	4.427
Aeropuerto de Tumaco	Nariño	4.870	4.000

* Cifras estimadas.

** Estos aeropuertos fueron priorizados en la Agenda Interna.

Fuente: Documento *CONPES 3491. Política de Estado para el Pacífico Colombiano*.

En el sector de minas y energía se estipula la creación de la hidroeléctrica de Guapi y una ampliación de la interconexión eléctrica en la región, con el fin de aumentar la cobertura, puesto que en 20 de los 46 municipios la cobertura promedio entre cabeceras municipales y zonas rurales es inferior al 50% y en municipios como el Charco (Nariño), Bojayá (Chocó), Murindó (Antioquia) y Alto Baudó (Chocó) el promedio de cobertura en cabecera y zona rural es inferior al 10% de las viviendas.

Por último, y en el marco de la agenda de interconectividad nacional, a través del programa Computadores para Educar y el programa Compartel se pretende ampliar la cobertura de servicios de telecomunicaciones a las zonas rurales y a la población vulnerable y de bajos recursos que no tiene acceso a las nuevas tecnologías.

En lo que respecta al desarrollo agropecuario, se tienen como ejes fundamentales ampliar la titulación de tierras, impulsar programas de silvicultura, pesca y acuicultura, establecer viveros de palma africana (planta de donde se

El Pacífico Colombiano: problemática regional e intervención del Gobierno Nacional en los últimos veinte años.

extrae el insumo para el Biodiesel) Y fomentar la competitividad de cadenas pesqueras y medidas fitosanitarias.

Gestión ambiental y desarrollo sostenible

Es una parte prioritaria de la agenda, enfocada a la protección de la biodiversidad, el ambiente y el desarrollo sostenible, a largo plazo, del Programas de Mercados Verdes y Biocomercio. Esta política se enmarca dentro de la “promoción y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la Biodiversidad de la región³⁷ y está soportada en cuatro aspectos fundamentales:

- Conocer la biodiversidad.
- Conservar la biodiversidad y sus áreas protegidas.
- Articular la región al Programa de Mercados Verdes para consolidar el ecoturismo.
- Fortalecer la gestión ambiental de las corporaciones autónomas regionales y el desarrollo sostenible.

Dimensiones especiales del desarrollo

Esta estrategia es un capítulo especial que busca fortalecer los procesos de creación de sociedad civil en la región y bajar los índices de discriminación, no solo racial, sino también de género. Para lograrlo se formulan cuatro ejes de atención, a saber:

- Equidad de género
- Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas
- Plan Nacional de Música
- Estadio de Tumaco y XIII Juegos Nacionales (rubros especiales)

³⁷ Ver: *Ibíd.*

3. Conclusión: ¿A qué tipo de desarrollo le ha venido apuntando el Estado Colombiano con las intervenciones en el Pacífico?

3.1. Referente interno

Si bien es cierto que la intervención gubernamental en el Pacífico colombiano ha sido una constante, desde la década de los años sesenta hasta la actualidad, como se puede constatar en los distintos planes de desarrollo formulados por los respectivos mandatarios, esta ha adolecido de varias fallas, entre ellas: carencia de una visión comprensiva de región; el desconocimiento, durante buena parte del tiempo analizado, del tipo de pobladores, tanto de los afrodescendientes, que representan cerca del 80% de los habitantes, como de los distintos pueblos indígenas; omisiones con relación a la fragilidad de los ecosistemas que alberga, y desconocimiento de las potencialidades que la región presenta con relación a la biodiversidad y su localización estratégica frente al mercado y comercialización internacional.

Desde finales de los años 60 los distintos gobiernos han puesto en marcha estrategias de intervención en la región, guiadas por el modelo sectorial andino, imperante en el país: promoción del desarrollo agropecuario, con estrategias de mejoramiento productivo, principalmente. Estas acciones se vieron reforzadas con planes de colonización, instalaciones de haciendas ganaderas, plantaciones de palma, proyectos de extracción de madera y mejoramiento de los puertos fluviales, como elemento de incidencia en el campo de la infraestructura de soporte a la producción y comercialización de excedentes.

Hacia finales de la década de los 60 se matizó la intervención gubernamental, pues se complementó con la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo Urbano de Buenaventura y, más tarde, con la creación de los principales centros urbanos de los departamentos de Nariño y del Cauca, ubicados en la zona, bajo la pretensión de garantizar la infraestructura de servicios a los centros de mayor dinamismo de la región. Durante estos años se comenzó a reconocer el fracaso del modelo productivista en la región, razón por la cual se empezó a experimentar con procesos alternativos de producción, basados en la plantación de cultivos asociados forestales y en el enriquecimiento de bosques con productos agrícolas.

De la misma manera, se emprendieron investigaciones y estudios localizados sobre comunidades indígenas, pero todos estos en forma aislada, a pesar de

la intención, explícita, por entender la dinámica social, física y ambiental de la región y de sus distintas subregiones. Los énfasis de los análisis llevados a cabo por estos años son matizados en los ochenta por estudios sobre poblaciones negras, lo que se asume como pretexto para reorientar las acciones en el marco del desarrollo rural, como condición básica para superar la situación de pobreza de dichas poblaciones.

A pesar de haberse recogido el criterio sobre la necesidad de la búsqueda de alternativas productivas seguras frente a la fragilidad del medio y la baja calidad de los suelos, los procesos productivos impulsados estuvieron nuevamente guiados por el modelo andino, que buscaba mejorar la eficiencia productiva a través de programas tecnológicos para la generación de excedentes comercializables.

Las experiencias anteriores fueron revisadas en el año de 1983 y, a partir de esto, se formuló el Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica Colombiana (PLAIDECOP), el cual se propuso integrar las acciones rurales, con los planes de desarrollo urbano que se habían trazado para Buenaventura, Nariño y el Cauca. Así, se pretendía la construcción de un proceso integral de desarrollo regional, acompañado de un modelo de intervención institucional en la zona, en el que la agricultura se seguía considerando como “la actividad fundamental para la subsistencia de la Costa Pacífica”.

Dicho plan promovió la coordinación interinstitucional para la puesta en marcha de programas y proyectos con las comunidades, acciones que, además de involucrar a estos actores, buscaban vincular empresarios particulares. Se contó con el apoyo de la cooperación internacional holandesa, el cual se expresó en los trabajos desarrollados, principalmente, con la Corporaciones Regional del Chocó, Corpourabá, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC– y Corponariño. Los programas de trabajo se desarrollaron, entre otros, con mujeres, y sus temáticas giraron en torno al mejoramiento de los servicios sociales básicos, la salud, la educación, las comunicaciones, la organización de las comunidades y la cualificación de líderes y activistas para defender el territorio. Estos programas fueron llevados a cabo hasta 1992, cuando fue PLAIDECOP fue reemplazado por el Plan Pacífico, formulado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con el apoyo del BID, bajo el pretexto de revertir el proceso de construcción de la región, con base en criterios de biodiversidad y etnicidad.³⁸

³⁸ Villa, W. “Comunidades negras: territorio y desarrollo”, en: Edición especial *Revista Esteros*, Bogotá, 1996.

Este Plan Pacífico se guió por preceptos de la Constitución de 1991, principalmente por lo contemplado en la Ley 70 de 1993, para propiciar un nuevo camino para el desarrollo del Pacífico Colombiano. Para ese entonces, el DNP, en su diagnóstico y justificación de la propuesta, planteaba que la región “se caracteriza por la extrema pobreza de sus habitantes, su gran riqueza ambiental, su ubicación entre el Océano Pacífico y el interior del país y la debilidad institucional del Estado para desarrollar acciones en esa zona”.³⁹ El diagnóstico también reconoce que las intervenciones anteriores habían arrojado pocos resultados en cuanto a lo que se propusieron, en consecuencia, identificaba la necesidad de mejorar las condiciones de vida, incrementar excedentes comercializables y poner en funcionamiento un modelo interinstitucional coherente.

De acuerdo con lo anterior, el Plan Pacífico reconocía que las condiciones de la región para el año 1992 no diferían mucho de las encontradas quince años atrás y, adicionalmente, argumentaba que los anteriores esquemas dejaban por fuera las comunidades afrocolombianas y las comunidades indígenas con sus respectivas formas productivas y su acervo cultural. Se requería, por lo tanto, asumir el desarrollo regional desde una perspectiva integral, basada en las dimensiones social, ambiental, geográfica y geopolítica y pública. Dichas dimensiones debían ser estructuradas como líneas estratégicas de acción, para ello fue necesario su diagnóstico, el cual mostró una combinación constante de carencias y potencialidades, fuerzas y debilidades que, sin excluir otros aspectos –como son los procesos de poblamiento, la participación comunitaria, las modalidades de organización de la sociedad civil, los movimientos sociales, la concepción del territorio, entre otros– contribuían a la caracterización de la región.

Las acciones del Plan Pacífico se prolongaron hasta el 2002. En los últimos años, los recursos destinados para este fin han sido menguados, bajo el pretexto de regresar a la intervención mediante los canales permanentes de la institucionalidad colombiana. En consecuencia, los planes de desarrollo de los tres últimos períodos de gobierno han optado por definir sus intervenciones a través de los documentos Conpes, y la participación departamental y municipal se ha disminuido, en un claro intento por recentralizar el proceso en general.

³⁹ República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *Plan Pacífico. Una nueva estrategia de desarrollo sostenible para la Costa Pacífica Colombiana*. Doc. DNP-2589, Bogotá, marzo 30 de 1992.

3.2. Referente internacional

Desde la perspectiva internacional, los planteamientos de los distintos gobiernos desde la década de los ochenta se han centrado en la inserción del país en la *Cuenca del Pacífico*; interés que, en teoría, ha sido creciente desde la presidencia de Virgilio Barco. La propuesta fue acogida por los medios universitarios y académicos, quienes resaltaron la importancia del asunto con argumentos, entre otros, como que la cuenca reviste una importancia geopolítica innegable, al abarcar 180 millones de kilómetros cuadrados, el 35% de la superficie de la tierra, y al disponer, además de cuatro de los siete pasos interoceánicos del mundo: el Canal de Panamá, el Paso de Drake y los Estrechos de Magallanes y Malaca. Adicionalmente, comprende más de treinta y cinco países y algunos territorios autónomos de tres continentes diferentes: América, Asia y Oceanía, con características históricas, políticas, sociales y culturales muy diferentes.

La realidad de la Cuenca del Pacífico como uno de los ejes del sistema económico mundial es indiscutible. Numerosas causas contribuyeron a esto: el aumento de la producción mundial que fortaleció las rutas comerciales del Pacífico, el crecimiento económico de los llamados NIC asiáticos (New Industrialized Countries), el caso japonés y el flujo de capitales llevado a cabo por este país a Estados Unidos, el caso de China y las numerosas empresas norteamericanas y asiáticas que se han fortalecido en las últimas décadas. Todo esto deja entrever grandes potencialidades.

Colombia es consciente de que hace parte de tan importante cuenca, pero su posición internacional tradicional ha sido de relativa inmovilidad y pasividad, posición que ha venido cambiando tímidamente desde que el país se convirtió en miembro activo de la Conferencia Económica para la Cooperación en el Pacífico y del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico. A pesar de ello, los nexos de Colombia con Asia, Oceanía e incluso con la costa occidental de Estados Unidos y los países de la región son débiles y discontinuos, sin desconocer que se ha presentado un incremento en negociaciones internacionales. Se resalta también la ausencia de Colombia en la Conferencia de la Cooperación Económica del Pacífico, llevada a cabo en Nueva Zelanda en 1989.

Sumado a lo anterior, el comercio transpacífico colombiano se caracteriza por ser de complementariedad, deficitario y centrado sólo en el puerto de Buenaventura. Por otra parte, el país no se ha visto favorecido por las inversiones en proyectos productivos llevados a cabo por los NIC (New Industrialized Countries) y Japón en todos los países de la Cuenca.

3.3. Conclusiones

El desarrollo del Pacífico pareciera, entonces, debatirse en una relación dialéctica entre lo que implican las políticas de internacionalización, globalización y apertura económica y lo que se desprende de la Constitución Nacional de 1991 y la Ley 70 de 1993. Esta disyuntiva debería encontrar su síntesis en una respuesta que contemple la relación hombre–naturaleza–cultura.

Desde la presidencia de Barco se promulgó la reorganización de las instituciones vinculadas al comercio exterior, la liberación de las importaciones (decidida por el Conpes en 1990) y la creación del Consejo Superior, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Banco de Comercio Exterior; todas estas acciones implicaban, según el Gobierno, la modernización de la infraestructura del Litoral Pacífico, particularmente de los puertos y sistemas de comunicación con el interior del país y la vinculación de esta región a la Cuenca Asia-Pacífico. Sin embargo, veinte años después el discurso se repite, sin mayores logros.

Por otra parte, el proceso posterior a la Constitución de 1991 y a la Ley 70 de 1993 apunta al reconocimiento de las comunidades del Litoral Pacífico y a sus prácticas tradicionales de producción como medio de vida para mantener y desarrollar sus propias formas socioculturales. Lo anterior implica que los procesos de participación comunitaria, titulación de tierras de las comunidades negras y el reconocimiento de sus derechos tengan una mirada diferente frente al desarrollo de la región.⁴⁰

A pesar de la intervención del Estado, el nivel y tipo de inversión que se ha orientado hacia el Pacífico no ha contribuido de forma adecuada a transformar las condiciones de abandono que se perciben en la población. A este aspecto se le suma el alto índice de corrupción y malversación de fondos estatales, por propios y extraños, que pone en entredicho la efectividad de las intervenciones para suplir las necesidades de los habitantes y solucionar los problemas de la región.

Así las cosas, ambas tendencias, sin que sean complementarias, están en la formulación y puesta en marcha de los dos planes de desarrollo del presidente Uribe Vélez, los cuales pretenden Continuar, por un lado, con la dinámica de la apertura económica y las exigencias en materia de infraestructura que esto implica y, por el otro, la importante lista de propuestas en materia social.

Continuar interviniendo el Pacífico colombiano con modelos foráneos es hacerlo cada vez más desconocido para sus propios pobladores y los demás colombianos y, por lo tanto, repetir los errores y las equivocaciones, como lo

⁴⁰ Restrepo, A. y Bustos, B. *Comunidades negras: territorio, identidad y desarrollo*. PNUD–Icanh–Cultura, Bogotá, 1993.

señala Arturo Escobar, en el énfasis que la intervención estatal ha estado dando a la organización y movilización de la inversión, el cual no ha contado con la participación de las comunidades, ni ha establecido bases de organización, capacitación y liderazgo. Este hecho ha sido el principal causante de que no se haya logrado el desarrollo del Pacífico, sino que se haya quedado en la construcción del Litoral Pacífico como entidad desarrollable.⁴¹

Una región con características tan particulares no puede ser objeto de un desarrollo convencional moderno, de allí que el replanteamiento en la filosofía del desarrollo debe tener como punto de partida no las carencias, sino las fortalezas y potencialidades de la región. El desarrollo del Pacífico es un todo, con sus comunidades, sus valores, sus costumbres, sus tradiciones y universos simbólicos (Motta González, 1995). Por eso, se necesita “pensar de otro modo”, se requiere ver, entender y escuchar las múltiples realidades del Pacífico y hacer posible el “posdesarrollo”, que comienza por reconocer que toda comunidad humana practica el descubrimiento de sí misma. Por ello, no se puede plantear una “gran alternativa para el Pacífico”, sino que “lo alternativo” se encuentra y nutre en la constante innovación cultural de los pobladores y activistas de la zona.

⁴¹ Motta González, N. *Enfoque de género en el Litoral Pacífico Colombiano: nueva estrategia para el desarrollo*. Facultad de Humanidades, Antropología y Etnohistoria de la Universidad del Valle, Cali, 1995.

Bibliografía

- Motta González, N. *Enfoque de género en el Litoral Pacífico Colombiano: nueva estrategia para el desarrollo*. Facultad de Humanidades, Antropología y Etnohistoria de la Universidad del Valle, Cali, 1995.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3169. Política para la población afrocolombiana*, Bogotá, 2002.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3180. Programa para la reconstrucción del Urabá Antioqueño y Chocoana y Bajo y Medio Atrato. Ampliación del CONPES 3169: Política para la Población Afrocolombiana*, Bogotá, 2002.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3310. Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana*, Bogotá, 2004.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3342. Plan de Expansión Portuaria 2005 – 2006: estrategias para la competitividad del sector portuario*, Bogotá, 2005.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento *CONPES 3491. Política de Estado para el Pacífico Colombiano*, Bogotá, 2007.
- República de Colombia. “Ley 70 de 1993 por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”, Bogotá, agosto 27 de 1993.
- República de Colombia, Ministerio de Transporte. *Plan Integral Para el Pacífico* (PRI Pacífico), Bogotá, 2006.
- República de Colombia, Presidencia de la República, Secretaría de Información y Prensa. *El Pacífico: una nueva dimensión para Colombia*, tomos I, II, III y IV, Bogotá, 1989.
- República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Virgilio Barco. *Así estamos cumpliendo. Plan de economía Social. Planes y programas de desarrollo económico y social 1987–1990*, Bogotá, agosto de 1987.

El Pacífico Colombiano: problemática regional e intervención del Gobierno Nacional en los últimos veinte años.

- República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, Bogotá, 1991.
- República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *El salto social. Plan nacional de desarrollo. Ley de inversiones 1994-1998*, Bogotá, 1995.
- República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *Plan nacional de desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*, Bogotá, 1999.
- República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, 2003.
- República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*, Bogotá, 2007.
- República de Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. *Plan Pacífico. Una nueva estrategia de desarrollo sostenible para la Costa Pacífica Colombiana*. Doc. DNP-2589, Bogotá, marzo 30 de 1992.
- República de Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia T-442*, Bogotá, 1996.
- Restrepo, A. y Bustos, B. *Comunidades negras: territorio, identidad y desarrollo*. PNUD-Icanh-Colcultura, Bogotá, 1993.
- Villa, W. “Comunidades negras: territorio y desarrollo”, en: Edición especial *Revista Esteros*, Bogotá, 1996.

