

## **Colombia en el Gran Caribe: Una reformulación de su liderazgo regional**

**Por: FELIPE ABADÍA CASTAÑEDA, CARLOS COLMENARES CASTRO, JUAN PABLO LEÓN ARISTIZÁBAL, DANIEL MÁRQUEZ CELIS y ANDRÉS SALAS LÓPEZ\***

La crisis institucional del sistema internacional (Costa Fernández, 2013) puede tornarse en un escenario propicio para que algunos Estados tomen posiciones de liderazgo que serían difíciles de conseguir cuando las potencias actúan en forma conjunta. Uno de estos escenarios es la gobernanza medioambiental<sup>1</sup>, espacio donde los diversos actores del sistema pueden encontrar un diálogo sobre problemáticas comunes.

Ahora bien, aunque la gobernanza en temas medioambientales es un desafío global, los Estados pueden dirigir sus objetivos de política exterior en torno a sus áreas de influencia estratégica, en el sentido de reformular la manera como se integran y cooperan en espacios de mini o "microlateralismo" antes de proyectar una acción de mayor alcance (Stewart, 2016). Colombia no es ajena a estos cambios y, por tanto, es necesaria una valoración de su actuación exterior, con el fin de identificar líneas de acción para fortalecer su participación en los foros medioambientales de nivel regional, hemisférico y global.

Justamente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 – 2022, contempla que el país debe participar en la gobernanza de temas internacionales y que, de manera específica, debe considerarse la biodiversidad colombiana

---

<sup>1</sup> La gobernanza medioambiental puede ser definida como el conjunto de normas, reglas, procedimientos e instituciones a través de los cuales actores políticos como el Estado y las Organizaciones Interestatales; y los actores de la sociedad (comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil) influyen en las acciones y resultados medioambientales, a través de la articulación de intereses, el ejercicio de sus derechos y obligaciones y la conciliación de sus diferencias (Montoya & Rojas, 2016).

como ventaja comparativa para influenciar la toma de decisiones en asuntos de gobernanza ambiental. El PND establece los objetivos que deberán implementarse en la administración Duque y frente al escenario del multilateralismo actual, ofrece una serie de espacios en los que el Estado puede explotar sus intereses globales, y, específicamente, resalta la necesidad de refrendar posiciones de liderazgo en el Gran Caribe.

De acuerdo con lo anterior, el presente artículo analiza el papel que debe ejercer Colombia en los espacios de cooperación regional medioambiental en el Gran Caribe para permitirle posicionarse como líder global, además de proponer algunas recomendaciones en la definición de la política exterior de Colombia, específicamente en torno a la formulación de sus prioridades en la región.

### **El papel histórico de la política exterior colombiana en la región**

El Gran Caribe es un foro indispensable de la política exterior colombiana, no sólo por las capacidades del Estado como potencia bioceánica, sino por la posibilidad que brinda de interactuar con diversos actores globales. El espacio caribeño puede brindar a Colombia una plataforma de apoyo para los intereses del país y su proyección de estos en el ámbito internacional, en especial en temas medioambientales.

Colombia asumió un muy limitado, casi inexistente, acercamiento al Gran Caribe durante gran parte del siglo XX, pero a partir de la diversificación de su perfil externo en los años 70 y 80, el país empezó a participar de manera más activa en la región. Los primeros acercamientos con el Gran Caribe en temas ambientales se dieron a partir de la creación de la Comisión Colombiana del

Océano, en 1969, la cual surgió como resultado directo de la creciente demanda de estudios relacionados con el ámbito marino que se desarrolló en los años 60, y que culminó con la creación, bajo el marco de la UNESCO, de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (CCO, 2016).

La acción colombiana en la región continuó con la suscripción de diversos tratados de cooperación comercial y económica, que incluían apartados acerca de la explotación de recursos en áreas de interés común entre los diversos Estados con los que se daba la firma (Londoño, 2015). Si bien estos actos bilaterales tuvieron un alto impacto en la manera de acercarse al Caribe por parte de Colombia, fue la firma del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región Caribe (más conocido como Convenio de Cartagena) en 1983, el hecho que logró consolidar la posición de Colombia como un actor de relevancia en esa región.

Este Convenio nació como resultado directo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, la cual dio paso a la creación del Programa sobre Mares Regionales del PNUMA y estableció un marco de alcance regional para lograr un equilibrio entre desarrollo sostenible y protección ambiental en la cuenca del Caribe. Además de sus protocolos adicionales en temas de petróleo y protección de las reservas de biodiversidad, es el primer y hasta hoy, único instrumento jurídicamente vinculante en temas ambientales en el Caribe (Vanzella-Khoury, 2015). La participación de Colombia en estas iniciativas regionales no ha sido menor. Colombia no solo ha servido como el lugar de encuentro para cumbres de las mismas, sino que ha sido motor en la toma de decisiones en muchas de ellas, como se evidencia en su participación

activa en la construcción de los tres protocolos del Convenio de Cartagena, en su impulso por aumentar las cuotas nacionales para el fortalecimiento de la AEC y en su estrategia enfocada en el acercamiento con los miembros de la CARICOM, no solo como bloque sino también de manera bilateral (MRE, 2018).

Sin embargo, a pesar de esta presencia activa y reconocida por los demás actores del área, la cual es propia de un Estado con una proyección y un papel de claro liderazgo, Colombia no actúa como líder en la región ni parece tener una política enfocada a asumir tal rol (Bell et al., 2010). Esta situación es por lo demás bastante particular, Colombia realiza ingentes esfuerzos para promover su participación en espacios en el Caribe, pero estos no parecen tener un enfoque a largo plazo, sino que se limitan a un ejercicio más alineado a las políticas impulsadas por la administración de turno.

Esta aparente desconexión entre objetivos parece mostrar una desarticulación institucional, así como una falta clara de direccionamiento de la política exterior que Colombia aplica en el Caribe. Así las cosas, Colombia parece tener un liderazgo fantasma en el Caribe, que a pesar de existir en la práctica no es explotado para la consecución de objetivos estratégico por parte del país, lo cual se configura como un error estratégico, y una oportunidad perdida y que bien podría, a la larga, terminar limitando al país en escenarios futuros en donde requiera.

**Colombia debe avanzar en procesos de cooperación triangular para desarrollar procesos de canalización de asistencia técnica y económica.**

La acción exterior de Colombia en los marcos multilaterales de protección medio ambiental ha sido un ejemplo a nivel global y se desarrolla con pasos firmes en la región del Gran Caribe. Sin embargo, como se pudo observar, los frutos de esta actividad no se reflejan en un liderazgo estratégico del país en los foros medioambientales, más allá de exponer una amplia capacidad de respuesta a eventos coyunturales.

Por este motivo, es imperiosa la reformulación de la política exterior del Estado, enfocada principalmente en desarrollar espacios de cooperación y mecanismos de reestructuración institucional que permitan articular los esfuerzos de las diferentes entidades al interior del Estado para promover espacios de gobernanza, así como la apuesta por una política estratégica y con vocación de permanencia.

La región Caribe es una de las más vulnerables a los efectos del cambio climático. Se estima que entre 1970 y 2016, los desastres naturales vinculados al clima causaron daños por más de \$340 mil millones de dólares. Así mismo, se estima que al 2070, como consecuencia de la alta deuda externa de la mayoría de estos países, su vulnerabilidad ambiental se duplicará (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016).

Esto pone de relieve que, en el Caribe, el tema ambiental y la búsqueda de la mitigación de los efectos del calentamiento global es una prioridad. La cooperación triangular, además de favorecer los procesos de integración regional y facilitar la cooperación horizontal, promueve el encuentro de consensos entre los socios implicados, lo que implica la colaboración y acción conjunta de dos actores: un donante tradicional y un donante emergente, en

beneficio de un tercero menos desarrollado (Pintor, 2017). En este tipo de modelo, Colombia aparece como donante emergente que se puede beneficiar de la canalización de la asistencia, dado su condición de país de renta media y de líder económico y político en la región.

De este modo, el valor añadido para el país es, que al fungir como captador y canalizador de la ayuda de los donantes tradicionales hacia los receptores en la región, se recrea una dinámica de centro-periferia en la que Colombia, al actuar como donante emergente se ubica en el centro, y los países del Gran Caribe, receptores de esta cooperación ambiental, necesitarán cada vez más de la acción exterior de Colombia.

El Estado tiene una gran oportunidad para aprovechar los réditos que deja la cooperación triangular, pues por un lado, lo posicionaría como líder en temas medioambientales a nivel global y por otra, lo ubica geopolíticamente como un Estado fuerte, que a través de su gestión forja alianzas e identidad con los intereses nacionales a través de la gestión de la asistencia para contrarrestar la vulnerabilidad ambiental en el Gran Caribe. Así, Colombia competiría con el poder de otros Estados interesados en la región, como Venezuela, México o Brasil.

La cooperación triangular debe ir de la mano con un fortalecimiento de los mecanismos interestatales de acción regional. Esto debe ampararse, no sólo en el refuerzo de estos marcos, sino en el aprovechamiento, por parte del Estado colombiano de estos espacios, para posicionarse dentro de cada mecanismo como un actor que les da fuerza y respaldo.

**Promoción de instancias de coordinación interinstitucional, base estructural para la exposición de una posición de liderazgo en la atención de los desastres naturales en el Gran Caribe.**

Se recomienda la creación de una instancia de coordinación que reúna a diversas entidades con el fin de ofrecer una respuesta efectiva a eventos de desastres naturales (huracanes, terremotos, tormentas, tornados, entre otros) en los países del Gran Caribe, al considerar que gestión de dichos eventos ha sido un tema de gran importancia en esos países dada su vulnerabilidad que corresponde con sus condiciones geográficas y económicas (Matos, 2019). Esta instancia contribuiría a fortalecer los lazos de Colombia con esos países e influiría en ellos en el sentido de que una atención responsable y oportuna fortalecerá la imagen del país, aprovechando la coyuntura en que países como México y Venezuela o bien no tienen mayores capacidades o mantienen actitudes discretas.

Ahora bien, como canal de coordinación para estos esfuerzos, se deberá alcanzar un acuerdo marco que permita a los funcionarios con plenos poderes autorizar, en caso de desastres naturales, la intervención conjunta de las entidades competentes de tal forma que no se afecte la soberanía de los Estados caribeños pero si se logre la coordinación interestatal oportuna en las horas críticas de respuesta. Frente a esta estrategia, es importante crear límites y responsabilidad conjunta de los Estados para las acciones acarreadas en la atención a desastres, con límites al tiempo permitido para la intervención en estas labores.

En todo caso, es preciso analizar los costos de esta iniciativa. En primer lugar, algunos de los costos logísticos recaen en el transporte de ayuda humanitaria, que en gran parte se realiza mediante aeronaves. Las Fuerzas Militares cuentan con aviones de transporte táctico pesado como “C-130 Hércules”, cuya hora de vuelo oscila entre U\$D \$10000 y U\$D \$20000 de acuerdo a valores del año 2011. Por otro lado, si bien el plan de acción de la FAC no presupuesta, dentro del Plan de Acción del 2019, los costos de transporte a nivel internacional, hay que destacar el ítem de mejoramiento las capacidades aéreas por un valor de \$42.000.000.000, de los cuales, \$12.000.000.000 corresponden a la modernización de los sistemas de aviónica de aeronaves pertenecientes a la flota de la FAC (FAC, 2019).

En segundo lugar, la atención a los riesgos de desastres naturales plantea una inversión general del Estado en ciertas zonas, que, por lo general, han estado en la periferia de los intereses gubernamentales. A nivel interno, ante el desastre de Mocoa en 2017, el Estado desarrolló unas líneas de acción para reconstruir el municipio y proveer los servicios básicos necesarios. Estas líneas se enfocaron en 6 aspectos fundamentales: ordenamiento territorial, ambiente y gestión del riesgo, infraestructura, conectividad e integración regional, desarrollo económico, social y fortalecimiento institucional (Conpes, 2017, Pág. 30-41). No sería extraño que estos mismos ejes estratégicos se formulen al momento de emprender la acción de liderazgo regional en el Gran Caribe, pues al igual que Mocoa, muchas poblaciones de las islas caribeñas, se enfrentan a diversos riesgos de carácter estructural.



La recuperación de Mocoa, incluso con la autorización fiscal del CONPES, ha requerido el desembolso de 1,2 billones de pesos (poco más de 342 mil millones de dólares) (Semana Sostenible, 2019). Valor que no es despreciable ante los costos de recuperación por 456 mil millones de dólares que ha tenido que enfrentar Estados Unidos por los huracanes en la región (BBC, 2017). Esto implica una serie de gastos elevados para la participación de Colombia en el Gran Caribe, un escollo que debe solventarse a través de la cooperación triangular y aplicación de planes y estrategias de contingencia claros, que no involucren detrimento patrimonial para el Estado.

Para esto, al igual que en el caso de Mocoa, el Estado puede adelantar una estrategia financiera en diferentes frentes (Conpes 2017, Pág. 42-47). Por un lado, la adquisición de créditos internacionales que sean reinvertidos en los Estados caribeños bajo cláusulas de pago efectivo e inversión social. De otro, no se puede descartar las donaciones privadas y públicas, así como la creación de un fondo de regalías compartidas por la explotación de recursos minero-energéticos en la región, que permitan solventar los procesos de cooperación. Siempre y cuando, estos dineros se reinviertan en la ampliación de la inversión colombiana en los países de la cuenca del Caribe.

## **Conclusiones**

El presente artículo se enfocó en entender los obstáculos a la presencia de Colombia como jugador de peso en el Gran Caribe, derivado no sólo por la falta de coordinación, pero también por la ausencia de una promoción efectiva de las actividades que se desarrollan a nivel global y regional. Aunque habría podido

plantearse un análisis con un alcance mucho mayor, el estudio se limitó a verificar el grado de liderazgo regional en temas medioambientales y los retos que enfrenta la política exterior para su consolidación.

En este orden de ideas, el principal hallazgo de este análisis consistió en constatar que Colombia ejerce acciones de liderazgo tanto a nivel global como a nivel regional, pero la falta de coordinación y estructuración política limitan los resultados a un halo de cooperación sin mayores frutos para el país. Como se demostró, la política exterior en materia ambiental, es uno de los pilares de la actuación colombiana, pero la falta de identificación política y económica con las economías de la región, dispuesta por la falta de seriedad y continuación de la política y la ausencia de estructuración de modelos de cooperación regional han afectado el posicionamiento del país y de sus intereses.

Del razonamiento planteado en este artículo se pueden derivar igualmente algunas consideraciones que pueden ser útiles para el estudio contemporáneo de la acción internacional de Colombia; analizar el papel de Colombia como líder regional en materia medioambiental constituye una línea de investigación prometedora. No solo ofrece la posibilidad de entender el proceso de toma de decisión diplomática en un espacio de importancia estratégica para el país, sino también ayuda a comprender el grado en el que Colombia actúa en múltiples escenarios, en forma dedicada y propositiva, pero sin mayores pretensiones, lo que en ocasiones puede derivar en decisiones con una profunda incertidumbre, lo que caracteriza el juego político e institucional del Estado.

## Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2016). *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*. A/71/644 – N1641023. Disponible en: <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/xpSearchResultsM.xsp>
- BBC. (2017). Florida requerirá “el programa de ayuda más caro en la historia de Estados Unidos” tras el paso del huracán Irma. BBC News Mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-41229353>.
- Bell L., G., et al. (2010). Misión de Política Exterior de Colombia. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Fedesarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo & CAF. Bushnell, D. (2013). Colombia: Una nación a pesar de sí misma. (Novena ed.). Bogotá: Planeta.
- Comisión Colombiana del Océano-CCO (2016). Hacia una potencia oceánica. Secretaría Ejecutiva Comisión Colombiana del Océano. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2017). Documento Conpes 3904. Plan para la reconstrucción del municipio de Mocoa, 2017-2022, Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo hasta por la suma de usd 30 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar la implementación del plan maestro de alcantarillado del municipio de Mocoa (fase i), y Declaración de importancia estratégica del plan maestro de alcantarillado del municipio de Mocoa (fase i). Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3904.pdf>
- Costa Fernández, Oriol, (2013). Introducción: El multilateralismo en crisis. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, No. 101, Pp. 7-25
- Fuerza Aérea Colombiana. (2019). Plan de Acción FAC 2019. Disponible en: [https://d2r89ls1uje5rg.cloudfront.net/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_fuerza\\_aerea\\_2019\\_0.pdf](https://d2r89ls1uje5rg.cloudfront.net/sites/default/files/plan_de_accion_fuerza_aerea_2019_0.pdf)
- Londoño, J. (2015). Colombia en el laberinto del Caribe. Bogotá: Universidad del Rosario
- Matos, I. (2019). Exponen vulnerabilidad de la Región Caribeña. Diario Libre. Disponible en: <https://www.diariolibre.com/actualidad/exponen-vulnerabilidad-de-la-region-caribena-ML13184945>

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). Resultados de la Estrategia Caribe. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/caribe/resultados>
- Pintor, H. (2017). *¿Qué valor añadido aporta la cooperación triangular sobre el modelo bilateral?*. Somos Iberoamérica. Disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/tribunas/que-valor-anadido-aporta-la-cooperacion-triangular-sobre-el-modelo-bilateral/>
- Semana Sostenible. (2019). "No todos los fenómenos naturales generan desastres, estos se dan cuando hay población expuesta": Eduardo José González. Disponible en: <https://sostenibilidad.semmana.com/actualidad/articulo/entrevista-al-director-de-gestion-del-riesgo-y-desastres/43975>
- Stewart, P. (enero de 2016). Making Sense of "Minilateralism": The Pros and Cons of Flexible Cooperation. Disponible en Council of Foreign Affairs: <https://www.cfr.org/blog/making-sense-minilateralism-pros-and-cons-flexible-cooperation>
- Vanzella-Khouri, A. (2015) Gobernanza Regional relativa al Medio Ambiente Marino en el Gran Caribe. Programa Ambiental del Caribe. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/meetings/mar/mcbws-2015-01/other/mcbws-2015-01-other-07-es.pdf>