

**Páginas para la historia del archipiélago**

**“Administración pública, desarrollo económico y corrupción en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 1926-1927”**

**Raúl Román Romero – Johannie James Cruz  
San Andrés, Universidad Nacional de Colombia – Sede Caribe  
2010, 173 p.**

La historiografía del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no es solamente una de las menos desarrolladas en el país, sino también ocupa un lugar secundario dentro de los avances de la historia del Caribe colombiano, desde este punto de vista esta publicación se convierte en un aporte importante al desarrollo de la historiografía de esta parte del país.

Dos grandes bloques integran el libro: una primera parte está compuesta por dos artículos que estudian los conflictos sociales y económicos en el marco del proceso de “colombianización”, tal como se ha denominado el progreso de integración del archipiélago a la vida nacional a inicios del siglo XX, y una segunda parte integrada por seis documentos e informes oficiales que originalmente reposan en el fondo del Ministerio de Gobierno del Archivo General de la Nación. Ambas partes abordan el tema de la administración

pública, el desarrollo local, los asuntos de gobierno y las relaciones entre los habitantes del archipiélago y los funcionarios impuestos desde el interior andino de la Colombia continental.

El año de 1912 marca una ruptura en la historia del archipiélago. Con la implementación de la Ley 52 de aquel año, se crea la intendencia de San Andrés y de esa manera las islas se separan formalmente del Departamento de Bolívar, tutela bajo la cual habían estado desde inicios de la república, a pesar del evidente descontento que aquello les generaba a las autoridades departamentales. Lo que pudo haberse convertido en la culminación de los propósitos autonomistas de los sanandresanos, se convirtió en un traspaso de mando entre los bolivarenses y el gobierno central del país. Para Raúl Román, el autor del primer capítulo, la creación de la intendencia había sido realmente motivada por el temor a que el

archipiélago pudiera ser utilizado como base de operaciones de un aliado extranjero en el marco de un eventual intento separatista de la Costa Caribe. Con la figura de la intendencia, el dominio sobre las islas podía ser ejercido directamente desde la capital del país, sin la intervención poco confiable de las elites bolivarenses. De este modo, las aspiraciones autonomistas de los nativos del archipiélago fueron defraudadas. Así inicia una relación abiertamente conflictiva entre ellos y los burócratas enviados desde Bogotá.

Román sostiene que el conflicto entre los sanandresanos y los funcionarios del interior del país estuvieron mediados por visiones contrapuestas sobre la realidad de las islas. Mientras los últimos consideraban que era necesario trasplantar desde la Colombia continental la civilización y el progreso, de las cuales carecía el archipiélago, los primeros creían que los funcionarios interioranos eran incapaces de comprender la identidad y las necesidades más básicas de los nativos. Para el autor esto hace parte de la manera como el gobierno central intentó imponer su dominio sobre un territorio de frontera. Convencidos que

el proceso de integración nacional debía pasar primero por una consolidación de la unidad cultural, el interior andino construyó un imaginario que calificó a los habitantes del archipiélago como atrasados e incivilizados. Esta visión de frontera generó prácticas administrativas que a su vez derivaron en conflictos sociales entre los burócratas enviados desde la capital y los isleños.

Otro ingrediente del conflicto fueron los casos sonados de corrupción y de malversación de los recursos públicos por parte de los funcionarios públicos de interior. En 1927, tras la posesión de Jorge Tadeo Lozano como nuevo intendente de San Andrés, se inició una investigación en contra de Jorge Luna Ospina, su antecesor. Simón Howard, un destacado abogado sanandresano, acusó públicamente a Luna Ospina de dilapidar los fondos de la intendencia. El acusado intentó librarse de las acusaciones inculcando a funcionarios nativos e insistiendo en que todo se trataba de una conspiración orquestada en su contra. Desestimando las denuncias por parte de los habitantes del archipiélago, y desconociendo las pruebas que supuestamente evidenciaban su

culpabilidad, un visitador oficial enviado desde la capital del país lo declaró inocente. Para Román, el gobierno central en su afán por garantizar la inclusión de las islas dentro del estado nacional y por imponer su modelo civilizador, protegió a sus funcionarios comprometidos en delitos fiscales, aún desconociendo las sucesivas denuncias por parte de los nativos, lo que pone en evidencia la manera en cómo la concepción que tenía el centro del país sobre las fronteras insulares, tuvo una incidencia directa sobre el tratamiento que se le dio a la administración pública.

Otro episodio de la historia de la implementación de la Ley 52 de 1912 son los efectos económicos generados por ella más de una década después. Precisamente, en el segundo capítulo, Johannie James intenta hacer un balance de las condiciones económicas de la isla en 1927, 15 años después de la creación de la intendencia. La ley, que no solo formalizaba su existencia, aplicaba también reformas tributarias que le permitieran su auto sostenimiento. La reforma al sistema tributario contempló la aplicación de impuestos a la producción cocotera, el principal renglón de la

economía de la isla desde mediados del siglo XIX. Con los recursos obtenidos se reforzaría el presupuesto de la intendencia. Sin embargo, para 1927 la exportación de cocos venía en decadencia, hasta su completo desplome en 1931. El intendente Jorge Tadeo Lozano, en un informe enviado al Ministerio de Gobierno en 1927, atribuyó la caída en las ventas a deficiencias técnicas en el proceso de cultivo, recolección y comercialización del coco. No obstante, Simón Howard lo atribuía a la reforma tributaria de 1912. Según su concepto el haber gravado cada coco exportado, sin distinguir en su calidad, precio o tamaño, generó una reducción considerable en el margen de ganancia de los productores. Sumado a esto, los Estados Unidos, principal receptor de la producción, también impuso una elevada tasa arancelaria a la importación de coco.

Por si fuera poco, la ley de 1912 también aplicó gravámenes a los productos importados a la isla, que ascendían a un 25 % siempre que no fueran de primera necesidad. Para James siguiendo a Howard, el problema en este punto radicó en que no se supo distinguir entre que productos eran o no de primera necesidad

para el caso del archipiélago. Esto terminó por encarecer productos indispensables para la vida insular.

Los gravámenes aplicados a la exportación y a la importación terminaron alimentando el contrabando. Agobiados por los impuestos y sin facilidades técnicas para transportar la mercancía, los comerciantes optaron por recurrir al comercio ilegal. Como efecto colateral, las arcas públicas de la intendencia quedaron desfinanciadas. Gracias al incremento del contrabando y a la sucesiva decadencia de la exportación cocotera, los recursos ingresados al presupuesto eran cada vez más escasos, lo que terminó por evidenciarse en la pobre inversión en obras públicas para el archipiélago.

Para James, el balance final de los 15 años de la aplicación de la Ley 52 de 1912 revela que esta finalmente no cumplió con sus propósitos inaugurales. No solo no logró defender la soberanía sobre el territorio insular (se perdió frente a Nicaragua la propiedad de las islas Mangles, estratégicas en la producción y comercialización del coco), sino que además, trajo consecuencias devastadoras

para la economía local. La reforma tributaria aumentó considerablemente el costo de vida local y estimuló el contrabando, mientras afectaba la competitividad del coco en el mercado internacional. Finalmente, quince años después de la promulgación de la ley, los esfuerzos realizados por los isleños para lograr su autonomía administrativa habían fracasado.

La última parte del libro está compuesta por seis documentos oficiales transcritos, los cuales fueron la base informativa de los dos primeros capítulos. Esta es quizás la contribución más importante de esta obra. Esta documentación permitirá en parte subsanar la ausencia de recursos archivísticos para reconstruir la historia del archipiélago. Cuando se acerca el primer centenario de la creación de la intendencia y la puesta en marcha de la integración forzosa de las islas al territorio nacional, estos documentos permiten comprender los avatares de los inicios del proceso, los conflictos derivados y las resistencias ejercidas por parte de los nativos. Con estos recursos es posible brindarles a San Andrés, Providencia y Santa Catalina un lugar propio dentro de una memoria nacional

de la cual han sido sistemáticamente  
excluidos.

**Orlando Deávila Pertuz**