

Carlos Caballero Argáez y Diego Pizano Salazar
Editores académicos y compiladores



Punto de inflexión: decisiones que rescataron el futuro de Colombia

La Administración del presidente Andrés Pastrana Arango 1998-2002

CONTENIDO

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS EN EL TEXTO	13
NOTA DE LOS COMPILADORES	19
Carlos Caballero Argáez y Diego Pizano Salazar	
INTRODUCCIÓN	29
Andrés Pastrana Arango	
1. UNA POLÍTICA INTEGRAL: LOS ESFUERZOS PARA LOGRAR LA PAZ	39
Camilo Gómez-Alzate	
UN GOBIERNO ELEGIDO PARA BUSCAR LA PAZ	40
Por qué buscar una negociación	41
La situación del país en 1998: el entorno	42
La situación de las FARC y el ELN	43
LA ESTRATEGIA PARA BUSCAR LA PAZ CON LAS FARC Y EL ELN	45
El liderazgo personal del presidente y la negociación con los dos grupos guerrilleros	45
Dos procesos simultáneos en marcha	47
Los contactos previos con las FARC y la propuesta de campaña	48
La primera reunión entre un presidente electo y un jefe guerrillero	49
El escenario de las negociaciones con las FARC y sus aspectos legales	50
Los contactos simultáneos con el ELN (el acuerdo de Río Verde)	53
La estrategia de la participación internacional	54
NEGOCIACIONES CON LAS FARC	59
Las etapas del proceso con las FARC	59
1. Los 90-90-90	59
2. Del diálogo a la negociación	63

3. Negociaciones hacia un cese de fuegos	69
4. Temor por la paz: una hoja de ruta y el final de un sueño	78
REFERENCIAS	82
2. LA DIPLOMACIA POR LA PAZ	87
Guillermo Fernández de Soto	
<i>RESPICE OMNIA</i>	89
EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	89
LAS ESTRATEGIAS DEL PLAN COLOMBIA	95
LA RECONSTRUCCIÓN Y NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS	97
EL COMPROMISO DEL PRESIDENTE CLINTON	101
LAS RELACIONES CON FIDEL CASTRO	103
VENEZUELA: HISTORIA DE UNOS AMORES DIFÍCILES	105
EL LIDERAZGO EN LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL	108
UNA NUEVA PRESENCIA EN EL ESCENARIO MULTILATERAL	109
LA CORTE PENAL INTERNACIONAL	116
EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS	118
CONCLUSIONES	120
REFLEXIONES FINALES	122
REFERENCIAS	125
3. EL PLAN COLOMBIA	133
Jaime Ruiz	
LA TESIS DE LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA	135
EL CAMBIO DE ÉNFASIS	137
LA APERTURA A LA DISCUSIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA VIOLENCIA COLOMBIANA	140
LA REFORMA MILITAR	144
EL FORTALECIMIENTO ESTATAL	151
CONCLUSIONES	154
REFERENCIAS	154
4. EL FORTALECIMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS	159
General (r) Fernando Tapias	
EL CONTEXTO POLÍTICO PREVIO A LA LLEGADA DE ANDRÉS PASTRANA ARANGO	159

LA NECESIDAD DE REFORMAR Y MODERNIZAR LAS FUERZAS MILITARES	161
LA DESVENTAJA DE LA FUERZA PÚBLICA ANTE EL FORTALECIMIENTO DE LAS FARC Y LAS AUC	162
LA ESTRATEGIA DE TERROR DE LAS FARC	164
LA ANTESALA DE LA ZONA DE DISTENSIÓN: LA TOMA DE MITÚ	166
EL DESCONTENTO DE LOS MILITARES ANTE LA CREACIÓN DE LA ZONA DE DISTENSIÓN	168
LA ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO PARALELA AL PROCESO DEL CAGUÁN	169
RESULTADOS OBTENIDOS CON LA REESTRUCTURACIÓN MILITAR	171
REFORMAS LEGISLATIVAS: GARANTÍAS LEGALES Y ESTABILIDAD PARA LOS SOLDADOS PROFESIONALES	173
RESULTADOS OPERACIONALES	174
RESULTADOS CONTRA LA SUBVERSIÓN	175
REFERENCIAS	175
5. LA RED DE APOYO SOCIAL Y EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN	179
Mauricio Cárdenas	
INTRODUCCIÓN	179
LA CRISIS DE FIN DE SIGLO	182
El programa con el FMI	183
LA RED DE APOYO SOCIAL	185
EMPLEO EN ACCIÓN Y JÓVENES EN ACCIÓN	189
FAMILIAS EN ACCIÓN	191
Resultados de Familias en Acción	195
CONCLUSIONES	198
REFERENCIAS	200
6. LOS GRANDES RETOS ECONÓMICOS QUE AFRONTÓ CON ÉXITO LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO	205
Juan Camilo Restrepo	
COLOMBIA Y LA CRISIS INTERNACIONAL DEL SUDESTE ASIÁTICO	206
POLÍTICAS ECONÓMICAS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA	208
El control de la inflación	210
Las tasas de interés	212

El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y la liberación de la tasa de cambio: ¿por qué se acudió al FMI?	213
La liberación de la tasa de cambio y el abandono de las bandas	216
LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS FINANCIERA	223
EL RESCATE DE LAS FINANZAS TERRITORIALES	226
CONCLUSIONES	229
REFERENCIAS	231
7. EL RENACIMIENTO DE LA ECONOMÍA: LECCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO	235
Juan Carlos Echeverry y Carolina Zuluaga	
INTRODUCCIÓN	235
SALVAMENTO TERRITORIAL Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN	246
La Ley 550 de 1999	247
La Ley 617 de 2000: regla fiscal territorial	248
La creación del Sistema General de Participaciones (SGP)	252
La reforma de la educación y la salud	255
La economía política de las reformas a las finanzas territoriales	257
EL ACUERDO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)	258
DE LA UPAC A LA UVR	263
EL FRENTE FISCAL	265
LA EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA PENSIONAL	268
LA REAPERTURA DE LOS MERCADOS FINANCIEROS	270
LA INFLACIÓN	275
LA DIFÍCIL SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL	276
CONSIDERACIONES FINALES	278
REFERENCIAS	284
8. LA VIVIENDA EN EL GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA ARANGO: CASO EXITOSO DE POLÍTICA EN MEDIO DE LA CRISIS	289
Eduardo Pizano	
LA CRISIS, EL SECTOR CONSTRUCTOR Y LA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA	290
El sector de la construcción	291
El sector financiero	293

LAS ALTAS CORTES Y LA CRISIS	296
La caída de la UPAC	298
La caída de la capitalización de intereses	299
LAS ACCIONES DEL GOBIERNO PASTRANA	299
La declaración de estado de emergencia	300
La Ley de Vivienda	301
La creación de la UVR	303
Otras medidas para enfrentar la crisis	303
El desastre del Eje Cafetero	304
La política de vivienda	305
RESULTADOS	306
REFERENCIAS	307
9. ENERGÍA: CAMBIO DE RUMBO EN UN ENTORNO ADVERSO	311
Carlos Caballero Argáez	
LA PEOR DE LAS CRISIS ECONÓMICAS: 1998-2002	312
EL TERRORISMO	315
LA URGENCIA DE ENCONTRAR PETRÓLEO	317
UNA MEDIDA OPORTUNA, VALEROSA Y EXITOSA: LA LIBERACIÓN DEL PRECIO DE LA GASOLINA	322
LOS TROPIEZOS DE LA POLÍTICA DE GAS NATURAL	325
LA REVOLUCIÓN DEL CARBÓN	327
UNA SITUACIÓN DELICADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO	330
ISA: ACCIONES PARA TODOS	335
EL CÓDIGO DE MINAS	337
COMENTARIO FINAL	339
REFERENCIAS	340
10. LA POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL DURANTE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO:	
EL PROYECTO COLECTIVO AMBIENTAL	345
Juan Mayr-Maldonado	
DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS	347
EL PROYECTO COLECTIVO AMBIENTAL	349
El enfoque ecosistémico como marco conceptual	352
PROGRAMAS TEMÁTICOS DEL PCA	354
Agua, Bosques y Biodiversidad	355

Producción más Limpia y Calidad de Vida Urbana	360
Mercados Verdes y Procesos Productivos Endógenos	364
LOS PARQUES NACIONALES NATURALES	366
LA ESTRATEGIA DEL PCA (ÁREAS INSTRUMENTALES)	372
Instrumentos articuladores	372
Instrumentos de soporte	375
APORTES DEL SECTOR AMBIENTAL AL ESCENARIO NACIONAL	380
Valoración y reconocimiento de derechos colectivos	380
Temas de alta complejidad	381
CONCLUSIONES	389
REFERENCIAS	392
11. LA MARAVILLOSA EXPERIENCIA DEL FOREC	395
Luis Carlos Villegas	
INTRODUCCIÓN	395
EL MODELO DEL FOREC	396
El marco jurídico	396
¿Por qué el Forec?	397
Los principios	398
El modelo de gestión	399
LAS CUATRO ETAPAS	400
Atención de la emergencia	400
Consolidación de la atención y planeación	401
Reconstrucción	402
Finalización y liquidación	404
ALGUNAS CIFRAS	404
EVALUACIÓN DEL MODELO	405
Beneficios	405
Dificultades	407
Factores de éxito	407
Lecciones aprendidas	409
COMENTARIO FINAL	410
REFERENCIAS	411
SOBRE LOS AUTORES	413
ÍNDICE	419

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS EN EL TEXTO

ADN	Activos Domésticos Netos del Banco de la República
AEC	Asociación de Estados del Caribe
AFC	Ahorro para el Fomento de la Construcción
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
Aladi	Asociación Latinoamericana de Integración
AMAY	Asociación de Alcaldes de los Yariguíes
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ARC	Armada de la República de Colombia
Asocar	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales
ATPA	Andean Trade Preference Act [Ley de Preferencias Comerciales Andinas]
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
Bacna	Brigada contra el Narcotráfico
Banrep	Banco de la República
BCG	Batallones de Contraguerrilla
BCH	Banco Central Hipotecario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
Camacol	Cámara Colombiana para la Construcción
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAR	Corporación Autónoma Regional
Carbocol	Carbones de Colombia S. A.
Caricom	Comunidad del Caribe
CAS	Corporación Autónoma Regional de Santander
CAV	Corporación de Ahorro y Vivienda
CEI	Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CHEC	Central Hidroeléctrica de Caldas
Chidral	Central Hidroeléctrica del Río Anchicayá

Cicad	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CISA	Central de Inversiones S. A.
Cites	Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CNA	Consejo Nacional Ambiental
CNPMLTA	Centro Nacional de Producción más Limpia y Tecnologías Ambientales
Combifron	Comisión Bilateral Fronteriza
Confis-MHCP	Consejo Superior de Política Fiscal - Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Corelca	Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica
Cormagdalena	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
Corpocuenas	Corporación Vallecaucana de las Cuencas Hidrográficas y el Medio Ambiente
Corponor	Corporación Autónoma Regional del Nororiente de Colombia
CPI	Corte Penal Internacional
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CTI	Cooperación Técnica Internacional
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
DAMA	Departamento Administrativo del Medio Ambiente
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DEA	Drug Enforcement Agency [Agencia de Control de Drogas]
DEE-DNP	Dirección de Estudios Económicos - Departamento Nacional de Planeación
DGPM	Departamento General de Política Multilateral
DGPM-MHCP	Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DJS	Dirección de Justicia y Seguridad
DNE	Dirección Nacional de Estupefacentes
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DTF	Depósitos a Término Fijo
ECAP	Entidades Capacitadoras
EEB	Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá
EEP	Empresa de Energía de Pereira
ELN	Ejército de Liberación Nacional
Emcali	Empresas Municipales de Cali
EPSA	Empresa de Energía del Pacífico
FAA	Fondo para la Acción Ambiental
FAC	Fuerza Aérea Colombiana

FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations [Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura]
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FAVI	Fondo de Empleados de Ahorro y Vivienda
FEC	Fondo Educativo de Compensación
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
Ferrovías	Empresa Colombiana de Vías Férreas
Fescol	Fundación Friedrich Ebert de Colombia
FIA	Fondo de Inversiones Ambientales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNR	Fondo Nacional de Regalías
FOB	<i>Free on Board</i>
Fogafín	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
Fonpet	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
Forec	Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero
Fudra	Fuerza de Despliegue Rápido
GAO	Government Accountability Office [Oficina de Responsabilidad Gubernamental]
Gaula	Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal
GEF	Global Environment Fund [Fondo Mundial para el Medio Ambiente]
GIL	Grupos de Inteligencia y Localización
GNC	Gobierno Nacional Central
HC	Hogares Comunitarios
HRW	Human Rights Watch
ICAV	Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda
Icfes	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
ICLD	Ingresos Corrientes de Libre Destinación
Ideade	Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Javeriana
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
Iepri	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia
IFC	International Finance Corporation [Corporación Financiera Internacional]
IFI	Instituto de Fomento Industrial
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
Inderena	Instituto Nacional de Recursos Naturales
Inurbe	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
Invenmar	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives De Andrés
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISA	Interconexión Eléctrica S. A.
Isagén	Empresa Colombiana de Generación S. A.

ISS	Instituto de Seguro Social
ITCR	Índice de la Tasa de Cambio Real
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MERPD	Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
Mesep	Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
NOAL	Movimiento de Países No Alineados
OEА	Organización de Estados Americanos
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Opiac	Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana
PAD	Plan de Acción Decenal
PAT	Plan de Acción Trianual
PCA	Proyecto Colectivo Ambiental
Pecig	Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Aérea con Glifosato
PGAR	Plan de Gestión Ambiental Regional
PIB	Producto Interno Bruto
Plante	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
PNN	Parques Nacionales Naturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
Praes	Programas Ambientales Escolares
PRAN	Programa de Reactivación Nacional
RAS	Red de Apoyo Social
RIN	Reservas Internacionales Netas
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFPT	Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales
SGP	Sistema General de Participaciones
SINA	Sistema Nacional Ambiental
Sinap	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Sinchi	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
Sirap	Sistema Regional de Áreas Protegidas
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales

SMLM	Salario Mínimo Legal Mensual
SPNF	Sector Público no Financiero
TES	Títulos de Tesorería
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TRM	Tasa Representativa de Mercado
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial Sistema de Parques Nacionales Naturales
UE	Unión Europea
UNCTD	United Nations Conference on Trade and Development [Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo]
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura]
UPAC	Unidad de Poder Adquisitivo Constante
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética
UVR	Unidad de Valor Real
VIS	Vivienda de Interés Social
VPN	Valor Presente Neto

NOTA DE LOS COMPILADORES

CARLOS CABALLERO ARGÁEZ

DIEGO PIZANO SALAZAR

A mediados de 1998 Colombia enfrentaba una de las situaciones más críticas de su historia. Con posterioridad a la elección presidencial de 1994 el país perdió legitimidad internacional. Fue descertificado por los Estados Unidos por falta de colaboración en la lucha contra las drogas ilícitas y al presidente de la República se le retiró la visa para ingresar a ese país. Las Fuerzas Armadas y de Policía se encontraban desmoralizadas; habían perdido confrontaciones con la guerrilla que condujeron al secuestro de muchos de sus hombres y, además, su equipamiento era precario.

La economía experimentaba agudos desequilibrios en lo externo y en lo interno, marcados por un abultado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y por un pronunciado déficit fiscal, en una coyuntura exterior dominada por el efecto de la crisis asiática, que estalló en el segundo semestre de 1997 y cerró el crédito externo para Colombia. El sector financiero, por su parte, había entrado en una etapa de crisis y algunas entidades, en particular muchas de las llamadas "compañías de financiamiento comercial", comenzaban a ser objeto de liquidación o intervención administrativa por parte de la Superintendencia Bancaria. El desempleo se elevaba y la inconformidad social se profundizaba.

La crisis era de múltiples dimensiones. La había en la gobernabilidad interna. La había —y muy grave— en la seguridad, ante la ola de eventos terroristas promovidos por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y por el Ejército de Liberación Nacional

(ELN), grupos insurgentes que se aprovechaban del debilitamiento del Gobierno y de las Fuerzas Armadas. La había en la relación con el exterior, en particular con los Estados Unidos, pero también con Europa, en donde la diplomacia de las FARC había logrado que a este grupo se le abrieran espacios para presentar su visión de lo que sucedía en Colombia. Y la situación económica se deterioraba rápidamente, con terribles secuelas sociales.

La situación era de tal manera crítica que algunos analistas señalaban que Colombia corría el riesgo de entrar en la lista de los Estados fallidos (*failed states*), caracterizados por la falta de control sobre el territorio; por haber perdido el monopolio de la fuerza o rivalizar por este con grupos armados ilegales; por la inestabilidad macroeconómica y la pérdida de la gobernabilidad y la legitimidad frente a amplios sectores de la población; por las altas tasas de criminalidad; y por el irrespeto de la libertad de expresión, el desprecio de los derechos humanos, el desplazamiento forzado de un gran número de personas y la incapacidad del Gobierno para proveer bienes públicos.¹ Tal vez desde la Guerra de los Mil Días, en el tránsito entre el siglo XIX y el XX, que a la postre dio lugar a la separación del departamento de Panamá, el país no experimentaba una situación de pérdida de control sobre su manejo y su rumbo como la que se vivía a mediados de 1998.

Aunque no hay una definición precisa de Estado fallido o fracasado, es evidente que la vulnerabilidad y la fragilidad del país habían llegado a un nivel extremo. Esto no implicaba necesariamente que el Estado estuviera irremediablemente destinado a colapsar, sino que romper las tendencias iba a ser muy difícil y a exigir acciones gubernamentales en todos los frentes. Era fundamental, entonces, para cualquier gobernante, poner en marcha una serie de procesos que alejaran en lo posible al país del abismo en el cual estaba a punto de caer.

En estas circunstancias el candidato Andrés Pastrana Arango ganó la elección presidencial, en segunda vuelta, el 21 de junio de 1998. La bandera de la campaña había sido la búsqueda de la paz, consistente con el Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad, propuesto por un grupo de organizaciones sociales, que se concretó en una votación especial mediante la papeleta que lo respaldaba, en las elecciones

¹ Sobre el concepto de "Estado fallido", véanse Gutiérrez (2010) y Di John (2010).

departamentales y municipales de octubre de 1997. La magnitud de la crisis era algo con lo cual el nuevo Gobierno se enfrentaría a partir del 7 de agosto, al producirse el relevo en la Presidencia de la República. Los desafíos para el presidente que iniciaba su mandato eran gigantescos.

Este libro intenta reseñar y analizar la manera en la cual el Gobierno del presidente Pastrana Arango enfrentó esos grandes retos a lo largo de los cuatro años que transcurrieron entre el 7 de agosto de 1998 y el 7 de agosto de 2002. Sus capítulos, escritos por los protagonistas en los distintos campos, con la ventaja de la distancia suministrada por el paso del tiempo, se centran en tres ejes fundamentales.

El primero es el relacionado con los esfuerzos en la búsqueda de la paz, la estrategia de negociación que se emprendió, la llamada “Diplomacia por la Paz” y las acciones para fortalecer las Fuerzas Armadas, que incluyeron tanto la ayuda de los Estados Unidos a través del Plan Colombia como las reformas militares y la modernización de las diferentes fuerzas. El comisionado de Paz designado por el presidente, Camilo Gómez, tuvo a su cargo el capítulo sobre la estrategia, el proceso y las negociaciones de paz, al tiempo que el excanciller Guillermo Fernández de Soto escribió sobre la política internacional que se siguió. Por su parte, el exdirector del Departamento Nacional de Planeación y asesor del presidente, Jaime Ruiz Llano, elaboró el capítulo sobre el Plan Colombia. Así mismo, Fernando Tapias, excomandante general de las Fuerzas Armadas, se responsabilizó del capítulo relacionado con el fortalecimiento de estas.

Este primer eje tiene una importancia crucial por los logros obtenidos en cuanto al desprestigio nacional e internacional de las FARC —después de la generosidad con la cual el Gobierno las trató con miras a alcanzar un acuerdo de paz—, lo mismo que en cuanto a la recuperación de la presencia y la legitimidad del Estado colombiano a nivel internacional y a la modernización y revitalización de las Fuerzas Militares. Las acciones emprendidas en este frente sentaron las bases para los éxitos alcanzados en materia de recuperación de la seguridad en los Gobiernos posteriores y para que, en la actualidad, la comunidad internacional tenga una visión de Colombia muy diferente a la de 1998, cuando el país era concebido como un Estado fallido o fracasado.

Por último, fue trascendental que los Estados Unidos y Europa aceptaran el principio de la corresponsabilidad en la lucha contra las drogas, cimiento del Plan Colombia, lo cual, con el paso de los años, ha dado lugar al replanteamiento de la política antidrogas por parte de los Estados Unidos.

El segundo eje, recorriendo la tabla de contenido del libro, es el económico y social. Consta de tres capítulos dedicados a la política económica que se diseñó para hacer frente a los grandes desequilibrios macroeconómicos, a la crisis financiera y al derrumbe de las entidades de financiación de la vivienda, así como a los programas emprendidos para mitigar los efectos de la crisis sobre la pobreza —en particular, a la creación de la Red de Apoyo Social y del programa Familias en Acción, el cual ha sido reforzado en los Gobiernos posteriores y ha probado ampliamente sus bondades, tal como lo han mostrado las evaluaciones de su impacto realizadas por expertos nacionales e internacionales—. El exministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo —ministro de Agricultura del presidente Juan Manuel Santos— y los exdirectores del Departamento Nacional de Planeación, Mauricio Cárdenas y Juan Carlos Echeverry, son los autores de estos tres capítulos del libro.

La que ya se conoce como “la crisis de fin del siglo” fue la más grave y profunda de las crisis económicas del siglo XX. Su impacto social y económico fue mayor que el de la crisis mundial de 1929-1931. Para los economistas colombianos era impensable que el Producto Interno Bruto (PIB) del país pudiera contraerse en un año en 4,3%; sin embargo, esto sucedió en 1999 y tuvo secuelas gravísimas en términos de desempleo y agudización de la pobreza. El Gobierno, ante esta realidad desconocida, actuó con audacia y firmeza en medio de enormes dificultades, entre ellas el terremoto que en enero de 1999 azotó la región cafetera —y, en particular, la ciudad de Armenia—, las interferencias de la Corte Constitucional en el manejo de la crisis del sistema de financiación de vivienda y el agudo desequilibrio de las finanzas públicas territoriales.

El hecho es que para el año 2002 la economía crecía de nuevo y el sector financiero se había reorganizado. Desaparecieron, sí, entidades financieras estatales de mucha tradición, creadas a principios de los años treinta del siglo XX para facilitar el manejo de la crisis de la época, como la Caja de Crédito Agrario y el Banco Central Hipotecario; dejaron de existir también algunos bancos estatales, como el Banco

Cafetero, lo mismo que las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, que se habían fundado en los años setenta y eran parte esencial del funcionamiento del sistema de ahorro y vivienda en valor constante, conocido como UPAC. Y muchas familias perdieron la propiedad de sus viviendas, lo que no había ocurrido nunca en Colombia como consecuencia de una crisis financiera.

El tercer eje del libro es el de las políticas sectoriales: la de vivienda, la de ambiente y la de energía. Se incluye, además, un capítulo especial sobre la reconstrucción del Eje Cafetero con posterioridad al terremoto de 1999 y sobre la forma en la cual se actuó para enfrentar las emergencias humanitarias y de infraestructura generadas por este desastre. Este último capítulo estuvo a cargo de Luis Carlos Villegas, quien dirigió y administró el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (Forec), que cumplió una tarea muy exitosa en un tiempo récord y se convirtió en un modelo adoptado internacionalmente para el manejo de desastres naturales de la magnitud del que se experimentó en el Eje Cafetero colombiano en 1999.

El capítulo sobre vivienda fue elaborado por Eduardo Pizano, quien se desempeñó en el Gobierno del presidente Pastrana Arango como ministro de Desarrollo y secretario general de la Presidencia. Ya se ha visto cómo la crisis impactó con fuerza el sistema de financiación de la vivienda; en ese capítulo se describen y analizan las medidas adoptadas para reorganizar el sistema y apoyar a quienes fueran sus víctimas. Lo relacionado con la política en materia energética y minera es desarrollado por Carlos Caballero Argáez, quien ocupó la cartera de Minas y Energía en el año 2000; este autor destaca las dificultades que se experimentaron en ese sector a raíz de la crisis económica y del incremento de las actividades terroristas contra la infraestructura eléctrica y petrolera. En ese entorno adverso, la Administración Pastrana Arango incentivó la búsqueda de petróleo, evitó un racionamiento eléctrico, profundizó la llamada "revolución del carbón", llevó a cabo la democratización accionaria de la empresa de Interconexión Eléctrica (ISA), modificó el mecanismo para fijar el precio de la gasolina y logró la aprobación por el Congreso Nacional de un nuevo Código de Minas. Por último, Juan Mayr, ministro del Medio Ambiente durante los cuatro años del Gobierno Pastrana Arango, escribió el capítulo sobre la política nacional ambiental en ese periodo, en el cual se consolidó

institucionalmente el Sistema Nacional Ambiental, de muy reciente creación —puesto que el Ministerio se había fundado en 1993—, y se formuló un Proyecto Colectivo Ambiental con el fin de que la preservación y el uso sostenible del medio ambiente se constituyeran en un propósito y una acción conjunta entre el Estado y la ciudadanía, lo mismo que entre los sectores productivos y las instituciones públicas.

La tradición de escribir “memorias presidenciales” por parte de los mandatarios de la República, en las cuales se refieran a su experiencia como gobernantes, no se ha desarrollado en Colombia. Unos cuantos expresidentes han escrito y publicado libros sobre algunos aspectos de sus periodos presidenciales. El expresidente Pastrana Arango lo hizo, por ejemplo, con su libro *La palabra bajo fuego* (2005), en el cual se refirió en detalle a las conversaciones de paz sostenidas por su Gobierno con las FARC en una zona especialmente creada para ello en el departamento del Caquetá. Más recientemente, el expresidente Álvaro Uribe Vélez publicó *No hay causa perdida* (2012), un libro memoria que se refiere básicamente a la lucha contra las FARC como parte del programa de seguridad democrática durante sus dos Gobiernos, 2002-2006 y 2006-2010. Pero, en general, revisar a fondo los diferentes desafíos enfrentados por un Gobierno y la forma de hacerles frente no ha sido objeto de la memoria presidencial. Tampoco los periodos presidenciales han sido estudiados por historiadores o analistas del funcionamiento del Estado.

A pesar del desarrollo local de la historia como disciplina en los últimos treinta años, el estudio sistemático y riguroso de los periodos presidenciales no se practica en la misma forma que en países como el Reino Unido o los Estados Unidos. No todos los dirigentes públicos y privados poseen una sólida formación histórica. Se trata de un vacío que es necesario llenar, para el beneficio de las generaciones futuras y de los gobernantes del mañana. De ahí la importancia de los libros que se publicaron sobre los Gobiernos del presidente Belisario Betancur (Caballero, 1997; Pizano, 2009) y del presidente Virgilio Barco (Deas y Ossa, 1994), y de ahí la de este libro, que se refiere a un periodo crítico, polémico y dramático de nuestra historia reciente. Pero es evidente que en la investigación de presidentes y periodos presidenciales hay mucho camino por recorrer. No hay libros sobre los presidentes del siglo XX,

y mucho menos sobre los del siglo XIX. Por ejemplo, no hay un gran libro sobre el Gobierno del presidente Pedro Nel Ospina, entre 1922 y 1924, periodo clave en la historia económica del siglo XX, ni sobre los dos Gobiernos de Alberto Lleras Camargo (1945-1946 y 1958-1962), de los cuales es especialmente importante el segundo, que inauguró el Frente Nacional.

El estudio serio y riguroso del periodo presidencial 1998-2002 es la motivación fundamental de este libro, sin otro propósito que el de extraer lecciones que sirvan a los futuros gobernantes y contribuyan al análisis de sus iniciativas, sus programas y sus ejecutorias, dejando de lado los personalismos y las ideologías. Claro está que un libro como el que se presenta no dice la última palabra sobre la Administración del presidente Pastrana Arango y solamente contiene la experiencia y la percepción de sus protagonistas. Es, por tanto, una contribución, una fuente insustituible para el dictamen último de la historia con respecto al periodo presidencial del cambio de siglo y de milenio.

REFERENCIAS

- Caballero, C. (comp.) (1997). *La Administración Betancur 10 años después*. Bogotá: ANIF / Tercer Mundo Editores.
- Deas, M. y Ossa, C. (1994). *El Gobierno Barco: política, economía y desarrollo social*. Bogotá: Fedesarrollo / Fondo Cultural Cafetero.
- Di John, J. (2010). Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados fallidos: una reseña crítica de la literatura. *Revista de Estudios Sociales*, 37, 46-86.
- Gutiérrez, F. (2010). ¿Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas. *Revista de Estudios Sociales*, 37, 87-104.
- Pastrana, A. (2005). *La palabra bajo fuego*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Pizano, D. (coord.) (2009). *La penitencia del poder. Lecciones de la Administración del presidente Belisario Betancur, 1982-1986*. Bogotá: Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- Uribe, Á. (2012). *No hay causa perdida. Memorias*. Nueva York: Celebra.



Foto portadilla:

Andrés Pastrana con Gustavo Bell, su fórmula a la Vicepresidencia, en la sede de la campaña presidencial de 1998.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

INTRODUCCIÓN

ANDRÉS PASTRANA ARANGO

Two roads diverged in a wood, and I—
I took the one less travelled by,
And that has made all the difference.¹

ROBERT FROST

La visión de la compleja historia de Colombia, en la que el fantasma de la guerra que evocaba desde su niñez Alberto Lleras está siempre presente, se desenfoca a veces en medio del fragor de las pasiones que marcan nuestro pasado y presente.

El ejercicio propuesto y llevado a término con este libro por la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes aporta un singular y sereno espacio de reflexión política y análisis científico, para estudiar decisiones que cambiaron el rumbo de una nación. Desde la academia, al margen de las pasiones de los dogmas, la perspectiva fresca le inyecta vitalidad a la historia. Con la ciencia política, la historia encuentra su expresión en los sinónimos “escoger”, “elegir” y “gobernar”. Dentro de este marco, las ideas, los fracasos y las realizaciones que constituyen las huellas de un gobierno, hijas de los anhelos del gobernante, son la materia prima de quienes estudian el impacto de lo que este promovió o evitó.

Lo que nos hemos propuesto aquí es, ante todo, dejar en claro —con cifras y testimonios— qué país recibió el Gobierno de Andrés

¹ “Dos caminos divergían en un bosque, y yo — | Yo tomé el menos transitado, | Y eso ha hecho toda la diferencia.”

Pastrana y hacia dónde apuntaba Colombia cuatro años más tarde. Más que un análisis de la política de entonces, lo que en esta obra se consigna es un recuento de cómo y por qué se tomaron, con la mirada puesta en el horizonte, las decisiones de gobierno. Es la historia de cómo, desde distintos ángulos, se corrigieron radicalmente problemas fundamentales que nos habían llevado, como Estado y nación, al abismo.

Esta afirmación, presuntuosa para un exmandatario de darse en otro contexto, responde apenas a las exigencias de una crisis sin antecedentes, de la cual no son plenamente conscientes las nuevas generaciones debido a que la historia reciente ha sido escrita desde una óptica obnubilada por pasiones, personalismos y conveniencias de las alianzas fluctuantes del poder. Tan es así que este vacío del conocimiento de nuestra realidad histórica en la era de la Wikipedia ha debido ser llenado por las telenovelas y los seriados televisivos, que incomodan a la clase política cuando develan toda la dimensión de la historia de corrupción que tantos protagonistas ya creían enterrada y olvidada.

Cuando llegamos al Gobierno, hacía apenas cuatro años que el narcotráfico nos había arrebatado la Presidencia de Colombia. El 7 de agosto de 1998 las consecuencias de ese hecho inédito eran patentes en todos los órdenes de la vida nacional. El país que recibíamos ese día estaba completamente destrozado y al borde del colapso. "Narcodemocracia" para unos y "Estado fallido" para otros, Colombia era percibida universalmente como un fracaso.

A quienes hoy no conciben una Colombia sin economía pujante y sistema financiero sólido, sin Fuerzas Armadas y Policía arrogantes ante la subversión y el crimen organizado, a quienes prefieren olvidar a un presidente y una nación virtualmente parias en el escenario internacional, debemos recontarles los hechos y las circunstancias que motivaron las decisiones que se describen en este libro. Debemos recordar los antecedentes de un Gobierno de salvación y reconstrucción a quienes no vivieron la desesperanza de una sociedad ante los violentos que dominaban un país quebrado, desvalido y corrompido. Debemos, por obligación histórica, repasar dónde estaban entonces los peones, los alfiles y los reyes del ajedrez político de hoy.

Este libro cuenta cómo se sentaron las bases de la reconstrucción de esa Colombia; cómo se recuperaron el honor interno y el orgullo internacional; cómo se crearon y reforzaron instituciones para garantizar

que no volviéramos atrás, a esa noche oscura de un país dominado por la subversión y el narcotráfico; y cómo, con esos nuevos instrumentos, se abrió la puerta de la paz.

Lo que se cuenta en este libro es la historia de la decisión férrea de reconstruir a Colombia y cambiarle, de una vez por todas, su rumbo. Es la historia de una política que demandó grandes sacrificios del Gobierno y de nuestros conciudadanos. Es la relación de un paciente agónico, de las decisiones urgentes, de los remedios difíciles de tragar. Con apenas cuatro años, inaplazables, para asegurar la recuperación del país en ese punto de inflexión.

Las desgracias de Colombia estaban signadas por el conflicto interno y el narcotráfico. La clase dirigente se encontraba sumida en la desesperanza y resignada al dominio de quienes propugnaban por soluciones paraestatales que nos llevaban sin remedio hacia una guerra civil. Las fuerzas del orden estaban a la defensiva, amedrentadas, corrompidas y al borde de la derrota militar. La política, disminuida por el triunfo del narcotráfico y por el fracaso del sistema y las nuevas instituciones en su conato de juicio al mandatario impuesto por los dineros calientes, se recostaba en quienes detentaban el poder local sobre el imperio de las armas. La ecuación era desfavorable para quienes por tradición democrática actuamos sobre la convicción de la *legalidad contra las vías de hecho*, sin concesiones a eufemismos ni resignación como Estado a una posición subalterna de las Fuerzas Armadas y la Policía a fuerzas privadas, sin linderos claros entre la autodefensa civil y el crimen organizado.

Es así que uno de los logros de nuestro mandato, que se reconoce desde la distancia, es el haber contribuido con el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y la Policía para que los adalides de las Convivir se convirtiesen eventualmente en los abanderados de la seguridad sobre la base del orden constitucional y el monopolio de la fuerza en manos del Estado.

Cortar el nudo gordiano de la guerra era entonces impensable, por lo que decidimos eventualmente recurrir para ello a dos osadías paralelas: por una parte, los diálogos de paz, y por otra, la resurrección de las Fuerzas Armadas y la Policía de la mano del Plan Colombia, el cual tenía entre sus fines cortar los tentáculos del narcotráfico, que ya penetraba la política y era usado como medio de financiamiento por

la guerrilla y los paramilitares. El país, movilizado masivamente en el Mandato por la Paz, pedía el diálogo sin siquiera considerar la posibilidad de la derrota militar de los enemigos del Estado. Nadie entonces en Colombia —lo digo con mínimo margen de error— creía posible ver alguna vez el poderío de las Fuerzas Armadas y la Policía de hoy. Así como nadie en los Estados Unidos, con la excepción valerosa y visionaria del presidente Bill Clinton, consideraba que una nación como Colombia —cuyo anterior presidente había sido despojado de la visa estadounidense— podía ser objeto de un plan de ayuda militar y social solo comparable con el resultante de los acuerdos de paz de Camp David.

Mi versión de los diálogos de paz ha producido lo que las FARC llaman desde La Habana “un mamotreto de ochocientas páginas”; sin embargo, dicho sea de paso, tras casi diez años de su publicación, ese grupo no ha rectificado una sola línea de esas páginas. Las negociaciones de paz fueron tanto mandato como osadía. Había que atender entonces el clamor popular, pero simultáneamente era imperativo diseñar un proceso de garantías plenas para una guerrilla que se acercaba a la mesa con la natural prevención resultante de la “traición de Casa Verde” y del exterminio de la Unión Patriótica, la cual, como en la Noche de San Bartolomé, había sido invitada al convite para ser aniquilada.

Del otro lado, el Estado llegó al Caguán francamente debilitado. “Señor presidente, la guerra se está perdiendo”, fue el reporte de los altos mandos militares el día de mi toma de posesión. Los soldados, desprovistos de pertrechos, temían salir por temor a ser secuestrados como sus compañeros. Al mes de iniciado mi Gobierno, la más grande embestida de la guerrilla en su historia desembocó en la toma de una capital departamental: Mitú. Aun así, al cabo de dos días, las Fuerzas Armadas y la Policía —con la colaboración de Brasil— le propinaron a las FARC, con más de mil bajas guerrilleras, la mayor derrota militar en sus cuarenta años de existencia.

“Nos vamos a armar para la guerra o para la paz; usted decide”, le dije en el monte al viejo bandolero liberal, jefe de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, alias “Tirofijo”. El viejo y su Secretariado apenas registraron escépticamente la advertencia del joven presidente electo. Inclusive tras los primeros anuncios del Plan Colombia la guerrilla no le dio mayor credibilidad a la transformación militar por venir. Hoy la

realidad para las FARC es otra, cuando están sentadas a la mesa de nuevo para las conversaciones de paz que el presidente Juan Manuel Santos aspira a concluir, según sus propias palabras, “como broche de oro del Plan Colombia”.

Así mismo, Antonio Caballero sentenció en un número de la revista *Semana* en 2013:

Y por el otro lado las FARC no son ya las FARC arrolladoras de hace unos cuantos años. Han sido duramente golpeadas por el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas debido al Plan Colombia de Clinton y Pastrana, en cuya eficacia muchos no creímos al principio, pero cuyos resultados han sido notables. Y como consecuencia se han vuelto más realistas: ya no piden la revolución, sino apenas unas cuantas reformas [...]. (Caballero, 2013)

De la mano del componente militar del Plan Colombia venía la revolución social de Familias en Acción, plan bandera de tres Gobiernos consecutivos tras mi mandato, que no podía llegar en un momento más crítico. La mecha de la bomba social estaba encendida. Las cifras de desempleo y miseria reflejaban la alarmante situación de las clases más necesitadas. Simultáneamente se daba el colapso masivo de la clase media, vigorosa y propietaria que surgió al amparo de la UPAC desde los años setenta y que había sido virtualmente masacrada por el cambio de su fórmula a mediados de los noventa. La Corte Constitucional salvó a última hora, en 2013, al Banco de la República de indemnizar a las víctimas de uno de los capítulos más infames de la historia económica y social de nuestro país. Y para rematar, el inminente colapso del sistema financiero nos tenía entonces al borde de un “corralito” que arrasaría las bases de la economía.

A la luz de la gran crisis actual de la economía global, las acciones económicas de nuestra Administración, espartanas y pragmáticas, de tremendo sacrificio humano para nuestro pueblo y de desgaste político inmenso para el Gobierno, son hoy ejemplo de buen manejo para un mundo en el que sobran los paños de agua tibia. La cirugía a fondo que se requería con tanta urgencia se dio sobre la base de que la economía tiene fórmulas de soluciones científicas suficientemente estudiadas, pero sus variables claves son tan humanas y escasas como el coraje y la decisión política. Precisamente, la falta de consenso y de decisión

política frente a soluciones duras de asumir ha sido hasta ahora la gasolina sobre el fuego de la crisis en Europa y los Estados Unidos.

El liderazgo es la expresión de una personalidad política; unas veces dramático, otras tranquilo, otras más pragmático o menos ideológico, dialogante o ejemplarizante. En nuestro Gobierno —pluralizo porque me acompañó un grupo de personas convencidas de su misión histórica que hoy le sigue sirviendo bien al país— el rumbo fue claro, aun cuando el camino bordeaba imposibles. Por tal razón debo insistir en los principios que nos guiaban para sortear la vorágine de corrupción y violencia que recibimos.

De 1998 a 2002 invertimos con coraje y decisión todo nuestro capital político al optar por el camino menos transitado porque nuestras convicciones democráticas eran radicalmente opuestas a las de nuestros antecesores. Nuestra perspectiva del conflicto, al devolverle a las fuerzas del Estado su preponderancia y legitimidad, era inédita para quienes nos precedían. Lo que debe resolver algún día la historia es si esa Colombia que recibimos el 7 de agosto de 1998 estaba al filo del abismo o si nos correspondió rescatarla de las profundidades con inmensos sacrificios del Gobierno y del pueblo colombiano.

El tránsito, sin duda, fue turbulento incluso para una nación marcada en su devenir por la turbulencia. La gran diferencia, sin embargo, es que esta vez el cauce turbulento desembocó en mejores aguas para la paz, para la economía, para la comunidad y para la viabilidad de Colombia como nación y sociedad. Nuestro sucesor fue mezquino en el reconocimiento de su herencia, pero el país ha llegado a reconocer, por encima de minucias, el origen y el valor de los instrumentos económicos y militares sobre los que se ha conducido a Colombia por un mejor camino desde entonces.

En la historia los hechos son tozudos. En ella queda la constancia de acciones y omisiones sin contrición política que no se pueden perdonar ni se deben olvidar, así como decisiones determinantes de un mejor futuro. En su dinámica, la historia cambia con el paso del tiempo, así como los balances desde la perspectiva. El relieve áspero de los males y las bondades de los aciertos históricos nos dan en el repaso los elementos para proyectar nuestra conciencia colectiva.

Este libro alimenta la esperanza cuando relata y registra las realizaciones que contribuyeron a encaminarnos hacia un nuevo destino

por encima de una herencia corrupta que el país y sus nuevas instituciones no pudieron corregir oportunamente. Es constancia, desde lejos, de que las maldades y las bondades políticas se pueden olvidar o desdibujarse en la niebla del tiempo, pero sus consecuencias sobre la vida y el carácter de un pueblo son reales y muy palpables.

Mis agradecimientos a la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, a mis amigos y compañeros de mi Gobierno — más allá de la muestra de colaboradores de esta obra —, y muy especialmente al director de la Escuela, el doctor Carlos Caballero Argáez, y al doctor Diego Pizano Salazar, quienes hicieron posible este libro con persistencia de académicos y pasión de historiadores.

REFERENCIAS

Caballero, A. (2013, 26 de enero). Fumar y rezar. *Revista Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/fumar-rezar/330738-3>



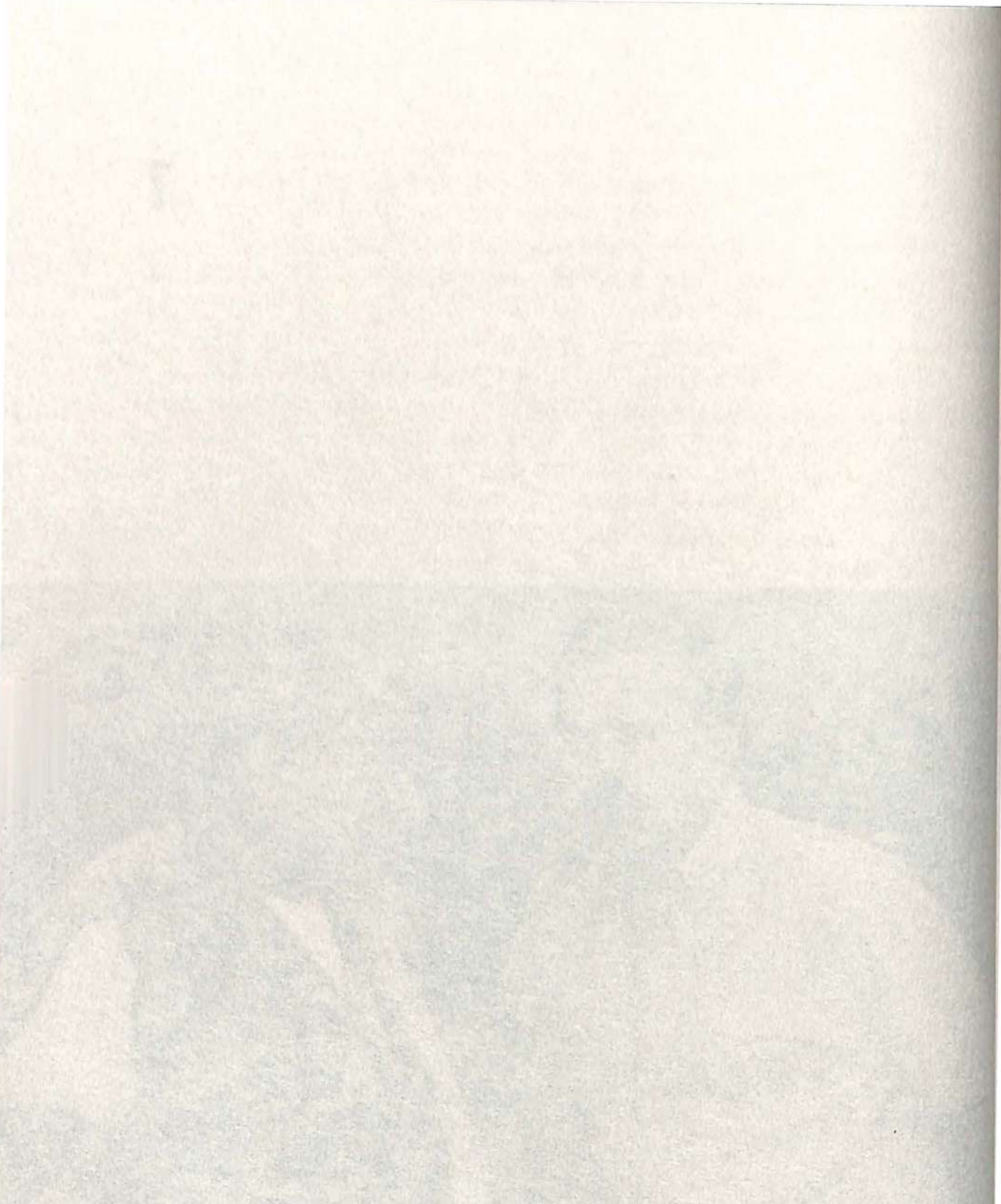


Foto portadilla:

Andrés Pastrana con Manuel Marulanda Vélez, alias "Tirofijo", en Los Pozos (Caquetá).
En medio de los dos, Camilo Gómez.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

1

UNA POLÍTICA INTEGRAL: LOS ESFUERZOS PARA LOGRAR LA PAZ

CAMILO GÓMEZ-ALZATE

En este capítulo se presenta un recuento de lo que fue el mayor esfuerzo realizado por toda una nación en la búsqueda de la paz. Lo que sucedió durante la Administración Pastrana, con los errores y los aciertos, le cambió el rumbo al conflicto y le retornó al Estado colombiano la legitimidad y la capacidad para actuar frente a los grupos armados al margen de la ley, en especial frente a la guerrilla.

En la opinión pública se formó la idea de que el Gobierno Pastrana fracasó porque los procesos de paz no lograron acuerdos definitivos que terminaran con la violencia. De acuerdo con este punto de vista, el Gobierno no logró ninguna meta de las que se propuso. ¡Esta es, definitivamente, una apreciación errada!

La política de paz fue un eje conductor, pero no fue una estrategia aislada. El plan de gobierno tuvo como gran objetivo recuperar el Estado en todos sus frentes, y desde luego uno de los ejes fundamentales fue la búsqueda de la paz. Las circunstancias obligaban a restablecer la economía, recomponer las relaciones internacionales, fortalecer la Fuerza Pública y la justicia, hacer verdadera inversión social, defender los derechos humanos, luchar contra el narcotráfico y buscar la forma de terminar con el conflicto armado.

Así surgió una estrategia integral en la cual el Plan Colombia, el fortalecimiento institucional — en especial el de las Fuerzas Armadas —, la Diplomacia por la Paz, los procesos de paz y la recuperación de la economía fueron los pilares fundamentales.

Este capítulo está dedicado a examinar la forma como se desarrolló la estrategia para acabar el conflicto por la vía negociada. Desde un principio el presidente Pastrana le planteó al país la necesidad de poner fin al conflicto, para lo cual solo había dos vías: fortalecer las Fuerzas Armadas y buscar la negociación política con los grupos guerrilleros. En la primera reunión con el jefe guerrillero Manuel Marulanda, el presidente le planteó con claridad esa meta y le dijo que si bien quería hacer la paz, iba a fortalecer las Fuerzas Armadas, las cuales estarían listas para la guerra en caso de que las negociaciones no tuvieran éxito.

UN GOBIERNO ELEGIDO PARA BUSCAR LA PAZ

Un punto que se debe resaltar es la participación y la voluntad de toda la nación para buscar la paz. En ese momento de la historia de nuestro país, y como pocas veces había sucedido, los ciudadanos marcaron el rumbo del Gobierno.

El Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad fue la propuesta de un grupo de organizaciones sociales que impulsaron la inclusión de una papeleta para votar en las elecciones municipales de 1997. En la que fue la más grande manifestación democrática sobre un tema concreto, diez millones de personas se declararon a favor de la paz por medio de la solución negociada del conflicto armado.

El clamor colectivo por la paz fue brújula para las campañas presidenciales. El gobernante que fuera electo debía comprometer su palabra a este contundente pronunciamiento del pueblo colombiano como una tarea irrefutable. Fuese quien fuese el triunfador de las elecciones, su mandato era buscar la paz.

De este modo, desde su campaña política, el entonces candidato Andrés Pastrana le propuso al país un programa de gobierno en el que incluía su voluntad y disposición de hacer la paz como un pilar de su Administración, mediante un proceso que sería liderado personalmente por él. Pero además de buscar la paz, propuso fortalecer las Fuerzas Militares. Ambos propósitos no se oponían; por el contrario, se complementaban.

De nuevo, la sociedad colombiana se hizo escuchar al elegir a Andrés Pastrana Arango como presidente de la República el 21 de junio

de 1998. Al asumir este cargo, Pastrana se comprometió a emprender una intensa búsqueda de la paz, desarrollando lo propuesto en su campaña y cumpliendo lo ordenado por la democracia.

Pensar en un futuro promisorio era en 1998 un esfuerzo de optimismo colectivo muy exigente. Fue un momento de la historia en el cual Colombia, sin vacilaciones, le apostó a la paz y puso su fe en esa posibilidad a pesar de la crisis profunda por la que el país pasaba.

Por qué buscar una negociación

“El proceso de paz fue, sin duda, la apuesta mayor de mi Gobierno, una apuesta necesaria y fundamental, pero no fue mi Gobierno”, declaró el presidente Andrés Pastrana en su libro *La palabra bajo fuego* (2005, pág. 18), con el ánimo de darle la justa medida a la negociación política en medio de la estrategia integral de fortalecimiento institucional que desarrolló durante su mandato. Y si bien el esfuerzo de paz de este Gobierno fue su impronta, también lo fue la obstinación en el combate a los grupos armados ilegales.

El Gobierno colombiano abrió los espacios que la ley y la Constitución permitían y trató de superar los más complejos obstáculos con la voluntad política necesaria para adelantar diálogos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en aras de generar las condiciones para superar el conflicto armado y avanzar hacia la posibilidad de un futuro en paz.

Como se ha señalado, el Gobierno decidió buscar la paz por la vía negociada porque ese era el mandato del pueblo. Pero esta decisión también era acertada por dos razones: por una parte, era claro que en Colombia no había una guerra civil, pues no se trataba de una sociedad dividida en sectores divergentes de reivindicaciones religiosas, territoriales o étnicas, sino de una sociedad atacada por grupos armados ilegales que, a pesar de sus orígenes políticos, se habían desarrollado de la mano del narcotráfico; y por otra parte, la confrontación militar —que había comenzado en 1964— no había podido acabar con estas organizaciones, las cuales contaban con unos veinte mil integrantes al inicio de la Administración Pastrana.

De este modo, el Gobierno se propuso habilitar un espacio democrático que permitiera buscar la paz por vía negociada. Este espacio, sin embargo, en ningún momento significaba renunciar al uso de la fuerza

del Estado; muestra de esto es que, de manera simultánea, se impulsó el más grande proceso de fortalecimiento de las Fuerzas Militares que jamás se haya adelantado en Colombia. La razón era simple, y así lo dijo el presidente Pastrana en reiteradas ocasiones: Colombia necesitaba unas Fuerzas Militares sólidas, ya fuera para la paz o para la guerra.

Ahora bien, los caminos para acabar con el conflicto no son muchos: solo están el diálogo político, la vía militar o una mezcla de las dos. La vía de la solución negociada se había explorado por última vez en el Gobierno del presidente Barco y había fracasado. La vía exclusivamente militar estaba demostrando su propia inviabilidad y las Fuerzas Armadas necesitaban una profunda transformación y modernización. La opción del Gobierno fue combinar el diálogo con el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de todas las instituciones, pues solo con este último elemento la paz podría resultar estable y duradera.

El propósito de la estrategia era claro: buscar que cesara la violencia, que se acabara el secuestro, que no hubiera más civiles afectados por el conflicto, que este se terminara y, desde luego, que el país pudiera encontrar la paz con más desarrollo social. La estrategia de buscar una negociación fue planteada por los ciudadanos e implicaba mostrar que el Estado colombiano podía fortalecerse en todos sus ámbitos. Negociar no es sinónimo de debilidad; por el contrario, la negociación de paz fue la mayor muestra de soberanía y el mejor camino para el fortalecimiento de las instituciones.

La situación del país en 1998: el entorno

A principios de 1997 el país no esperaba mucho de sus gobernantes; la sociedad colombiana era apática y estaba desesperanzada, fragmentada y polarizada. Los partidos políticos, las organizaciones sociales, los estudiantes, las empresas, los periodistas y, en últimas, el ciudadano de a pie venían de una vergüenza difícil de superar después del llamado Proceso 8000, episodio que dejó en la memoria de los colombianos la condena de varios de los ministros, congresistas y altos funcionarios del Gobierno del presidente Ernesto Samper.

Eran años difíciles para ser colombiano. Fue un periodo de crisis de gobernabilidad y pérdida de credibilidad internacional: Estados Unidos, otrora principal socio de Colombia en la lucha antidrogas, descertificó al país en esta materia y además canceló la visa al presidente Samper.

Las relaciones con los Estados Unidos estaban en su peor momento y eso tenía serias repercusiones políticas y comerciales. Con Europa las cosas no estaban mucho mejor, en razón a los cuestionamientos en materia de derechos humanos.

Ese año, además, Colombia pasaba de tragedia en tragedia, pues se habían incrementado las acciones terroristas tanto del ELN como de las FARC, que no daban tregua ante el debilitamiento del Gobierno de Samper. Pero a pesar de todo ello, en lugar de desacreditarse, estos grupos armados ilegales habían ganado algunos espacios en escenarios internacionales —especialmente en Europa— y habían logrado minar aún más la credibilidad del país, que estaba bastante menguada a causa de la crisis de gobernabilidad.

Colombia atravesó una de sus peores etapas. La violencia tocaba a todos directamente. Las voladuras de torres de energía y de tramos de oleoducto por parte del ELN causaron grandes pérdidas, mientras que los grupos paramilitares también intentaban imponer su fuerza sobre las poblaciones campesinas sembrando el campo de terror y muerte. A su vez, las FARC se empeñaban en atacar pequeñas poblaciones con armas no convencionales como cilindros de gas propano cargados de metralla y sustancias químicas.

La confirmación de la desesperanza se presentó con las circunstancias económicas, que en su conjunto terminaron por llevar a Colombia al borde del abismo: la deuda pensional, cuyos pagos alcanzaron 3 puntos del PIB; la inflación, que por entonces fluctuaba entre el 17% y el 18%; el desempleo, que crecía aceleradamente y se acercaba al 20%; las tasas de interés, que superaban el 40%; y el sistema financiero, que estaba entrando a la peor crisis en la historia de nuestro país. Con este panorama no solo estaba amenazada la sostenibilidad económica de Colombia, sino también su sostenibilidad social y política.

La situación de las FARC y el ELN

Las FARC lograron durante los años noventa una capacidad militar enorme. Su poder de amenaza se vio en aumento durante el periodo presidencial de Ernesto Samper (1994-1998). En ese entonces, cifras militares daban cuenta de unos dieciocho mil guerrilleros en las filas de las FARC, organización cuya táctica consistía en pasar de la guerra de guerrillas a una guerra de movimientos, para a partir de ahí llegar

finalmente a una guerra de territorios. Este curso de acción, por demás estratégico, le hizo creer a la organización subversiva que era poderosa y que al sentarse en una mesa de negociación tenía todas las de ganar. En pocas palabras, la guerrilla estaba envalentonada.

En este cuatrienio, el secuestro se convirtió en el medio más utilizado por los grupos armados ilegales para fortalecerse estratégica y económicamente, y además empezó a ser visto como un arma política. Secuestros masivos de miembros de la Fuerza Pública, secuestros selectivos de dirigentes políticos y secuestros extorsivos con fines económicos mostraban un panorama desalentador. Por esos días el país tenía el récord mundial; de hecho, según algunas estadísticas, el 70% de los secuestros en todo el mundo ocurrían en Colombia.

Cuando Andrés Pastrana se posesionó, la situación del país en materia de orden público no era nada alentadora. Las FARC realizaron varias acciones que marcaron la historia y pusieron a este grupo armado en una situación de ventaja antes de las negociaciones. Las operaciones más recordadas son: la toma de la base militar de Las Delicias (Putumayo), el 30 de agosto de 1996; el ataque a la base militar de La Carpa (Guaviare), el 7 de septiembre del mismo año; el ataque a la base militar de Patascoy, el 21 de diciembre de 1997; y el ataque a la Brigada Móvil Núm. 3 del Ejército en el caño El Billar (Caquetá), el 1 de marzo de 1998. También fueron atacadas las instalaciones de la base de Policía en Miraflores (Guaviare) y las bases militares de Pavarandó (Urabá) y Uribe (Meta). Además, en noviembre de 1998 un ataque a Mitú dejó como saldo la muerte de 16 miembros de la Fuerza Pública y el secuestro de otros 61.

El poder de la guerrilla del ELN para ese entonces no era menos preocupante. Aunque las negociaciones con ese grupo empezaron algún tiempo después de iniciadas las de las FARC, la antesala fue catastrófica. En sus reiterados ataques al oleoducto y la infraestructura energética del país, el ELN ocasionó, en octubre de 1998, el incendio de Machuca (Antioquia), en el que perecieron setenta personas.

A esto se sumó una serie de secuestros masivos contra la personas del común, llamados "pescas milagrosas". Esta práctica generó pánico colectivo, así como el repudio de los colombianos y de la comunidad internacional. El más reconocido de ellos fue el sucedido a principios de 1998 en la vía Bogotá-Villavicencio, donde la guerrilla desvió más

de cien carros y secuestró a un elevado número de personas, de manera indiscriminada y cruel.

Por otra parte, los grupos de las llamadas "autodefensas" se consolidaron y crearon las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), organización tenebrosa que perpetró una enorme cantidad de masacres a todo lo largo del país.

Finalmente, y por si fuera poco, estaba el narcotráfico, flagelo que seguía azotando al país y se consolidaba como el más importante combustible de esa enorme máquina de guerra conformada por la guerrilla y el paramilitarismo.

LA ESTRATEGIA PARA BUSCAR LA PAZ CON LAS FARC Y EL ELN

El liderazgo personal del presidente y la negociación con los dos grupos guerrilleros

Desde el momento en que emprendió su candidatura, y aún más a partir del 21 de junio de 1998, cuando fue elegido su programa de gobierno, el presidente Pastrana asumió la tarea de liderar personalmente una salida negociada al conflicto colombiano. Su liderazgo implicaba darle toda la importancia nacional e internacional al tema de la paz, lo cual, a su vez, hacía necesario desarrollar una política de Estado para la paz.

Con el apoyo de los colombianos, pero también con la contundente solidaridad de la comunidad internacional, el mandatario asumió personalmente su rol de interlocutor directo de los máximos jefes de las FARC, en encuentros sin precedentes en la historia reciente del país. Su gestión no se limitó al Palacio de Nariño, sino que incluso implicó internarse en las selvas colombianas asumiendo riesgos inimaginables.

Una preocupación constante del presidente fue la construcción de confianza en los diálogos, por lo cual encarnó toda su propuesta en una comunicación directa, transparente y constructiva. El liderazgo también se fortaleció con la interlocución y los aportes de muchas voces autorizadas en el tema de la paz: académicos, funcionarios del más alto nivel y mediadores o asesores cuyos apoyos se conjugaron para articular el plan de paz de su Gobierno.

El presidente, en conjunto con su alto comisionado para la Paz, mantuvo la vocería exclusiva en el tema de paz. Pero no se trataba del esfuerzo de una golondrina solitaria: la tarea de “juntar lo mejor de cada casa” también fue parte del liderazgo. En efecto, además de cumplir con su responsabilidad individual como mandatario, se encargó de armonizar muy diversos saberes de analistas y personas con experiencia negociadora, y todo para articular puntos clave y tratar de conseguir el mejor resultado posible.

Un icono de ese consenso de puntos de vista y de la revisión juiciosa del análisis situacional es el discurso que pronunció el entonces candidato Andrés Pastrana en el Hotel Tequendama, de cara a la segunda vuelta de la elección presidencial (Pastrana, 2005, págs. 47-53). Fruto de una discusión de conjunto, esta intervención señaló los lineamientos para avanzar en la paz, entre los que estaban:

- Establecer zonas de despeje, que las normas legales definen como zonas de distensión, por el tiempo que resultara necesario, para garantizar la seguridad de los negociadores.
- Internacionalizar la paz para terminar la guerra.
- El Gobierno llegaría a la mesa de negociaciones con una agenda abierta y sin condiciones previas. Los temas por tratar serían definidos conjuntamente por el Gobierno y los grupos guerrilleros.
- Defender el derecho a la vida, sin excepciones.
- El plan de paz se inspira en el Mandato por la Paz, el cual comparte y acepta plenamente y se compromete a articular en políticas y acciones.
- Recuperar la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.
- La paz tiene que ser el gran propósito nacional y requiere del apoyo irrestricto de toda la nación.

El “discurso del Tequendama” muestra la indispensable capacidad del jefe de Estado para acompañar e incidir en la toma de decisiones durante todo el proceso de diálogo. En esa ocasión, Pastrana señaló que se comprometía a ejercer “liderazgo presidencial para todo el proceso”. Sus palabras fueron claras al respecto: “[...] como presidente legítimo de los colombianos y con toda la autoridad moral y

política que me otorgará mi investidura intachable, dirigiré personalmente las negociaciones. Yo mismo instalaré y daré comienzo a los diálogos, en los que el Gobierno jugará sin cartas marcadas [...]” (Pastrana, 2005, pág. 50).

Este discurso evidencia la coherencia entre Pastrana como candidato y Pastrana como gobernante, y permite ver la carta de navegación que guio el proyecto integral de paz.

Es importante resaltar que parte de la estrategia inicial contaba con un elemento político y legal importante en materia de búsqueda de la paz: el proceso de negociación es uno de los pocos casos en los que nuestra Constitución le otorga al presidente la facultad para actuar en su condición de jefe de Estado y no solo como jefe de Gobierno. Bajo este precepto, la función de buscar la paz implicaba una coordinación entre los diferentes poderes del Estado y una dirección única frente a todos ellos, en cabeza del presidente. Fueron varias las ocasiones en las que se logró una dirección única y las ramas del poder público, junto con los organismos de control, actuaron de manera absolutamente armónica.

Dos procesos simultáneos en marcha

Desde un principio se definió buscar la negociación con los dos grupos guerrilleros más importantes: las FARC y el ELN. Ambos grupos querían iniciar un proceso de paz, pero existían diferencias que desde tiempo atrás los habían separado en las posiciones de negociación frente al Estado. Si bien es cierto que en ocasiones anteriores habían participado de manera conjunta en las negociaciones, en esta ocasión esa posibilidad resultaba incierta.

De una parte, el ELN venía haciendo esfuerzos por adelantar un proceso con lo que ellos denominaban “sociedad civil”, con la convicción de no necesitar al Gobierno en esas negociaciones. Este grupo solo quería hablar con la sociedad y desconocía la legitimidad del Gobierno como negociador. Por otra parte, las FARC siempre centraron las negociaciones en el poder Ejecutivo; para este grupo, la figura presidencial tenía especial importancia y era quien representaba a todos los poderes. Esta era una importante diferencia entre ambos grupos.

Adicionalmente, en el momento de iniciar las negociaciones existía un severo enfrentamiento entre los dos grupos, al punto que se llegaron a generar serios enfrentamientos armados entre ellos.

Se decidió entonces desarrollar procesos separados pero simultáneos. Las dificultades de la negociación sostenida durante la Administración Barco, en la cual el Gobierno se sentó con la Coordinadora Nacional Guerrillera, mostraban que era muy difícil una negociación conjunta. Además de que una negociación simultánea ofrecía dificultades logísticas y exigía una especial coordinación, también permitía la emulación de los dos procesos y generaba una especie de competencia entre ellos.

Metodológicamente, el Gobierno inicialmente decidió mantener los dos procesos bajo una misma dirección en cabeza del alto comisionado para la Paz. Esto permitiría conservar una unidad de criterio en las negociaciones y a la vez obligaría a observar cuidadosamente las características especiales de cada grupo, pues las dos negociaciones requerían manejos y orientaciones diferentes sin perder esa unidad de criterio.

Los contactos previos con las FARC y la propuesta de campaña

El proceso de negociación con las FARC se inició en 1998, desde el momento en el que los colombianos le dieron respaldo masivo a la Política de Paz por el Cambio del entonces candidato presidencial Andrés Pastrana Arango, una iniciativa de y para los colombianos que buscaba acabar con más de cuatro décadas de conflicto y violencia.

Un primer paso en el camino de los acercamientos se produjo con una reunión entre Víctor G. Ricardo, como delegado de la campaña presidencial, y el Secretariado de las FARC. Esta fue la única reunión que se dio antes de la elección presidencial; buscaba generar la confianza necesaria para el proceso, dar a conocer la estrategia de paz de Pastrana y marcar las bases de un diálogo directo camino a la negociación.

El 15 de junio de 1998 tuvo lugar el primer encuentro entre Víctor G. Ricardo y el jefe de las FARC, Manuel Marulanda Vélez. El delegado expuso el plan y luego exploró la disposición del grupo guerrillero a participar de una mesa de diálogo bajo tres consideraciones: el respeto a la propiedad privada, el respeto a la unidad nacional y el acuerdo por la democracia como sistema político, todo esto en el marco de un cese total de la violencia.

A su vez, Marulanda señaló también tres condiciones: que el futuro Gobierno liberara una Zona de Distensión para establecer un diálogo seguro y sin interferencias, que el Ejército Nacional combatiera

al paramilitarismo y que el presidente tuviera disponibilidad para reunirse con la agrupación guerrillera. Al respecto, Ricardo manifestó el compromiso de Pastrana de liderar personalmente el proceso, combatir el paramilitarismo y habilitar el espacio para sacar adelante el diálogo.

Para el inicio, se establecieron dos compromisos que ambas partes cumplieron: de un lado, la guerrilla emitió un comunicado de prensa para dar a conocer el contenido del encuentro y, por otro, Andrés Pastrana, en una rueda de prensa y con la voluntad fundamental de hacer la paz, hizo pública su respuesta a las inquietudes de las FARC.

En el imaginario nacional quedó la idea de que la elección presidencial había estado influenciada por una reunión entre Pastrana y Marulanda. Sin embargo, es importante aclarar que en realidad esto nunca sucedió; tal reunión se produjo después de las elecciones, y la ventaja en las encuestas la marcó un factor diferente, relacionado con la cercanía entre el candidato Serpa y el expresidente Samper.

La primera reunión entre un presidente electo y un jefe guerrillero

Durante este gran desafío nacional se rompieron muchos paradigmas. Uno de los más significativos fue cuando por primera vez en Colombia un presidente electo se reunió con un alto jefe subversivo. La foto de quien gobernaría el país cara a cara con el jefe del grupo guerrillero más antiguo de América Latina le dio la vuelta al mundo. El encuentro entre Pastrana y Marulanda constituyó un episodio crucial en el imaginario colectivo y fue recibido como una oportunidad histórica para llegar a acuerdos mínimos a favor de la anhelada paz.

Fue un encuentro importante. Hasta entonces Manuel Marulanda, alias "Tirofijo", era el cabecilla más buscado por lo menos durante los últimos cuarenta años por parte de las Fuerzas Armadas de Colombia. Pero esto no impidió que el 9 de julio del año 1998, después de haber sido elegido presidente y un mes antes de la posesión, Pastrana se reuniera en la selva con él. Cada uno representaba una orilla de la historia, pero aun así se juntaron para demostrar su interés en iniciar la negociación formal de paz.

Desde ese momento, Pastrana planteó un primer cronograma del proceso: los primeros noventa días se dedicarían a establecer los contactos iniciales y a crear la Zona de Distensión; luego, habría otros

noventa días para verificar las condiciones en las que se iniciarían los diálogos formales y para crear los mecanismos logísticos del proceso; y finalmente, habría noventa días para acordar una agenda de discusión bajo la cual se desarrollaría el proceso de paz.

En esa primera reunión se sentaron los principios de lo que sería el más ambicioso proyecto de paz de Colombia; pero allí también se dejó en claro que sentarse a negociar no significaba para el Estado renunciar a las acciones militares contra la guerrilla si esta persistía en la idea de atacar al Ejército y a la población civil. Allí mismo, Pastrana le dijo cara a cara a Marulanda: "Voy a fortalecer las Fuerzas Militares, porque necesitamos un ejército para la paz o un ejército para la guerra. Ustedes decidirán para cuál de las dos lo usamos".

Desde un principio el Gobierno fue claro y directo en sus planteamientos: buscaría la paz, fortalecería las Fuerzas Militares y acudiría a la comunidad internacional para que sirviera de testigo y garante en el eventual proceso de paz.

El escenario de las negociaciones con las FARC y sus aspectos legales

A fin de iniciar el proceso de paz era necesario definir un escenario para la negociación. La guerrilla, argumentando lo sucedido en el proceso de paz desarrollado en Caracas y Tlaxcala, se negaba sistemáticamente a adelantar las negociaciones en un territorio por fuera de Colombia. Para esto era necesario garantizar la seguridad de todos los que participaban en el proceso, y el mecanismo requerido para ello ya estaba plasmado en la ley. Las normas aprobadas por el Congreso le otorgaban la facultad al Ejecutivo para ordenar el retiro de la Fuerza Pública de un territorio determinado, con el fin de facilitar las negociaciones. Este mecanismo legal fue la llamada Zona de Distensión.

Con el paso del tiempo, el debate nacional se centró en el mecanismo de la Zona más que en el proceso mismo, gracias a los enormes abusos cometidos por la guerrilla. La Zona de Distensión *no* era el proceso de paz, era solo un mecanismo que permitía definir un espacio geográfico sin confrontación para que las partes en conflicto se sentaran a negociar. Sin embargo, la opinión pública terminó juzgando el proceso por lo sucedido en la Zona más que por los avances o los efectos de la negociación como tal.

La Zona de Distensión se situó en los municipios de Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa, en el departamento del Meta; y en San Vicente del Caguán —epicentro de las negociaciones—, en el departamento de Caquetá. A través de esta Zona se entregaron garantías jurídicas para iniciar una etapa de diálogo y negociación. Es importante aclarar, sin embargo, que fue una negociación en medio del conflicto, sin un cese de fuegos generalizado, con la fórmula intermedia de suspender acciones militares y retirar la presencia del Ejército y la Policía en el área de los diálogos.

La Ley 418 de 1997 fue el instrumento que le otorgó facultades especiales al Gobierno Nacional para buscar “la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz” (art. 8). En el primer título de esta ley, y en particular en el artículo 8, se definieron los mecanismos para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con los grupos armados al margen de la ley. Así mismo, esta ley otorgaba al presidente la facultad de reubicar la Fuerza Pública y establecer el espacio geográfico para adelantar las negociaciones. Además, establecía que

una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz. (art. 8, párr. 2.º)

Esta facultad permitía que los delegados del Gobierno se reunieran con los representantes de la guerrilla sin violar las normas penales.

Ahora bien, aunque se comprendía el despeje como una necesidad para los contactos durante todo el proceso, se tomó la determinación de no decretarlo de manera indefinida, sino que desde un principio se establecieron plazos específicos, de tal forma que el ejercicio de esta potestad servía también para enviarle un mensaje a la guerrilla en cuanto a la necesidad de tener resultados concretos. Durante el proceso se dieron distintas prórrogas, y en total cubrió un periodo de tres años y medio: desde el 7 de noviembre de 1998 hasta el 20 de febrero de 2002, fecha en que el presidente anunció al país y al mundo la ruptura de los diálogos.

El 14 de octubre de 1998, después de que fueron definidas las vías jurídicas necesarias para iniciar formalmente el proceso de paz, Andrés Pastrana decretó —de acuerdo con las facultades que la Constitución y las leyes le otorgaban— una Zona de Distensión por noventa días. Además, y conforme también a lo ordenado por la ley, el presidente le reconoció estatus político a las FARC y pidió la suspensión de las órdenes de captura contra Raúl Reyes, Joaquín Gómez y Fabián Ramírez, para que pudiesen actuar como voceros del grupo guerrillero en las negociaciones.

La Zona de Distensión se concibió inicialmente con el propósito de elaborar una agenda conjunta. El plazo que tenían las partes para concertar esta hoja de ruta era de tres meses: la Zona tendría vigencia desde el 7 de noviembre de 1998 hasta el 7 de febrero de 1999. Así, en esta primera ronda de discusión el Gobierno y las FARC debían concentrarse en encontrar “puntos de coincidencia” entre sus propuestas.

El 15 de diciembre de 1998 —un poco más de un mes después de que entrara en vigencia la Zona— salieron del Batallón Cazadores, ubicado en San Vicente del Caguán, los últimos militares allí asentados. Este fue uno de los momentos más complejos del proceso. Es necesario reconocer que en este episodio hubo un problema de comunicación entre los civiles y los militares, lo que generó una sensación de desconfianza entre el comisionado y las Fuerzas Armadas. Posiblemente esta situación se hubiera evitado con una mejor comunicación en el Gobierno, y sobre todo si los militares y el comisionado hubieran expresado directa y francamente sus inquietudes. En un proceso de paz no es fácil manejar las comunicaciones entre militares y civiles, pero la realidad es que ambos están del mismo lado de la mesa y es necesario tener altos niveles de comunicación para evitar la desconfianza.

Por otra parte, es importante mencionar que, durante el desarrollo del proceso, la norma que permitía la creación de la Zona fue demandada ante la Corte Constitucional por opositores a este. Sin embargo, la Corte ratificó en una extensa sentencia la constitucionalidad de este instrumento y afirmó que, contrario a lo que muchos insinuaban, su uso no significaba la entrega de soberanía sino que, por el contrario, decretar la Zona de Distensión representaba una muestra expresa del ejercicio soberano del poder del Estado. Además, en su decisión la Corte no

solo ratificó la legalidad del instrumento: también dio absoluta solidez legal a todo lo que se había hecho.

Los contactos simultáneos con el ELN (el acuerdo de Río Verde)

El 7 de agosto de 1998, cuando Andrés Pastrana asumió como presidente de la República, dio instrucciones para buscar acercamientos con las FARC y el ELN con el objetivo de “lograr una solución política e integral al conflicto”.

Por conducto del Comité Nacional de Paz, el Gobierno tomó la iniciativa de reanudar los diálogos con el ELN. Así fue como el 21 de agosto de 1998 el alto comisionado para la Paz se reunió con los voceros del ELN, Francisco Galán y Felipe Torres, reclusos en la cárcel de Itagüí.

Desde esa fecha se llevaron a cabo varios encuentros en la cárcel para lograr la realización de la Convención Nacional y la instalación de una Mesa de Diálogo y Negociación sobre el tema de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Como antecedente del proceso con el ELN resulta de importancia el acuerdo de Puerta del Cielo, firmado en Maguncia el 12 de julio de 1998 entre representantes de la sociedad civil y el ELN. En este acuerdo, en el que no participó el Gobierno de entonces, se pactó la realización de la llamada Convención Nacional. El ELN no creía en la legitimidad del Estado y de los gobernantes, y con ese pretexto había decidido tener como interlocutora a la sociedad y había dejado por fuera de sus discusiones al Gobierno, lo cual a todas luces resultaba legal y políticamente inviable.

El Gobierno Pastrana dio un primer paso orientado a acercarse al ELN y expresó su voluntad de paz al expedir la Resolución 83 de 1998, por la cual se declaró el inicio de un proceso de paz y se le reconoció el carácter político a esa organización insurgente. Este paso, además de ser un requisito legal, era la señal inequívoca de que sin el Gobierno y sin el Estado la negociación no resultaba posible.

Para facilitar ese proceso, el Gobierno también suscribió el Decreto 2069, mediante el cual se concedieron prerrogativas a los dirigentes del ELN reclusos en la cárcel de Itagüí, lo que permitió que por primera vez en la historia de un proceso de paz se autorizara a presos a salir de prisión para entablar diálogos con ellos —en este caso se autorizó a

Francisco Galán y a Felipe Torres para que salieran de la cárcel de Itagüí y se reunieran en la selva con delegados del Gobierno, de la sociedad civil y de la comandancia del ELN—.

Por su parte, el Gobierno designó como su vocero a Gonzalo de Francisco para que al lado del alto comisionado para la Paz realizara los acercamientos iniciales con este grupo guerrillero y asistiera al primer encuentro en su representación. Dicho encuentro se realizó el 12 de octubre en San Francisco (Antioquia) y de él nació el acuerdo de Río Verde.

Permitir la salida de dos jefes guerrilleros presos para que fueran a un campamento de la guerrilla en medio de la selva era sin duda una apuesta muy arriesgada, pero el Gobierno de Andrés Pastrana se la jugó con el único interés de alcanzar la paz. Los subversivos, en aplicación de los mecanismos legales, salieron de la cárcel de Itagüí y estuvieron en el campamento guerrillero. Al finalizar la reunión, Francisco Galán y Felipe Torres regresaron a la cárcel y honraron así el compromiso que habían adquirido.

Producto de esa reunión se logró el acuerdo de Río Verde, en el cual se establecieron la agenda, la metodología, el cronograma y los participantes de la llamada Convención Nacional y se definió el papel que jugaría el Gobierno Nacional en ella.

La Convención Nacional era el sistema propuesto por el ELN para adelantar el proceso de paz y básicamente consistía en un mecanismo de participación de diferentes sectores de la sociedad en la construcción de un acuerdo de paz. La Convención era un mecanismo algo etéreo, por lo que la misión del equipo del Gobierno consistió en “aterrizar” esta idea en algo concreto que realmente llevara a un acuerdo.

Desde ese momento Francisco Galán y Felipe Torres, con salvoconductos en mano, se convirtieron en promotores del Comité de Impulso para la Convención Nacional.

La estrategia de la participación internacional

Desde un principio, un pilar de la política de paz se centró en buscar el acompañamiento económico y político de la comunidad internacional. La internacionalización de la paz permitió que el mundo conociera, a través de la llamada Diplomacia por la Paz, el transcurrir de los procesos con los grupos alzados en armas a los que se les había reconocido

carácter político. En un mundo globalizado, la comunidad internacional no puede estar por fuera de un proceso de paz; su participación es indispensable, bien sea como testigos, como facilitadores o como garantes de lo que sucede en el proceso.

Recién elegido presidente, Andrés Pastrana inició con fuerza lo que en su momento denominó Diplomacia por la Paz. Comenzó en Washington con un encuentro informal pero trascendente con el presidente estadounidense Bill Clinton y luego se reunió con los miembros del Congreso norteamericano, quienes ligaban las negociaciones de paz al asunto de la droga. En estos encuentros Pastrana habló, por primera vez, de la desmilitarización de cinco municipios y de una especie de Plan Marshall para las zonas cocaleras. Como resultado de este viaje, el Gobierno colombiano obtuvo apoyo de los Estados Unidos — si bien un apoyo algo reservado — para entablar conversaciones con la guerrilla.

Poco antes del inicio oficial de las conversaciones con las FARC, varios hechos mostraron el avance de la Diplomacia por la Paz adelantada por el presidente Pastrana. En primer lugar, se realizó un acuerdo de cooperación militar entre Colombia y los Estados Unidos, en el marco del cual se estableció un grupo de trabajo bilateral, se aprobó la construcción en la Amazonia de un centro de investigaciones e interceptación de comunicaciones apoyado por la CIA, se creó el primero de tres Batallones Antinarcóticos y se aprobaron licitaciones para la venta de armas especiales a Colombia por parte de los Estados Unidos. En segundo lugar, la Diplomacia por la Paz logró que Colombia obtuviera apoyo internacional para el inicio de las conversaciones con las FARC.

El objetivo declarado del nuevo Gobierno era aprovechar la creciente visibilidad del conflicto colombiano y la consiguiente preocupación internacional con el fin de buscar apoyo concreto para el naciente proceso de paz con las guerrillas. Parte fundamental de la estrategia del Gobierno era lograr la aplicación del principio de “corresponsabilidad internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas”, a lo cual se sumaban los esfuerzos para que el mundo entendiera que en Colombia el narcotráfico está íntimamente ligado con los problemas de violencia. Este conjunto de principios, estrategias de respuesta internacional, prioridades temáticas y geográficas e instrumentos para la ejecución de la política internacional se denominó Diplomacia por la Paz. Los lineamientos de este plan de acción fueron

plasmados en dos importantes documentos: en el Plan de Desarrollo, a través de un acápite dedicado a la agenda exterior del país (DNP y Presidencia de la República, 1998), y en una publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores (1998) en la que se fijaron los parámetros de la política exterior.¹

La filosofía que inspiró la estrategia internacional se basó en la idea de que la crisis nacional no podía ser resuelta a partir de los esfuerzos y recursos propios, sino que, cada vez más, la participación de la comunidad internacional se hacía imprescindible. De este modo, los propósitos nacionales de alcanzar una solución política del conflicto armado debían ser complementados con el apoyo y la colaboración de los países industrializados y los organismos internacionales.

La estrategia de relaciones internacionales supuso un manejo centralizado de la política exterior colombiana en manos del presidente y un cercano y reducido grupo de colaboradores encabezado por el canciller Guillermo Fernández de Soto, con la estrecha colaboración del consejero presidencial Jaime Ruiz y el embajador en Washington, Luis Alberto Moreno.

Los objetivos anunciados se implementaron a través de una intensa diplomacia presidencial que se tradujo en numerosos encuentros bilaterales en busca de créditos, inversiones y apoyo para la política de paz.

La búsqueda de pronunciamientos a favor del proceso de paz se desplegó en aquellas instancias multilaterales a cuyas reuniones asistió el presidente: los No Alineados en Sudáfrica, el Grupo de Río en Panamá y México, la Asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York, la Cumbre Iberoamericana en Portugal y Cuba, la segunda Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe en República Dominicana, la reunión de América Latina y el Caribe con la Unión Europea realizada en Río y el 85.º aniversario de la construcción del Canal de Panamá.

Prácticamente todas las instancias multilaterales se pronunciaron a favor de los esfuerzos por la paz. En todos los foros internacionales se presentó la iniciativa de paz unida a la lucha contra el problema mundial de las drogas y al fortalecimiento institucional como base del

¹ En el capítulo "La Diplomacia por la Paz" (págs. 87-129) se presenta un análisis detallado del manejo de las relaciones exteriores durante la Administración Pastrana Arango (N. de los Eds.).

fortalecimiento de la democracia. Siempre se encontró el apoyo total de la comunidad internacional.

Mención especial merecen dos instrumentos internacionales que tuvieron papel protagónico en ambos procesos de paz: el delegado especial del secretario de las Naciones Unidas y los grupos de Países Facilitadores y de Países Amigos de los procesos de paz. Estos se constituyeron en valiosos mecanismos de soporte de ambos procesos y, sobre todo, en una contundente forma de legitimación internacional para el Estado colombiano y de deslegitimación política para la guerrilla.

El primero de ellos reviste especial importancia. A solicitud del Gobierno colombiano, el secretario general de las Naciones Unidas designó a Jan Egeland como su delegado especial para los procesos de paz en Colombia, hecho este que ocurría por primera vez en la historia y que implicaba un enorme respaldo a los esfuerzos de paz. Este es un instrumento inusual pero institucional de las Naciones Unidas que se aplica en casos muy especiales y cuya función consiste en apoyar al Estado miembro de la ONU en una determinada labor, en este caso, la búsqueda de la paz, que estaría bajo la directa supervisión del secretario.

Jan Egeland y las Naciones Unidas eran una garantía de la seriedad del proceso y un símbolo de la importancia que el mundo entero le daba al esfuerzo por buscar la paz. Sus funciones eran múltiples. Sirvió como facilitador en diversos momentos, fue un generador de propuestas para las partes —en particular para la guerrilla— y un soporte en metodologías de negociación, se convirtió en testigo de excepción e incluso llegó a ser un canal alternativo muy importante dentro de las negociaciones.

El segundo instrumento internacional usado en ambos procesos fue el de los grupos de países que acompañaban de diferente manera las negociaciones. Se conformaron el Grupo de Países Amigos y el Grupo de Países Facilitadores. Estas dos figuras estaban integradas por los representantes de diferentes Estados y tenían funciones claras asignadas de común acuerdo por los equipos de negociadores.

En esta materia, el primer paso lo dio el ELN, pues aceptó con más agilidad —en comparación con las FARC— crear un grupo de cinco países cuya función era primordialmente acompañar el proceso y servir de facilitadores en los momentos de crisis. El primer grupo designado estuvo compuesto por Suiza, España, Cuba, Noruega y Francia

—países a los que, desde luego, se sumaba Naciones Unidas—. Este grupo cumplió labores de acompañamiento y de facilitación en momentos de crisis, sirvió como testigo en algunas situaciones particulares y jugó el papel de garante. Las reuniones con este grupo se hacían por lo general de manera conjunta entre la guerrilla y el Gobierno. Sin embargo, en algunas ocasiones el propio Gobierno autorizaba e impulsaba reuniones unilaterales con la guerrilla, pues resultaban útiles para efectos de recolectar información o simplemente como metodología para destrabar discusiones. Desde luego, las reuniones unilaterales entre el Gobierno y los miembros de este grupo eran frecuentes; los embajadores y los delegados que asistieron a ellas fueron un importante y constante apoyo al equipo del Gobierno.

Posteriormente, y a pesar de que al principio se habían negado de manera rotunda a aceptar la participación internacional, las FARC admitieron la creación de dos grupos de apoyo al proceso: el Grupo de Países Amigos y el Grupo de Países Facilitadores.

El primero, constituido por más de treinta países —incluido El Vaticano— y las Naciones Unidas, tuvo como función principal la de servir de grupo de acompañamiento y apoyo; debido a su tamaño las reuniones eran menos frecuentes, pero en ellas se buscaba que ambas partes de la negociación mantuvieran informados a los embajadores y, a la vez, que los delegados de cada país expresaran sus inquietudes. Este fue un vehículo muy útil para transmitirle a la guerrilla la percepción que el mundo tenía frente a los secuestros, los atentados contra la población civil y otros muchos comportamientos que los insurgentes veían como formas de actuar válidas, pero que en realidad eran rechazadas por el mundo entero.

El Grupo de Países Facilitadores era mucho más reducido —solo diez—, pero su función resultaba ser mucho más participativa. Este grupo, que cumplía labores de facilitación directa, en ocasiones de crisis obró con funciones de mediación informal y llegó a tener el importante papel de veedor y garante de las negociaciones durante la etapa en la cual el grupo de embajadores estuvo sentado en la Mesa Nacional de Negociación. Realmente ejerció una función más allá de la simple facilitación y sirvió como catalizador de varias crisis del proceso.

Es importante mencionar que nunca existió una función de mediación en términos de derecho internacional, pues esta hubiera tenido

implicaciones legales más complicadas y eventualmente habría significado una delegación del poder de negociación a un grupo de terceros Estados, lo cual, aunque alguna vez se propuso, nunca fue aceptado por el Gobierno colombiano.

La estrategia internacional en esta materia dio resultado. La comunidad internacional se involucró al máximo, legitimó y fue testigo de todos los esfuerzos que se realizaron. Pero también fue testigo de la terquedad de la guerrilla y de su poca valentía para avanzar en la paz. Los dos grupos guerrilleros fueron observados por representantes de muchos países y así, de manera directa, el mundo los conoció en sus verdaderas intenciones.

NEGOCIACIONES CON LAS FARC

El proceso de mayor repercusión en la vida nacional era el que se adelantaba con las FARC, pues este era el grupo guerrillero más grande y el que más acciones violentas desarrollaba. Si bien ambos grupos tenían más de cuarenta años de existencia, las FARC generaban mayores impactos con sus acciones y su posición internacional estaba más fortalecida.

Las etapas del proceso con las FARC

En este capítulo ya se ha hecho referencia a los inicios del proceso; ahora, para efectos prácticos de análisis, mirando hacia atrás, es posible visualizar varias etapas claras del proceso con las FARC:

- Los 90-90-90
- Del diálogo a la negociación
- Negociaciones hacia un cese de fuegos
- Temor por la paz: una hoja de ruta y el final de un sueño

1. Los 90-90-90

La primera etapa la podríamos llamar 90-90-90. Con ella se cumplía el planteamiento realizado por el presidente Andrés Pastrana en la reunión con Marulanda antes de su posesión. Esta etapa tenía un cronograma inicial preciso: en los primeros noventa días del Gobierno, a partir del 7 de agosto de 1998, se pondrían en marcha los instrumentos legales y políticos para adelantar el proceso con las FARC; en los

siguientes noventa días, se verificarían las condiciones para el inicio de los diálogos; y en los restantes noventa días, se definirían los temas sobre los cuales se adelantarían las negociaciones y, si era del caso, se pasaría a una nueva etapa.

Desde el primer día de Gobierno, el presidente, el alto comisionado para la Paz, los ministros del Interior y de Justicia y el secretario jurídico de Palacio se dieron a la labor de instrumentar cada uno de los mecanismos para poner en marcha el proceso. Definieron cómo se nombraban los voceros de parte y parte para que no tuviesen problemas legales al reunirse; analizaron y estructuraron la Zona de Distensión dentro del marco legal existente; iniciaron los contactos internacionales para dar soporte político al proceso; instrumentaron los mecanismos políticos internos de soporte por medio de la llamada Gran Alianza para el Cambio; designaron los equipos de negociadores; coordinaron con las Fuerzas Militares todo lo necesario para el inicio del proceso y dieron las primeras puntadas a la creación de una comisión de verificación para la Zona de Distensión.

La instalación del proceso se realizó el 7 de enero de 1999. Ya habían transcurrido los dos primeros periodos de noventa días y se habían superado obstáculos complejos. Se había decretado la Zona de Distensión, los militares habían salido totalmente de esa área, se les había otorgado a las FARC el reconocimiento político por parte del Estado como condición legal para poder avanzar en una negociación, se había reconocido a los voceros de ese grupo — a quienes se les habían suspendido las órdenes de captura para permitir su participación en los diálogos — y la estrategia con la comunidad internacional ya daba sus primeros frutos.

El equipo de voceros en la Mesa de Diálogo

En virtud de la Ley 418 de 1997, el presidente firmó las primeras resoluciones para que se les suspendieran las órdenes de captura a varios integrantes de las FARC, entre los cuales se encontraban los designados por esa organización para participar en la Mesa de Diálogo. Ellos fueron Joaquín Gómez y Fabián Ramírez, de la “línea” militar, y Raúl Reyes, de la “línea” política.

El 6 de enero de 1999, Pastrana eligió a María Emma Mejía, del Partido Liberal; a Nicanor Restrepo, empresario antioqueño; a Fabio

Valencia Cossio, senador conservador y presidente del Congreso; y a Rodolfo Espinosa, gobernador de Atlántico, como sus voceros para esa primera etapa de diálogo. La señal del Gobierno fue clara: el tema de la paz era de todos los partidos y de todos los sectores. Esa era la filosofía del equipo de negociadores, sin perjuicio de que los voceros del Estado debían seguir una sola línea de acción y una sola voz frente a la guerrilla, en total armonía con el alto comisionado para la Paz y bajo directrices estrictas impartidas por el presidente.

La instrucción que se dio al grupo de voceros gubernamentales era que cualquier acción, afirmación o decisión fuera previamente consultada y que los temas tratados se mantuvieran en la reserva que correspondía.

El Gobierno avanzó y cumplió con lo acordado. Sin embargo, los guerrilleros empezaron a mostrar sus intenciones de dilatar el proceso como una de sus estrategias de lucha. Muchos se aterraron de que esto fuera así, pero lo extraño habría sido lo contrario. Ellos eran la guerrilla, y como tal se comportaban. El arte del equipo del Gobierno consistía en empezar a sacarlos de esa condición y llevarlos a una etapa de negociación. En varias ocasiones los insurgentes le apostaron al desgaste de la sociedad y del Gobierno, pero la persistencia de este último los sorprendió y les hizo cambiar sus planes.

Dificultades en el inicio del proceso

Sin duda, esta primera etapa del proceso fue una época difícil. Mientras el Gobierno se esforzaba por lograr avances hacia la paz, la guerrilla intentaba dar golpes potentes para mostrarse fuerte en la Mesa, bajo la idea de que la fortaleza militar le daba fortaleza en las negociaciones. A esto se sumaba la debilidad de las Fuerzas Militares, pues apenas se iniciaba el proceso de reestructuración y modernización que las habría de fortalecer como nunca en la historia.

Una de las acciones más dolorosas fue la cruel toma de Mitú, realizada por las FARC el 1 de noviembre de 1998. Un grupo de más de mil quinientos guerrilleros se tomaron la capital del departamento de Vaupés, como resultado de lo cual causaron enormes daños y secuestraron a un importante número de soldados. Esta violenta toma presentó además condiciones muy complicadas desde el punto de vista militar, pues por la enorme distancia desde la base militar más cercana los

helicópteros no podían ir y regresar, a lo que se sumaba el hecho de que el aeropuerto estaba tomado por la guerrilla. Sin embargo, las Fuerzas Militares realizaron una impecable acción de retoma, causaron enormes bajas a la guerrilla y cambiaron la ecuación de fuerzas del conflicto. Ese fue el punto de quiebre a partir del cual nuestras Fuerzas Armadas iniciaron un gran cambio.

También se presentaron situaciones en el Gobierno que causaron un distanciamiento con las Fuerzas Militares. La salida de los soldados del Batallón Cazadores debilitó la confianza entre el comisionado de Paz, Víctor G. Ricardo, y la cúpula militar. No obstante, las diferencias fueron superadas y las propias Fuerzas Militares participaron activamente en las más importantes decisiones del proceso y aportaron ideas valiosas para su desarrollo. No resultaba fácil para los militares retirar la tropa de una zona en donde habían estado permanentemente y la cual constituía un símbolo para todos. Sin embargo, el Gobierno convirtió el Batallón Cazadores en su sede de operaciones y le advirtió a la guerrilla que a este lugar no podía entrar; esta norma se cumplió y en más de tres años de proceso solo se presentó un incidente al respecto.

La más notoria dificultad del inicio del proceso de paz la constituyó el episodio que se conoce popularmente como "la silla vacía". El día de la instalación del proceso, Marulanda incumplió su palabra y, argumentando problemas de seguridad, no llegó a la cita de inicio. Esta circunstancia causó un mal ambiente hacia el proceso y el país, indignado, la rechazó airadamente. La imagen del presidente Pastrana sentado solo, al lado de una silla vacía que debió ocupar Marulanda, quedó en la memoria colectiva como el mayor desaire a una sociedad que se la jugaba por buscar la paz.

Años más tarde se supo que Marulanda había tomado la determinación de no ir por un asunto netamente político. Según la información de los delegados que fueron a buscarlo a tan solo diez minutos de distancia del lugar donde se desarrollaba el acto, Marulanda no asistió para evitar dar una señal equívoca a sus hombres y a la sociedad. El líder guerrillero, con cierta sagacidad política, explicó que él no podía ir, pues con seguridad al llegar al acto el presidente Pastrana lo saludaría y él tendría que responder al saludo con amabilidad. Su preocupación radicaba en que, al ver esta imagen, el común de la gente —y sobre todo sus hombres— pensarían que la paz era ya un hecho y esto

no era así. Dijo Marulanda: "Todos van a creer que ya hicimos la paz y para llegar allá falta mucho camino por recorrer; yo no puedo dar esa sensación porque además mis hombres no van a volver a combatir".² Algo de razón tenía Marulanda: el camino para la paz era aún muy largo y tortuoso.

Una vez cumplidos los dos primeros periodos de noventa días, se dio inicio a la etapa de los diálogos. En este primer momento, se buscaba definir cuáles eran los puntos sobre los cuales se adelantaría la negociación con las FARC. Era necesario tener una agenda sobre la cual discutir lo que las partes negociarían. Este era el primer paso indispensable para avanzar en el proceso: definir los puntos en los que eventualmente se desarrollaría la negociación.

Las discusiones entre los dos equipos de negociadores iniciaron y se fijó un cronograma de reuniones, en las cuales se discutirían las posibilidades correspondientes. Poco tiempo después, las FARC decidieron de manera unilateral suspender las discusiones. Dijeron que lo hacían a causa de las acciones de los grupos de autodefensa encabezados por Carlos Castaño. Este fue un tema recurrente en el proceso y una disculpa usada con frecuencia por las FARC para evadir las discusiones.

2. Del diálogo a la negociación

Las reuniones iniciales de aproximación durante ese periodo buscaron un diálogo gradual y progresivo, con el objetivo de lograr un clima de confianza que, a la postre, llevara a un acercamiento significativo entre las partes. Como ya se mencionó, los encargados de esta tarea por parte del Gobierno fueron María Emma Mejía, Nicanor Restrepo, Fabio Valencia Cossio y Rodolfo Espinosa. Por delegación del Secretariado de las FARC, actuaron como interlocutores en la primera etapa Joaquín Gómez y Fabián Ramírez, del ala militar, y Raúl Reyes, de la línea política.

Los voceros iniciaron el análisis de los temas que se convertirían en la llamada "Agenda común" de doce puntos en los cuales contemplaron temas como los derechos humanos, la modernización del Ejército, la lucha antidroga, las relaciones internacionales y la posibilidad de hacer reformas sociales, económicas y políticas, entre otros. El

² Palabras de Marulanda en una conversación personal con el autor de este capítulo.

Gobierno quiso un acuerdo que garantizara el respeto al derecho internacional, para evitar que mientras se buscara la paz la población civil sufriera las consecuencias del conflicto armado.

No obstante, además de la suspensión del proceso, múltiples acciones de las FARC pusieron en vilo las negociaciones. Uno de los episodios más dolorosos ocurrió el 5 de marzo de 1999, día en que este grupo asesinó a tres indigenistas estadounidenses: Terence Freitas, Ingrid Washinawatok y Laheena Gay, defensores de los derechos de los u'wa. Después las FARC reconocieron que este asesinato había sido un error.

El mes de abril de 1999 estuvo plagado de eventos de tensión: el día 7, los paramilitares, en cabeza de Carlos Castaño, amenazaron con realizar una acción ofensiva a gran escala en los cinco municipios que conformaban la Zona de Distensión; el día 9, el Gobierno decidió retirar de las filas del Ejército a los generales Rito Alejo del Río y Fernando Millán, y además llevó a cabo un relevo importante en algunos sectores de las Fuerzas Militares; el día 16, los representantes de los gremios de la producción se reunieron de manera reservada con Manuel Marulanda Vélez —alias “Tirofijo”— y su mano derecha —alias “el Mono Jojoy”— para tratar de descongelar el proceso de paz. El 20 de abril de 1999, los representantes del Gobierno presentaron a las FARC un borrador de la agenda única para la negociación formal de paz. Sin embargo, la guerrilla no reactivó los diálogos.

Presencia de personalidades en la Zona

El pronunciamiento a través del Mandato por la Paz puso al descubierto una energía social muy potente en contra de la guerra, energía que también se expresó en muchos otros escenarios. Varias personalidades acudieron al Caguán para aportar su experiencia y compromiso en este empeño.

El grupo de negociadores del Gobierno recibió aportes continuos e intercambio de ideas a través de las Mesas Ciudadanas por la Paz, paralelas a la negociación entre el Gobierno y las FARC y a las rondas de diálogo con el ELN. De este modo, muchos personajes de la política y de la economía sostuvieron reuniones con los delegados del Gobierno y de la guerrilla. El presidente de la bolsa de valores de Nueva York, congresistas europeos, delegados del Congreso estadounidense, diputados y congresistas de América Latina, empresarios colombianos,

directores de medios de comunicación, políticos de todas las tendencias, dirigentes gremiales, sindicalistas y jefes de los partidos se hicieron presentes en la Zona de Distensión.

La presencia de todas estas personalidades no fue simplemente una estrategia mediática. Fue también una forma de acercar a diferentes sectores al proceso, a la vez que le permitió a la guerrilla oír voces diferentes a las del Gobierno y captar lo que la sociedad estaba esperando de las conversaciones.

*Reunión del 2 de mayo de 1999 entre Pastrana
y Marulanda: el acuerdo de Caquetania*

A pesar de las dificultades, en mayo de 1999 el proceso avanzaba. El Gobierno persistía en su empeño y se buscaban afanosamente las fórmulas para pasar del diálogo a la negociación. Dado que este paso aún no se concretaba, la sociedad ya empezaba a mostrar su descontento por la posición que la guerrilla asumía, y comenzaba también a culpar al Gobierno por no lograr avances concretos.

Frente a esta situación, el presidente tomó una determinación de fondo. Fue una decisión audaz, quizás la más audaz que presidente alguno había tomado, pero era la única manera de saber si el proceso continuaría o no. Pastrana le pidió al comisionado que organizara una reunión en la selva con Manuel Marulanda. Así, cara a cara, ellos dos decidirían si el proceso pasaba a la siguiente etapa o se terminaba de inmediato.

El viaje se planeó con el mayor sigilo. Por primera vez un presidente en ejercicio se reuniría en la selva con el jefe guerrillero más antiguo del mundo, corriendo todos los riesgos del caso. Era una reunión a la que el presidente asistiría sin su equipo de seguridad, en plena selva, en medio de cientos de guerrilleros. Al contrario de lo que muchos críticos dicen, esta es la más clara muestra de liderazgo de un presidente que se comprometió con su país a buscar la paz.

El 2 de mayo de 1999, Pastrana se desplazó a las selvas del Caguán en compañía del alto comisionado para la Paz, Víctor G. Ricardo, y de su secretario privado, Camilo Gómez. Los acompañaba un equipo de prensa para cubrir el encuentro. En la Casa de Nariño se organizó un equipo conformado por el vicepresidente, Gustavo Bell; el canciller, Guillermo Fernández de Soto; y el ministro del Interior, Néstor Humberto

Martínez, quienes debían informar al ministro de la Defensa y estar pendientes de cualquier hecho que sucediera.

El presidente viajó con el pequeño grupo de acompañantes en una avioneta de la Cruz Roja hasta Caquetania, lugar en el que se encontraría con el jefe guerrillero. A su llegada, un grupo de no menos de quinientos subversivos custodiaba el sitio. Marulanda estaba acompañado por Raúl Reyes, Joaquín Gómez, el temido Mono Jojoy y otros guerrilleros. El encuentro duró más de cinco horas. Allí la guerrilla se empeñó con terquedad absoluta en tratar de que el proceso no avanzara. El presidente, después de varias horas de discusión, le dijo a Marulanda: "O avanzamos o hasta aquí llega el proceso. Tenemos que pasar a una nueva etapa".

Con la amenaza de una terrible tormenta que se avecinaba y que con seguridad obligaría al presidente a permanecer en la selva, con todas las implicaciones que esto tenía, el Gobierno y las FARC discutieron un acuerdo con el que se buscaba pasar a la etapa de negociación y apuntalar la participación de la comunidad internacional. Cuando eran cerca de las cuatro de la tarde, y con la lluvia a punto de caer, se firmó el acuerdo que permitió pasar del diálogo a la negociación. Este acuerdo tuvo un enorme significado: por primera vez en la historia, la guerrilla aceptaba entrar a una etapa de "negociación". Se rompió un mito y el proceso revivió. El acuerdo se plasmó en el siguiente comunicado a la opinión pública:

1. De acuerdo a [sic] lo convenido el día 9 de julio de 1998 en el día de hoy nos hemos reunido con el propósito de hacer un balance sobre el trabajo realizado hasta ahora en el proceso de diálogo iniciado entre el Gobierno y las FARC-EP.
2. Después de un análisis abierto, cordial y sincero encontramos avances concretos y significativos en el complejo camino de la construcción de la reconciliación entre todos los colombianos.
3. Somos conscientes [de] que la obtención de la paz es un proceso que demanda esfuerzos, análisis, comprensión y compromisos con el propósito de ponernos de acuerdo en las transformaciones económicas, políticas y sociales que permitan la construcción de un Estado fundamentado en la justicia social, donde quepamos todos y lo respetemos todos.
4. Luego de evaluar el serio y responsable trabajo que los voceros han venido realizando, encontramos que falta ya poco para llegar al acuerdo total para

una agenda común. En virtud a [sic] que el próximo 5 de mayo culmina el plazo establecido por el Gobierno Nacional para los diálogos y que se reafirma una vez más la voluntad política indeclinable de las partes en el propósito de encontrar una solución política al conflicto, acordamos establecer a partir del próximo 6 de mayo la iniciación del periodo de negociación y diálogo en los puntos de la agenda común ya acordados, los cuales se darán a conocer por medio de los voceros sin perjuicio de los avances a que lleguen estos, antes de dicha fecha.

5. Las partes se han comprometido a dar desarrollo al acuerdo suscrito el pasado 28 de abril entre los directores de las distintas fuerzas políticas del país, las directivas del Congreso de la República, las FARC-EP y el Gobierno Nacional a través del Alto Comisionado para la Paz.
6. Queremos llamar la atención del pueblo colombiano y de la comunidad internacional en que la obtención de la paz es el compromiso de todos los colombianos y requiere del tiempo necesario para sentar las bases sólidas de una paz verdadera y duradera.
7. En este propósito conformaremos, de común acuerdo, una comisión internacional de acompañamiento que permita servir de verificadora para superar cualquier inconveniente que se pueda presentar.

Firmado en Caquetania, el día 2 de mayo de 1999

Andrés Pastrana Arango, Manuel Marulanda Vélez

(Presidencia de la República de Colombia y FARC-EP, 1999a)

Con el acuerdo de Caquetania se puso fin a una etapa de acercamiento inicial entre la institucionalidad y los insurgentes. La firma de unos y otros en comunicados y documentos hacía creer que existía la confianza para iniciar una construcción común, una verdadera agenda de paz.

El 6 de mayo —solo cuatro días después del acuerdo de Caquetania—, el Gobierno y las FARC definieron la “Agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia” (Presidencia de la República de Colombia y FARC-EP, 1999b). Fue un texto redactado a ocho manos, entre las cuales se encontraban las de María Emma Mejía, Fabio Valencia Cossio, Raúl Reyes, Fabián Ramírez y Joaquín Gómez.

El documento buscaba “una solución política al grave conflicto social y armado que conduzca hacia una nueva Colombia, por medio de las transformaciones políticas, económicas y sociales que permitan

consensos para la construcción de un nuevo Estado fundamentado en la justicia social, conservando la unidad nacional" (Presidencia de la República de Colombia y FARC-EP, 1999b).

La agenda incluía 12 temas y 48 subtemas:

Tabla 1.1. Temas de la "Agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia"

1. Solución política al conflicto
2. Derechos humanos
3. Política agraria integral
4. Explotación y conservación de recursos naturales
5. Estructura económica y social
6. Reformas a la justicia, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico
7. Reformas políticas para la ampliación de la democracia
8. Reformas del Estado
9. Acuerdos sobre DIH
10. Fuerzas Militares
11. Relaciones internacionales
12. Formalización de acuerdos

En ese momento también se estableció la Mesa Nacional de Negociación como "la máxima instancia decisoria de carácter permanente" que "orientará las negociaciones y diseñará y manejará el proceso" (República de Colombia y FARC-EP, 1999d).

La Mesa podía sesionar en cualquiera de los municipios de la Zona de Distensión y tenía un Comité Temático Nacional integrado por hasta veinte representantes, tanto de la institucionalidad como de la insurgencia. El Comité debía organizar audiencias públicas con el fin de integrar la participación ciudadana y, a partir de las propuestas de la sociedad civil, establecer recomendaciones a la Mesa Nacional de Negociación.

Luego de la construcción de la "Agenda común", el Gobierno y las FARC emitieron un comunicado en el que mostraron su entusiasmo e interés por negociar una salida al conflicto. Un aparte del documento dice: "Expresamos a la opinión pública que este primer resultado concreto del proceso de paz, es el inicio de la construcción que todos los colombianos debemos llevar a cabo, con el propósito de lograr la

reconciliación nacional” (Presidencia de la República de Colombia y FARC-EP, 1999c).

Con estos avances terminaba la que sería la primera etapa del proceso de paz. Una etapa llena de dificultades, pero a la vez llena de optimismo del Gobierno, de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional.

3. Negociaciones hacia un cese de fuegos

Una vez se fijó la agenda de negociación, el proceso entró en una nueva etapa. Ya el país sabía los temas generales que se discutirían, y ahora era necesario avanzar también en otro aspecto fundamental: reducir los actos violentos de la guerrilla y mostrarle a la sociedad que se podía llegar a acuerdos para alcanzar la paz. Este sería un camino largo y tortuoso. Las FARC querían aprovechar indebidamente la Zona de Distensión y sacar ventaja de lo que estaba sucediendo, mientras que el ELN no concretaba lo que se discutía y no se atrevía a firmar lo que se acordaba. Es posible que la intención de ambos grupos no fuera la de negociar con el Gobierno, pero eso era claro desde un principio. El propósito del Gobierno y sus negociadores consistía precisamente en convencerlos de que esta era una mejor vía.

Para lograr este propósito el Gobierno hizo varios ajustes a su estrategia y realizó esfuerzos desde diferentes ángulos. Cambió el equipo de negociadores, le dio mayor importancia y participación a la comunidad internacional, involucró mucho más a fondo a los militares, conformó el Frente Común por la Paz y contra la Violencia como mecanismo de participación directa de los partidos políticos e intentó concretar a los dos grupos guerrilleros con propuestas de cese de fuegos y de hostilidades.

Las guerrillas, demostrando una enorme ceguera política, no se daban cuenta de que por mantenerse en la guerra empezaban a perder la más grande oportunidad que la sociedad entera les estaba dando. Hoy, después de más de diez años de estos episodios, las FARC y el ELN deben tener claro que jamás volverán a tener la misma opción ni las mismas posibilidades de ese entonces. Varios de los jefes han muerto ya y su herencia no es otra que el odio de la sociedad causado por la violencia que promovieron, cuando pudo haber sido nada menos que la paz de Colombia.

*El nuevo equipo de Gobierno:
un exmilitar, partidos, empresarios*

Como parte de la estrategia de negociación, el 15 de junio de 1999 el Gobierno decidió remplazar a algunos de sus voceros, que con tanta dedicación y generosidad habían trabajado para acordar la agenda temática.

Del equipo de voceros salieron María Emma Mejía, Nicanor Restrepo y Rodolfo Espinosa, de modo que el único miembro ratificado fue Fabio Valencia Cossio. En lugar de los tres voceros relevados llegaron Camilo Gómez, el secretario privado del presidente; Pedro Gómez Barrero, reconocido empresario; el parlamentario Juan Gabriel Uribe y el general retirado José Gonzalo Forero Delgadillo. El hecho de haber incluido a un militar dentro del grupo de los negociadores suponía tener a un interlocutor directo de las Fuerzas Armadas en la Mesa, lo que nunca antes había sucedido. En el nuevo equipo se mantuvo la presencia de un empresario y de un representante del Congreso, y se fortaleció la participación del Gobierno con una persona cercana al presidente.

El perfil de estos negociadores no solo presentaba heterogeneidad, sino una diversidad de posiciones frente a la resolución del conflicto interno, garantía para una discusión objetiva y acorde a las posibilidades reales de los acuerdos que se buscaban. Tal diversidad enriqueció la estrategia y la capacidad de discusión.

Las FARC, por su parte, mantuvieron a sus tres voceros oficiales ante la Mesa Nacional de Negociación: Raúl Reyes, Fabián Ramírez y Joaquín Gómez. Además, designaron varios representantes para el Comité Temático Nacional. Ellos eran Simón Trinidad, Alberto Martínez, Iván Ríos, Felipe Rincón, Marco León Calarcá, Jairo Martínez y Pedro Aldana.

Bajo este panorama, con la misma esperanza pero con nuevos actores, se inició el proceso de negociación de cada uno de los doce puntos de la "Agenda común hacia una nueva Colombia".

Más tarde, el Gobierno daría otra señal de cambio en la estrategia al designar un nuevo comisionado para la Paz. Era una señal clara del presidente de que se terminaba una etapa, valiosa y necesaria, y se pasaba a otra, de discusiones concretas y búsqueda del anhelado cese de fuegos y de hostilidades.

*Después de la Agenda: los primeros
acuerdos sobre la metodología*

Luego de haber sido instalada la Mesa de Negociación, sus integrantes dieron inicio a la definición de los procedimientos correspondientes para su funcionamiento, que comprendían lo relacionado con las sesiones de trabajo, el lugar de las reuniones, la participación de expertos o terceros invitados, el registro de las sesiones y lo referente a los medios de comunicación. Fue así como el 2 de noviembre de 1999 las partes acordaron la metodología de trabajo para las reuniones de la Mesa y la forma en que se realizarían las audiencias públicas.

Con el fin de garantizar la participación activa de los colombianos en el proceso de paz, la Mesa conformó una instancia nacida del proceso: el Comité Temático Nacional.

El Comité estaba integrado por miembros de las FARC y de sectores representativos del Estado y tenía la tarea de organizar las audiencias públicas, de evaluar las diferentes propuestas que sobre los temas de la agenda se pusieran a consideración de los colombianos y de informar a la Mesa, de manera directa, los resultados de la participación popular.

La Mesa también decidió la metodología de las audiencias públicas, las cuales se realizaron con resultados positivos. Cerca de quinientos ciudadanos expusieron sus iniciativas sobre el primer aspecto escogido por la Mesa: cómo generar empleo e impulsar el desarrollo económico del país. Muchos ciudadanos más, de todas las tendencias, participaron activamente en este mecanismo.

Ciudadanos del común y representantes de los gremios y los grupos económicos del país, de las universidades, de las centrales obreras, de los sectores cooperativo, de servicios públicos y de las mujeres, entre otros, presentaron sus iniciativas, lo cual enriqueció la labor de la Mesa en el estudio de la agenda.

Para garantizar y promover esa participación, el Gobierno construyó en Los Pozos, inspección de San Vicente del Caguán (Caquetá), las instalaciones necesarias para recibir a los participantes en las audiencias y, al mismo tiempo, facilitar las sesiones de la Mesa y del Comité Temático, teniendo en cuenta que esta era la sede principal del proceso de paz.

Toda la logística y la metodología para el proceso se acordaron en un corto periodo de tiempo. Ya existía un lugar para negociar y una

agenda sobre la cual discutir. Los acuerdos de metodología definieron la forma como se realizarían las discusiones y el orden para avanzar. Ya todo estaba listo para el paso siguiente.

El viaje a Europa: propósitos e implicaciones

Dentro de la estrategia diseñada, un punto importante consistía en buscar la manera de abrir la mente y la visión de la guerrilla, en especial de las FARC. Había que encontrar una forma audaz y distinta de decirles que el mundo era otro y que ninguna nación aceptaba el uso de la violencia.

El 1 de febrero de 2000, en una delegación conjunta, la comisión negociadora de las FARC y el Gobierno comenzaron un viaje de cerca de treinta días por varios países de Europa: Suecia, Noruega, Italia, El Vaticano, España, Suiza y Francia. En este viaje se pretendía mostrarle el mundo a la guerrilla y, al tiempo, mostrarle lo que esta era a un mundo que aún creía que se trataba de un grupo políticamente estructurado y con “nobles ideales”.

Un grupo de guerrilleros encabezado por Raúl Reyes inició esta cita con el mundo actual. Por parte del Gobierno, además de algunos de los negociadores, participaron en el viaje Luis Carlos Villegas, presidente de la ANDI, así como parlamentarios de distintos partidos.

Como representante del Gobierno, el entonces alto comisionado para la Paz, Víctor G. Ricardo, y su equipo, junto con los guerrilleros que los acompañaban, expusieron ante distintas autoridades el proceso de paz y el Plan Colombia. En el recorrido por Europa, los portavoces de las FARC en las negociaciones —Raúl Reyes, Simón Trinidad y Fabián Ramírez— iniciaron un trabajo para conocer modelos económicos y sociales de países europeos en una pretensión del Gobierno Nacional por brindarles referentes y una mirada más contemporánea del mundo como fundamento para una discusión en la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación.

Ricardo destacó a la prensa que el viaje había facilitado una “mayor construcción de confianza entre los integrantes de la Mesa de Diálogo y Negociación, que es fundamental para convalidar la negociación” (Caracol Radio, 2000). Durante la gira los delegados del Gobierno —en total diez representantes del Gobierno, del Congreso y del sector privado— y los del grupo guerrillero —siete en total— empezaron

a profundizar sobre asuntos políticos, económicos y sociales de la “Agenda común” acordada en mayo, los cuales habían sido priorizados en el primer bloque de negociaciones formales del proceso de paz, en enero de 1999.

La gira por Europa ayudó a fortalecer la confianza entre las partes —fundamental para la consolidación de los acuerdos—, a que los negociadores tuvieran una visión más amplia que les permitiera dejar a un lado posiciones radicales y a que el mundo comprendiera que el conflicto colombiano requería de una salida negociada y que la guerrilla nada obtendría con el uso de la fuerza.

Durante el viaje se avanzó de manera significativa en la discusión de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y se puso de manifiesto la necesidad de que la Mesa recibiera asesoría de la Cruz Roja Internacional en esos temas.

El grupo de negociadores Gobierno-FARC dio un parte positivo del viaje y confirmó que había un decidido respaldo internacional para Colombia y para el proceso de paz. Por ello, los miembros del grupo reafirmaron la importancia de la participación de la comunidad internacional dentro de los límites de la libre autodeterminación de los pueblos.

El 26 de febrero de 2000, la comitiva regresó a Colombia. Los voceros de las FARC se internaron nuevamente en San Vicente del Caguán, en la Zona de Distensión.

Es imposible negar que este viaje causó molestias en la sociedad. Nadie entendía cómo el Gobierno llevaba a Europa a un grupo de guerrilleros mientras en el país las FARC seguían cometiendo ataques contra la población. Es posible que el Gobierno se haya equivocado en el manejo de las comunicaciones sobre el tema, pero el fondo del asunto estaba claro y era de enorme utilidad para el proceso y para la estrategia del Gobierno: el mundo conoció la realidad sobre las FARC, y los miembros de este grupo, a su vez, vieron que en el mundo el uso de la violencia no tenía cabida.

Nueva etapa del proceso: hacia el cese de fuegos

El proceso iba avanzando a pesar de no ser un jardín de rosas, en medio de amenazas y continuas provocaciones que hacían muy vulnerables los diálogos. No obstante, había llegado el momento de

exigirles a las FARC que asumieran una actitud decididamente pacifista mediante el cese de fuegos.

Abordar este tema era indispensable para brindarle legitimidad al proceso y entregarle al país una demostración de paz, lo que implicaba un nuevo tono en las negociaciones. Fue entonces cuando el presidente Andrés Pastrana notificó a las FARC que el proceso de paz solo continuaría si se lograba poner fin a las hostilidades, lo que incluía la terminación del secuestro y los ataques contra las poblaciones y la infraestructura del país.

El tema del cese de fuegos y de las hostilidades fue planteado por primera vez entre el Gobierno y las FARC en abril de 2000, seis meses después de instalada la Mesa de Diálogo.

Aunque las FARC habían dicho desde un principio que era mejor avanzar en un 80% de la "Agenda común" antes de tratar el tema, ante la persistencia del Gobierno, el 12 de abril la Mesa anunció: "Se inició un intercambio de ideas acerca del cese de fuegos y de hostilidades. El tema está sobre la Mesa y requiere del análisis detallado, prudente, discreto y cuidadoso, teniendo en cuenta las experiencias del pasado" (Presidencia de la República de Colombia y FARC-EP, 2000a).

La decisión de abordar el tema del cese de fuegos fue una de las más importantes de la Mesa de Negociación, pues con ello se buscaba lograr lo que no había sido posible en los intentos frustrados del pasado de adelantar un proceso de paz.

El 31 de mayo del año 2000, la Mesa fijó el 3 de julio como la fecha para el intercambio formal de propuestas sobre el tema. Las partes las entregaron en sobres cerrados para que cada una analizara lo pertinente. Después del intercambio, el Gobierno y las FARC se dieron "un término prorrogable de un mes para estudiar internamente las propuestas" antes de volver a encontrarse para tratar el tema (Presidencia de la República de Colombia y FARC-EP, 2000b).

Es muy importante resaltar que los representantes del Gobierno y la cúpula militar sostuvieron una multitud de reuniones de las cuales se obtuvo como resultado la propuesta que los negociadores llevaron a la Mesa. Este fue un buen ejemplo del trabajo conjunto del Gobierno y de la participación de los militares en el proceso de paz.

No obstante, y debido a una serie de inconvenientes que afectaron el proceso, en su mayoría causados por las FARC, solo hasta el siguiente

mes de febrero, con la firma del acuerdo de Los Pozos, se retomó el tema (Presidencia de la República de Colombia y FARC-EP, 2001a).

Las audiencias públicas

Dos rasgos fundamentales caracterizaron el modelo de negociación de la Administración Pastrana: de un lado, la aceptación de establecer el diálogo y la negociación en medio de la confrontación militar —exceptuando la zona desmilitarizada— y, de otro, la realización de audiencias públicas transmitidas por televisión, las cuales tenían como fin hacer público y visible el proceso de paz.

La Ley 489 de 1998, en su artículo 32, definió las audiencias públicas como una de las acciones necesarias para involucrar a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, a partir de los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública.

En el Caguán se habilitaron espacios de participación en medio de las conversaciones entre los negociadores nombrados por el Gobierno y los de la guerrilla. Durante esta apertura, más de veinticinco mil delegados pudieron hacer sus propuestas en representación de distintos grupos y sectores sociales. Las ideas eran comunicadas al Comité Temático, que fue creado con el objetivo de generar insumos para la Mesa de Negociación. También hicieron parte los partidos políticos y los gremios económicos, que se sumaron mediante un acuerdo de apoyo al proceso. Finalmente, este contó con la participación de representantes de Gobiernos europeos y americanos, en calidad de observadores o facilitadores, así como de representantes del secretario general de las Naciones Unidas y de varias agencias de la ONU.

Aunque fue un ejercicio valioso de participación, se quedó corto. La agenda de negociación fue discutida en muchos puntos pero no se logró concretar un acuerdo específico sobre ellos. La Mesa de Diálogo y el Comité Temático se volcaron en intercambios académicos sobre las políticas de empleo o de seguridad social y sobre el tema de los cultivos ilícitos, mientras que en la mesa paralela, dirigida por Manuel Marulanda, se trataban temas cruciales en torno a la guerra, entre los cuales estaba el desmonte de los paramilitares y una propuesta de “canje de prisioneros” que obsesionaba al jefe guerrillero.

El acuerdo de Los Pozos

Después del viaje a Europa y del intercambio de propuestas sobre el cese de fuegos, ya finalizando el año 2000, el proceso entró en un momento crítico a causa de varios hechos puntuales: el secuestro de un avión para llevarlo a la Zona de Distensión, las crecientes quejas sobre el abuso de las FARC en esta región y el congelamiento del proceso, anunciado en noviembre por la guerrilla.

Finalizando el mes de enero de 2001 y a pocos días de terminar el plazo de la Zona de Distensión, el presidente Pastrana le propuso públicamente a Marulanda una reunión en la Zona para definir la suerte del proceso.

Fue así como durante el 8 y el 9 de febrero Pastrana, el alto comisionado para la Paz y su equipo permanecieron en la Zona de Distensión y se reunieron con Manuel Marulanda y sus hombres. De estos dos días surgió el llamado acuerdo de Los Pozos (Presidencia de la República de Colombia y FARC-EP, 2001a), mediante el cual se encauzó el proceso en un nuevo derrotero.

En el acuerdo de Los Pozos se estableció la necesidad de avanzar en la discusión del cese de fuegos, acelerar las reuniones de la Mesa para buscar acuerdos sobre los temas de la agenda, agilizar las discusiones sobre el acuerdo humanitario y fortalecer la participación internacional; además, se creó la Comisión de Notables, conformada por dos delegados de las FARC y dos delegados del Gobierno, cuyo objetivo consistía en diseñar una hoja de ruta para el proceso. Con estas determinaciones el proceso se descongeló y tomó un nuevo aire.

Con prontitud se inició el trabajo de la Comisión de Notables, quienes de manera independiente a la Mesa de Negociación se reunieron en múltiples ocasiones hasta terminar una hoja de ruta para el proceso, la cual posteriormente daría lugar al acuerdo de La Sombra (Presidencia de la República de Colombia y FARC-EP, 2001b).

Las reuniones de los negociadores y del Comité Temático se volvieron mucho más frecuentes y por un largo periodo de tiempo no se presentaron mayores interrupciones. La comunidad internacional fue mucho más activa en su rol de acompañamiento y la participación de los partidos políticos también se incrementó con la creación del Frente Común por la Paz y contra la Violencia. Las negociaciones sobre el cese de fuegos se retomaron, al igual que las discusiones sobre

los soldados y policías secuestrados. La búsqueda de una solución se veía más cercana.

Del canje de prisioneros a un acuerdo humanitario basado en el DIH

Desde el inicio del proceso, las FARC habían lanzado la propuesta de realizar un “canje” de prisioneros de guerra. Según ellas, cerca de cuatrocientos soldados y policías que tenían secuestrados eran “prisioneros de guerra” y para su liberación exigían que un número igual de guerrilleros presos, de rangos equivalentes a los de los militares retenidos, fueran puestos en libertad.

Para esta discusión la guerrilla encargó del tema al propio Marulanda y al Mono Jojoy, quienes plantearon el desarrollo de una mesa de negociación paralela en la cual solo estarían ellos dos y el comisionado para la Paz.

La propuesta del llamado “canje de prisioneros” tenía una larga historia, originada años atrás, durante el Gobierno de Samper, con la liberación unilateral por parte de las FARC de soldados secuestrados. Según Marulanda, esta propuesta había sido formulada o promovida por el Partido Comunista Italiano y tenía como trasfondo la supuesta generación de condiciones legales para obtener la beligerancia.

Este tema fue muy polémico. En el Gobierno se debatieron todas las alternativas, pues era mandatorio buscar una solución al secuestro infame de tantos soldados y policías. Nunca se descartó el rescate militar y nunca se dejó de trabajar en una solución similar, pero las condiciones eran difíciles y la determinación era privilegiar la vida de los secuestrados. Por otra parte, como en una ocasión le dijo el comisionado Gómez a Marulanda, el canje propuesto por las FARC “no es viable ni ética, ni política, ni jurídicamente”.

Después de casi dos años de discusiones, y gracias a las opiniones de la cúpula militar, se diseñó una fórmula basada en la aplicación del DIH con la cual se lograban superar las dificultades legales y morales que tenía la propuesta de las FARC. Fue así como el Gobierno le propuso a la guerrilla el llamado “acuerdo humanitario”, con el cual se logró que el grupo insurgente modificara de manera importante su posición.

Las discusiones de este acuerdo se llevaban a cabo en la mesa paralela y en jornadas diferentes a las de la mesa principal. Para Marulanda

este era un tema prioritario y tenía que demostrar que él negociaba correctamente frente al Gobierno. Después de largas jornadas, el 2 de junio de 2001 se firmó un histórico acuerdo en el cual se daba aplicación a normas del DIH para permitir la libertad de más de trescientos cincuenta hombres secuestrados a cambio de la liberación de trece guerrilleros enfermos que se encontraban en las cárceles, ninguno de los cuales había cometido delitos de lesa humanidad ni ocupaba posiciones de mando en la guerrilla.

Este fue un acuerdo importante. Lograr la libertad de tantos hombres secuestrados era un hecho sin precedentes. Para quienes participamos en este evento, fue además uno de los momentos más emocionantes del proceso. Entregarle estos hombres de vuelta a sus familias es un orgullo que permanece de por vida.

4. Temor por la paz: una hoja de ruta y el final de un sueño

El acuerdo de los Notables

Después de la liberación de los soldados y policías se produjeron algunos hechos de relevancia que dieron inicio a un sendero tortuoso. Las FARC secuestraron a Alan Jara y a tres cooperantes alemanes en el Cauca, con lo cual infringieron los emblemas de las Naciones Unidas. Además, la guerrilla violó lo acordado y reveló su propuesta de cese de fuegos, lo que obligó al Gobierno a hacer lo mismo.

Sin embargo, los esfuerzos continuaron. En septiembre de 2001 la Comisión de Notables expuso sus recomendaciones a la Mesa de Negociación y esta a su vez los dio a conocer a la opinión pública. En el documento presentado se diseñaba una hoja de ruta para el desarrollo del proceso, la cual partía de la premisa según la cual la negociación se debía hacer sin conflicto de por medio. Así, esta nueva hoja de ruta implicaba cambiar el orden de la negociación de tal forma que la discusión de cese de fuegos y hostilidades pasara a primera línea.

¿Hasta dónde se debe llegar en la negociación con la insurgencia? Este fue uno de los principales cuestionamientos que hizo el informe. Además, el documento propuso los pasos a seguir una vez la violencia se suspendiera y estableció los mecanismos de ratificación popular de los acuerdos a que se llegara. Este documento marcó una metodología clara y precisa para llegar a un acuerdo de paz. Fue un aporte

valioso y significó un avance a un punto al que la guerrilla no pensó llegar jamás.

Los Notables no dieron rodeos para recomendar un cambio radical en el esquema de negociación. Plantearon la propuesta de un acuerdo de seis meses de cese de fuegos bilateral durante el cual se analizaría la agenda para la paz con el fin de fijar posiciones claras a partir de las cuales plantear la posibilidad de una nueva constituyente. Esta propuesta contribuyó a la firma del acuerdo de San Francisco de la Sombra el 5 de octubre (Presidencia de la República de Colombia y FARC-EP, 2001b). Lamentablemente, fue un salvavidas que llegó tarde y que no permitió rescatar el proceso debido a que la Mesa de Diálogo estaba en su punto más bajo de respaldo político. No obstante, la Comisión de Notables tuvo el valor de plantear las bases para el rediseño de la agenda hacia la solución política del conflicto, con lo cual se alcanzó el punto más avanzado en los veinte años de búsqueda de un pacto de paz con las FARC.

Pero la dicha no duró tanto. Solo unos días después de darse a conocer el documento de los Notables, la guerrilla secuestró y luego asesinó vilmente a Consuelo Araújo Noguera, esposa del procurador general y exministra de Cultura del Gobierno Pastrana.

El acuerdo de La Sombra

La exministra Consuelo Araújo Noguera fue secuestrada por guerrilleros del Frente 59 de las FARC y poco después asesinada por sus captores, el 29 de septiembre de 2001. Araújo era una figura nacional, líder y defensora del folclore, a quien se le llamaba con el sobrenombre de "La Cacica" por haber creado treinta años atrás la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata junto al expresidente de Colombia Alfonso López Michelsen y al compositor vallenato Rafael Escalona. El festival es una de las fiestas de mayor arraigo popular en Colombia y Araújo gozaba de mucho aprecio en su región. Fue amiga personal del jefe guerrillero Simón Trinidad antes de que este decidiera enlistarse en las FARC.

Ante los graves hechos, el presidente Pastrana condenó el asesinato e impuso mayores controles militares a las fronteras terrestres y fluviales de la Zona de Distensión.

Aun así, el Gobierno continuó con el proceso, con la intención de lograr un acuerdo de paz. De este modo, el 5 de octubre de 2001,

en medio de un escenario de atentados y secuestros cometidos por la agrupación guerrillera, el Gobierno Nacional —representado por Camilo Gómez Alzate, alto comisionado para la Paz, y Juan Gabriel Uribe, en calidad de asesor especial— firmó el acuerdo de San Francisco de la Sombra con las FARC-EP, tras una reunión con la participación de Manuel Marulanda Vélez, Raúl Reyes, Joaquín Gómez, Simón Trinidad, Andrés París, Carlos Antonio Lozada, Jorge Briceño e Iván Ríos (Presidencia de la República de Colombia y FARC-EP, 2001b). El principal punto del acuerdo de La Sombra fue el compromiso de adoptar el documento de los Notables; de este modo, en dicho acuerdo las FARC anunciaron la suspensión de las pescas milagrosas y se definió un cronograma preciso para la negociación del cese de fuegos.

El 7 de octubre de 2001, el presidente Pastrana anunció una prórroga por cien días más de la Zona de Distensión, hasta el 20 de enero de 2002. Pero no llegarían ni el cese de fuegos ni la continuación de los diálogos, sino una sucesión de frustraciones en la búsqueda de la anhelada paz. El 17 de octubre, las FARC rechazaron el diálogo, esta vez aduciendo los controles militares sobre la Zona de Distensión y la supuesta falta de garantías para la negociación. Con esto la guerrilla congelaba de nuevo el proceso.

El final de un sueño

El 23 de diciembre de 2001, el vocero las FARC, Raúl Reyes, dijo en un comunicado que el grupo guerrillero mantendría su decisión de no liberar a los 49 oficiales y suboficiales de la Policía y del Ejército. Ahora las FARC exigían un nuevo acuerdo humanitario para liberar guerrilleros presos.

El 24 de diciembre, el comisionado de Paz, acompañado de Juan Gabriel Uribe, viajó a la Zona de Distensión para reunirse con Marulanda y alguno de los negociadores. Allí se les planteó a las FARC la necesidad de definir si se continuaba o no con el proceso y se las instó a que decidieran si iban a tomar el camino político o preferían continuar con la violencia, los actos terroristas y el narcotráfico. Después de la reunión se abrieron las posibilidades de continuar y se fijó una reunión de la Mesa Nacional de Negociación para la primera semana de enero de 2002.

El 8 de enero de 2002 era el límite de un Gobierno que se lo había jugado todo, absolutamente todo, por la paz. Esa era la fecha decisiva,

el fin de la prórroga del despeje, el día en que se daría la orden a los militares de que ingresaran a la Zona. O la guerrilla descongelaba el proceso y aceptaba que existían garantías, o ese mismo día terminaría el mayor esfuerzo de paz.

Los delegados del Gobierno y de las FARC no lograban avances en las negociaciones. Pasaron diez horas de deliberación y llegó el 9 de enero. La comisión de Países Facilitadores se reunió con voceros de las FARC y trató de evitar el fin del proceso de negociación. Y lo logró.

Sin embargo, ante la negativa de las FARC a avanzar, el comisionado de Paz, Camilo Gómez, les informó a los voceros de la guerrilla que el Gobierno entendía que esta no continuaba en el proceso de paz y que por lo tanto empezaban a contar las 48 horas acordadas para que los insurgentes se retiraran de la zona. Los voceros de las FARC solo creyeron las palabras del comisionado cuando este ratificó la posición del Gobierno frente a los periodistas que cubrían las reuniones.

Las reacciones no se hicieron esperar. En todo el mundo los medios de comunicación anunciaron la terminación del proceso de paz. No obstante, esa misma tarde el delegado especial de las Naciones Unidas y un grupo de embajadores le pidieron al presidente una última oportunidad para salvar el proceso. Entonces el presidente Pastrana se dirigió a los colombianos y dijo: "Se me ha criticado por exceso, pero nunca por falta de generosidad, en mis empeños por lograr la paz. He sufrido la incompreensión de muchos, pero he seguido adelante porque ese era mi compromiso con ustedes y con la nación" (BBC Mundo, 2002). Estas palabras confirmaron que el Gobierno accedía a la petición de la comunidad internacional y otorgaba un plazo de 48 horas para que el grupo encabezado por las Naciones Unidas y por los Países Facilitadores del proceso hiciera el último esfuerzo.

Fue así como, tras intensas reuniones con las FARC, el proceso se salvó. El 14 de enero del año 2002 las conversaciones se reiniciaron. Luego de una declaración de los embajadores y de las FARC, el Gobierno de Pastrana y el grupo guerrillero emitieron un comunicado conjunto desde Los Pozos en el que declararon:

El Gobierno Nacional y las FARC-EP agradecen al Grupo de Países Facilitadores, al Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, al Nuncio Apostólico y al presidente de la Conferencia Episcopal por la

gestión de facilitación adelantada y que permitió sacar adelante el reinicio del proceso de paz.

Esta noche hemos celebrado una primera reunión, en la que hemos acordado iniciar desde el próximo miércoles las discusiones, las cuales contarán hasta el 20 de enero con la presencia de dos delegados del Grupo de Países Facilitadores y del Asesor Especial de la ONU. (*El País*, 2002)

Con el acompañamiento del Grupo de Países Facilitadores, se retomaron los compromisos del acuerdo de La Sombra y se estableció un cronograma para lograr el cese de fuegos antes del 7 de abril.

De esta forma, las discusiones seguían avanzando. Por primera vez las partes habían llegado a un punto muy avanzado de acuerdo y gracias a la aplicación de metodologías de discusión bastante imaginativas, las FARC habían aceptado incluir la suspensión del secuestro como parte del cese de fuegos. La discusión estaba avanzada en más de un 80% y las perspectivas de lograr un cese de fuegos y de hostilidades parecían ser mayores.

Sin embargo, el 20 de febrero de 2002 un frente de las FARC retuvo un avión procedente de la ciudad de Neiva en el que viajaban el senador Jorge Géchem Turbay y otros pasajeros. Liberaron a casi todos los pasajeros, pero secuestraron al senador. Después de este hecho, el presidente Pastrana puso fin al ciclo de incesantes intentos de solución negociada entre la guerrilla y el Gobierno y cerró la puerta de los diálogos de paz. Ese día se terminaron un sueño y uno de los procesos de paz más intensos del mundo.

La sociedad no aguantaba más la burla de la guerrilla. Ella misma se había encargado de cerrarle las puertas a la paz. Marulanda, Reyes, Jojoy y Cano habrían podido dejar como legado la paz, pero prefirieron morir en la selva, en medio de una confrontación que solo ha generado para Colombia sangre y dolor.

REFERENCIAS

BBC Mundo (2002, 10 de enero). Presidente Pastrana: "He hecho lo imposible". Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1752000/1752224.stm

- Caracol Radio (2000, 29 de febrero). Negociadores de Gobierno y FARC evalúan gira por Europa. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/negociadores-de-gobierno-y-farc-evaluan-la-gira-por-europa/20000229/nota/22045.aspx>
- Congreso de Colombia (1997, 26 de diciembre). Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 43.201. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0418_1997.html
- DNP y Presidencia de la República (1998, noviembre). *Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002*. Bogotá: DNP / Presidencia de la República.
- El País* (2002, 14 de enero). Gobierno y FARC reinician diálogos de paz. Disponible en: <http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Enero142002/salva.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1998). *Diplomacia por la Paz* (documento estratégico de la política exterior colombiana, 1998-2002). Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Pastrana, A. (2005). *La palabra bajo fuego*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Presidencia de la República y FARC-EP (1999a, 2 de mayo). *Acuerdo de Caquetania, firmado por el presidente Andrés Pastrana y Manuel Marulanda Vélez de las FARC*. Disponible en: <http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/commedyn.htm#2a>
- Presidencia de la República y FARC-EP (1999b, 6 de mayo). *Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia*. Disponible en: <http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/cpconfaf.htm#Acuerdo7>
- Presidencia de la República y FARC-EP (1999c, 6 de mayo). *Comunicado final de la Mesa de Diálogo*. Disponible en: <http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/commedyn.htm#5>
- Presidencia de la República y FARC-EP (1999d, 6 de mayo). *Por el cambio: encuentro con la Nación* (comunicado de la Mesa de Diálogo y Negociación). Disponible en: <http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/commedyn.htm#4>
- Presidencia de la República y FARC-EP (2000a, 13 de abril). *Comunicado 12 de la Mesa de Diálogo y Negociación*. Disponible en: <http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/commedyn.htm#18>

Presidencia de la República y FARC-EP (2000b, 3 de julio). *Comunicado 19 de la Mesa de Diálogo y Negociación*. Disponible en: <http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/commedyn.htm#25>

Presidencia de la República y FARC-EP (2001a, 9 de febrero). *Acuerdo de Los Pozos* (entre el Gobierno de Colombia y las FARC). Disponible en: <http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/commedyn.htm#15>

Presidencia de la República y FARC-EP (2001b, 5 de octubre). *Acuerdo de San Francisco de la Sombra para concretar y consolidar el proceso de paz* (entre el Gobierno de Colombia y las FARC). Disponible en: <http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/commedyn.htm#42>



Foto portadilla:

Andrés Pastrana en la Cumbre del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, septiembre de 2000.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

2

LA DIPLOMACIA POR LA PAZ*

GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO

El 7 de agosto de 1998, con la posesión como canciller de mi país, se hizo realidad un sueño personal, para el que me había preparado durante muchos años de mi vida. El presidente Pastrana, de quien destaco su amistad, me dio la oportunidad de orientar el diseño de la política exterior de su Gobierno. Fue fácil trabajar con él, por su conocimiento del tema internacional y porque su compromiso con los objetivos propuestos nos permitió ganar la confianza de los dirigentes mundiales.

El momento no podía ser más difícil. Colombia tenía la necesidad de restablecer su credibilidad ante el mundo, minada por el deterioro de su imagen en razón de la crisis política y moral que había vivido en el cuatrienio anterior.

Debíamos reconstruir el consenso interno —que se hallaba debilitado por el ambiente de profunda polarización que existía— y, en forma simultánea, estábamos obligados a emprender una agresiva campaña para superar el aislamiento, comprometer a la comunidad internacional con los propósitos de paz del pueblo colombiano y lograr que las naciones comprendieran de manera objetiva las características de los grupos al margen de la ley que operan en el territorio nacional. Una prioridad evidente, además, era normalizar las relaciones con los Estados Unidos —que se encontraban en el más complejo momento de su

* Algunos apartes de este capítulo fueron tomados del libro *La ilusión posible. Un testimonio sobre la política exterior colombiana* (Fernández de Soto, 2004).

historia — con el fin de avanzar hacia un franco proceso de profundización de la agenda común.

Igualmente, nos veíamos frente a una globalización descontrolada, que exigía novedosas fórmulas de regulación. Pero al mismo tiempo, teníamos la certeza de que no podíamos estar ausentes de la aldea global. Era el tren del porvenir, que se aprestaba a partir sin Colombia de manera inclemente.

Para actuar con presteza sobre ese panorama, no podía haber espacio para la improvisación, porque se trataba de devolverle al país la esperanza y la presencia para ser respetado en los escenarios internacionales, y de defender en los espacios multilaterales puntos estratégicos de interés nacional, como el problema mundial de las drogas, la promoción de los derechos humanos, la defensa de nuestra biodiversidad y las políticas contra el terrorismo y el tráfico ilícito de armas. Por tal razón, iniciamos la construcción de un sueño que felizmente se convirtió en realidad.

La Diplomacia por la Paz fue nuestra guía. La recuperación de las relaciones con los Estados Unidos fue nuestra clave maestra; la solidaridad de Europa y del eje Asia-Pacífico, un desafío permanente; las buenas relaciones con los vecinos, nuestra obsesión; la integración subregional, nuestro anhelo; y la presencia en los foros multilaterales, el instrumento propicio para la defensa del interés nacional.

Un tiempo después de esa apasionante travesía que fue la Diplomacia por la Paz, tengo la certeza de que los colombianos ponderan hoy el verdadero alcance de nuestra estrategia y las realizaciones de ese cuatrienio. Entre otras razones porque la vía escogida por el presidente Pastrana, de negociación política del conflicto armado, que se convirtió en eje de nuestra política exterior, sirvió para demostrar la existencia de una contraparte en la guerrilla, que no tuvo la voluntad real y sincera de avanzar en el camino hacia la paz. Las actuaciones de las FARC sembraron las bases para su completa deslegitimación y aislamiento frente al país y frente a la comunidad internacional, que ya ha entendido, en toda su dimensión, los verdaderos propósitos de estos grupos. A su vez, la política exterior permitió que la sociedad colombiana rodeara al Estado en su búsqueda de nuevas alternativas para la reconciliación nacional.

RESPICE OMNIA

Los retos que tiene la conducción de las relaciones exteriores, en un marco de globalización, exigen criterios de participación internacional mucho más audaces que los del pasado.

Respice omnia —mirar al universo, mirar al conjunto— fue el eje conductor de las acciones de política exterior durante ese periodo y debería ser el principio rector de las próximas décadas, porque recoge con realismo las tendencias presentes de actuación en la escena internacional.

Por ello, ha sido importante la visión de la política internacional del Gobierno del presidente Santos, con una agenda que la diferencia y que al mismo tiempo facilita promover una acción más dinámica y mundial.

En ese sentido, debemos valorar aspectos como nuestra localización geográfica, nuestro apego a la democracia, la riqueza de nuestra biodiversidad y nuestra inserción en las corrientes internacionales de comercio e inversión. Se trata de potencialidades que, entre otras cosas, nos distinguen y nos ayudan a fortalecer la presencia y la capacidad negociadora en los distintos escenarios internacionales en los años por venir.

Este principio —*respice omnia*— describe bien la política de autonomía interdependiente que ejecutamos en el Gobierno de Andrés Pastrana Arango y que, considero, el país debe seguir para defender mejor los intereses nacionales.

EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La comunidad internacional, que desde un primer momento mostró interés en acompañar la reinserción internacional de Colombia y en apoyar su proceso de paz, entendió las complejidades de un conflicto histórico al que se sumó, en la década de los ochenta, el problema mundial de las drogas.

En nuestro reconocimiento de las raíces sociales del conflicto no podíamos cometer la ingenuidad de omitir que las drogas ilícitas irrumpieron en la historia del país nutriéndose de los graves problemas sociales, políticos, económicos y culturales de la sociedad colombiana, y que

contribuyeron a hacerlos aún más críticos. Los tentáculos del narcotráfico —que cruzaron fronteras y contaminaron la vida política, económica y social— corrompieron a las guerrillas, ayudaron al paramilitarismo y afectaron nuestras relaciones con la comunidad internacional.

En la Mesa de Aportantes de Madrid, el 7 de julio de 2000, creo haber sido ilustrativo de lo que ocurría en nuestro país. La siguiente cita textual de mi intervención cobra especial trascendencia porque los planteamientos se hicieron en plena negociación con las FARC y les salen al paso a quienes hablan de un cambio radical en nuestro lenguaje después de la ruptura del proceso de paz con esa organización:

Así, en el centro de las diferentes violencias que azotan a Colombia se sitúa crecientemente el narcotráfico, convirtiéndose a su vez en el gran enemigo de una negociación de paz sólida y estable. A su amparo prospera la delincuencia común y se multiplican los homicidios porque, en sus códigos, la muerte es el procedimiento para quien se sale de ellos. El narcotráfico financia las bandas de sicarios que en campos y ciudades asesinan a sueldo; corrompe a agentes del Estado que, de manera aislada, cometen acciones criminales que violan los derechos humanos; crea y patrocina grupos de autodefensas; y, por supuesto, financia crecientemente a los grupos insurgentes, que se lucran del negocio cuando cobran a los narcotraficantes por la protección de sus cultivos, o cuando, en casos específicos, entran en fases del negocio criminal.

Aunque al finalizar el Gobierno del presidente Pastrana la opinión pública se encontraba desencantada —en gran medida como consecuencia de la estrategia equivocada de la guerrilla y de su falta de voluntad real para afrontar las negociaciones de paz—, lo cierto es que durante la campaña presidencial eran cada vez más visibles las manifestaciones de la sociedad que exigían una solución al conflicto y un fin a las hostilidades en contra de la población civil, manifestaciones que habían adquirido el carácter de mandato popular. Así se expresó en el voto del Mandato por la Paz que se celebró de manera simultánea con la elección popular de alcaldes en octubre de 1997.

Se equivocan quienes sostienen que nuestro diagnóstico siguió directrices dictadas desde Washington, como quisieron hacerlo ver algunos análisis bastante simplistas. En realidad, se trató de una orientación estratégica liderada desde el alto Gobierno con el claro propósito

de convertir los esfuerzos por la paz de Colombia en un asunto de interés multilateral. El mensaje en este sentido fue claro: la comunidad internacional estaba en la obligación de apoyar el proceso de paz porque la droga, que no es responsabilidad única de Colombia, había nutrido el conflicto interno desde hacía varias décadas. Lo que hizo el Gobierno fue poner las cartas sobre la mesa para que los países amigos y la comunidad internacional en general se hicieran parte activa de la solución, con estricto respeto de los principios de autodeterminación y no injerencia en los asuntos internos, y en el ejercicio de la corresponsabilidad en la lucha contra el problema mundial de las drogas.

La iniciativa política en las negociaciones dependía del Gobierno colombiano. A la comunidad internacional solo le correspondía un papel de asistencia, según las peticiones que le formularan el Gobierno colombiano y la misma dinámica del proceso.

La gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta materia se orientó a profundizar una activa interlocución con los organismos políticos y financieros internacionales y con la comunidad internacional, a fin de avanzar en la presentación de nuestra política de paz y del Plan Colombia.

Václav Havel¹ afirmó que la salvación de la política se dará cuando esta se defina como “el arte de decir la verdad” y el político sea, por consiguiente, aquel “que dice siempre la verdad”. Esa fue mi tarea como canciller ante la comunidad internacional y ante los colombianos.

Por ello adoptamos la Diplomacia por la Paz como la estrategia central de esos años, para aceptar con sinceridad frente al mundo el grave conflicto interno que atravesamos —y para aceptar, además, que ese conflicto fue en parte causado y en parte transformado por la alta capacidad del narcotráfico para perturbar la paz y los fundamentos de la sociedad—; pero también para reconocer, con franqueza y generosidad, que Colombia no puede lidiar sola con esas dificultades, cuya solución estructural se encuentra atada, en forma inexorable, a una agenda multilateral y de alcance global.

Bajo este enfoque, la estrategia de la Diplomacia por la Paz se convirtió en la gran oportunidad para conseguir aliados y convocar

¹ Este político, escritor y dramaturgo checo vivió entre 1936 y 2011. Fue el último presidente de Checoslovaquia y el primero de la República Checa.

nuevos socios en el camino hacia la visión de nación deseable que nos habíamos trazado. El Plan Colombia se erigió, entonces, como cimiento fuerte para canalizar la cooperación internacional sobre una base planificada y programática.

Se puede discutir, como en efecto se hizo en diversos medios especializados, sobre la pertinencia del diagnóstico y la orientación de la estrategia.² Pero los resultados del cuatrienio en materia de política exterior se encuentran a la vista para señalar con toda claridad la estrecha relación entre el balance inicial, los propósitos trazados y los logros alcanzados.

La sinceridad y la oportunidad con la cual planteamos la responsabilidad en el problema mundial de las drogas ilícitas nos permitió obtener recursos financieros de los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, al igual que el apoyo de los organismos internacionales de crédito y la cooperación técnica de América Latina, como nunca antes en la historia de la diplomacia colombiana.

Como bien lo reconocen los observadores de la política exterior, tal vez lo más importante de este proceso fue que logramos superar con los Estados Unidos una agenda centrada casi de manera exclusiva en el narcotráfico —visto como un problema estrictamente de seguridad hemisférica—, para así poder avanzar hacia la construcción de apoyo a las estrategias sociales, de fortalecimiento institucional y de desarrollo alternativo que han sido el fundamento del Plan Colombia. Así mismo, contribuimos efectivamente a la generación de oportunidades y a la apertura de mercados a los productos colombianos, y, por otra parte, logramos que la Unión Europea entendiera que su postura en torno a la democracia y a los derechos humanos caería en el vacío si optaba por el enorme riesgo de mantener una posición ambigua frente a los grupos insurgentes, que no supieron acoger la vía política que les ofreció el Estado colombiano y en cambio prefirieron continuar por el camino del

² Véanse, por ejemplo, los números 49 y 50 de *Colombia Internacional*, la publicación del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes; *Síntesis 2000* y *Síntesis 2001* (Restrepo, 2000 y 2001), de la serie *Síntesis* del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (Iepri); y más recientemente, los conversatorios de Fescol en asocio con las universidades Externado, El Rosario y Los Andes sobre la política exterior colombiana (García, 2002; García y Londoño, 2002; Puyo, 2002). Pueden consultarse también los estudios de Cepeda (2002) y Cardona (2001). Este último autor reconoce como un hecho excepcional dentro de la política exterior colombiana la existencia de un documento básico publicado a comienzos del Gobierno Pastrana y que sirvió como orientador de la política de relaciones internacionales del país durante los cuatro años que nos ocupan —se refiere, en efecto, al documento estratégico *Diplomacia por la Paz* (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998), que fue la base del presente capítulo—.

terrorismo y el narcotráfico, constituyéndose así en una grave amenaza para la seguridad global.

De esta manera, obtuvimos apoyo político y profundizamos la cooperación internacional. En ese sentido, nadie duda que el mayor logro del proceso de paz fue su dimensión internacional. Europa se convenció del abandono que estos grupos hicieron de sus ideales de justicia social y de su opción por la violencia salvaje contra la población civil, en la que terminaron compitiendo con los grupos ilegales de autodefensa.

La guerrilla, el terrorismo, el narcotráfico y el paramilitarismo perdieron, todos ellos, la batalla política ante el mundo. La llamada "diplomacia guerrillera" fue vencida por la decisión democrática de recuperar para los colombianos de bien la posibilidad de mostrar su verdadera imagen en el exterior.

El acompañamiento y compromiso de la comunidad internacional fueron categóricos durante el proceso de paz que lideró el presidente Pastrana con los grupos guerrilleros. Tan sólida y contundente en sus razones fue la Diplomacia por la Paz, que logró superar la crisis de la ruptura de las negociaciones y la transformó en abrumadora solidaridad con la defensa de la democracia en Colombia y con su lucha contra el terrorismo.

Pero también es necesario decirlo sin rodeos: sin la Diplomacia por la Paz y su correlato necesario —el compromiso con la promoción de los derechos humanos— no hubiera sido posible el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, otra importante conquista del presidente, quien siempre actuó de manera estratégica en el desarrollo del proceso de paz.

La Diplomacia por la Paz no fue una definición estática de principios y objetivos, sino un proceso en el cual la geografía política y los temas prioritarios se entrelazaban de manera dinámica en función de los intereses del país. En esta estrategia todos los componentes de la política internacional estaban articulados dentro del propósito de contribuir a la paz, entendida no como la ausencia de conflicto, sino como un escenario de democracia, desarrollo y justicia social.

Los balances que algunos académicos hicieron sobre la estrategia de la Diplomacia por la Paz reconocieron los logros obtenidos en este frente de la política exterior colombiana:

[...] el Gobierno colombiano, mediante la *diplomacia por la paz*, logró el apoyo de la Unión [Europea] al proceso de paz y consiguió del bloque europeo el compromiso de recursos, que junto a los recaudados con el establecimiento de una mesa de donantes, compuesta en su mayoría por países europeos, se destinarían a financiar proyectos sociales.

[...]

El gran éxito de la diplomacia de los últimos años [se refiere al periodo de la Administración Pastrana Arango] fue haber vinculado a la comunidad internacional, y en especial a la UE, en el intento de buscar una salida negociada al conflicto. (Puyo, 2002, págs. 407-408)

La diplomacia desplegada con la Unión Europea y su activa vinculación al proceso de paz en Colombia, así como los múltiples pronunciamientos que se hicieron en escenarios multilaterales con respaldos específicos a la estrategia de paz y a sus instrumentos, contribuyeron sin duda a crear un ambiente cada vez más propicio con los vecinos para que aquellos países que inicialmente se habían mostrado preocupados y, en algunos casos, francamente hostiles al Plan Colombia, fueran entendiendo la verdadera dimensión de la estrategia global asumida por nosotros. Este respaldo se manifestó tanto a nivel bilateral como en los distintos escenarios multilaterales y a través de las tres reuniones del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz, en Madrid, Bogotá y Bruselas.

En una dirección similar se pronunció el analista Diego Cardona a propósito de los resultados de la estrategia adoptada con los Estados Unidos: "Un éxito indudable de la política exterior de la Administración Pastrana Arango, es haber logrado durante tres años, que el Gobierno de los Estados Unidos aceptara el tema de la paz como una prioridad de primera línea, pese a las relaciones entre drogas y conflicto" (Cardona, 2001, pág. 55).³

Al inicio de nuestra misión en la Cancillería, se estructuró una propuesta de acercamiento con la comunidad internacional que tenía a la Diplomacia por la Paz como eje de la estrategia y al Plan Colombia como instrumento programático, y podemos decir con satisfacción que no solo logramos movilizar una suma importante de recursos internacionales, sino que además hicimos posible una nueva lectura de la

³ Esta misma opinión ha sido señalada por otros académicos que han sido bastante críticos de la política exterior colombiana en el periodo 1998-2002. Véase, por ejemplo, el texto de Tickner (2000).

compleja realidad interna del conflicto colombiano y, por lo tanto, un acompañamiento informado y realista de la comunidad internacional.

LAS ESTRATEGIAS DEL PLAN COLOMBIA

Las diez estrategias del Plan Colombia, expresadas en la versión oficial que tuvimos oportunidad de presentar ante el Gobierno de los Estados Unidos y que posteriormente presentamos en las reuniones del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia eran las siguientes:

- *Estrategia económica:* ofrecer una fuerza económica viable que contrarreste el narcotráfico, genere empleo y fortalezca la capacidad del Estado para recaudar impuestos.
- *Estrategia fiscal y financiera:* adoptar medidas severas de austeridad y ajuste con el fin de fomentar la actividad económica y recuperar el prestigio tradicional de Colombia en los mercados financieros internacionales.
- *Estrategia de paz:* buscar la solución política del conflicto a través de negociaciones sobre la base de acuerdos de paz con la guerrilla, la defensa de la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos.
- *Estrategia para la defensa nacional:* reestructurar y modernizar las Fuerzas Armadas y la Policía.
- *Estrategia judicial y de derechos humanos:* reafirmar el Estado de derecho y asegurar una justicia pronta, igualitaria e imparcial para todos.
- *Estrategia antinarcóticos:* combatir, sobre la base de la cooperación internacional, en asocio con los demás países involucrados, todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas e impedir el flujo de las ganancias de ese tráfico hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.
- *Estrategia de desarrollo alternativo:* fomentar esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias. Promover actividades de protección ambiental, con el fin de preservar las áreas selváticas y terminar con la expansión de los cultivos ilícitos en la cuenca

amazónica y en los parques naturales, áreas con inmensa biodiversidad y de importancia ambiental vital para la comunidad internacional.

- *Estrategia de participación social*: desarrollar una mayor responsabilidad en los gobiernos locales, incentivar el compromiso de la comunidad en los esfuerzos anticorrupción y ejercer una presión constante sobre la guerrilla y sobre los demás grupos armados con el fin de eliminar la violencia, los secuestros y el desplazamiento interno de individuos y comunidades.
- *Estrategia de desarrollo humano*: garantizar servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad.
- *Estrategia de cooperación internacional*: confirmar los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema mundial de las drogas.

El Plan Colombia representó una oportunidad excepcional para que la comunidad internacional llevase a la práctica el principio de la corresponsabilidad en la solución de asuntos que —como la lucha contra el problema mundial de las drogas, la preservación del medio ambiente, el desarrollo social, los temas de carácter humanitario y la búsqueda de la paz— son de interés compartido. Fue una estrategia integral y también, en su momento, el más ambicioso y coordinado programa de acción social realizado en el país con el propósito de crear nuevas y mejores oportunidades de paz y progreso para los colombianos.

En algunos sectores de opinión surgieron ciertos interrogantes por el apoyo que el Gobierno de los Estados Unidos le ha dado a Colombia en su lucha contra el narcotráfico. Este apoyo no es nuevo. El país desde hace varios años adelanta una alianza estratégica para vencer a este enemigo común. El argumento que se escuchó es que la asistencia en este campo podría significar una escalada en la confrontación interna, y con ligereza se afirmó que Colombia podría convertirse en otro Vietnam. Ni el Gobierno de Colombia ni el de los Estados Unidos consideraron jamás esa posibilidad, aun en las circunstancias más extremas. Y ni la opinión pública estadounidense y europea, o lo que es más importante, ni nuestro pueblo, lo permitirían, como ha quedado en evidencia en los últimos años.

En medios políticos e intelectuales del país se convirtió en una auténtica leyenda la existencia de dos y hasta tres versiones encontradas del Plan Colombia, que incluían supuestos cambios de última hora en la versión traducida al inglés. Se habló inclusive de presiones de los Estados Unidos en la redacción final del texto, en un extraño esfuerzo por desvirtuar las gestiones realizadas por el Gobierno colombiano. Pero lo cierto fue que solo existió un documento que, por obvias razones, se ajustó para su posterior presentación y aprobación por el Congreso norteamericano. La versión original puesta a consideración de los Estados Unidos fue la misma que se puso a consideración de la Unión Europea, con los naturales énfasis exigidos por esta comunidad de países, de acuerdo con sus expectativas de cooperación. Todo lo demás fueron vanas especulaciones.⁴

LA RECONSTRUCCIÓN Y NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS

En la tradición diplomática del país, la alianza política, económica y comercial con los Estados Unidos ha sido una política de Estado. Por tal razón, en nuestra agenda de política externa entendimos el carácter urgente que entrañaba el restablecimiento de las relaciones con Washington, dentro de un marco de autonomía, como condición necesaria de una estrategia de nueva inserción internacional.

La visita de Estado que realizó el presidente Pastrana a los Estados Unidos en octubre de 1998 —la cual no tenía antecedentes en la historia de la política exterior con esa nación— significó el comienzo de una nueva era en las relaciones bilaterales marcada por la diversificación de la agenda. Su propósito fundamental fue preservar el diálogo y fortalecer los lazos de comercio, inversión y cooperación entre los dos países.

Se aspiraba entonces a la inauguración de una etapa de cooperación y mutuo entendimiento que permitiera obtener una completa normalización de las relaciones bilaterales, lo que haría posible un alto

⁴ Para una discusión adicional sobre las estrategias del Plan Colombia, véase en el capítulo "El Plan Colombia" la sección "El fortalecimiento estatal" (págs. 151-153) (N. de los Eds.).

perfil y una gran fluidez del diálogo en todos los campos, para ampliar de forma efectiva la agenda de trabajo.

Especial importancia otorgamos dentro de la agenda comercial —la cual también era prioritario reactivar— a las gestiones para obtener, en asocio con los demás países beneficiarios, la extensión y ampliación de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés), cuya vigencia culminaba en el mes de diciembre de 2001. Esta concesión constituye, sin lugar a dudas, el reconocimiento político a los esfuerzos en la lucha dedicada contra el tráfico de drogas ilícitas.

El ejercicio diplomático con los Estados Unidos obedeció a una agenda que acordamos en su integridad con el presidente y con el embajador Luis Alberto Moreno, quien la ejecutó con lujo de competencia para lograr la consolidación de las mejores relaciones de nuestra historia bilateral.

Los doce encuentros de los jefes de Estado, sin precedentes en la historia del país; la intensificación de los diálogos de carácter político y comercial con el Ejecutivo y el Legislativo de los Estados Unidos; y la materialización de los mecanismos institucionales de cooperación son ejemplos de la dinámica alcanzada.

El país se convirtió en el tercer receptor de ayuda de los Estados Unidos, y el paquete de cooperación que se ha recibido hasta la actualidad es significativamente superior al de 1998.

En los medios académicos y políticos de Colombia suelen minimizarse, con alguna frecuencia y de manera un tanto mezquina, los logros alcanzados durante esos cuatro años de restablecimiento y normalización de nuestras relaciones con los Estados Unidos.

Algunas aproximaciones académicas encontraron en este proceso la concentración del país en el principio de *respice polum* —mirar a la estrella del norte—, que formuló durante la segunda década del siglo XX el presidente Marco Fidel Suárez (1918-1922),⁵ en oposición al

⁵ En *El Derecho Internacional en los "Sueños de Luciano Pulgar": doctrinas internacionales*, el presidente Marco Fidel Suárez, un colombiano visionario del siglo XX, rubricó uno de los momentos de mayor profundidad, pero también de mayor pragmatismo en el derecho internacional de nuestro país, al expresar las siguientes reflexiones: "Cuando el tratado del 6 de abril de 1914 fue sometido a las cámaras legislativas, me atreví a decir que Colombia debía abrazar como lema o cifra de su conducta internacional la frase 'miremos al polo', referente a los Estados Unidos, cuyas relaciones tienen que ser para nosotros las primeras y unas de las más atendidas, por motivos evidentes. Entonces fui injuriado por la ignorancia y por el odio gratuito, fundidos en el horno del irrespeto y atizados por estímulos incomprensibles, especie de barbarie que viene dañando y escandalizando a la nación desde hace mucho tiempo [...] ¿Qué tenía de malo aquella proposición? Todas las naciones que obran por sistema y someten a un plan su conducta exterior, observan

principio de *respice similia* — mirar a los semejantes —, que acuñó el presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) a comienzos de los años setenta, cuando concluían sus funciones como ministro de Relaciones Exteriores de la Administración Lleras Restrepo (1966-1970).⁶ Estas evaluaciones fueron, sin embargo, demasiado simplistas, porque en realidad la importancia que otorgamos al restablecimiento de las relaciones con los Estados Unidos la desarrollamos en el marco del principio ya explicado —*respice omnia*: mirar al universo, mirar al conjunto—, el cual, como ya señalé, fue la base de nuestra gestión al frente de la Cancillería de San Carlos.

Otros académicos con posiciones mucho más ambiguas indicaron que la incidencia del Gobierno del presidente Pastrana en la reorientación de las relaciones con los Estados Unidos fue mínima porque, a su juicio, Colombia no es un país estratégico para la política exterior norteamericana y, además, porque hasta 1998 las relaciones estaban en un punto tan bajo que, a partir de entonces, cualquier intervención diplomática podría ser favorable. No obstante, esas mismas posiciones reconocieron que estaban dadas todas las condiciones para que el Gobierno del presidente Clinton cambiara de actitud con la llegada a la Presidencia de Colombia de un mandatario con una gran legitimidad nacional e internacional y, al mismo tiempo, le concedieron todo crédito a la estrategia diplomática desplegada en Washington, para aprovechar el nuevo ambiente generado en el Ejecutivo y el Legislativo de ese país.⁷

En todo caso, estas aproximaciones críticas omitieron dos hechos que quiero resaltar. En primer lugar, se olvidaron de la importancia que, en efecto, se concedió en los Estados Unidos al papel regional y hemisférico de Colombia. Y en segundo lugar, pasaron por alto la capacidad que preservó nuestra Cancillería para mantener una posición independiente frente a los Estados Unidos en asuntos estratégicos de política exterior y en diversos foros multilaterales, cuando estuvieron en juego los intereses del país.

esa política de síntesis claras, desde el 'Delenda est Carthago' de los romanos, hasta el 'Avanzar siempre a Constantino-pla' de los rusos. Sólo los pueblos que viven con el día no piensan en el mañana' (Suárez, 1955, págs. 80-81).

⁶ Véase, por ejemplo, Cardona (2001).

⁷ Entrevista concedida en el año 2002 por Arlene Tickner, en ese entonces directora del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes, en el marco de una serie de consultas a intelectuales y académicos en torno al balance de la gestión de la Cancillería de San Carlos en el período 1998-2002.

Un informe independiente del año 2000, patrocinado por el Consejo de Relaciones Internacionales y la Comisión de Diálogo Interamericano, ilustró en toda su dimensión este hecho, al explicar cinco razones por las cuales consideró que el deterioro en las condiciones económicas, políticas y sociales de Colombia, como consecuencia del conflicto interno, tendrían un gran impacto sobre los intereses nacionales de los Estados Unidos (Graham, Scowcroft y Shifter, 2000):

- Entre el 80% y el 90% de la cocaína y cerca de las dos terceras partes de la heroína consumidas en los Estados Unidos son producidas en Colombia. En consecuencia, los esfuerzos para tratar con la demanda y la oferta de estos productos involucran necesariamente la voluntad conjunta de ambos países.
- El deterioro de Colombia podría transmitir inestabilidad y conflictos más allá de sus fronteras; así lo revelaron las frecuentes incursiones de grupos paramilitares y guerrilleros en los países vecinos. Por el contrario, una Colombia fortalecida significaría una región andina fuerte y un hemisferio occidental con un futuro despejado.
- Todavía hay riesgos en las estructuras institucionales de Colombia que podrían incidir en el mayor deterioro de los derechos humanos y de la democracia, con posibles impactos en la seguridad y la prosperidad de la comunidad hemisférica.
- Colombia es un importante socio comercial de los Estados Unidos. Es la cuarta economía de América Latina y el quinto mercado de exportación. Por lo tanto, una Colombia dinámica en su economía sería, sin duda, un buen mercado para consumo, comercio e inversión.
- Colombia se ha convertido en uno de los países con mayor flujo de migración hacia los Estados Unidos. Esta tendencia, que podría duplicarse en un escenario de mayor deterioro de las condiciones del país, confirma la importancia que este problema representa para los Estados Unidos.

Se puede o no estar de acuerdo con estas razones, pero no se puede soslayarlas —como pretendieron hacer algunos analistas de nuestras relaciones exteriores—, en especial si se considera que las anteriores

afirmaciones provienen de un organismo consultivo del Ejecutivo y el Legislativo norteamericanos.

De otro lado, las críticas a la estrategia de restablecimiento de las relaciones de Colombia con los Estados Unidos no tuvieron en cuenta —salvo en contadas excepciones— la autonomía con la que nuestro país se condujo en cuestiones que son de principio y, por tanto, de sumo interés para la política norteamericana. Basta mencionar cuatro ejemplos muy concretos: a) las votaciones de Colombia sobre derechos humanos en Ginebra, en particular en el caso de los derechos humanos en Cuba; b) nuestra posición sobre Palestina, que incluyó nuestros votos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; c) los evidentes desacuerdos que tuvimos con ocasión de la Conferencia sobre Armas Pequeñas y Ligeras, en la que finalmente se abrió camino la tesis sustentada por Colombia; y d) las múltiples oportunidades en que nos distanciamos en la discusión alrededor de los temas ambientales, especialmente en aquellas conferencias que Colombia tuvo oportunidad de presidir. En estos y en otros escenarios ejercimos el derecho al disenso en los casos en que consideramos que era del interés nacional colombiano, sin distanciarnos de los Estados Unidos.

Uno de los actos en los que se demostró con mayor firmeza la autonomía de la política exterior colombiana en relación con los Estados Unidos lo constituyó la visita de Estado del presidente Pastrana a Cuba entre el 14 y el 17 de enero de 1999, sin que esta actuación autónoma de nuestro país hubiera provocado ninguna confrontación con el Gobierno norteamericano.

De esta manera, al concluir el Gobierno del presidente Pastrana, como pocas veces en las últimas décadas, Colombia había alcanzado unas excelentes relaciones con los Estados Unidos y, al mismo tiempo, con Cuba.

EL COMPROMISO DEL PRESIDENTE CLINTON

En nuestro primer encuentro con el presidente Clinton, el 3 de agosto de 1998, el presidente electo Andrés Pastrana le dio a conocer nuestro interés en que el Gobierno de los Estados Unidos brindara apoyo a una especie de Plan Marshall para Colombia que habíamos propuesto

a lo largo de la campaña electoral y que se sustentaba en cuatro pilares fundamentales: el desarrollo de un plan de emergencia social para superar las profundas inequidades del país; la recuperación del monopolio efectivo de la fuerza como condición de una sociedad pacífica; la internacionalización de la paz como fundamento para terminar el conflicto; y la solución del problema de los narcocultivos como paso esencial para avanzar en esa dirección. Con esta solicitud iniciamos de manera formal, antes de comenzar el Gobierno, nuestra Diplomacia por la Paz.

El paquete de ayuda de los Estados Unidos, que luego fue bautizado de común acuerdo entre los dos países Plan Colombia, se empezaría a concretar un año después de la reunión entre el presidente Pastrana y el presidente Clinton, la última semana de septiembre de 1999, en la cual hicimos una presentación formal del programa ante la Casa Blanca y esta se comprometió a ponerlo a consideración del Congreso. En efecto, días más tarde, gracias a las acciones adelantadas por el Ejecutivo, el Congreso de los Estados Unidos empezó la evaluación de un proyecto de ley, presentado por los senadores Paul Coverdale y Mike DeWine, para apoyar a nuestro país dentro de la estrategia integrada del Plan Colombia. Sin embargo, esta iniciativa tuvo dificultades para abrirse paso debido al fuerte debate bipartidista que ocurría entonces alrededor de la aprobación del presupuesto para la vigencia fiscal del año 2000. Finalmente, la iniciativa fue relanzada por el presidente Clinton el 11 de enero de 2000, día en el que ratificó su compromiso con Colombia, en los siguientes términos:

Hoy presento al Congreso un necesario paquete de apoyo para asistir a Colombia en los esfuerzos vitales realizados para mantener fuera de nuestras costas las drogas ilegales. Tal apoyo también ayudará a Colombia a promover la paz, la prosperidad y a fortalecer la democracia. Como complemento a nuestros esfuerzos actuales, el paquete de ayuda durante este año y el próximo será de US\$1600 millones.

La posesión del presidente Pastrana en agosto de 1998 le dio a Colombia un nuevo espíritu de esperanza para profundizar su democracia, alcanzar más prosperidad y acabar la larga guerra civil. Sin embargo, un incremento en la producción y el tráfico de droga, aunado a la recesión económica y a la violencia constante, ha puesto en peligro ese progreso.

El presidente Pastrana ha actuado con una atrevida agenda: el Plan Colombia. La propuesta contiene una estrategia sólida y multifacética que los Estados Unidos deben apoyar con suficiente ayuda. Tenemos un interés nacional de peso en reducir el flujo de cocaína y heroína que llega a nuestras costas y en promover la paz, la democracia y el crecimiento económico en Colombia y la región. Dada la magnitud del problema de narcotráfico y las dificultades económicas, ni el Gobierno de Colombia ni sus vecinos pueden asumir solos los costos.

En el año fiscal 2000, una gran parte de nuestra ayuda estará enfocada hacia una única inyección de fondos que conviertan en más efectivas las capacidades de interdicción y erradicación, principalmente en el sur del país. El paquete de ayuda incluye también asistencia para el desarrollo económico, la protección de los derechos humanos y la reforma judicial.

Nuestra ayuda bilateral a Colombia será complementada por agencias multilaterales. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo están considerando millones de dólares en préstamos a Colombia el próximo año. El FMI ha comprometido un fondo de US\$2700 millones para reactivar la economía; continuaremos animando a nuestros aliados para que asistan a Colombia.

Sin embargo, los obstáculos para un mejor futuro son sustanciales. Estimamos que el país requerirá de varios años para sentir los beneficios del Plan Colombia; creo que con nuestro soporte y el de otros donantes, el Plan Colombia puede acelerar el incipiente proceso de recuperación de la economía colombiana. A largo plazo, podemos esperar que sean más efectivos la erradicación de cultivos y el incremento de la interdicción de los cargamentos de drogas ilícitas.

Fortalecer la estabilidad y la democracia en Colombia, así como la lucha contra el tráfico de drogas, está en nuestro interés nacional fundamental. Por eso, con el presidente Pastrana y con nuestro Congreso debemos intensificar e intensificaremos este trabajo vital.

Pienso que estas palabras son tan elocuentes como sus resultados. Con orgullo puedo decir que cumplimos nuestra tarea.

LAS RELACIONES CON FIDEL CASTRO

Las buenas relaciones entre Cuba y Colombia en el curso de esos años no correspondieron, de manera alguna, a hechos aislados. Por el contrario,

se presentaron dos realidades que contribuyeron a fortalecer los nexos entre ambas naciones, en una perspectiva que coincidió en forma plena con los intereses de la política interior y de la política exterior del país.

En primer lugar, con la desaparición de la Unión Soviética, Cuba estimulaba una política exterior con énfasis en mayores vínculos políticos, comerciales y de inversión con países del continente americano, y en particular con los países agrupados en la Comunidad del Caribe (Caricom) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), dentro de los cuales aspiraba a ejercer un importante liderazgo.

Tengo la plena convicción de que en sus relaciones con Cuba, nuestro país logró sacar el máximo provecho de estas nuevas realidades en los cuatro años que nos correspondió orientar los destinos de la política internacional colombiana. La agenda estratégica que impulsamos en cumplimiento de la Diplomacia por la Paz contribuyó de una manera notable a propiciar el acercamiento en la perspectiva de los intereses nacionales, sin perder de vista, desde luego, las expectativas de nuestros interlocutores en la isla. Pero también es preciso destacar las especiales condiciones que tanto Castro como Pastrana generaron, desde dos visiones aparentemente tan distintas, con el propósito de hacer posible un acercamiento sincero y fecundo para ambos países.

Las relaciones francas y abiertas que delinearon Cuba y Colombia a lo largo de esos años tuvieron un afortunado comienzo en la ciudad de Durban, Sudáfrica, el 1 de septiembre de 1998, en vísperas de la reunión de los No Alineados (NOAL), en la que Colombia, a través del presidente Pastrana, hizo entrega oficial de la Presidencia de este movimiento a Nelson Mandela, el jefe de Estado sudafricano.

Entre las delegaciones habían corrido muchos rumores y especulaciones, aparentemente surgidos de fuentes oficiales colombianas, en el sentido de que Colombia se retiraría de los No Alineados con el ascenso al poder de Andrés Pastrana, quien supuestamente iba a presidir un Gobierno de extrema derecha. Este fue el ambiente que encontré cuando llegué a presidir la reunión de cancilleres de NOAL en Durban, previa a la cumbre presidencial. En consecuencia, tuve que ocuparme de desvirtuar esas informaciones en todos los escenarios en los que pude hacerlo.

Más allá de estas especulaciones, que rápidamente fueron neutralizadas, lo realmente importante es que se trataba de la primera presentación del presidente Pastrana en un foro de esta naturaleza, para

anunciarle al mundo los lineamientos de la política internacional del Gobierno y compartir con la comunidad internacional nuestras expectativas alrededor del proceso de paz.

Adicionalmente, era la oportunidad del presidente Pastrana para reunirse con numerosos mandatarios. Desde Colombia preparamos una agenda que nos permitió entrar en contacto con cerca de cuarenta jefes de Estado a lo largo de la cumbre. Pero quisimos dar en esa oportunidad especial importancia al primer encuentro con el presidente Fidel Castro.

Debo destacar la prudencia con que el presidente Castro manejó sus relaciones con Colombia a lo largo de esos años, que nos permitieron consolidar las relaciones con La Habana sin que esto representara ningún deterioro en las relaciones con los Estados Unidos. Todo lo anterior como resultado de ese encuentro casual, que dio lugar a una comunicación que perduró y fue reiterada en todas las reuniones posteriores a la de Durban.

La confirmación del espacio propicio para el diálogo productivo se ratificó en la visita de Estado del presidente Pastrana a Cuba entre el 14 y el 17 de enero de 1999, que tuvo como uno de sus propósitos centrales integrar activamente al presidente Castro en una labor de buenos oficios con los grupos guerrilleros colombianos, con el fin de fortalecer el proceso de paz de nuestro país. Pero también se extendió a otros aspectos decisivos de las relaciones bilaterales como la educación, el comercio, la cultura, la salud y el turismo. Fue esta la primera visita de Estado a la isla de un presidente colombiano en funciones.

Paradójicamente, en los últimos meses del año 2009 el Gobierno cubano, presidido por Raúl Castro, alineó su política en torno al presidente Hugo Chávez con ocasión de la controversia suscitada por la suscripción del Acuerdo de Cooperación Militar con los Estados Unidos de Norteamérica.

VENEZUELA: HISTORIA DE UNOS AMORES DIFÍCILES

Desde la década de los ochenta, en especial luego del conocido incidente de la corbeta *Caldas*, Colombia y Venezuela edificaron con gran

esfuerzo una relación de mutuo beneficio, mediante la consolidación de mecanismos que permitieron dinamizar la agenda bilateral y facilitar la integración. Estos canales institucionales los mantuvimos abiertos aun en los días de mayor dificultad.

Debo reconocer que se presentaron momentos delicados que me correspondió manejar con firmeza, pero también con prudencia y responsabilidad. Con los cancilleres de Venezuela siempre hablé con franqueza sobre la obligación que teníamos de preservar el entendimiento y avanzar en los temas comunes por encima de las divergencias coyunturales. Se equivocan quienes creen que se pueden resolver todos los problemas de dos naciones con tan extenso lindero común y una nutrida agenda binacional. Las dificultades “se administran”, a ellas se les da un tratamiento y se les busca un desenlace favorable. Pero es ingenuo pensar en una solución permanente porque la condición de una “frontera viva” y de una relación plural así lo impone. Eso fue lo que hicimos mediante la preservación de los canales diplomáticos, que siempre manejamos con altura y dignidad.

Se equivocan también quienes consideran, especialmente en algunos sectores de Venezuela, que la solución a su crisis política debería pasar por un endurecimiento de la posición del Gobierno de Colombia. Corresponde exclusivamente a los venezolanos crear los espacios de interlocución para resolver de manera autónoma el destino que quieran para su nación. La diplomacia colombiana no podría sino de manera irresponsable incurrir en el grave error histórico de pretender entrometarse en los asuntos internos del vecino país.

Estoy convencido de que las relaciones deben manejarse dentro del mismo marco de sabiduría y responsabilidad. El ejemplo más visible de su solidez lo demuestra la intensidad del comercio bilateral, que estuvo en permanente ascenso y alcanzó en el 2008 una cifra récord de US\$7289 millones. Sin embargo, las restricciones impuestas por el Gobierno venezolano y, más aún, la meta de comercio cero con Colombia ordenada por el presidente Chávez hicieron que en el 2009 el comercio binacional solo alcanzara los US\$4544 millones —cifra en todo caso nada despreciable—, con una reducción superior a los US\$2700 millones.

Nadie puede dudar que la integración, en condiciones de normalidad política, es el mejor negocio para los dos países, y que los

dos pueblos han derivado grandes beneficios de la diversificación de la industria y del aumento del comercio, factor que ha fomentado el empleo y ha traído bienestar en ambos lados de la frontera.

Por lo anterior, a pesar de no ser el modelo ideal, hay que celebrar el Acuerdo de Complementación Económica suscrito con Venezuela en el año 2012, que remplaza la normativa andina como efecto del retiro de este país de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

La situación con el vecino país durante los últimos meses de la Administración del presidente Uribe fue muy preocupante. Más que el tono desobligante de Chávez con Colombia y su presidente, era evidente una profunda discrepancia ideológica sobre cómo entendemos la democracia y, por supuesto, en la medida en que seamos percibidos como un obstáculo para su proyecto expansionista, será muy difícil mejorar las relaciones.

Por ello, hay que celebrar la decisión del presidente Santos, tan pronto inició su Gobierno, de normalizar las relaciones con Venezuela, sin perder de vista la defensa de los intereses nacionales. En este sentido es bueno recordar lo expresado por el presidente en el prólogo de mi libro *El universo es el límite*, cuando afirmó “[...] la importancia de mantener las mejores relaciones con los vecinos, administrando y no profundizando las dificultades y diferencias y concediendo especial trascendencia al buen manejo y desarrollo de las áreas limítrofes [...]” (Santos, 2010, pág. 24).

Los mecanismos de cooperación con Venezuela no funcionaron por cerca de nueve años: ni la cooperación militar —especialmente la Comisión Bilateral Fronteriza (Combifron)— ni los mecanismos creados para la cooperación en materia de información e inteligencia.

Esa ausencia de cooperación llenó la frontera de criminalidad. Allí han venido ocurriendo hechos graves y la falta de cooperación binacional no contribuye a la solución. A Colombia le llegó el momento de anticiparse a una situación que puede ser muy seria para la estabilidad regional.

Estimo que una delicada equivocación fue no haberse anticipado con diplomacia previa a la discusión pública del Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y los Estados Unidos. Así lo hicimos en el Gobierno del presidente Pastrana con el Plan Colombia. Los presidentes andinos fueron invitados a Cartagena —incluido el presidente

Chávez—, donde se les explicaron en detalle su filosofía y propósitos. De igual manera enviamos comisiones a distintos países para explicar su contenido. Considero que tanto el Gobierno de Colombia como el de EE. UU. fallaron al no tener una estrategia compartida que evitara la utilización política por parte del presidente Chávez de la renovación de este marco regulatorio de la indispensable cooperación entre las dos naciones.

Los temas atinentes a la seguridad nacional son muy sensibles para el país. Colombia tiene todavía un camino que recorrer en este campo. Pero es bueno recordar que sin el proceso de paz de Pastrana no hubiera sido posible lograr el apoyo bipartidista en el Congreso de los Estados Unidos para aprobar el Plan Colombia. Tengo la certeza de que sin el Plan Colombia hubiera sido más difícil la implementación de la Seguridad Democrática.

Por otra parte, la OEA tendrá en el futuro cercano que revisar los instrumentos interamericanos para la defensa de la democracia y de la seguridad colectiva, que hoy se encuentran en crisis. Resulta evidente que la Carta Democrática Interamericana se quedó corta en mecanismos para preservar la democracia.

EL LIDERAZGO EN LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

La integración juega un papel principal a la hora de enfrentar retos porque los grandes problemas del futuro no pueden ser afrontados por cada uno de los países individualmente. Son realidades que “perforan” las fronteras, que “migran” y que, en consecuencia, requieren una plataforma institucional común.

No podemos ocultar, sin embargo, que la integración regional pasa en la actualidad por un momento difícil. Se la percibe con escepticismo por parte de los agentes políticos, económicos y sociales de los países como consecuencia de la brecha existente entre las expectativas generadas y los logros obtenidos, pero también como resultado de los desacuerdos ideológicos y en los enfoques de desarrollo, desacuerdos que han incidido en las visibles diferencias que hoy se presentan en torno a las mejores alternativas de inserción internacional.

Es probable que los países no deban escoger en la coyuntura mundial la pertenencia a un bloque u otro, a una u otra plataforma comercial o económica, sino a una suma de ellas. Deberíamos tener esta perspectiva al momento de discutir —si aún es factible— el futuro papel de la Comunidad Andina.

Lo que sí es bueno recordar es que desde el inicio del Gobierno en 1998 trazamos como una de las prioridades la integración subregional sobre la base de un enfoque multidimensional, que fue más allá de las áreas comercial y económica e incluyó los aspectos sociales, políticos y culturales de este proceso. Y por qué no decirlo: fue el liderazgo de Colombia el que contribuyó a fijar las bases, hoy frustradas, para el establecimiento del mercado comunitario, la definición de criterios para la puesta en marcha de la política externa común, la implementación de una agenda social y la promoción del desarrollo y la seguridad fronteriza.

Esa tarea se basó en el respeto de los valores democráticos, que se convirtió en la guía esencial de nuestras acciones, tal como quedó consignado en el “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia” (CAN, 2010), el cual impulsamos exitosamente.

“Todo depende del ánimo”. Esta frase tan llena de sentido es la que me permite señalar que la integración depende, hoy como nunca, del ánimo de los gobernantes.

Los inspiradores de este proyecto integrador eran demócratas convencidos, que intuyeron que los problemas de sus naciones no podían resolverse dentro de estrechos marcos nacionales. Soñaron entonces con un mercado común que los hiciera más grandes y menos vulnerables a los ciclos internacionales. Creían que juntos seríamos más que separados.

UNA NUEVA PRESENCIA EN EL ESCENARIO MULTILATERAL

Nunca antes en nuestra historia la política interior y la exterior estuvieron tan ligadas. Por tal razón, diseñamos una cuidadosa estrategia para cuidar y mejorar nuestra capacidad de negociación en los foros multilaterales en temas centrales de la agenda global que se encontraban en directa relación con la defensa de los intereses nacionales.

El liderazgo colombiano en esas instancias fue claro, y ello se reflejó en la aceptación por parte de la comunidad internacional del principio de la responsabilidad compartida. Desde entonces no estamos solos en el mundo frente al problema de las drogas, el terrorismo, el comercio ilícito de armas, la protección del medio ambiente y el financiamiento para el desarrollo.

Más aún, el sello de Colombia, con su elección al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el año de 1999, por una abrumadora mayoría, permitió dejar una impronta clara en asuntos como los del Medio Oriente, la crisis afgana y todos aquellos relacionados con la prevención de la guerra y el mantenimiento de la paz.

De igual manera, dimos un tratamiento prioritario a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, como parte de una política de Estado. Resulta conveniente precisar que estos no son un elemento circunstancial de la política exterior de las naciones. Su protección está hoy más que nunca en el eje rector de la agenda internacional de los Estados Unidos y de Europa, y su respeto es un elemento esencial para la continuidad de la cooperación con Colombia.

En la lucha contra el terrorismo en todas sus formas, el país asumió un papel protagónico en la ONU y la OEA, el cual le permitió abrir espacios políticos para lograr la coordinación, cooperación y solidaridad efectiva en la defensa de la democracia colombiana.

Con los hechos ocurridos el fatídico 11 de septiembre, se demostró la capacidad que el terrorismo internacional tiene hoy para actuar en red, con una enorme facilidad para burlar todos los controles de los Estados nacionales, en un contexto de globalización descontrolada.

Tal vez han sido estas formas poco convencionales de actuación del terrorismo las que se han encargado de tender varias trampas para quienes asistimos atónitos, en vivo y en directo, a las imágenes que perdurarán por siempre en el inconsciente colectivo.

Una de esas trampas es aquella que busca provocar una dicotomía entre las demandas por seguridad y el disfrute de la democracia y las libertades. Uno de los mayores desafíos que nos dejó esta experiencia ha sido lograr que las acciones a favor de la seguridad no pongan en peligro las libertades individuales y los derechos fundamentales. Los medios para enfrentar la barbarie deben ser consecuentes con los principios en que se fundamentan nuestras instituciones y nuestras

relaciones como Estados civilizados. En ellos reside el fundamento ético que nos separa de los agresores, nos aleja del terrorismo de Estado y propicia la posibilidad de aprender a vivir juntos.

Colombia ha mantenido históricamente una posición de rechazo frontal ante el terrorismo y en forma consecuente ha apoyado las iniciativas de cooperación para su prevención, combate y eliminación. En desarrollo de ese compromiso, el Gobierno Pastrana apoyó todas las acciones que la comunidad internacional juzgó pertinente emprender en diversos ámbitos. Participamos de manera constructiva en la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos multilaterales tanto en el plano universal como en el regional; aplicamos un renovado impulso a los trámites constitucionales y legales para vincularnos a aquellos tratados relevantes de los cuales no formábamos parte; y desarrollamos con países vecinos una intensa labor de coordinación de las acciones concretas dirigidas al mismo objetivo de responder a los retos del terrorismo.

Un ejemplo de lo mencionado en el párrafo anterior fue la adopción por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de la Resolución 1373 de 2001, que busca endurecer las medidas contra el terrorismo en el ámbito de su competencia. La iniciativa se presentó con base en el capítulo séptimo de la Carta. Esto implica que los artículos 1 y 2 de la resolución —en particular— son de obligatorio cumplimiento para los Estados miembros de la Organización. Esta resolución está dirigida a todos los Estados para el desarrollo de una estrategia universal contra el terrorismo. Es innegable que su contenido no es ajeno a los intereses de Colombia y debe llevar, por tanto, a que el Estado evalúe su alcance y aplicación en la coyuntura actual.

Otro ejemplo fueron las resoluciones adoptadas en la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores —órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)— y en la Reunión de Cancilleres de los Estados miembros de la OEA.

Un hecho anecdótico que vale la pena mencionar para reafirmar la firmeza colombiana en esta materia fue la iniciativa que presenté y que fue aprobada por unanimidad en la Asamblea General Extraordinaria de la OEA, reunida en Lima, el mismo 11 de septiembre, donde se aprobó la Carta Democrática Interamericana y se condenaron de manera enérgica los actos terroristas ocurridos ese día. Esta declaración fue la primera reacción de la comunidad internacional y el llamado

inicial a la cooperación hemisférica para combatir esta nueva afrenta del terrorismo.

Desde el mismo momento en que ocurrieron los hechos del 11 de septiembre me propuse liderar una reflexión conjunta en torno a los nuevos desafíos que enfrenta la seguridad mundial como consecuencia del terrorismo, el tráfico de drogas ilícitas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras y, en general, el crimen transnacional.

Sigo convencido de que esta reflexión está más vigente que nunca y que nos llevará a reiterar la gran responsabilidad que tienen los Estados de trabajar solidariamente frente a cada uno de estos fenómenos. Se impone, entonces, el principio de la responsabilidad compartida por encima de las visiones y los esfuerzos aislados que, con frecuencia, pueden conducir a experiencias muy costosas para el mantenimiento de la paz mundial.

El contexto tan complejo en el cual se desarrollan los asuntos de orden público en nuestro país, así como su impacto internacional, nos obligan a mantener una posición coherente y persistente frente al fenómeno del terrorismo en todos los foros multilaterales.

Debo registrar como el acontecimiento de mayor relevancia la guerra de los Estados Unidos y sus aliados contra el régimen de Saddam Hussein, a finales de marzo de 2003, guerra que contribuyó a debilitar los principios de la Carta de las Naciones Unidas que guían las deliberaciones del Consejo de Seguridad. Aún no logro entender la necesidad que tuvo Colombia de apoyar la acción unilateral de los Estados Unidos en contravía de los citados principios.

El secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en su vigorosa intervención en la LVIII Asamblea del organismo, el 23 de septiembre de 2003, reconoció que tales acontecimientos habían puesto en tela de juicio el consenso obtenido en el año 2000 en la Cumbre del Milenio alrededor de la concepción de la solidaridad mundial y la seguridad colectiva.

Pero más allá de estas tendencias, que corren el riesgo de volverse lugares comunes, creo que el mundo actual se ha convertido más bien en una entramada red política, comercial y cultural, en la que se ha urdido un denso tejido global, donde los acuerdos y las alianzas entre los países y los bloques se afectan unos a otros. Todo parece indicar que este es el anuncio de un escenario internacional más complejo, más

multipolar y quizás más balanceado en relación con aquel que en estos últimos años ha parecido tan sorprendentemente hegemónico.

La actuación de Colombia en cada uno de estos temas estuvo siempre enmarcada en la larga y conocida tradición de la política exterior colombiana en materia de respeto del derecho internacional y de los principios y normas consagrados en la Carta. En varias situaciones, como en las del Sahara Occidental y Timor Oriental, Colombia defendió con vigor el principio de autodeterminación de los pueblos. En situaciones de tensión que involucraban a diversos países, como fueron los casos de Chipre, Etiopía-Eritrea y Prevlaka, Colombia insistió en la necesidad de resolver las controversias exclusivamente por medios pacíficos.

Nuestra firme convicción sobre la importancia del multilateralismo como herramienta clave para la inserción del país no solo nos permitió ocuparnos de asuntos que han tenido tradicional importancia o que se han venido consolidando en los últimos años; también nos llevó a diseñar una política internacional para aquellos escenarios de la política y la economía mundial que por su relevancia y valor estratégico en las próximas décadas exigen aproximaciones integrales para su pleno aprovechamiento. Nuestra atención se concentró, por lo tanto, en países y regiones que emergen con fuerza en el panorama regional e internacional, tales como el Asia y la región del Pacífico, el Grupo de los 15 y la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Fortalecer el multilateralismo alienta la cooperación y consolida reglas de juego más justas y equilibradas. Nada más benéfico para los esfuerzos de la comunidad internacional, en su lucha contra los flageles que nos agobian, que la existencia de compromisos concertados en forma democrática por los Estados, desarrollados como fruto del diálogo y las consultas políticas y establecidos sobre criterios equilibrados que consoliden las instituciones y fortalezcan el orden internacional.

Es en los organismos internacionales donde se debaten los temas globales más álgidos y donde se adoptan decisiones políticas y compromisos jurídicos que van determinando progresivamente el rumbo de las relaciones externas. Por ello, entendíamos que era en su ámbito donde Colombia podría desplegar una activa gestión diplomática que permitiera elevar su perfil frente a otros países y regiones del mundo. Pero aún más importante, era en el ámbito multilateral donde Colombia

podría desplegar una gestión diplomática que se tradujera en beneficios tangibles en las distintas esferas de la política nacional y, en particular, en la defensa de la responsabilidad compartida en asuntos críticos para el país, como los relacionados con el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, los derechos humanos y el medio ambiente.

La política multilateral estuvo, también, al servicio de la política de paz, que fue definida por el Gobierno como prioridad nacional. Por tal razón, parte importante de nuestra presencia multilateral estaría encaminada a propiciar el apoyo internacional al esfuerzo de la Diplomacia por la Paz, como ya lo he señalado.

En materia de narcotráfico nos propusimos sustentar una posición franca frente a la comunidad internacional, para luchar contra señalamientos injustos que, con frecuencia, han representado un pretexto fácil para evadir los compromisos con las estrategias de debilitamiento y ruptura de la cadena mundial del tráfico de drogas ilícitas y sus delitos conexos, que involucra a la mayoría de los países en la economía global. En el 2009 se cumplieron diez años de la Asamblea General de las Naciones Unidas convocada para la lucha contra las drogas ilícitas. La evaluación general y los resultados obtenidos señalan que, a pesar de los esfuerzos realizados, las políticas adoptadas no han sido exitosas.

Llegó la hora de plantearle al sistema de las Naciones Unidas, y en particular a nuestro hemisferio, la necesidad de revisar a fondo este complejo panorama. Así lo ha planteado con acierto la comisión creada por las Naciones Unidas y presidida por los expresidentes Cardoso, Gaviria y Zedillo, quienes han puesto el dedo en la llaga de esta realidad. Como el informe indica, hay que reconocer los fracasos de las políticas prohibicionistas vigentes, basadas solamente en la represión de la producción y en la interdicción al tráfico y a la distribución, para abrir la discusión sobre un nuevo paradigma de políticas más seguras, eficientes y humanas. En este debate es necesario incorporar en el análisis del consumo de drogas el criterio de la salud pública, para así contribuir en la transformación de los adictos en pacientes del sistema de salud. De esta manera se podrían debilitar de manera más efectiva las fuentes de ingreso del narcotráfico.

Además de nuestros esfuerzos para que la comunidad internacional nos colaborara en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas, también

buscamos fortalecer las relaciones internacionales de Colombia en los temas relacionados con el medio ambiente. Puedo decir, con gran satisfacción, que aprovechamos apropiadamente las múltiples oportunidades de cooperación para la preservación del medio ambiente que se presentaron en los foros multilaterales. Estábamos convencidos de que Colombia tendría una excepcional oportunidad de incidir en la política externa en esta área y de que nuestra agenda internacional sobre el desarrollo sostenible iba a adquirir una creciente importancia por las características de Colombia como un país rico en biodiversidad y por la enorme significación del tema ambiental, así como su estrecho vínculo con asuntos comerciales, financieros e industriales. El tiempo nos ha dado la razón.

Luego de los resultados de la Conferencia de Copenhague es claro que los líderes del mundo deben avanzar en la búsqueda de un acuerdo pragmático —y no retórico— sobre el calentamiento global. Esta será la única manera de salvar el planeta. Colombia debe participar intensamente en todos los foros multilaterales para encontrar un compromiso global sobre esta materia. Las buenas intenciones deben traducirse en acciones concretas. Para nuestro país, incorporar este tema en los asuntos prioritarios de su política internacional resulta urgente y beneficioso.

No omitimos tampoco el hecho de que los derechos humanos se habían constituido para entonces en un asunto central de la agenda internacional. Pero también estábamos convencidos de que las acciones unilaterales en esta materia amenazaban con debilitar la legítima jurisdicción de los organismos especializados de las agencias multilaterales como la ONU y la OEA. Por tal razón, la política internacional de Colombia en materia de derechos humanos se dirigió, entonces, hacia el fortalecimiento del enfoque multilateral y del papel de las instancias intergubernamentales, sin descuidar por ello la vigilancia de la indelegable responsabilidad del Estado colombiano en la defensa de los derechos civiles de sus asociados. La importancia del tema para el Gobierno Nacional se reflejó en el hecho de que el vicepresidente de la República fue encargado de promover y coordinar las tareas institucionales de protección, defensa y promoción de los derechos humanos a nivel nacional, y de apoyar la gestión internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, como ha seguido hasta la fecha.

LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

El establecimiento de una jurisdicción penal internacional surgió como respuesta a la necesidad —manifestada desde tiempo atrás por sectores mayoritarios de la comunidad mundial— de contar con instrumentos jurídicos para combatir la impunidad y el crimen más allá de las fronteras estatales.

El Estatuto de Roma que dio origen a la Corte Penal Internacional (CPI) fue adoptado en 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios. El 1 de julio de 2002 entró en vigor. La CPI es la primera institución de carácter internacional con facultades para investigar —y cuando se den las condiciones de admisibilidad, juzgar— no a los Estados, sino a los individuos acusados de cometer los crímenes sobre los cuales se le dio competencia, es decir, crímenes de guerra, de lesa humanidad, de genocidio o de agresión.⁸

La jurisdicción de la CPI no está limitada temporal ni geográficamente. Su naturaleza es complementaria de las jurisdicciones internas, de carácter universal y sin carácter retroactivo.

Por la naturaleza complementaria de su jurisdicción, esta actúa solo cuando la justicia interna de los Estados no pueda o no quiera hacerlo, lo que ayuda al fortalecimiento de los propios sistemas judiciales internos de los países.

Colombia votó a favor de la adopción de la Corte y luego suscribió el Estatuto, el 10 de diciembre de 1998. A partir de febrero de 1999 participamos activamente en el marco de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, en el proceso de elaboración de los instrumentos que lo desarrollan y complementan.

En el plano interno, teniendo en cuenta que el Estatuto establecía normas contrarias a nuestro ordenamiento constitucional —que prevén, por ejemplo, la posibilidad de imponer cadena perpetua, así como la imprescriptibilidad de los crímenes y una serie de reglas y procedimientos

⁸ De acuerdo con la Resolución RC/Res.6 —aprobada el 11 de junio de 2011 por la Asamblea de Estados Miembros de la CPI—, una persona comete un “crimen de agresión” cuando “estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas” (art. 8 bis, numeral 1). Por su parte, el “acto de agresión” se define como “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas” (art. 8 bis, numeral 2).

que incluyen excepciones a la cosa juzgada o a las garantías procesales —, y convencidos de la conveniencia de ratificarlo, impulsamos con el Congreso Nacional un acto legislativo —similar al que se adoptó en Francia— que tenía como objetivos fundamentales, de una parte, sanear los vicios de constitucionalidad, y de otra, garantizar el manejo de las relaciones internacionales por parte del Ejecutivo.

Fue así como mediante el Acto Legislativo 02 del 27 de diciembre de 2001 se allanó el camino para la presentación en el Congreso de la República del proyecto de ley aprobatorio del tratado internacional.

El 19 de marzo de 2002, el Gobierno Nacional radicó ante el Congreso de la República el proyecto aprobatorio de este instrumento internacional, con mensaje de urgencia, y una vez aprobado lo sancionó el 5 de junio como Ley 742 de 2002.

La aprobación de la CPI como parte del Estado colombiano constituyó un asunto de gran trascendencia que tiene amplias repercusiones jurídicas y políticas, porque se trata de un poderoso instrumento para actuar, en el marco de una jurisdicción global, sobre todos aquellos agentes que se ponen al margen de la ley y que, con frecuencia, se han escudado en la impunidad reinante, especialmente en países con grandes problemas de ineficiencia en sus procesos judiciales.

Una vez producidas la aprobación ante el Congreso y la revisión por parte de la Corte Constitucional, procedimos a realizar los trámites tendientes a la ratificación del Estatuto, y encontramos que lo señalado en el artículo 124 podría ser una “ventana” para el comienzo de un eventual proceso de paz liderado por el presidente electo, Álvaro Uribe Vélez. Ese artículo establece que un Estado, al hacerse parte de este Estatuto, podrá declarar que, durante un periodo de siete años, no aceptará la competencia de la CPI sobre la categoría de crímenes de guerra.

En consecuencia, por iniciativa de la Cancillería se procedió a realizar una consulta con la oficina del alto comisionado para la Paz, sugiriendo que se preguntara al nuevo Gobierno si se debía formular o no la declaración de que trata el artículo 124 del Estatuto. Los funcionarios del nuevo Gobierno concluyeron que era útil la formulación de la declaración.

Con alguna ligereza y evidente desconocimiento del tema, se señaló en medios de prensa —así como en círculos políticos y académicos— que el proceso que condujo a la mencionada declaración había

sido poco transparente, que se había hecho de espaldas a la opinión pública y que iba a generar una total impunidad. Tal expresión no era cierta. Por el contrario, fue el Gobierno Nacional el que impulsó la concertación con el Congreso de la República del acto legislativo antes citado; fue el Gobierno Nacional el que presentó con mensaje de urgencia la ley aprobatoria del tratado; fue el Gobierno Nacional el que lo remitió para su trámite constitucional y el que en la transición hacia la nueva Administración lo consultó con el presidente entrante para evitar, en todo caso, cerrar definitivamente las puertas del diálogo y de la negociación con cualquier grupo alzado en armas.

El Gobierno del presidente Uribe confirmó públicamente la transparencia con que el Gobierno del presidente Pastrana había obrado en esta materia y la delicadeza que se había tenido de comentarle el asunto.

Colombia formuló, así mismo, seis declaraciones al aceptar la competencia de la CPI. Una de las más importantes se refiere a la posibilidad de que el Estado otorgue amnistías por delitos políticos.

EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS

La importante presencia que Colombia ha tenido en las últimas dos décadas en la búsqueda de alternativas para solucionar el problema de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras no corresponde a una veleidad de nuestra política exterior.

Las características peculiares que ha adquirido el conflicto interno de Colombia y el enorme poder de combustión que ha tenido el narcotráfico sobre las múltiples formas de violencia han constituido un espacio propicio para la proliferación de prácticas ilícitas y para la distribución de armas de todo tipo, con especial énfasis en las armas convencionales.

Un estudio elaborado por el historiador Álvaro Tirado Mejía (2002) revela su magnitud y su impacto sobre nuestro país. De acuerdo con este autor, el monto del comercio legal de armas pequeñas se estimaba para el año 2002 en US\$6000 millones, y el comercio ilícito, que “más que cualquiera otro exacerba el conflicto civil, la corrupción y la proliferación de actos de violencia”, se calculaba en US\$1000 millones (Graduate Institute of International Studies, 2001, pág. 165, citado por

Tirado, 2002, pág. 8). Aun los pronósticos más conservadores estiman que medio millón de vidas se pierde anualmente por el uso de armas pequeñas y livianas: trescientas mil en conflictos armados y doscientas mil por homicidios y suicidios (Tirado, 2002, pág. 9).

El Banco Interamericano de Desarrollo ha calculado el costo de la violencia de la región desde mediados de los noventa —incluyendo el costo de salud y policía, así como el valor en vidas perdidas— en una cifra entre US\$140.000 millones y US\$170.000 millones por año (Tirado, 2002, pág. 9).

Como se aprecia, las cifras son dramáticas, pero hay algo que resulta aún más preocupante: las soluciones individuales de los Estados están llamadas a fracasar. En un contexto de globalización creciente y en un marco de debilitamiento de las reglamentaciones comerciales, se ha generado el ambiente propicio para el aumento del tráfico de armas por los menores controles tanto a la producción como a la circulación de grandes volúmenes de estas mercancías.

Conscientes de esta circunstancia y, en particular, de la alta vulnerabilidad que presenta Colombia, no podíamos —ni podemos— dejar perder una importante tradición para demandar la corresponsabilidad global en este asunto que afecta de manera visible las posibilidades de solución del conflicto en nuestro país.

En este marco, y luego de un largo proceso de diálogo en los foros multilaterales, fue posible convocar por primera vez, a través de una resolución del 15 de diciembre de 1999, la realización de una Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, llevada a cabo en julio del año 2001 gracias a la iniciativa y al esfuerzo de países seriamente afectados por este flagelo. A la cabeza de esta convocatoria se encontraba Colombia.

La Conferencia fue el primer esfuerzo de carácter general para fortalecer las normas, legislaciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales con el fin de alcanzar, a escala global, un control estricto del tráfico ilícito de armas. La Conferencia se realizó en Nueva York y fue presidida por el representante permanente de Colombia ante Naciones Unidas en Ginebra, el excanciller Camilo Reyes, elegido en forma unánime luego de una fina gestión diplomática de la Cancillería de San Carlos.

Las conclusiones y decisiones que se derivaron de la Conferencia revisten la máxima importancia para nuestro país y contribuirán a garantizar el éxito de las acciones que se emprendan en la lucha contra este fenómeno.

Estas conclusiones se convirtieron en uno de los temas prioritarios durante la presidencia de Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en agosto de 2001. Así lo manifesté en mi intervención al asumir en representación de Colombia la presidencia del Consejo:

[...] es una paradoja que la mayoría de los conflictos en los cuales se utilizan las armas pequeñas y ligeras se lleven a cabo en el mundo en desarrollo y que la mayor parte de estas armas sean producidas en el mundo desarrollado. Una terrible paradoja que amerita aplicar al comercio mundial de dichas armas un principio ya aceptado en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas, como lo es el de la responsabilidad compartida [...]

Colombia debe incorporar de nuevo este tema en la agenda prioritaria de su política exterior. La magnitud de las cifras y del daño ocasionado es elocuente.

CONCLUSIONES

En esa perspectiva, creo que los logros en materia de política internacional durante el Gobierno del presidente Andrés Pastrana fueron significativos y, por ello, son dignos de ser compartidos:

- Construimos un amplio consenso nacional sobre las metas de política exterior.
- La Diplomacia por la Paz recuperó la presencia internacional de Colombia.
- La Diplomacia por la Paz permitió internacionalizar el proceso de paz de Colombia y deslegitimar a los grupos al margen de la ley.
- Normalizamos, diversificamos y consolidamos las relaciones con los Estados Unidos, país con el que además logramos la

mayor cooperación económica, política, militar y social en la historia de Colombia.

- La Diplomacia por la Paz logró que la Unión Europea entendiera a cabalidad la realidad colombiana y definiera una agenda de cooperación con nuestro país.
- La Diplomacia por la Paz logró el fortalecimiento de nuestras Fuerzas Armadas, para avanzar en el propósito de preservar el monopolio de las armas en manos del Estado. Cabe destacar en especial el apoyo que los Gobiernos de los Países Bajos y Noruega le dieron a esta renovada agenda de cooperación política con Colombia.
- La Diplomacia por la Paz obtuvo la solidaridad política de múltiples países y una mayor cooperación internacional con Colombia.
- El Plan Colombia fue una realidad por la eficacia de la Cancillería de San Carlos y por su capacidad de trabajo coordinado con otras organizaciones del Estado y de la sociedad civil.
- Con la ratificación y entrada en vigor del Tratado sobre Delimitación Marítima con Honduras consolidamos nuestra jurisdicción marítima en el mar Caribe.
- Con la ratificación y entrada en vigor del Tratado sobre Delimitación Marítima con Costa Rica en el océano Pacífico consolidamos 340.000 km² de jurisdicción marítima de Colombia y fortalecimos nuestra presencia en el Tratado de la Antártida, con lo cual Colombia aseguró para las generaciones venideras el aprovechamiento de la riqueza marina de esta región.
- Construimos una dinámica agenda bilateral con los actores centrales del escenario internacional.
- Fortalecimos las relaciones políticas, económicas y comerciales con la Cuenca del Pacífico.
- Construimos un lugar privilegiado y de respeto en los foros multilaterales.
- Consolidamos la posición y el liderazgo de Colombia y la vigencia del principio de la responsabilidad compartida en temas centrales de la agenda multilateral: terrorismo, drogas ilícitas, medio ambiente, armas pequeñas y ligeras, derechos humanos y derecho internacional humanitario.

- Contribuimos de manera decisiva a la reelección del expresidente César Gaviria por unanimidad para la Secretaría General de la OEA.
- Colombia fue elegida al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con la más alta votación que hubiésemos obtenido hasta entonces en este foro.
- Presidimos con solvencia y eficacia el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Secretaría Pro-Témpore del Grupo de Río y la Presidencia de la Comunidad Andina.
- Reafirmamos nuestra vocación por la integración andina y hemisférica.
- La extensión y ampliación del ATPA con los Estados Unidos, y del Sistema General de Preferencias Andino con la Unión Europea, fueron un gran triunfo de la diplomacia colombiana.
- Pusimos en marcha un nuevo marco legal para promover la inversión extranjera con la reforma del artículo 58 de la Constitución, con el fin de evitar la expropiación administrativa sin indemnización.
- Definimos una nueva política de integración fronteriza y creamos una Comisión Intersectorial para promover el desarrollo socioeconómico en las regiones limítrofes.
- Derrotamos a la "diplomacia guerrillera". Las FARC fueron incluidas en la lista de grupos terroristas de la Unión Europea, y logramos el reconocimiento de la comunidad internacional sobre las características y acciones de los grupos al margen de la ley.

REFLEXIONES FINALES

Nos ha tocado vivir la que quizás haya sido la etapa más fascinante en la gran aventura de la humanidad. Esa explosión colectiva de la inteligencia que ha sido el gran salto científico y tecnológico cambió por completo el entorno en que vivimos, y desde luego transformó radicalmente nuestra forma de vivir, de pensar y de actuar.

La dinámica de la globalización en sus dimensiones económica, política y tecnológica impone significativas tareas para Colombia. El

mundo seguirá transformándose y los temas asociados a las relaciones internacionales seguirán cobrando una importancia capital para los Estados.

Nuestra región —y el mundo— no serán en veinte años lo que eran a principios de este siglo. Resulta prioritario, por lo tanto, redimensionar de manera permanente la política exterior colombiana. Los intereses nacionales deben coincidir y hacerse compatibles con los compromisos adquiridos frente a la comunidad internacional. De lo contrario, en pocos años seremos irrelevantes. Nos quedaremos rezagados por no haber sido capaces de diseñar una estrategia de inserción adecuada en las corrientes de la globalización. Ese ejercicio se inició con la Diplomacia por la Paz y la aplicación plena del principio *respice omnia* —mirar al universo, mirar al conjunto—. En la actualidad, el Gobierno Santos lo está aplicando, entendiendo que “la diversificación política y económica de nuestras relaciones es un imperativo de los tiempos que no podemos eludir” (Fernández de Soto, 2010, pág. 24).

Las nuevas realidades internacionales demandan una visión renovada de las relaciones hemisféricas en la que Estados Unidos no puede estar ausente, sino ser socio activo. Es necesario fortalecer puntos de convergencia e impulsar un renovado esquema de cooperación con la potencia del norte. Esta es la verdadera importancia que reviste la Cumbre de las Américas. La Administración Obama tiene aún la oportunidad de propiciar una nueva agenda para el futuro, que permita construir una buena vecindad, en la que la diversidad sea entendida como un elemento positivo y creador para la consolidación de la libertad, la democracia y el progreso social de nuestros pueblos.

La coyuntura de transición política en las Américas favorece esta iniciativa. No se trata de una alianza entre ricos y pobres; se trata de revitalizar la presencia norteamericana en la región y, a la vez, de lograr que haya un interés genuino en los problemas hemisféricos, para evitar que otros actores globales ganen un espacio o una influencia que no siempre resultan aconsejables para los comunes intereses estratégicos.

En este contexto, la no aprobación del TLC con Colombia hubiese resultado injusta por parte de los Estados Unidos para con su mejor aliado regional, y habría enviado una señal equivocada a los colombianos y los latinoamericanos que quieren encontrar una agenda más positiva e integral que la de recientes épocas.

Los mecanismos interamericanos reafirmaron en la crisis andina — Colombia, Ecuador y Venezuela — la vigencia de los principios del derecho internacional americano de no intervención en los asuntos internos de los Estados y de respeto a la soberanía, y resaltaron la necesidad de una cooperación efectiva y franca en la lucha contra el terrorismo. Su ejercicio riguroso es un imperativo para preservar las buenas relaciones de vecindad.

Igualmente, las resoluciones de la OEA dejaron claro que el principio de la inviolabilidad territorial tiene renovada vigencia a pesar de la transnacionalidad de las actividades de los grupos al margen de la ley. En el respeto de este principio los países son muy celosos por cuanto involucra, en la coyuntura presente, la defensa de intereses soberanos de los Estados.

Nuestra Cancillería requiere el ejercicio diplomático permanente, la prudencia en medio de la firmeza y una labor internacional constante para explicar la realidad y el peligro que la alianza perversa entre los grupos al margen de la ley y el narcotráfico significa para nuestra democracia.

En relación con los países limítrofes, es necesario enfatizar la importancia de revitalizar los mecanismos binacionales ya existentes, para mejorar las relaciones con los vecinos a través de acciones de impacto en la calidad de vida de las poblaciones fronterizas, más allá de eventuales discrepancias, que deben encontrar fórmulas imaginativas de arbitraje en otros ámbitos bilaterales y multilaterales.

Las tendencias globales sugieren, así mismo, la definición de un nuevo paradigma para la integración. Los nuevos ejes de la integración deben superar el enfoque del viejo regionalismo de los años sesenta y setenta, y aun el concepto del regionalismo abierto de la década de los noventa, para definir un criterio más moderno e incluyente que se puede denominar "regionalismo interdependiente", el cual tiene una dimensión económica y política de mayor alcance y reconoce los temas de una agenda multidimensional de la integración como una vía expedita para insertarnos en la economía global del conocimiento. La apropiación de este enfoque y su difusión podría darle réditos adicionales a la política exterior colombiana dentro del panorama regional. Mientras la región afronta en la actualidad diferencias ideológicas en torno a los alcances de la integración, los países de Asia y Europa no se desgastan

en este tipo de confrontaciones; por el contrario, avanzan en su propia integración, buscan respuestas a sus dificultades, penetran los mercados mundiales y atraen y hacen nuevas inversiones, preservando sus niveles de bienestar y de competitividad internacional.

Por otra parte, mantener los consensos nacionales y buscar un gran acuerdo en torno a la defensa de los intereses del país es la obligación de los rectores de la política externa. Así lo entendió la Administración Pastrana, y así lo viene haciendo con rigor el presidente Santos. Nada más perjudicial para Colombia que nos vean divididos. Los intereses nacionales estarán mejor protegidos si corresponden a un consenso pluralista y democrático. Las grandes decisiones que puedan tener consecuencias para el país deben ser la mejor expresión de esa voluntad nacional. Cuanto más difíciles sean los asuntos por definir, mayor debería ser el acuerdo, porque ello hace que las decisiones sean más perdurables y respetables en el escenario de las naciones. Se trata de un desafío extraordinario frente al cual la diplomacia debería desempeñar un rol primordial.

REFERENCIAS

- Aldonas, G., Botafogo, J., Fernández de Soto, G., Peña, F. y Pérez del Castillo, C. (2009). A dialogue on the future of regional integration in the Americas. *Integration & Trade*, 29 (13), 49-85. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/icom/29/eng/pdf/I_INTAL_I&T_29_2009.pdf
- CAF (2002). *Globalización: hacia una agenda para América Latina. Primer Encuentro de Expresidentes Latinoamericanos*. Caracas: Unidad de Publicaciones de la CAF.
- CAF (2006). *Camino a la transformación productiva en América Latina. Reporte de economía y desarrollo 2006*. Caracas: Unidad de Publicaciones de la CAF.
- CAF (2008). *Oportunidades en América Latina. Hacia una mejor política social. Reporte de economía y desarrollo 2007-2008*. Caracas: Unidad de Publicaciones de la CAF.
- CAN (2010, 10 de junio). *Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena. Compromiso de la Comunidad Andina por la democracia* (firmado por los cancilleres de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/democracia.htm>

- Cardona, D. (2001). La política exterior de la Administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evolución preliminar. *Colombia Internacional*, 53, 53-74. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/386/view.php>
- Cepal (2002). *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal / ONU.
- Cepal (2004). *Panorama social de América Latina 2002-2003*. Santiago de Chile: Cepal / ONU.
- Cepal (2009). *Panorama económico y social de América Latina y el Caribe 2008-2009*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepeda, F. (2002). La política exterior de Colombia y la internacionalización del proceso de paz. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 3, 177-205.
- CIDH (1999). *Comunicado de prensa 6/99*. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/1999/Comunicado%206-99.htm>
- CIDH (2001, 13 de diciembre). *Comunicado de prensa 33/01. Comisión Interamericana de Derechos Humanos culmina visita a la República de Colombia*. Disponible en: <http://www.cidh.org/comunicados/spanish/2001/33-01.htm>
- CIDH y OEA (1999, 26 de febrero). Consideraciones finales: derechos humanos, justicia y paz en Colombia. En: *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (OEA/Ser. L/V/II.102 Doc. 9 Rev. I). Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colom99sp/consideraciones.htm>
- CIDH y OEA (2003, 7 de marzo). Desarrollo de los derechos humanos en la región. En: *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002* (OEA/Ser. L/V/II. II7. Doc. I Rev. I). Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.4.htm>
- CPI (2010, 11 de junio). Resolución RC/Res.6. El crimen de agresión (aprobada por la Asamblea de Estados Miembros de la CPI en la 13ª sesión plenaria). Disponible en: <http://www.uclm.es/profesorado/asanchez/webdih/02Textos%20normativos/02TN05PENAL/RC-Res.6-SPA.pdf>
- DNP y Presidencia de la República (2000, 14 de enero). *Reunión mesa de aportantes europea de apoyo al Plan Colombia y al proceso de paz*. Documento interno de trabajo.
- DNP y Presidencia de la República (2000, junio). *Plan Colombia. Fortalecimiento institucional y desarrollo social 2000-2002. Reporte al Grupo de Apoyo al Proceso de Paz*. Bogotá: Presidencia de la República.

- Energy Information Administration (2007). *Annual Energy Outlook 2007. With Projections to 2030*. Washington: U. S. Department of Energy, Office of Integrated Analysis and Forecasting.
- Fernández de Soto, G. (2004). *La ilusión posible. Un testimonio sobre la política exterior colombiana*. Bogotá: Editorial Norma.
- Fernández de Soto, G. (2010). *El universo es el límite*. Bogotá: Editorial de la Universidad del Rosario.
- Fescol (2008). *La búsqueda de nuevos escenarios de integración para Colombia*. Policy Paper 33. Disponible en: <http://www.cedins.org/images/stories/pdf/policy-paper-33.pdf>
- García, A. (2002, 6 de julio). *Apuntes sobre política multilateral de Colombia*. Documento presentado en un conversatorio organizado por Fescol y las Universidades de los Andes, del Rosario y Externado de Colombia.
- García, A. y Londoño, P. (2002). La política multilateral de Colombia y Colombia en la nueva agenda multilateral. En: M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner (eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (págs. 139-177). Bogotá: Fescol / Hanns Seidel Stiftung.
- Graduate Institute of International Studies (2001). *Small Arms Survey 2001. Profiling the Problem*. Oxford: Oxford University Press.
- Graham, B., Scowcroft, B. y Shifter, M. (2000). *Toward Greater Peace and Security in Colombia. Forging a Constructive U. S. Policy*. Nueva York: Council on Foreign Relations Press.
- Hobsbawm, E. y Polito, A. (1999). *The New Century*. Londres: Abacus.
- Lee, N. (2008). *Now More than Ever: The Case for a New Integration Strategy for the Americas*. Disponible en: http://www.focal.ca/pdf/summitV_Lee_CGD_case%20for%20new%20integration%20strategy_January%2013%202009_Washington.pdf
- Magariños, G. (2007). *Estudio sobre el espacio de libre comercio en la Aladi*. Disponible en: [http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/b067cd954d6e134a03257411004f08cf/\\$FILE/185.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/b067cd954d6e134a03257411004f08cf/$FILE/185.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1998). *Diplomacia por la Paz* (documento estratégico de la política exterior colombiana, 1998-2002). Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2001, marzo). *Cooperación política en la lucha contra el narcotráfico y sus delitos conexos*. Documento interno de trabajo.

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2007-2009). *Documentos informales de trabajo*.
- Muñoz, H. (comp.) (2002). *Globalización. América Latina y los desafíos del nuevo milenio*. Santiago de Chile: Editorial Aguilar.
- Negri, A. y Hardt, M. (2002). *Imperio*. Barcelona: Editorial Paidós.
- OEA y Cicad (2000). *Mecanismo de evaluación multilateral. Evaluación del progreso de control de drogas. Informe hemisférico 1999-2000*. Washington: OEA / Cicad. Disponible en: <http://www.observatorio.gov.ar/mem/hemisfericos/informehemisferico-ESP.pdf>.
- Pineda, S. (2009). Propuestas para fortalecer la integración regional en el actual contexto hemisférico y global. *Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos*, 2 (4), 345-365. Disponible en: http://www.iaaal.usb.ve/documentos/mundonuevo_nuevaepoca_4b.pdf
- PNUMA (2007). *Medio ambiente para el desarrollo*. Informe GEO-4 de la serie Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. Disponible en: <http://www.pnuma.org/GEO4/documentos/02Desarrollo.pdf>
- Puyo, G. A. (2002). La política exterior colombiana frente a la Unión Europea en la década de 1990. En: M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner (eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (págs. 399-430). Bogotá: Fescol / Hanns Seidel Stiftung.
- República de Colombia (1999). *Plan Colombia. Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Restrepo, L. A. (dir.) (2000). *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá: Iepri, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.iepri.org/portales/Sintesis/contenido/assets/own/Sintesis2000.pdf>
- Restrepo, L. A. (dir.) (2001). *Síntesis 2001. Anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá: Iepri, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.iepri.org/portales/Sintesis/contenido/assets/own/Sintesis2001.pdf>
- Santos, J. M. (2010). Prólogo. En G. Fernández de Soto, *El universo es el límite* (págs. 19-25). Bogotá: Editorial de la Universidad del Rosario.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2005). *Cooperación hemisférica de energía: una evaluación sobre la contribución potencial del sector hidrocarburo de los países de la Comunidad Andina. Estudio temático: el desarrollo sustentable: análisis de los temas ambientales, sociales e indígenas relacionados con el desarrollo del sector hidrocarburo*.

- Secretaría General de la Comunidad Andina (2006). *Visión andina de la comunidad sudamericana*. Documento interno de trabajo.
- Soros, G. (2002). *Globalización*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Editorial Taurus.
- Suárez, M. F. (1955). *El Derecho Internacional en los "Sueños de Luciano Pulgar": doctrinas internacionales*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Tickner, A. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior de Colombia. *Colombia Internacional*, 49/50, 39-61.
- Tirado, Á. (2002). *Colombia y el control internacional de armas pequeñas y ligeras*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Védrine, H. (2001). *France in the Age of Globalization*. Washington: Brookings Institute.



Foto portadilla:

Andrés Pastrana con el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, durante una reunión bilateral en la Casa Blanca. Washington, octubre de 1998.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

3

EL PLAN COLOMBIA

JAIME RUIZ

El objetivo del Plan Colombia, tal como lo expuso el presidente Pastrana en la presentación del Plan en 1999, era fortalecer al Estado como fundamento para recobrar la confianza de los colombianos y recuperar los principios básicos de una coexistencia pacífica. A lo que se agregaba en la formulación del Plan que:

[...] la paz no es una cuestión simplemente de voluntad política. Por el contrario, se tiene que construir la paz gradualmente, y para ello debe haber avances en la institucionalización y en el fortalecimiento del Estado con el fin de garantizar la seguridad y el respeto por los derechos y libertades de todos los ciudadanos, en todas partes del territorio nacional. (Presidencia de la República, 1999)

El Gobierno quiso dejar muy en claro su visión acerca del carácter complementario de las conversaciones de paz y el fortalecimiento de las instituciones del Estado, especialmente la Policía, el Ejército y la justicia. Por ello, plasmó ambas políticas en forma transparente bajo la misma sombrilla del Plan Colombia, para que no existiesen dudas ni en la guerrilla ni en los paramilitares sobre cuál era la estrategia del Gobierno.

Muchos investigadores independientes han reconocido el impacto positivo del Plan Colombia. Alfredo Rangel dice que

[...] buena parte de los éxitos de la política de Seguridad Democrática [del Gobierno de Álvaro Uribe] se deben al fortalecimiento del Estado que

realizó la Administración Pastrana. Las Fuerzas Militares dieron el más importante salto adelante en muchos años. Su modernización y reestructuración las pusieron en condiciones de contener la marcha de las FARC hacia la generalización de la guerra de movimientos, que parecía inatajable. [...].

[...]

En la Administración Pastrana hubo un gran fortalecimiento de la inteligencia técnica, se conformó la Fuerza de Despliegue Rápido, se aumentaron de veinte mil a sesenta mil los soldados profesionales, se creó la carrera del soldado profesional, se multiplicó por cuatro el poder de fuego aéreo de las Fuerzas Militares, se creó la Brigada de Combate Fluvial, se puso en marcha el programa de vigilancia de carreteras, se diseñaron los batallones de alta montaña, se implementó la doctrina de operaciones conjuntas, se creó la Central de Inteligencia Conjunta y se introdujo la capacidad de combate nocturno, entre otros avances.

A todo lo anterior ha contribuido en forma invaluable el Plan Colombia, que se inició con la Administración Pastrana y cuya continuidad hoy todos reconocen como indispensable. (Rangel, 2004)

Eduardo Pizarro Leongómez, en su libro *Una democracia asediada*, apoya esta visión de que las FARC sufrieron una derrota estratégica a partir de 1998, cuando se logró que simultáneamente con la política de paz se llevara a cabo un proceso de modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de Policía dentro del marco del Plan Colombia.

El impacto que el Plan Colombia tuvo sobre la violencia significó entonces un quiebre estratégico que mejoró los tiempos de reacción del Ejército y afectó la asociación entre el narcotráfico y los grupos violentos —entre los que se destacaban las FARC y las AUC—. El Estado finalmente logró demostrar que la guerra se podía ganar.

La tesis según la cual durante el Gobierno Pastrana ocurrió un fortalecimiento de la guerrilla y de los paramilitares no tiene entonces ningún asidero en la realidad. El fortalecimiento del Ejército, su profesionalización, y especialmente la conquista estratégica del aire acompañada por un conjunto de programas sociales y de fortalecimiento a la justicia, terminaron por generar el quiebre estratégico que vino a consolidarse durante el Gobierno de Álvaro Uribe con la continuación del Plan Colombia.

LA TESIS DE LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

El Gobierno Pastrana, al presentar el Plan Colombia, atribuyó al narcotráfico un papel principalísimo en el desarrollo de la violencia y en el debilitamiento de las instituciones, y así quedó consignado en el documento oficial del Plan:

Las debilidades de un Estado que todavía se encuentra involucrado en un proceso de consolidación han sido agravadas por las fuerzas desestabilizadoras del narcotráfico. Las reformas progresistas de principios de los noventa abrieron las puertas a una época de mejores oportunidades para los colombianos, pero fueron distorsionadas y compenetradas por influencias corruptoras en círculos tanto económicos como políticos; fomentando la violencia y la corrupción. Recientemente, la relación financiera entre los varios grupos armados y los narcotraficantes ha logrado intensificar el conflicto armado y ha limitado la capacidad del Estado para cumplir con sus responsabilidades más importantes. (Presidencia de la República, 1999)

Este papel del narcotráfico en la violencia colombiana, si bien era cada vez más comprendido en Colombia, chocaba con la visión predominante en el plano internacional, donde el conflicto de nuestro país era percibido como una guerra civil. Por esta razón, para el Gobierno era muy importante fortalecer la tesis de que el narcotráfico es un fenómeno transnacional, de la que se deriva el principio de responsabilidad compartida, según el cual la comunidad internacional tiene la obligación de colaborarles a los países productores en la lucha contra el narcotráfico. Antes del Plan Colombia existían políticas que intentaban reducir la oferta de drogas, pero no había un intento concertado internacionalmente para enfrentar las consecuencias del narcotráfico en las instituciones de los países productores, lo cual imponía costos exagerados para Estados como Colombia.

El senador estadounidense Daniel Patrick Moynihan propuso a comienzos de la década de los noventa que "la elección de una determinada política antidrogas, ya fuera esta la prohibición o la legalización, obligaba a los países a enfrentar unas determinadas consecuencias" (Behr, 1996, pág. 5). Moynihan reconocía, por una parte, que la

prohibición generaba mafias y crimen organizado, fenómenos que a su vez traían consigo violencia, corrupción y desinstitucionalización; y por otra, que una política de legalización aumentaría los problemas y costos de salud pública asociados a un mayor número de adictos. Moynihan argumentaba entonces que el debate ideológico que se generaba alrededor de una u otra política impedía concentrar los esfuerzos en diseñar estrategias para enfrentar adecuadamente las consecuencias de la política escogida.

Si esta tesis era y continúa siendo cierta para los Estados Unidos, tiene implicaciones mucho más graves cuando se reconoce que, dado el carácter transnacional del narcotráfico, las consecuencias negativas de la política escogida se distribuyen de manera inequitativa entre diversos países. En el caso de una política con consecuencias internacionales, como la lucha contra las drogas, resulta difícil escapar al debate ideológico —que lleva a los consumidores a culpar a los productores y viceversa— y pasar a la estructuración conjunta de políticas que ayuden a enfrentar estas consecuencias. Máxime cuando la experiencia internacional de estructurar políticas conjuntas es muy pobre, lo que se debe en gran parte a que tales políticas obligarían a los países que se declaren corresponsables a destinar aportes fiscales importantes para ser utilizados fuera de sus fronteras.

En materia de drogas, la elección de los grandes países consumidores, tanto de Europa como de los Estados Unidos, ha sido la prohibición, elección en la que los ha acompañado el mundo entero. Esto se diferencia, por ejemplo, de lo que sucedió durante la prohibición del alcohol en los Estados Unidos a comienzos del siglo XX, pues en ese caso la producción y el consumo de bebidas embriagantes continuaron siendo legales en el resto de países del mundo.

La prohibición, tal como lo propone Moynihan, tuvo unas consecuencias absolutamente críticas sobre la violencia en Colombia, al igual que sobre los niveles de violencia en otros países productores y de tránsito, como es ahora el caso de México. En consonancia con el llamado "efecto globo", y como consecuencia del aumento del consumo de cocaína en Europa durante la primera década del nuevo siglo, la prohibición está ahora aumentando la violencia en Centroamérica y en algunos países africanos que se han convertido en las nuevas rutas del narcotráfico.

Sin embargo, ni en Europa ni en los Estados Unidos se conoce en toda su dimensión la violencia que ocurre en los países productores y de tráfico debido a la prohibición de las drogas. Es decir, se piensa que la violencia en estos países está en mayor medida relacionada con problemas internos y que apenas de manera marginal es culpa de la política de prohibición. Por lo tanto, los aportes fiscales de los países consumidores para mitigar las consecuencias de la violencia generada por el narcotráfico son considerados como generosas ayudas y no como aportes fruto de su corresponsabilidad. En consecuencia, estas ayudas no solo son insuficientes, sino que además están orientadas en general por los propios intereses de los países consumidores y realmente no tienen como fin enfrentar de manera global las consecuencias del narcotráfico.

Fue a partir de esta visión pragmática de Moynihan que en 1998 Colombia le dio un nuevo énfasis al concepto de responsabilidad compartida. Con este concepto, que sirvió de base al Plan Colombia, el presidente Pastrana buscó darle un vuelco a la política antidrogas y a la política internacional de Colombia. Hasta entonces, los recursos y el apoyo de los Estados Unidos se habían centrado en lograr su propio objetivo de reducir la oferta de drogas proveniente de América Latina. A partir del Plan Colombia, y en consonancia con la tesis de Moynihan, nuestro país pudo plantear la importancia de estructurar una nueva política para enfrentar las consecuencias de la violencia y la desinstitucionalización, que lo estaban llevando a una pérdida dramática de autoridad estatal.

EL CAMBIO DE ÉNFASIS

Desde la década del setenta, la lucha contra el narcotráfico había sido una política diseñada por los Estados Unidos y respondía al interés de ese país en controlar la oferta de drogas. De acuerdo con la política imperante, los Estados Unidos consideraban que los dos eslabones más vulnerables de la cadena del narcotráfico eran sus dos extremos, es decir, los cultivos y el consumidor final. Se pensaba que una vez los cultivos eran cosechados y entraban en el tráfico internacional, la droga ilegal se convertía en cargamentos pequeños, cada vez más valiosos y difíciles de

detectar (Dupont, 2000, pág. 420). Por ello, hasta 1998 los Estados Unidos habían centrado su política para restringir la oferta en tres estrategias: la fumigación de cultivos, la interdicción temprana y la persecución de los carteles a través de la extradición (Marcy, 2010, pág. 51).

Para lograr el apoyo de los países a su objetivo de controlar la oferta, los Estados Unidos dispusieron de recursos para fortalecer estas tres estrategias y además establecieron la odiosa política de las certificaciones, a través de las cuales amenazaban con sanciones económicas a los países que no colaboraran en dichas estrategias. Sin embargo, el muy fuerte crecimiento de la demanda de drogas ilícitas —especialmente de cocaína— en los Estados Unidos durante la década de los ochenta demostró las limitaciones de estas políticas (Marcy, 2010, pág. 57). Las inmensas utilidades del negocio ilícito permitieron que la oferta continuara aumentando de la mano del crecimiento de la demanda en la medida en que los traficantes reacomodaban la producción y las rutas del narcotráfico a las nuevas condiciones impuestas por las fumigaciones y la interdicción.

La estructura del negocio del narcotráfico generó a su vez el crecimiento y consolidación de unos carteles cuyos recursos económicos eran desproporcionados con respecto a los recursos fiscales de países productores como Colombia, Bolivia o Perú. Durante el pico del consumo de cocaína en los Estados Unidos en la década de los ochenta, el PIB de Colombia rondaba los US\$40.000 millones y los gastos en Policía y Ejército eran cercanos al 3% del PIB. Mientras tanto, había estimaciones de que el negocio del narcotráfico estaba reportando a los carteles entre US\$2000 y US\$4000 millones anuales. Aun si se considera como más adecuada la cifra entre 2% y 3% del PIB, ello equivaldría a una suma igual a lo que el país dedicaba a sus Fuerzas Militares y de Policía.

Debido a ello, en la propia introducción al Plan Colombia el Gobierno planteó que “el [...] narcotráfico [...] con sus vastos recursos económicos ha venido generando una violencia indiscriminada, y al mismo tiempo ha socavado nuestros valores hasta un punto comparable solamente con la era de la prohibición del alcohol en los Estados Unidos” (Presidencia de la República, 1999).

Es decir, el Gobierno quería llamar la atención sobre el desequilibrio entre el poder de los grupos que detentaban grandes ingresos derivados del narcotráfico, y la capacidad fiscal y operacional de los

países productores para enfrentar a tales grupos. Para explicar este desequilibrio, el Gobierno utilizó un episodio de la propia historia de los Estados Unidos, en la que ocurrió algo similar. Cabe recordar que el presidente Roosevelt justificó la revocatoria de la prohibición en los Estados Unidos no en términos de salud pública sino “como la forma de desviar millones de dólares de los bolsillos de los mafiosos y del crimen organizado hacia la tesorería de los Estados Unidos” (Hunt, 1995, pág. 77). Es decir, mientras la prohibición del alcohol en 1918 se había justificado en los Estados Unidos por razones que tenían que ver con la moral y la salud pública, su revocatoria se justificó en términos de la impotencia de las instituciones de policía y justicia para enfrentar el crimen organizado surgido de la prohibición. Y esto ocurrió en la economía más poderosa del mundo.

De esta forma, el Plan Colombia, desde una posición pragmática y bajo la tesis de la responsabilidad compartida — y la subsiguiente necesidad de asumir en forma más equitativa las consecuencias de la política de prohibición imperante —, buscó cambiar el énfasis de la política contra el narcotráfico en cuatro puntos centrales:

- Se puso énfasis en que, además de combatir el narcotráfico a través de la extradición, la interdicción y la erradicación — puntos en los cuales se había concentrado históricamente la ayuda —, hubiera un fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas, de la Policía y de la justicia, con el fin de enfrentar las secuelas de la violencia, la corrupción y la inestabilidad generadas por el flujo exagerado de dineros ilícitos hacia Colombia. Este se convirtió en el énfasis central del Plan Colombia, el cual obligó al Estado a comprometerse con una política que fuera seria en materia de derechos humanos y que garantizara el rompimiento de los vínculos entre las instituciones estatales y los grupos irregulares.
- Se puso énfasis en que, además del control de la oferta de drogas, la erradicación y la interdicción fuesen herramientas estratégicas para golpear la estructura financiera de los paramilitares, las guerrillas y las bandas dedicadas al narcotráfico.
- Se puso énfasis en ayudar a la población involucrada en la producción y no únicamente en atacar a los narcotraficantes.

En consecuencia, se buscó acompañar la fumigación con la inversión de recursos en desarrollo alternativo e infraestructura directamente en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos. El objetivo era llevar el Estado integralmente a estas poblaciones y retomar el control de territorios que, como el Putumayo, estaban cada vez más bajo el control de grupos al margen de la ley fuertemente financiados por el narcotráfico.

- Se puso énfasis en que, además de perseguir el objetivo de capturar y extraditar a los grandes capos, Colombia recibiera apoyo para fortalecer la justicia, de manera que pudiese enfrentar al crimen organizado. La extradición, en ese contexto, dejó de ser una imposición y comenzó a ser vista como una de las estrategias centrales para proteger a la justicia del vasto poder corruptor de los dineros del narcotráfico.

Con razón dice Pizarro Leongómez que:

[...] la ayuda de los Estados Unidos al Plan Colombia constituye una respuesta acertada a dos necesidades sentidas de la sociedad colombiana: por una parte, la urgencia de reconstruir las instituciones estatales —en particular aquellas ligadas con la seguridad y la justicia— y por otra parte, la de debilitar el tráfico de drogas que se ha convertido en el principal carburante de la guerra interna. (2004, pág. 260)

Ahora bien, para lograr los cambios de énfasis planteados en el Plan Colombia, el Gobierno se vio en la necesidad de promover la internacionalización de la discusión acerca de la violencia colombiana —tanto de sus causas como de sus complicadas interrelaciones con el narcotráfico—.

LA APERTURA A LA DISCUSIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA VIOLENCIA COLOMBIANA

En su primera etapa y para cumplir con los objetivos propuestos, el Plan Colombia se concentró en un gigantesco esfuerzo estratégico por contrarrestar la concepción equivocada que predominaba en la comunidad internacional sobre la violencia colombiana y por empezar

a cimentar el principio de la responsabilidad compartida en relación con la dimensión transnacional del narcotráfico. Para ello el país tomó el riesgo de abrirse al debate público tanto en el Congreso de los Estados Unidos como en Europa, así como al análisis y la discusión por parte de las organizaciones internacionales de derechos humanos y de la prensa internacional, que multiplicó sus artículos sobre Colombia.

Cuando se presentó el Plan Colombia, la información que se tenía sobre el país tanto en Europa como en los Estados Unidos era muy incompleta y las visiones de la violencia colombiana estaban bastante influenciadas por los análisis propios de la época de la Guerra Fría y de los procesos de paz centroamericanos. A partir de allí se derivaron las mayores críticas y se construyeron varios escenarios fatalistas del Plan Colombia. Entre otras cosas, se pensaba que el Plan iba a escalar el conflicto interno y a multiplicar la población desplazada; iniciaría una carrera armamentista en la región andina; debido a la fumigación, legitimaría a los actores armados ilegales frente a la población, que les daría su apoyo; generaría una catástrofe ecológica en la Amazonia; produciría una ola nacionalista en contra de los Estados Unidos; involucraría a ese país en otro Vietnam; y finalmente, escalaría un conflicto hasta ahora local y lo convertiría en regional.

La discusión del Plan Colombia estuvo entonces permeada no solamente por los análisis políticos internacionales acerca de Colombia, sino también por las ópticas de los intereses propios tanto de los Estados Unidos como de Europa. Aunque el Gobierno de los Estados Unidos fue muy receptivo al cambio de énfasis presentado en el Plan y a la importancia que este atribuía al fortalecimiento de las instituciones colombianas, no era posible dar un salto significativo en la cantidad de recursos con los que ese país apoyaba a Colombia a menos que así lo aprobara su Congreso. Allí la discusión era más parroquial, y la visión predominante sobre el narcotráfico sostenía que los países productores eran más culpables del narcotráfico que los países consumidores. Aunque el Gobierno Pastrana intentaba centrar la discusión en el cambio de énfasis hacia el fortalecimiento institucional, el Congreso de los Estados Unidos aún quería situarla en la reducción de los cultivos de coca. Por ello insistió hasta el final —y así lo dejó escrito en la ley— que la meta de reducción de cultivos de coca debería ser del 100%. Frente a esta realidad, la posición pragmática del Gobierno colombiano a la

hora de elaborar el documento fue la de proponer una reducción del 50%. Sin embargo, en las discusiones privadas el Gobierno Pastrana siempre insistió ante el Gobierno Clinton en que una reducción importante de los cultivos solamente sería viable si los Estados Unidos y Europa lograban una reducción importante de la demanda, lo cual no parecía probable.

Esta meta del 50% de reducción de las plantaciones, que como se dijo anteriormente fue el resultado de una negociación política pragmática, se ha convertido de manera equivocada en la vara para medir el éxito o fracaso del Plan Colombia. La razón es obvia, en la medida en que este objetivo sigue predominando en los intereses de los congresistas de los Estados Unidos. No obstante, el informe de evaluación del Plan Colombia realizado por la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO, por sus siglas en inglés) del propio Congreso norteamericano diferencia dos objetivos principales del Plan: la reducción de los cultivos y la disminución de la violencia —lograda esta última a través del fortalecimiento institucional— (GAO, 2008). De la lectura del Plan Colombia se deriva que el Gobierno Pastrana siempre tuvo claro que el objetivo central para Colombia era estabilizar el país mediante la disminución de la violencia, para lo cual reducir los cultivos era apenas una de las estrategias; es decir, la reducción era un medio y no un fin en sí mismo. Por esto el Plan Colombia, al resumir la propia estrategia anti-narcóticos, expresa: “Nuestra meta es eliminar la producción de drogas a gran escala, acabar con la violencia y delincuencia a gran escala de los grupos armados, promover el respeto por los derechos humanos y romper los nexos entre los grupos armados y el apoyo que reciben de la industria del narcotráfico” (Presidencia de la República de Colombia, 1999). Así, cada una de las políticas, incluida la fumigación de cultivos, fue diseñada para cumplir el objetivo principal del Plan: el fortalecimiento estatal.

Sin embargo, tanto en Colombia como en los Estados Unidos, la discusión del Plan Colombia giró equivocadamente alrededor de la guerra contra el narcotráfico, entendida como la suma de los esfuerzos por reducir y controlar la oferta de drogas. La mayoría de los analistas entendieron el Plan Colombia como otra imposición de los Estados Unidos, e incluso terminaron por alabar la postura europea de rechazo al Plan.

Si bien la discusión con el Congreso de los Estados Unidos fue compleja, estuvo liderada por el propio Gobierno Clinton, que fue siempre muy receptivo a la posición de Colombia. El Gobierno colombiano concentró su estrategia en ampliar la base de apoyo, que hasta 1998 había estado concentrada en un reducido grupo de congresistas republicanos, para conseguir un verdadero apoyo bipartidista. Para el final de la primera etapa del Plan Colombia casi la mitad de los congresistas de los Estados Unidos habían visitado Colombia.

En contraste, la discusión con Europa fue siempre más complicada, pues el problema del narcotráfico no era percibido allí con la gravedad con la que era visto en los Estados Unidos. Hay que tener en cuenta que para esa época el consumo de cocaína en Europa era el 40% del consumo norteamericano, aunque ha crecido mucho más rápido que el consumo de los Estados Unidos durante la última década.¹

Los europeos en realidad no tenían interés en apoyar con recursos importantes el Plan Colombia y la tesis de la responsabilidad compartida fue recibida por ellos con indiferencia, bajo la premisa de que el problema del narcotráfico era un problema de los Estados Unidos. Apenas Gran Bretaña y España se preocuparon por entender mejor la incidencia del narcotráfico en la violencia colombiana y se convirtieron en líderes de la colaboración europea para Colombia; en efecto, estos países, si bien no aportaron recursos económicos significativos, al menos sí ayudaron a atenuar la visión equivocada y romántica que seguía prevaleciendo en Europa sobre el conflicto y la violencia en Colombia.

El Plan Colombia fue recibido en Europa como un plan militarista. El fortalecimiento del Ejército era visto con desconfianza en el Viejo Continente, en donde se tenía la percepción de que la alianza entre el Ejército y los paramilitares era imposible de romper. Esta era una visión pobre y equivocada de la democracia colombiana y de las consecuencias del narcotráfico sobre las estructuras de paramilitares y guerrillas; pero, además, era una posición facilista de Europa, que disfrazaba con una postura intelectual su indiferencia por América Latina, región que

¹ Entre 2000 y 2010 el consumo de cocaína en los Estados Unidos no aumentó, mientras que el de Europa se duplicó.

era percibida como un problema exclusivo de los Estados Unidos. Sin embargo, el interés de Europa en el proceso de paz con las FARC y la persistencia del Gobierno con el Plan Colombia permitieron lanzar una importante ofensiva diplomática para empezar a modificar la posición europea sobre el conflicto colombiano.

Si bien Europa afirmaba públicamente que apoyaba la tesis de la responsabilidad compartida, este supuesto apoyo nunca se vio reflejado en un aporte presupuestal. En 2006, época para la cual el consumo de cocaína en Europa ya se acercaba al de los Estados Unidos, los países europeos apenas dieron 666 millones de euros para proyectos relacionados con la lucha contra las drogas en países productores, y de ese dinero casi dos tercios estuvieron destinados a Afganistán (Laurent, 2011, pág. 182). Este aporte, como bien se sabe, respondía a razones estratégicas y no era resultado de la aceptación de la responsabilidad compartida de los países consumidores. Ni siquiera ahora, que el crecimiento de su demanda de cocaína está afectando a países africanos de manera grave, Europa ha asumido la responsabilidad que le cabe en la génesis de ese problema.

Dadas estas realidades, y consciente de la importancia de la integralidad del Plan Colombia, el Gobierno buscó complementar el respaldo de los Estados Unidos al fortalecimiento del Ejército y de la justicia con el apoyo de Europa a las políticas de desarrollo alternativo y al fortalecimiento comunitario. Sin embargo, Europa no asumió la responsabilidad que le corresponde. Con mucha razón, Pizarro cuestiona la insuficiencia del Plan en lo social (2004, pág. 280). A partir del análisis realizado es posible concluir que estas deficiencias, que se dieron por la negativa europea, no reflejan el carácter militarista del Plan, sino una realidad política internacional. Es decir, el Plan no debía ser menos militar, sino más social.

LA REFORMA MILITAR

El principal objetivo y el mayor reto del Plan Colombia fue sin duda fortalecer el Estado, lo que, de acuerdo con lo expuesto en el Plan, implicaba hacer una reforma militar, meta mucho más importante que el

simple fortalecimiento del Ejército.² El general (r) Tapias, quien estuvo al frente de esta transformación durante los cuatro años del Gobierno Pastrana, ha manifestado estar de acuerdo con que la reforma militar fue el resultado de un proceso, pero no fue el proceso en sí mismo. En efecto, este proceso, que estuvo conformado por un conjunto de renovaciones en la cultura, fue la suma de ajustes organizacionales y redundó en una reestructuración administrativa que tuvo impacto en las estrategias y, por ende, en las tácticas y las operaciones.

Mientras los críticos pensaban que el Plan Colombia era un plan militarista que terminaría por debilitar más a la democracia colombiana y generaría divisiones profundas en la sociedad, en realidad se trataba de un plan integral muy profundo emprendido por el Gobierno y las Fuerzas Armadas y apoyado por los Estados Unidos. Al final, el Plan Colombia permitió afianzar el sistema democrático, preservar la institucionalidad colombiana y recuperar el monopolio legítimo de la fuerza para el Estado.

No cabe duda de que el papel del Plan Colombia fue clave en la reestructuración y tecnificación de la inteligencia y en el fortalecimiento de la capacidad operacional de las Fuerzas Armadas, así como en los avances de estas en lo que tiene que ver con el respeto por los derechos humanos y por el derecho internacional humanitario.

Los objetivos eran tan altos que era obvio que la reforma militar iba a tomar un tiempo largo. Según el general Tapias, ello se debía a que la reforma partía desde un punto muy bajo, pues las Fuerzas Militares estaban desmotivadas por las derrotas, por los secuestrados, por la falta de los recursos adecuados, por el desconocimiento de la labor que realizaban, por el desprestigio del liderazgo político y por la incertidumbre y la desconfianza de la sociedad civil en sus capacidades.³

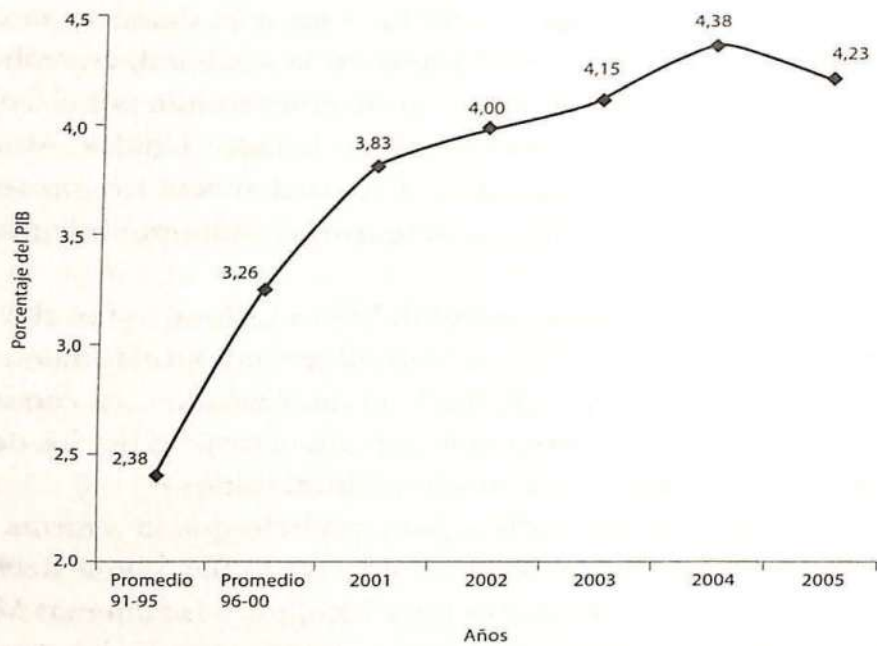
Durante los años 2000 a 2008, los aportes de los Estados Unidos al fortalecimiento militar fueron de US\$4086 millones, de los cuales apenas US\$458 millones fueron dedicados a la erradicación de cultivos ilícitos. Durante ese lapso, el gasto militar de Colombia creció de

² Para más información sobre este tema, véase el capítulo "El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas" (págs. 159-176) (N. de los Eds.).

³ Para un tratamiento más profundo de este tema, véase en el capítulo "El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas" la sección "El contexto político previo a la llegada de Andrés Pastrana Arango" (págs. 159-161) (N. de los Eds.).

3,5% del PIB a 5,5% del PIB, al tiempo que el PIB se quintuplicó —pasó de US\$100.000 millones a US\$500.000 millones—. Ya para 2003, con el Plan Colombia, el gasto militar había alcanzado el 4,5% del PIB, lo que implicó un gigantesco esfuerzo presupuestal del país para enfrentar un delito trasnacional como el narcotráfico.

Gráfico 3.1.
Gasto en defensa y seguridad como porcentaje del PIB entre 1991 y 2005



Fuente: MHCP. Cálculos: DNP-DJS.

El mayor esfuerzo del Plan Colombia estuvo dedicado al fortalecimiento de la aviación. A los pocos días de haber comenzado el Gobierno Pastrana, el ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, fue autorizado por el presidente para comprar los primeros catorce helicópteros Blackhawk, adquisición que requería la autorización de los Estados Unidos. No era entonces, como algunos lo creyeron, únicamente un problema de conseguir recursos para comprar aviones y helicópteros; se trataba, además, de obtener el apoyo de los Estados Unidos para que no se le objetara a Colombia la compra de equipos de tecnología avanzada. El Gobierno entendió muy temprano que la alianza con los

Estados Unidos era vital para sus objetivos de fortalecimiento militar y aprovechó la nueva confianza internacional que generaba el presidente Pastrana para conseguir ese apoyo.

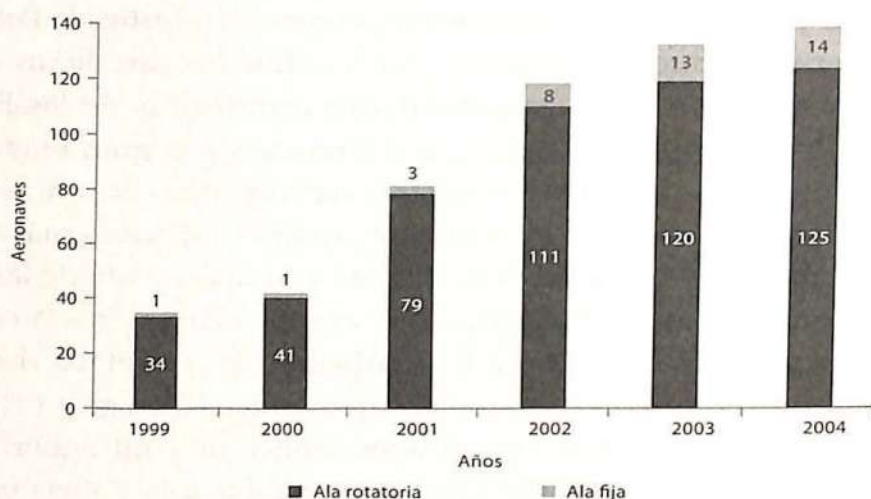
Los golpes militares de 1997 al Ejército colombiano en Patascoy y Las Delicias y el constante ataque a los indefensos puestos de Policía de los innumerables pueblos regados por las difíciles cordilleras colombianas habían desnudado las debilidades estratégicas de las Fuerzas Armadas.⁴ Y es que en Colombia, a diferencia de la gran mayoría de los países, moverse por aire *no* es entre cuatro y diez veces más rápido que desplazarse por tierra, sino entre cincuenta y mil veces más rápido, lo que se debe a las escarpadas montañas y al mal estado de las carreteras, que en las zonas más rurales y selváticas apenas son caminos de herradura. La Fuerza Aérea Colombiana (FAC) contaba desde los años setenta con unos pocos aviones supersónicos Mirage y KFIR, cuya capacidad de apoyo al Ejército en operaciones de contraguerrilla era limitadísima, y cuyas posibilidades de respaldar a la Policía en apartados rincones de la difícil geografía colombiana eran casi nulas. Sin contar con una flotilla adecuada de helicópteros de transporte y ataque, el Ejército colombiano había desde siempre entregado la ventaja estratégica más importante a los violentos.

El apoyo de los Estados Unidos a través del Plan Colombia le permitió al Ejército multiplicar el número de helicópteros en un tiempo relativamente corto y disponer de las más avanzadas tecnologías con el soporte necesario para operar una fuerza de aviación moderna. Además, gracias a la ayuda estadounidense Colombia pudo invertir en la infraestructura de las bases; mejorar el soporte en mantenimiento; contratar pilotos y mecánicos extranjeros y capacitar a los nacionales; establecer estándares y procedimientos de calidad para la aviación; e implementar un sistema de logística. De esta manera, la FAC adquirió una gran cantidad de capacidades hasta entonces inexistentes en el país.

⁴ Para más información sobre estos ataques, véanse en el capítulo "El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas" las secciones "La desventaja de la Fuerza Pública ante el fortalecimiento de las FARC y las AUC" (págs. 162-163) y "La estrategia de terror de las FARC" (págs. 164-166) (N. de los Eds.).

Gráfico 3.2.

Número acumulado de aeronaves utilizadas en la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado gracias al Plan Colombia entre 1999 y 2004



Fuente: MDN.

La otra debilidad estratégica era la escasez de soldados profesionales.⁵ El ministro Lloreda planteaba que la guerrilla y los paramilitares eran “baquianos”, en tanto que los reclutas de la patria estaban en las Fuerzas Militares entre quince y dieciocho meses, tiempo insuficiente no solo para entrenarlos, sino para conocer realmente las zonas por donde se mueven los violentos. Por eso, según el ministro, aun con la ventaja de las Fuerzas Armadas en equipo militar, la guerrilla y los paramilitares se movían más rápido que los soldados de la patria, por lo que era necesario profesionalizar el Ejército y, de manera especial, fortalecer la FAC.

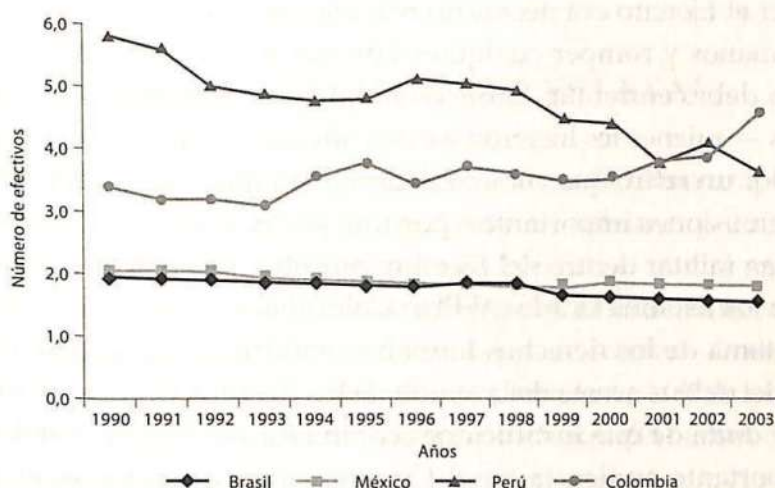
El crecimiento y la profesionalización del Ejército estuvieron acompañados por el Plan Colombia a través de apoyos en tecnología y capacidad organizacional, especialmente para las nuevas fuerzas móviles. El Comando de Operaciones Especiales Conjuntas, las Brigadas Antinarcóticos, las Brigadas Móviles y Fuerzas Especiales como

⁵ Para un tratamiento más detallado de este punto, véanse en el capítulo “El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas” las secciones “La estrategia de terror de las FARC” (págs. 164-166) y “Resultados obtenidos con la reestructuración militar” (págs. 171-173) (N. de los Eds.).

la Fuerza de Tarea Omega fueron apoyadas e impulsadas de manera importante por el Plan Colombia con infraestructura, tecnología, desarrollo organizacional y entrenamiento.⁶

Gráfico 3.3.

Comparación entre Colombia, México, Perú y Brasil del número de efectivos de la Fuerza Pública por cada mil habitantes entre 1990 y 2003



Fuente: Cepal (2004).

Para el Gobierno, y así lo expuso en el Plan Colombia, la debilidad del Ejército antes de 1998 era una de las razones para que existieran vínculos entre los paramilitares y algunos miembros de las Fuerzas Armadas. En su discurso al Congreso en 2001, el presidente dejó muy en claro que uno de los objetivos de la reforma militar era romper cualquier relación de colaboración entre los paramilitares y el Estado, incluido el Ejército:

Están muy equivocados aquellos que creen ver en los paramilitares una solución a sus problemas. Amparados en su pretexto de luchar por el restablecimiento del orden y la ley en reemplazo de las instituciones del Estado, no son más que criminales, financiados también por el narcotráfico, que realizan

⁶ El informe de la GAO publicado en 2008 proporciona un análisis detallado de todos los programas de fortalecimiento del Ejército y de la Policía apoyados por el Plan Colombia.

escalofriantes masacres cotidianas con una insensibilidad que estremece. Sin duda, en este caso sí que se aplica el viejo aforismo de que "el remedio resulta mucho peor que la enfermedad". Las autodefensas están pagando y seguirán pagando por sus crímenes. (Pastrana, 1998)

En 1999, Pastrana hizo un barrido de oficiales del Ejército y retiró a aquellos que tenían vínculos con los paramilitares. De esta manera, el presidente le mandó a la institución militar una señal clara de que para fortalecer el Ejército era necesario respetar de manera estricta los derechos humanos y romper cualquier vínculo con paramilitares. Aunque Pastrana debió enfrentar entonces a algunos empresarios y dirigentes políticos — quienes les hicieron a estos oficiales una ceremonia de desagravio por un retiro que ellos consideraban injusto —, su decisión tuvo dos repercusiones importantes: por una parte, le dio una base sólida a la reforma militar dentro del Ejército; por otra, logró el apoyo del Congreso de los Estados Unidos al Plan Colombia.

El tema de los derechos humanos vendría a convertirse en el eje central del debate acerca de la ayuda de los Estados Unidos a Colombia. No cabe duda de que instituciones como Human Rights Watch (HRW), con importante audiencia en el Congreso estadounidense, eran muy críticas del apoyo al fortalecimiento del Ejército colombiano. Nunca aceptaron la tesis del Gobierno Pastrana de que el narcotráfico influía en el conflicto colombiano, ni tampoco la tesis de que un Ejército más fortalecido — y no un Ejército débil — sería garantía del respeto por los derechos humanos.

En efecto, según el general (r) Tapias, si bien la reforma militar requirió poner en marcha proyectos importantes en todo el sector de defensa, estos proyectos ya han dado frutos importantes en el tema de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, por lo cual han merecido el reconocimiento de la comunidad nacional e internacional.

La reforma militar que impulsó el Plan Colombia se ha constituido en un éxito sin precedentes. Uno de los problemas que enfrenta el país para consolidar esta reforma es asegurar su viabilidad financiera. No parece factible que Colombia pueda destinar 5,5% del PIB de manera permanente al sector defensa teniendo tantas necesidades en los ámbitos social y de infraestructura; ello pondría al país en una

situación precaria en materia de desarrollo. Además, a la luz del concepto de la responsabilidad compartida, no es justo que Colombia deba destinar 5,5% del PIB para frenar la inseguridad, consecuencia directa de un negocio transnacional como el narcotráfico. Sin embargo, los Estados Unidos han tomado la decisión de recortar los recursos que destinan al Plan Colombia, mientras que Europa continúa sin realizar aportes importantes para contener las delicadas consecuencias del narcotráfico en los países productores y de tránsito.

EL FORTALECIMIENTO ESTATAL

Aunque el Plan Colombia fue percibido y criticado como un plan militarista que llevaría a sectores ciudadanos a inclinarse políticamente a favor de la guerrilla, el Gobierno tenía bien claro que el verdadero éxito del Plan residía en el fortalecimiento del Estado, para lo cual se requería robustecer los gobiernos locales, tomar acciones de desarrollo económico, mejorar los servicios públicos, fortalecer la Policía e incentivar la participación social, especialmente en aquellas áreas azotadas por la violencia.

Es decir, el Gobierno Pastrana era consciente de la urgencia de reforzar las instituciones en todos los niveles, por lo cual, además de la reforma militar y la estrategia antinarcóticos, el Plan Colombia incluyó:

- Una estrategia judicial y de derechos humanos, con el fin de reafirmar el Estado de derecho.
- Una estrategia económica para generar empleo y una estrategia de desarrollo alternativo, con proyectos productivos sostenibles, integrales y participativos. Estas dos estrategias incluyeron la construcción de la infraestructura necesaria en las regiones con altos niveles de violencia, baja presencia del Estado y un capital social frágil.
- Una estrategia de participación social, que apuntaba a una concientización colectiva acerca del buen gobierno. Esta estrategia buscaba desarrollar una mayor responsabilidad dentro de los gobiernos locales, aumentar el compromiso de la comunidad con la lucha contra la corrupción y fortalecer las instituciones

formales e informales que fomentaran cambios en los patrones económicos y culturales a través de los cuales se desarrolla la violencia.

- Una estrategia de desarrollo humano para garantizar servicios de salud y educación adecuados a los grupos vulnerables de la sociedad.

De esta manera, el Gobierno planteaba la estrategia de seguridad como un medio y no como un fin en sí misma. El fortalecimiento militar cumplía el papel de facilitar y permitir el fortalecimiento institucional y democrático, objetivo principal del Plan Colombia. Los resultados del Plan no podían entonces medirse en términos de hectáreas de coca destruidas o de número de guerrilleros y paramilitares dados de baja, sino en términos de la seguridad de la población y de su acceso a servicios del Estado y a actividades económicas legales. El Plan Colombia estaba centrado en la población y no en el narcotráfico o en los violentos, como los críticos creyeron.

La expansión del narcotráfico en Colombia había permitido la generalización de la violencia, que no solamente facilitó el fortalecimiento de la guerrilla y los paramilitares, sino que además aumentó la vulnerabilidad de la población. Como lo plantea Pécaut: “[...] la situación cada vez más extendida en las zonas de conflicto consiste, de hecho, en la existencia de unas poblaciones obligadas a plegarse a la fuerza o huir” (2003, pág. 76).

Es decir, había zonas que se encontraban en una situación grave de incertidumbre, donde múltiples actores como la guerrilla o los paramilitares competían por la lealtad de la población y la amenazaban con la violencia. Los habitantes alternaban su apoyo entre los dos grupos armados ilegales —dependiendo de cuál controlara su zona en un momento determinado—, aunque en ocasiones se mostraban a favor del Ejército cuando este intervenía.

El Plan Colombia buscó entonces ligar la gobernanza y los programas de desarrollo económico y social a las estrategias de seguridad y de información para consolidar el quiebre de las relaciones entre los violentos y las poblaciones que ellos controlaban. Esto obviamente implicaba la obligación moral de defender a las poblaciones que habían tomado la decisión de romper sus vínculos con los violentos.

Sin duda, uno de los componentes más importantes del fortalecimiento institucional era el fortalecimiento de la justicia y la promoción de los derechos humanos. En este punto, los objetivos del Plan Colombia eran: promover la lucha contra la impunidad, robustecer el sistema judicial en los niveles nacional y local y afianzar la política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos. Para la implementación de este componente, el Gobierno Nacional adelantó tres líneas de acción: puso en marcha el Sistema Penal Oral Acusatorio, consolidó el Programa Nacional de Casas de Justicia y fortaleció los Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos.

Adicionalmente, el Estado colombiano mejoró el Sistema de Alertas Tempranas y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, los cuales tienen por objeto prevenir oportunamente violaciones de los derechos humanos. Otra de las estrategias claves del Plan Colombia para proteger los derechos humanos y el derecho internacional humanitario fue la atención a la población desplazada por la violencia armada.

El Plan Colombia también implementó una Red de Apoyo Social (RAS) sobre la base de tres programas: Familias en Acción, a través del cual se otorgaron subsidios de educación y nutrición a familias de escasos recursos; Empleo en Acción, programa que financió proyectos de generación de empleo transitorio a través de obras de infraestructura; y Jóvenes en Acción, programa que ayudó a mejorar la calidad de vida y las posibilidades de empleo de jóvenes de entre 18 y 25 años que pertenecen al Sisbén 1 y 2 a través de proyectos de capacitación y convenios de práctica laboral con empresas formalmente constituidas.⁷

Finalmente, es importante destacar que los gobiernos locales también han sido beneficiarios del Plan Colombia mediante programas y proyectos para incrementar su transparencia y efectividad. Las obras de infraestructura municipal y rural han favorecido a las comunidades locales y, por lo tanto, las han ayudado a fortalecer sus vínculos con las instituciones gubernamentales.

⁷ Para más información sobre la Red de Apoyo Social, véase el capítulo "La Red de Apoyo Social y el programa Familias en Acción" (págs. 179-201) (N. de los Eds.).

CONCLUSIONES

Como se ha mostrado, el objetivo del Plan Colombia era fortalecer el Estado y sus instituciones para hacer frente a los poderosos tentáculos del narcotráfico, que financiaba gran parte de las acciones terroristas de las que era víctima la población colombiana. Además, el Plan Colombia buscó restablecer la hegemonía del Estado en el territorio nacional —la cual había sido puesta en duda por los grupos al margen de la ley, que controlaban varias zonas del país— y ayudó a romper los vínculos entre las instituciones estatales y las mafias. El presidente Pastrana planteó que era imperativo intentar hacer la paz y al mismo tiempo iniciar el más ambicioso plan de fortalecimiento del Ejército y de las instituciones colombianas. Se equivocaron quienes creyeron que el Plan Colombia iba a intensificar el conflicto, a fortalecer a las guerrillas y a los paramilitares y a involucrar a los vecinos en los problemas de orden público del país. El Plan Colombia lideró el fortalecimiento de las instituciones democráticas y contribuyó al debilitamiento de los narcotraficantes, las guerrillas y los paramilitares.

REFERENCIAS

- Behr, E. (1996). *Prohibition: Thirteen Years that Changed America*. Nueva York: Arcade Publishing.
- Cepal (2004). Población. En: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004* (págs. 181-188). Santiago de Chile: Cepal / ONU. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/21230/p2_1.pdf
- Dupont, R. (2000). *The Selfish Brain*. Minnesota: Hazelden.
- Estrada, J. (ed.) (2001). *Plan Colombia: ensayos críticos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- GAO (2008, octubre). *Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U. S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*. Washington: U. S. Government Accountability Office.
- Gaviria, A. y Mejía, D. (eds.) (2011). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Hunt, J. G. (1995). *The Essential Franklin Delano Roosevelt*. Nueva York: Gramercy Books.

- Laurent, M. (2011). Colombia y Europa frente a las drogas: desencuentro pero cooperación. En: A. Gaviria y D. Mejía (eds.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (págs. 177-204). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Marcy, W. L. (2010). *The Politics of Cocaine: How U. S. Foreign Policy Has Created a Thriving Drug Industry in Central and South America*. Chicago: Lawrence Hills Books.
- Ministerio de Defensa Nacional (2001). *El gasto militar en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Pastrana, A. (1998). *Discurso de posesión como presidente de la República: Santafé de Bogotá, 7 de agosto de 1998*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Pécaut, D. (2001). *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Pécaut, D. (2003). *Midiendo fuerzas: balance del primer año del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Presidencia de la República (1999). *Plan Colombia* (documento oficial). Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>
- Rangel, A. (2004, 30 de julio). Complejo de Adán y fracasomanía. *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1514099>



Foto portadilla:

Andrés Pastrana con los generales Fernando Tapias, comandante general de las Fuerzas Militares de Colombia (centro), y Jorge Enrique Mora, comandante del Ejército Nacional. 1998.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

4

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS

GENERAL (R) FERNANDO TAPIAS

EL CONTEXTO POLÍTICO PREVIO A LA LLEGADA DE ANDRÉS PASTRANA ARANGO

La deslegitimación internacional que sufrió Colombia durante el periodo del presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998) —en razón de la infiltración de dineros ilícitos en su campaña electoral— y la penetración cada vez más intensa del fenómeno del narcotráfico en las estructuras del Estado suscitaron una situación de crisis e inestabilidad política en el país, lo que a su vez recrudeció la violencia y la impunidad en el territorio nacional.

El fortalecimiento de los grupos armados al margen de la ley y la multiplicación de sus efectivos preocupaban a la Fuerza Pública, que acumulaba cada vez más reveses frente a los insurgentes y veía cómo su capacidad operacional era insuficiente para derrotar militarmente a las guerrillas.

Este hecho agudizó la percepción de que el conflicto vivido desde mediados de la década de los sesenta se estaba enquistando, percepción que afectó directamente la moral de las tropas colombianas, las

cuales sufrían el desprestigio nacional, e incluso internacional, por sus actuaciones.

El narcotráfico había penetrado en casi todas las dimensiones del país. La sociedad civil, aunque aparentemente aletargada frente a los escándalos, sufría las consecuencias de la forma como Colombia era percibida en la arena política internacional. La sensación de vivir en una “narcodemocracia”, como la llegaron a denominar los medios internacionales, realmente logró minar la confianza depositada en las instituciones garantes del Estado social de derecho.

Las Fuerzas Militares no fueron ajenas al proceso de deslegitimación institucional. La desmoralización que se sentía dentro y fuera de sus filas —debido a la disminución de su capacidad de respuesta efectiva— no fue el único factor que contribuyó al descrédito ante la opinión pública. Lo más preocupante era la aparente poca solidez del compromiso asumido frente a la lucha antinarcóticos, el cual, según los rumores, no se estaba cumpliendo.

Escándalos como el presunto contrabando de drogas por parte de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) tras la caída de varios cargamentos dentro de sus aviones y el hallazgo de siete kilos de cocaína en una corbeta de la Armada Nacional de Colombia (ARC) sembraron dudas sobre la integridad de las Fuerzas Militares.

De esta manera, al binomio corrupción-narcotráfico no solo se le había sumado la recesión económica del país, sino también el fortalecimiento de los grupos armados al margen de la ley —que continuaban violando sistemáticamente los derechos humanos— y la deslegitimación de uno de los actores más importantes para alcanzar la paz en Colombia: las Fuerzas Armadas.

Llegado el año 1998, Andrés Pastrana Arango asumió las riendas de un país que claramente necesitaba una profunda reestructuración política y social. Entre muchos otros retos, el nuevo Gobierno debía mejorar la imagen de Colombia y recuperar la confianza tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales.

Los puntos clave del programa de gobierno que trazó el presidente Pastrana fueron: normalizar las relaciones internacionales, lanzar un plan de inversión social, luchar contra el narcotráfico y reformar y modernizar las Fuerzas Militares. De esta manera, el presidente entrante perseguía el objetivo que lo había guiado desde su

primera postulación: lograr la reconciliación de los colombianos y alcanzar la paz.

LA NECESIDAD DE REFORMAR Y MODERNIZAR LAS FUERZAS MILITARES

Una de las tantas secuelas negativas que dejó el escándalo de narcotráfico en el Gobierno Samper, denominado Proceso 8000, fue la suspensión de la ayuda militar y el intercambio de inteligencia que los Estados Unidos destinaban a Colombia como parte de su programa de cooperación militar.

Además, el deterioro de la imagen de Colombia en el exterior terminó por afectar las partidas presupuestarias que se habían acordado para luchar contra el narcotráfico, pues los Estados Unidos perdieron su confianza en el Estado colombiano y en consecuencia retiraron el dinero con que colaboraban a la seguridad del país.

Precisamente uno de los inconvenientes para derrotar a las guerrillas era la escasez de recursos de las Fuerzas Militares, las cuales debían modernizarse con urgencia para poder poner en marcha operaciones de contrainsurgencia efectivas. En este contexto, era vital recuperar la ayuda estadounidense en inteligencia técnica y humana, necesaria en la cruzada contra el mayor financiador de la guerra en Colombia: la droga.

El presidente Pastrana sabía que debía recomponer las relaciones con los Estados Unidos. Por eso, dentro de su agenda política se encontraban ya los cimientos del acuerdo con el que se lograría revitalizar la lucha contra el narcotráfico y minimizar la agudización del conflicto armado, acuerdo que más adelante sería conocido como el Plan Colombia.

La ayuda norteamericana contribuiría, sin duda, a la modernización de las estrategias de inteligencia de las Fuerzas Militares colombianas. Sin embargo, se precisaba también una reforma interna que permitiera perfeccionar las acciones de movilidad y combate de las tropas y les levantara la moral, especialmente ante la gran avanzada que estaban logrando los grupos armados ilegales desde 1996.

LA DESVENTAJA DE LA FUERZA PÚBLICA ANTE EL FORTALECIMIENTO DE LAS FARC Y LAS AUC

El año 1996 fue crítico para las Fuerzas Militares en materia de lucha contra la insurgencia, la cual, aprovechando la coyuntura que vivía el país, había logrado fortalecerse, multiplicarse y perfeccionar sus estrategias de ataque a través del narcotráfico, el secuestro y la extorsión.

Mientras que las Fuerzas Militares se encontraban cada vez más desmoralizadas, con unos medios y una movilidad de combate insuficientes y un entrenamiento inadecuado para la situación a la que se enfrentaban, las estructuras armadas de guerrillas y autodefensas crecían de forma escandalosa, por lo que estos grupos ilegales ganaban terreno e impacto mediático ante la sociedad civil.

Cuarenta años en el monte les habían permitido a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) multiplicar sus efectivos y abarcar cada vez más territorio colombiano. Este grupo, que había empezado con 300 hombres en 1964, ya contaba con 3300 efectivos en 1986, cifra que aumentó a 7000 en 1996 y que llegó a 18.000 en 2001.

Los grupos de autodefensa, y en concreto las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), también crecieron de forma alarmante en tan solo una década, gracias al narcotráfico y a sus prácticas de brutalidad, violencia y extorsión. De 1500 hombres en los años noventa, pasaron a tener un ejército paramilitar de 13.000 efectivos, con el cual ejercieron una gran influencia en la zona noroccidental del país.

El Ejército de Liberación Nacional (ELN), en cambio, podía contarse como una de las pocas excepciones de ese crecimiento acelerado, tanto en número de hombres como en capacidad de ataque. Sus estructuras organizacionales de mando y combate habían recibido el impacto de los ataques de las Fuerzas Militares, a lo que se sumaba que esta organización guerrillera había entrado en fuertes dinámicas de confrontación con los grupos paramilitares, que mermaron su capacidad operativa y le hicieron perder terreno en el tablero de juego.

En los años noventa el ELN contaba con 2300 combatientes, y aunque 10 años más tarde había logrado duplicar sus efectivos, para el

término del mandato de Pastrana solo contaba con 3700 hombres, cifra pequeña en comparación con los más de 15.000 que se habían enrolado en las FARC y en las AUC.

Las FARC supieron aprovechar muy bien el debilitamiento del ELN y, tras las derrotas que este último sufrió a manos del Ejército, se posesionaron de los territorios que controlaba. Esta situación, sumada a la baja moral de las tropas colombianas, les permitió a las FARC ganar hegemonía en el territorio nacional.

Durante 1996 y 1998, las FARC lograron aumentar su capacidad de influencia y se fortalecieron en la parte sur de Colombia, donde tenían una amplia libertad de acción y maniobra. De realizar agresiones esporádicas a unidades militares y policiales de pequeña magnitud, pasaron a perpetrar ataques a unidades militares cada vez mayores y en combates abiertos.

El apoyo y los medios que les permitían a las FARC operar bajo tácticas tradicionales de la guerra de guerrillas se estaban modificando. Si antes se valían de emboscadas y trampas para abastecerse de armamento e insumos de su contraparte, ahora, mediante el despliegue de unidades mejor entrenadas y dotadas que ya no esperaban a sorprender sino que atacaban directamente, sembraban el desconcierto y la zozobra dentro de los uniformados que custodiaban la seguridad de las poblaciones.

En resumen, las FARC pasaron de las prácticas operativas propias de la insurgencia clandestina a tácticas de guerra más visibles, más directas y de más largo impacto. Implementaron una estrategia de búsqueda y asedio que denominaron "Nueva Forma de Operar", la cual fue puesta en práctica desde los primeros meses de 1996 hasta mediados de 2001.

Los métodos de combate que comenzaron a utilizar las FARC fueron posibles, entre otras cosas, gracias al nuevo material armamentístico con el que contaban: cilindros de gas, morteros de 60 y 81 milímetros, vehículos blindados rudimentarios, visores nocturnos, lanzagranadas, equipos de comunicación y fusiles sofisticados. Estos elementos de artillería dejaban claro que las FARC hacía mucho habían dejado de ser un grupo de autodefensas campesinas desperdigadas que aguardaban en el monte para enfrentarse al aparato militar estatal.

LA ESTRATEGIA DE TERROR DE LAS FARC

La presencia de las FARC en vastas zonas del país y su creciente poderío en armas hicieron posible que este grupo realizara atentados cada vez más frecuentes y cruentos, de los que salía fortalecido. Las fuerzas del Estado contaban, en cambio, con unos recursos inadecuados, lo que las hacía caer en combate con facilidad.

Al desprestigio del liderazgo político y al cuestionamiento por parte de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos se sumó el descontento de la sociedad civil, que sufría el flagelo del secuestro y desconfiaba cada vez más de las capacidades operativas de sus Fuerzas Militares.

Prueba de la incapacidad del Estado eran hechos como los ocurridos en Puerres (Nariño) a mediados de abril de 1996, donde el frente 48 de las FARC emboscó a un convoy y asesinó a 31 militares (*El Tiempo*, 1996a); o el ataque a finales de agosto de ese mismo año en la base de Las Delicias (Putumayo), que dejó como resultado 54 soldados muertos, 17 heridos y 60 secuestrados (*El Tiempo*, 1996b).

La destrucción total que causaban los ataques ejecutados con esta nueva estrategia de movimiento hacía que las FARC salieran fortalecidas. Esto, a su vez, animaba al grupo insurgente a perpetrar más atentados, usualmente en poblaciones donde la presencia militar estatal era escasa o en puntos de concentración clave de la Fuerza Pública.

En efecto, el 7 de septiembre de 1996, 28 soldados de la Brigada Móvil número 2 fueron asesinados en la base militar de La Carpa (Guaviare) (*El Tiempo*, 1996c); y el 21 de diciembre de 1997, el departamento de Nariño fue castigado con el ataque al cerro de Patascoy, donde murieron 8 militares y 18 más fueron secuestrados (*El Tiempo*, 1997).

El año siguiente las FARC continuaron infligiéndoles nuevos golpes a las Fuerzas Armadas. Al inicio de 1998, tuvo lugar la emboscada al Batallón de Contraguerrilla número 52, de la Brigada Móvil número 3, ubicada en la quebrada El Billar (Caquetá), que dejó como resultado 63 soldados muertos y 43 secuestrados (*El Tiempo*, 1998b).

En agosto del mismo año, alrededor de mil doscientos guerrilleros atacaron simultáneamente a una compañía del Batallón de Infantería 19 General Joaquín París y la base de antinarcóticos de la Policía en Miraflores (Guaviare). Como resultado murieron treinta uniformados,

cincuenta quedaron heridos y cien fueron secuestrados (*El Tiempo*, 1998a).

Las acciones de las FARC eran puestas en práctica por bloques cada vez más numerosos y bien entrenados, que dejaban a las fuerzas del Ejército devastadas y a la defensiva. La incapacidad para enfrentar estas amenazas era una realidad manifiesta, que se explicaba por los obsoletos recursos técnicos que manejaban las Fuerzas Militares colombianas en combate, por los inadecuados procedimientos operacionales y por las serias dificultades de movilidad de las tropas.

Pero la principal explicación de tales derrotas se podía encontrar si se daba un repaso a los integrantes de las filas del Ejército colombiano: la gran mayoría eran tan solo soldados bachilleres, quienes visiblemente no estaban capacitados para luchar en un conflicto irregular de tan grandes dimensiones. Se contaba apenas con cerca de diez mil soldados profesionales, la mayoría de los cuales se dedicaba a cuidar la infraestructura básica del país.

Para 1996, las Fuerzas Militares colombianas —sobre todo el Ejército, pero también la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional— llevaban treinta años con las mismas estructuras y capacidades logísticas, lo que evidentemente resultaba insuficiente para afrontar esta nueva etapa del conflicto.

Casi en paralelo a la fundación del movimiento insurgente que estaba poniendo en jaque a los cuerpos de seguridad del Estado, se crearon unas modestas unidades de contraguerrilla cuya misión era ubicar a los grupúsculos guerrilleros que se concentraban en el monte. Los Grupos de Inteligencia y Localización (GIL), que operaban con recursos de inteligencia humana fundamentalmente, pasaban luego la información a unidades más especializadas que entraban en combate directo con los guerrilleros.

Para los años sesenta, la estrategia emprendida por los GIL resultaba válida e incluso llegó a ser exitosa, dado el tamaño de los grupos con los que operaba la guerrilla. Pero tras la formación de bloques insurgentes más grandes y numerosos, y debido a la ventaja que las guerrillas le llevaban al Ejército en cuanto al reconocimiento del terreno, tales unidades militares se quedaron obsoletas.

Hacia los años ochenta, y en un intento por aprovechar el valor añadido del servicio militar que por ley es obligatorio, los GIL dieron

paso a los Batallones de Contraguerrilla (BCG), integrados en su mayoría por soldados bachilleres que seguían prestando servicio al país voluntariamente a cambio de una remuneración económica.

La presencia de soldados que ya habían sido entrenados durante el tiempo que dura la prestación obligatoria —dieciocho meses— dotó de mejor capital humano a las unidades combatientes y constituyó un primer paso hacia la profesionalización de las Fuerzas Militares. En ese sentido, la reestructuración emprendida por el presidente Pastrana les otorgó a estos soldados voluntarios la oportunidad de entrenarse en nuevas tácticas ofensivas —que los preparaban mejor para enfrentar los ataques— y les permitió recibir todos los beneficios laborales del cuerpo castrense —en tanto que pasaron de ser soldados voluntarios a ser soldados profesionales—.

LA ANTESALA DE LA ZONA DE DISTENSIÓN: LA TOMA DE MITÚ

Las estrategias de capacitación para quienes tenían que combatir diariamente con los grupos insurgentes aún eran incipientes. Los esfuerzos por motivar y subir la moral de las Fuerzas Armadas no eran suficientes para que unas tropas tan jóvenes y poco calificadas se enfrentasen de manera exitosa al grado de destrucción que estaban dejando los ataques de los grupos armados, principalmente los de las FARC.

De hecho, hacia finales del año 1998, en la capital del departamento de Vaupés, este grupo insurgente perpetró el ataque más sangriento en su historia hasta ese momento, con lo cual hizo evidente la debilidad de las Fuerzas Militares. La toma de Mitú, el 1 de noviembre de ese año, le demostró al país la facilidad de despliegue y maniobra que tenían las FARC y puso en tela de juicio la pertinencia de seguir adelante con la idea de despejar los municipios de San Vicente del Caguán, Uribe, Macarena, Vista Hermosa y Mesetas, ubicados en los departamentos de Meta y Caquetá —justamente los enclaves de las FARC—, en la Zona de Distensión que comenzaría seis días después.

Tomar una capital departamental de quince mil habitantes, custodiada solamente por ciento veinte hombres de la Fuerza Pública, fue una acción bien planeada y logró el impacto social y mediático que

las FARC esperaban. La idea de este grupo era mostrarle a la sociedad civil que era capaz de conquistar el poder a través de las armas aprovechando las inconsistencias políticas y militares del Estado, las cuales se manifestaban en la incapacidad de este último para llegar a todos los puntos del territorio colombiano y para garantizar su seguridad. Además, mediante la demostración de fortaleza antes de llegar a la Mesa de Negociación, las FARC buscaban que el Gobierno aceptara dialogar bajo condiciones favorables para ellas.

La toma de Mitú se extendió por 72 horas. Los guerrilleros acamparon a sus anchas en el territorio tomado y ciertamente no esperaban un contraataque de las Fuerzas Militares. La mayoría de los efectivos de la Fuerza Pública al mando del coronel Luis Mendieta habían sido capturados o dados de baja; además, las infraestructuras habían sido destruidas a tal punto que no era posible enviar refuerzos para recuperar el control de la ciudad tomada, que por su ubicación en medio de la selva se encuentra lejos de todo punto de apoyo posible.

Sin embargo, los guerrilleros no contaban con que las Fuerzas Militares estaban diseñando una estrategia para retomar el municipio mediante la integración de fuerzas aéreas y terrestres dotadas de nuevos medios de combate nocturno. Estas fuerzas entraron por Brasil y consiguieron sorprender a los insurgentes, obligándolos a un repliegue total durante la madrugada del 4 de noviembre. Las Fuerzas Militares se vieron complacidas ante lo que parecía ser un gran paso en la implementación de nuevas estrategias logísticas para derrotar a la insurgencia.

El presidente Pastrana, por su parte, vio en el ataque más sangriento acometido hasta la fecha por las FARC un punto de inflexión en las relaciones entre el Ejército y los rebeldes, punto que paradójicamente daría el impulso necesario para iniciar la reforma y la modernización de la Fuerza Pública. El presidente manifestó que tras la toma de Mitú "la ecuación de la guerra" era tal que las Fuerzas Militares no podían seguir luchando contra las FARC en las mismas condiciones asimétricas de los años anteriores. De esta manera, Pastrana dejó claro que las Fuerzas Militares pondrían en marcha una estrategia decidida de acoso a los grupos insurgentes, como respuesta a los ataques de las FARC. Tal declaración puede ser interpretada como el pronunciamiento tácito de que con el Caguán se iniciaría una etapa de reforma en las Fuerzas Militares, pero sin dejar de lado la propuesta de negociar la paz.

En efecto, las condiciones y los espacios desmilitarizados cedidos a los guerrilleros para iniciar conversaciones de paz se mantuvieron intactos, a pesar de las consecuencias que había dejado Mitú.

EL DESCONTENTO DE LOS MILITARES ANTE LA CREACIÓN DE LA ZONA DE DISTENSIÓN

Tras la toma de Mitú era más urgente que nunca fortalecer la capacidad operacional de la Fuerza Pública y dotarla de más poder y consistencia. Esto no solo era necesario para neutralizar la crisis de orden público que se vivía en el país —especialmente por la significación que había adquirido la toma de una capital departamental—, sino también para poder responder a las posibles consecuencias de la Zona de Distensión, que dejaría cerca de 47.000 kilómetros sin presencia militar alguna.

La decisión de iniciar el proceso de paz después de un hecho tan grave como la toma de Mitú y bajo unas condiciones que otorgaban prácticamente *un país* a las FARC desconcertó a los mandos militares —tanto en activo como en retiro—. En efecto, esta decisión fortaleció la espiral de desmoralización que la Fuerza Militar venía padeciendo desde hacía casi tres años.

Para el general (r) Harold Bedoya, por ejemplo, abrir un diálogo con la principal guerrilla del país cediéndole los territorios donde se concentraban las mayores producciones de coca del momento era facilitarles a las FARC el camino para que se convirtieran en una narcoguerrilla con autonomía propia. Antes de la posesión de Andrés Pastrana como presidente de la República, Bedoya ya había manifestado que la propuesta del despeje era algo totalmente inaceptable; es más, en esta ocasión expresó mayor rechazo que cuando, durante su desempeño como comandante del Ejército y de las Fuerzas Militares en el Gobierno de Samper, se propuso la idea de retirar las tropas del municipio de Uribe en 1995, algo a lo que él se opuso tajantemente en un complejo episodio de la historia que se recuerda aún como el “ruido de sables” (*Semana*, 1995).

Pese a todo, ya estaba decidido que el Gobierno de Pastrana no renunciaría a sus aspiraciones de alcanzar la paz a través del diálogo.

De este modo, confiando en que la modernización de las Fuerzas Militares y las negociaciones con las FARC podían ser llevadas a cabo de forma simultánea, Pastrana siguió adelante con el despeje formal de los municipios acordados. Para el 13 de noviembre ya habían salido todos los militares de la Zona de Distensión.

Los argumentos del presidente Pastrana sobre las ventajas que traería el recién inaugurado proceso de paz no terminaban por convencer plenamente. Los militares mostraban su respaldo a las directrices planteadas por el Gobierno —lo que parecía ser más un acatamiento de una decisión política—, pero una gran mayoría era consciente de que la desmilitarización era un acto arriesgado si no se controlaba la actuación de las FARC en un territorio que dominaban a la perfección.

Cuando se acordó que la Zona de Distensión seguiría libre de presencia militar durante cuatro meses más, muchos militares se indignaron, situación que se agravó cuando en mayo del año siguiente el presidente de Colombia y el comandante de las FARC acordaron no ponerle un plazo de finalización. Entonces se generó una fuerte crisis político-militar en la que el ministro de Defensa —Rodrigo Lloreda— y varios cuadros militares pidieron ser retirados para demostrar que rechazaban los pasos que se estaban dando en el proceso de paz, en el cual las Fuerzas Armadas no tenían la capacidad de actuar.

Pese a la crisis, Pastrana contaba con amplio apoyo a su política de paz. Además, estaba convencido de que era posible adelantar el proceso de paz y al mismo tiempo fortalecer y modernizar las Fuerzas Armadas mediante el Plan Colombia, lo que permitiría desarrollar mecanismos adecuados para afrontar la lucha antinarcóticos.

En conclusión, el objetivo del Gobierno de Pastrana era abrir una posibilidad para el diálogo, pero a la vez realizar el mayor cambio y fortalecimiento en toda la historia de las Fuerzas Militares.

LA ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO PARALELA AL PROCESO DEL CAGUÁN

Como se ha señalado, el presidente Andrés Pastrana siempre insistió en su teoría de que la búsqueda de la paz no reñía con el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. Es más, en sus discursos siempre expresó que

la paz no iba en contra de los militares, sino que, por el contrario, se trataba de una estrategia de doble vía. Bien fuera para la paz o para la guerra, las Fuerzas Militares deberían estar sólidas y fuertes.

Durante todo el proceso de paz, la orden de Pastrana a las Fuerzas Militares fue avanzar con decisión y estar siempre a la ofensiva contra la guerrilla. En ese sentido, el mandatario envió un mensaje claro a los militares cuando les dijo: "A la ofensiva, por Colombia".

Las Fuerzas Armadas tuvieron plena libertad para adelantar operaciones ofensivas por fuera de la Zona de Distensión durante todo el proceso. Operaciones exitosas como la de Puerto Rico —en Caquetá— y la de Puerto Lleras —en el Meta—, que dejaron 110 guerrilleros muertos, y la de Hato Corozal —en el Casanare—, con un saldo de 45, son muestra de ello.

Adicionalmente, la Armada, a través de su Brigada Fluvial de Infantería, impidió que en 1999 las FARC se tomaran Puerto Inírida. Después de ese fallido intento, las FARC no tuvieron más remedio que replegarse aún más en sus objetivos de avance; no solo se vieron obligadas a desistir de su pretendido salto a una guerra de dominio territorial, sino que también acabaron por abandonar la guerra de movimientos (Pastrana, 2005, pág. 212).

Las operaciones militares exitosas se extendieron a otros territorios desde 1999. Gracias a la operación Berlín en Santander —como resultado de la cual 73 guerrilleros fueron dados de baja y 139 fueron capturados— y a la 7 de Agosto en los departamentos de Meta y Guaviare —ambas en 2001— se desmantelaron dos columnas móviles de las FARC: una que se dirigía hacia el noreste colombiano y otra de más de 1000 guerrilleros que pretendía recuperar el terreno perdido en el sureste, especialmente en los departamentos de Vichada y Guainía —además, el comandante de esta última columna, alias "Urías Cuéllar", fue dado de baja—.

Los departamentos de Vichada y Guainía también fueron testigos de otra exitosa y reconocida operación militar, llamada Gato Negro. Con esta operación, llevada a cabo entre marzo y abril de 2001 por la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra) y comandada por el general Carlos Alberto Fracica, se desmanteló la infraestructura que tenían montada las FARC en las selvas colombianas para producir cocaína y traficar armas y se capturó al narcotraficante brasileño más buscado,

alias "Fernandinho", quien luego fue deportado al Brasil (Pastrana, 2005, pág. 215).

No menos importante fue el papel de la Policía Nacional, que llevó a cabo operaciones como Milenio y Milenio 2, en cooperación con autoridades de Ecuador, los Estados Unidos y México. Gracias a estas operaciones, se logró capturar a decenas de narcotraficantes, algunos de los cuales fueron extraditados.

En el año 2002, las Fuerzas Armadas también jugaron un papel importante en momentos en que se cumplía el plazo dado a las FARC para abandonar la Zona de Distensión, después de la ruptura de los diálogos.

La retoma de la Zona fue encabezada por la Fuerza Aérea, que bombardeó objetivos específicos e hizo presencia terrestre, con lo cual dejó un saldo de 75 guerrilleros muertos y 103 capturados. El propio presidente reconoció que esta fue una operación impecable, a partir de la cual se consolidó la presencia de las autoridades en los 5 municipios que hicieron parte de la Zona de Distensión.

Del proceso del Caguán no solo la Fuerza Pública salió fortalecida, sino que fue claro que la decisión de no cesar en la lucha y en las operaciones ofensivas contra los grupos armados ilegales era de largo aliento.

Las Fuerzas Armadas demostraron grandeza, rigidez en sus estrategias y solidez, con lo cual no solo recuperaron una zona, sino que les probaron a los colombianos que la ecuación de la guerra había cambiado y ahora estaba a favor de las fuerzas del Estado.

RESULTADOS OBTENIDOS CON LA REESTRUCTURACIÓN MILITAR

El proceso de reforma de las Fuerzas Militares colombianas tenía por objeto recomponer su formación. La idea era que estas tuvieran una vocación más ofensiva, que lograra hacerlas más eficaces y menos vulnerables. Las acciones adelantadas en ese sentido, enfocadas en la profesionalización del pie de fuerza y en el perfeccionamiento y modernización de la capacidad logística, se vieron reflejadas positivamente en los resultados de las operaciones emprendidas contra los grupos armados ilegales.

En cuanto a la profesionalización, se consiguió que más y mejores hombres integraran las filas de las Fuerzas Militares y se redujo paulatinamente el número de soldados bachilleres. La introducción de soldados profesionales de carrera facilitó no solo que hombres más preparados entraran en combate, sino también que estos se mantuvieran por periodos de tiempo indefinidos dentro de las Fuerzas, al estar garantizadas su cobertura prestacional y su trayectoria en la vida militar.

Un año antes de finalizar la Administración Pastrana, las unidades del Ejército Nacional estaban compuestas en más de un 30% por soldados profesionales y un 22% se encontraba en los batallones territoriales. Además, con la programación del Plan Fortaleza en ese mismo año — 2001 — se planeó la incorporación de 40.000 soldados regulares adicionales en el curso de los 4 años subsiguientes — 10.000 por año —, así como la ampliación de la cobertura del servicio policial en las áreas rurales que no estuvieran provistas de este.

El fortalecimiento de las capacidades de reacción y de combate nocturno se logró a partir de la organización de nuevas fuerzas especializadas, entre las cuales están la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra), los Batallones de Contraguerrilla (BCG), la Brigada contra el Narcotráfico (Bacna), una Brigada Fluvial y la Central de Inteligencia Conjunta. Al entrenamiento y el equipamiento permanente de esta nueva fuerza profesional le acompañó también la capacitación especializada en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, que sin duda les brindó mejores estructuras legales a los comandos y le dio más transparencia y confianza a su desempeño operacional.

En materia logística se llevaron a cabo grandes esfuerzos presupuestales para dotar a las Fuerzas Militares de mejores equipos que permitieran acciones más eficaces en combate. Se erigió como prioridad la provisión de medios más apropiados de transporte aéreo, especialmente de helicópteros, ya que era fundamental superar el déficit de movilidad y reducir al máximo los tiempos de contraataque. La capacidad militar de la FAC y de la Aviación del Ejército se reforzó con la incorporación de 33 helicópteros Black Hawk artillados y de transporte, 33 UH-1H y 6 MI-17;¹ además, nuevos aviones fantasma con visores

¹ Para información más detallada sobre las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, véase en el capítulo "El Plan Colombia" la sección "La reforma militar" (págs. 144-151) (N. de los Eds.).

nocturnos se sumaron a la flota aérea colombiana. Así mismo, se procuró el mejoramiento de los servicios de apoyo e infraestructura aeroportuaria para el despliegue de operaciones en el sur del país.

Nunca antes las Fuerzas Militares y de Policía habían recibido un presupuesto igual y habían obtenido tantos medios para avanzar en la guerra. Más hombres, mejor entrenados, mejor equipados, con medios de transporte, con mayor soporte de inteligencia y con la capacidad de actuar conjuntamente permitieron este gran cambio, gracias al cual en los años siguientes el país vivió un mejor clima de seguridad.

REFORMAS LEGISLATIVAS: GARANTÍAS LEGALES Y ESTABILIDAD PARA LOS SOLDADOS PROFESIONALES

Además de las modificaciones en las filas de las Fuerzas Militares, se precisaba también una reforma que revistiera de legalidad y credibilidad la manera de administrar la justicia en el sector, especialmente por los escándalos sobre el manejo del conflicto armado que habían llegado a las organizaciones de defensa de los derechos humanos tanto en el nivel nacional como en el internacional.

Para lograr una mayor imparcialidad en este asunto, se estableció el Código de Justicia Penal Militar, el cual precisa el ámbito de competencia de la justicia militar y define los delitos relacionados con el servicio, de los que excluye la tortura, el genocidio y la desaparición forzosa. De igual manera se reguló con exactitud el principio de obediencia debida y se separaron las funciones de comando de las de investigación y juzgamiento. Además, se incorporaron el sistema acusatorio y la constitución de parte civil en los procesos.

En septiembre del año 2000, el presidente Pastrana expidió once decretos leyes para la reestructuración y modernización de la Fuerza Pública, que recogían los puntos clave de la reforma tanto en asuntos materiales como institucionales.

Estos decretos incluían la instauración del régimen de carrera para oficiales y suboficiales, con mecanismos de promoción y evaluación; el ingreso de profesionales universitarios al escalafón de oficiales; la creación del cuerpo de oficiales y suboficiales de la justicia penal militar; la

determinación de faltas disciplinarias —entre las que las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario fueron consideradas como gravísimas—; y, finalmente, la reestructuración del Ministerio de Defensa, que incluyó la instauración de un régimen especial de carrera para el personal civil al servicio del Ministerio, la prestación de apoyo técnico a través del Viceministerio de Defensa, la coordinación de la gestión financiera y la creación del cargo de director para las entidades descentralizadas del Ministerio.

RESULTADOS OPERACIONALES

Gracias a la reestructuración, modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Militares, estas lograron repuntar su capacidad ofensiva y su imagen ante la sociedad civil, al tiempo que consiguieron resultados operacionales más exitosos y de mayor impacto.

La efectividad de las nuevas estrategias logísticas apoyadas en equipos técnicos y humanos más completos y capacitados permitió mostrar unos resultados que, aunque no eliminaron por completo a los grupos subversivos, sí redujeron considerablemente su capacidad operativa y de financiación.

Ante el alarmante ascenso de la tasa de secuestro en el país, el Gobierno intensificó la actividad de las unidades antisequestro —Gaulas— dotándolas de mayores recursos humanos y de mejores medios para hacer aún más eficiente el rescate de las víctimas y la captura de los victimarios. En el año 2002, los Gaulas militares desarrollaron 1218 operaciones exitosas contra el secuestro y la extorsión, como resultado de las cuales rescataron a 685 ciudadanos y lograron la liberación de 171 por la presión de las tropas.

En la lucha antinarcóticos, se pusieron en marcha tres líneas de actuación enfocadas a la interdicción, la erradicación de cultivos y la captura y privación a los narcotraficantes de los elementos necesarios para la elaboración, el transporte y la venta de drogas ilegales. Uno de los programas que recibió más dinero del Plan Colombia fue el de la erradicación de cultivos ilícitos, de manera manual o por fumigación aérea. Se calcula que 261.626 hectáreas fueron erradicadas durante el periodo presidencial 1998-2002.

RESULTADOS CONTRA LA SUBVERSIÓN

El impacto propinado a las tropas subversivas también arrojó resultados positivos. Hubo un ascenso considerable en las bajas y capturas desde 1998 hasta 2002, tanto de efectivos de las FARC como de las AUC. Según datos del Ministerio de Defensa, en el año 2000 las Fuerzas Militares pusieron fuera de combate a 4300 miembros de las FARC: 1627 capturados y 2673 dados de baja. Por su parte, en la lucha contra los grupos ilegales de autodefensa, los golpes propinados a sus estructuras de mando y combate dieron como resultado 173 capturas y 841 bajas para el año 2002. Además, durante ese mismo año creció en 30% el número de efectivos que desertaron de la guerrilla o se entregaron a las Fuerzas Militares en búsqueda de ser beneficiarios de los programas de apoyo del Gobierno.

A la Administración Pastrana se le critica por sus esfuerzos de paz y, en especial, por lo sucedido en la Zona de Distensión. Pero es claro e irrefutable que en paralelo a la búsqueda de la paz se logró recuperar la Fuerza Pública, profesionalizándola y dotándola de los instrumentos físicos y legales necesarios para la difícil batalla contra la guerrilla y el narcotráfico.

El presidente Pastrana le entregó a su sucesor unas Fuerzas Militares y de Policía legítimas, fuertes, entrenadas y, lo más importante, respetadas por los ciudadanos, quienes de nuevo creían en la capacidad y los esfuerzos de estas. Sin lo que se hizo en materia militar durante el mandato de Pastrana, nada de lo que el Gobierno Uribe adelantó hubiera sido posible.

REFERENCIAS

- El Tiempo* (1996a, 17 de abril). Una de las peores matanzas de soldados. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-28739>
- El Tiempo* (1996b, 1 de septiembre). Las FARC masacraron a 54 militares. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-487725>
- El Tiempo* (1996c, 8 de septiembre). Colombia esta semana. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-493431>

El Tiempo (1997, 27 de diciembre). FARC retienen a 18 soldados de Patascoy. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-713525>

El Tiempo (1998a, 6 de agosto). Miraflores, eje de las FARC. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-816762>

El Tiempo (1998b, 17 de agosto). Los ataques más feroces contra el Ejército. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-752825>

Pastrana, A. (2005). *La palabra bajo fuego*. Bogotá: Editorial Planeta.

Semana (1995, 31 de julio). Ruido de sables. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/ruido-sables/44018-3.aspx>



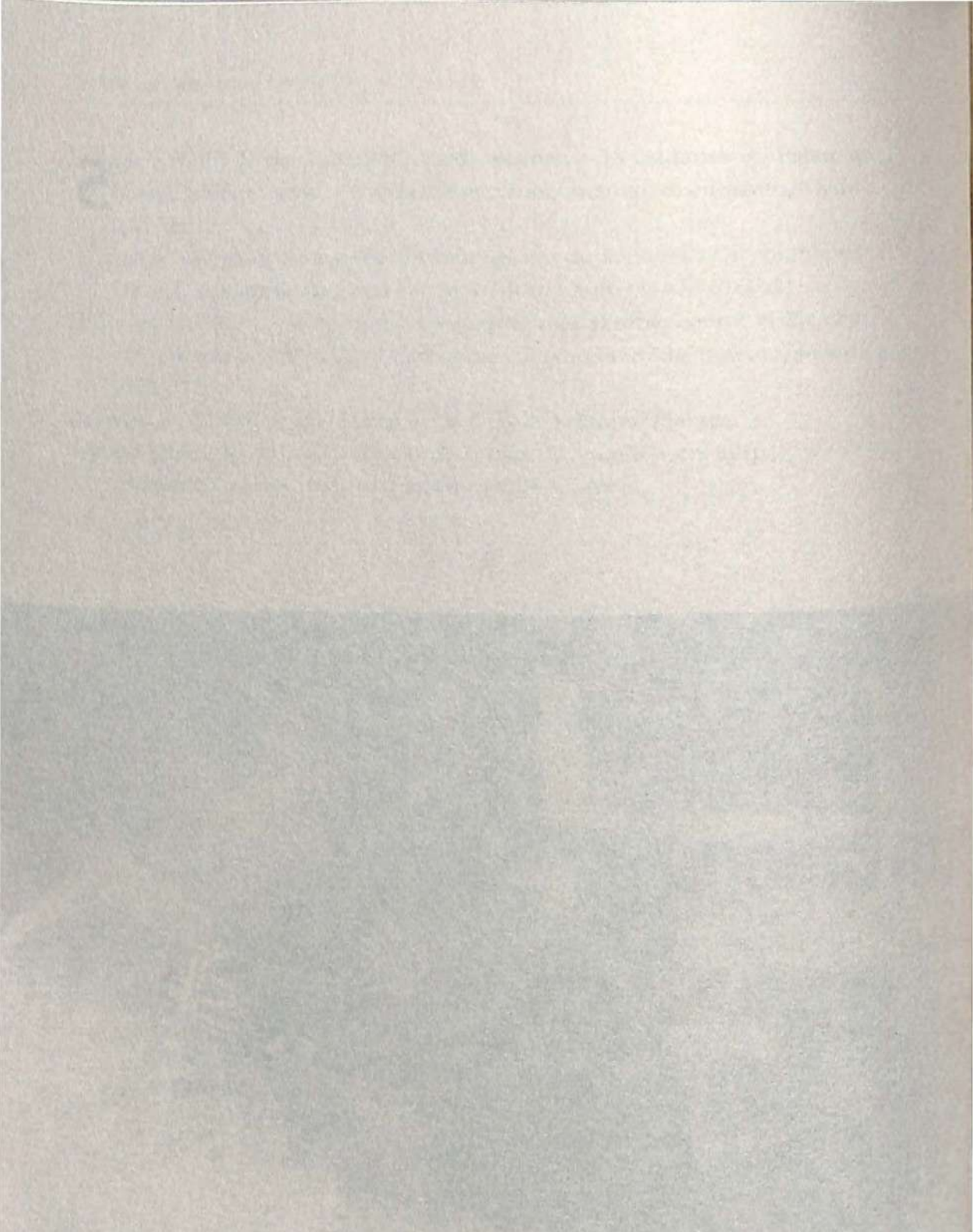


Foto portadilla:

Andrés Pastrana con una beneficiaria del programa Familias en Acción. 1999.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

LA RED DE APOYO SOCIAL Y EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

MAURICIO CÁRDENAS*

INTRODUCCIÓN¹

En agosto de 1998, al inicio de la Administración Pastrana, la economía colombiana se encontraba en una grave encrucijada. En el frente externo, en medio de un ambiente de creciente sobrevaluación cambiaria, los ingresos por exportaciones reflejaban la caída en los precios internacionales de los productos básicos y la débil situación económica de los países vecinos. Los ingresos de capital externo retrocedían de manera acelerada como resultado de la incertidumbre creada por la crisis asiática y el incumplimiento de las obligaciones de Rusia, que tuvo lugar cuando el nuevo Gobierno no había cumplido una semana en funciones. La posibilidad de una crisis en Brasil contagió de manera inmediata a los mercados latinoamericanos. Era evidente, entonces, que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos —que se mantuvo en niveles cercanos al 5% del PIB entre 1995 y 1998— resultaba insostenible.

En el frente interno, las principales variables macroeconómicas presentaban graves desequilibrios y, peor aún, su tendencia no era

* El autor agradece el apoyo de Carlos Gortoni en la preparación de este capítulo.

¹ Parte de esta introducción fue tomada del capítulo "La visión del desarrollo de la Administración Pastrana Arango", el cual fue escrito por el autor y pertenece al libro *Economía con responsabilidad. La política del Gobierno de Andrés Pastrana Arango* (2002).

alentadora. Se proyectaba que el sector público consolidado tendría un déficit cercano al 4% del PIB en 1998, como reflejo de un fuerte crecimiento del gasto público a lo largo de los años noventa.² La Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997), que acababa de publicar su informe final, pronosticaba que —de no adoptarse las medidas necesarias— el déficit alcanzaría un nivel superior al 7,5% del PIB en 2002. La tendencia de las finanzas públicas no solo era fuente de preocupación entre los analistas, tanto en Colombia como en el exterior, sino que comenzó a generar un fuerte pesimismo entre los empresarios e inversionistas, quienes anticipaban la necesidad de un severo ajuste fiscal.

Como es usual ante este tipo de circunstancias, la adversidad de las condiciones externas y el deterioro de la situación fiscal dieron origen a una fuerte especulación contra la moneda, que se tradujo en una considerable pérdida de reservas internacionales —US\$1390 millones durante 1998—. Para contrarrestar esta tendencia, el Banco de la República elevó las tasas de interés a niveles sin precedentes. Con ello se evitó una crisis cambiaria de mayores proporciones, que seguramente hubiera puesto en jaque a toda la economía. Sin embargo, el costo fue alto, pues se frenó la demanda agregada y con ello el crecimiento del producto, que ya de por sí había sido afectado por la caída en las exportaciones. Como si esto fuera poco, el Gobierno se vio en la necesidad de remplazar el crédito externo con financiamiento interno, con lo cual presionó aún más las tasas de interés. La tasa activa —colocación— del sistema bancario superó el 50% en junio de 1998, equivalente a una tasa real cercana a 34%, y se mantuvo elevada a lo largo de todo el año.

Evidentemente, el sector real resintió estas condiciones y la economía comenzó a dar muestras de desaceleración. El sector hipotecario fue uno de los más afectados. Dadas las reglas de indexación prevalentes en la época, las mayores tasas de interés elevaron el costo de la UPAC, con lo cual se incrementó el valor del saldo de los créditos hipotecarios vigentes. Esto aumentó la morosidad en el sector, al tiempo que se hicieron evidentes los riesgos y debilidades del sistema de financiamiento existente. Debido en buena parte a la fuerte caída en el sector de

² De hecho, los gastos de funcionamiento —sin intereses— del Gobierno Nacional pasaron de representar el 6,8% del PIB en 1991 a 10% en 1995 y a 12,15% en 1998, mientras que los intereses sobre la deuda pública se elevaron de 1,2% en 1995 a 2,9% en 1998. Por su parte, los ingresos corrientes apenas se incrementaron —de 9,4% en 1991 a 10,7% en 1998—, pese a las sucesivas reformas tributarias.

la construcción (-9%),³ el crecimiento de la economía fue de solo 0,56% durante 1998, frente a 3,43% en 1997. Por su parte, la tasa de desempleo nacional se elevó de 9,9% en 1997 a 12,3% en 1998. Era claro entonces el enorme reto que enfrentaba la nueva Administración.

Conociendo esta realidad, el entonces candidato Pastrana conformó un equipo encargado de diseñar el programa de estabilización macroeconómica para reducir las tasas de interés, frenar la especulación cambiaria y estimular la producción y el empleo. Por supuesto, el programa incorporó los planteamientos económicos de la campaña, como el compromiso con la reducción de la inflación a niveles de un dígito —la inflación fue de 17,7% en 1997 y 16,7% en 1998—⁴ y la disminución en la tarifa y el aumento en la base del IVA. El equipo económico preparó una agenda legislativa orientada a reducir el déficit fiscal, como elemento central de la estabilización macroeconómica, y diseñó las bases del manejo de la política económica que sería aplicada a partir del 7 de agosto de 1998.⁵ Dichas bases le dieron coherencia al manejo de la economía a lo largo de todo el cuatrienio.

Ante la gravedad de las circunstancias, la estabilización macroeconómica se convirtió no solo en la prioridad del manejo de la política económica: este hecho le impuso un enorme pragmatismo a toda la Administración, que no se involucró en grandes discusiones ideológicas. El Gobierno no le prestó atención alguna a las voces que desde la izquierda proponían incumplir con el pago de la deuda externa, para así reducir la necesidad del ajuste. El presidente se opuso tajantemente a este tipo de fórmulas, que hubieran generado un alivio en el corto plazo, pero habrían encarecido el acceso al financiamiento externo en el largo plazo.

En congruencia con los planteamientos de la campaña electoral y con el mandato de los electores, la búsqueda de una solución política negociada al conflicto colombiano fue otro objetivo central del

³ Para más detalles sobre la crisis del sector de la construcción durante la Administración Pastrana Arango, véase el capítulo "La vivienda en el Gobierno de Andrés Pastrana Arango: caso exitoso de política en medio de la crisis" (págs. 289-308) (N. de los Eds.).

⁴ Para un tratamiento más profundo sobre la reducción de la inflación durante la Administración Pastrana, véanse en el capítulo "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango" la sección "El control de la inflación" (págs. 210-212), y en el capítulo "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango", la sección "La inflación" (págs. 275-276) (N. de los Eds.).

⁵ Este plan fue discutido con la Junta Directiva del Banco de la República en la primera reunión oficial que sostuvo el presidente electo.

Gobierno.⁶ No solo se inició un proceso de diálogo con la insurgencia de naturaleza eminentemente política, sino que además el Gobierno consideró necesario orientar las políticas sectoriales hacia el logro de ese propósito. En palabras del Plan de Desarrollo (DNP y Presidencia de la República, 1998), el objetivo fue reconstruir el tejido social por medio del fortalecimiento del capital humano y de la infraestructura social.⁷ Adicionalmente, la búsqueda de una paz duradera requería la modernización de las Fuerzas Armadas y de Policía.⁸ Esto implicaba tanto el fortalecimiento de su capacidad de acción en lo humano y en lo material como su profesionalización y reestructuración.⁹

En síntesis, la búsqueda de la paz y la recuperación de la economía fueron los dos objetivos centrales del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, *Cambio para construir la paz*. Para ello se edificaron una serie de programas y políticas alrededor de dos pilares fundamentales. El primero, la estabilización macroeconómica como requisito para el desarrollo. El segundo, la “paz integral”, que requería no solo el diálogo con la insurgencia, sino también —dado el fuerte vínculo entre narcotráfico y violencia— el fortalecimiento de las instituciones y el ejercicio de una diplomacia activa para comprometer a la comunidad internacional bajo el principio de la corresponsabilidad. Adicionalmente, se hacían indispensables los apoyos económicos a las regiones más afectadas por el conflicto.

LA CRISIS DE FIN DE SIGLO

A lo largo del primer semestre de 1999 se hizo evidente que la situación de los mercados de capitales internacionales no se había

⁶ Para más detalles sobre las negociaciones entre el Gobierno Pastrana y los grupos insurgentes, véase el capítulo “Una política integral: los esfuerzos para lograr la paz” (págs. 39-84) (N. de los Eds.).

⁷ En términos más precisos, el Plan señaló cuatro estrategias básicas para la arquitectura de la paz: 1) adecuar las estructuras políticas y de gobierno con el propósito de cohesionar y consolidar la democracia; 2) fortalecer el tejido social; 3) apoyar a los sectores más afectados por la violencia y fortalecer las instituciones de justicia, defensa y seguridad; y 4) reactivar la producción reorientando el aparato productivo hacia las exportaciones bajo condiciones de mayor competitividad.

⁸ Para un tratamiento más profundo sobre la necesidad de modernizar las Fuerzas Armadas, véanse los capítulos “El Plan Colombia” —especialmente la sección “La reforma militar” (págs. 144-151)— y “El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas” (págs. 159-176) (N. de los Eds.).

⁹ Durante la Administración Pastrana se incrementó en un 150% el número de soldados profesionales y en un 30% el de soldados regulares. La meta fue duplicar el pie de fuerza total, de menos de 80.000 soldados en 1998 a 160.000 en 2004.

normalizado y que era, por lo tanto, necesario reforzar el programa de ajuste mediante la suscripción de un acuerdo formal con el FMI. Las razones que llevaron al Gobierno a tomar tal decisión fueron múltiples. En primer lugar, el terremoto que afectó al Eje Cafetero en enero de ese año exigió un apoyo decidido del Gobierno en las tareas de reconstrucción, que generaron presiones fiscales adicionales. Además, el deterioro de la situación económica se agudizó durante ese semestre. La contracción del PIB fue de 7% durante los primeros seis meses de 1999 y la tasa de desempleo urbano superó la barrera del 20%. El sector financiero se debilitó aún más debido al fuerte incremento de la cartera vencida, que alcanzó el 13,6% de la cartera total. Para enfrentar esta situación, se hizo indispensable crear una línea de crédito para la capitalización de la banca privada, al tiempo que se fortaleció el programa de saneamiento de la banca pública. Ello significó incrementar los aportes presupuestales con destino al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín). Pero más grave que todo ello resultó el efecto negativo de la recesión sobre los recaudos tributarios, que cayeron en una proporción inesperada que agudizó la situación fiscal.

Ante este panorama, y como las presiones cambiarias no cedían pese a las devaluaciones que había adoptado el Banco de la República, las firmas evaluadoras de riesgo decidieron reducir la calificación de grado de inversión con que contaban los títulos de deuda pública colombiana en el exterior, lo cual disminuyó el nivel de confianza en la economía y debilitó aún más las condiciones de inversión. En estas circunstancias el presidente Pastrana, con el apoyo de todo su equipo económico, tomó la decisión en julio de 1999 de iniciar conversaciones con el FMI a fin de lograr un acuerdo sobre las metas económicas para el periodo 1999-2002. Esta decisión contó con el pleno respaldo del Banco de la República, entidad que jugó un papel fundamental en las negociaciones que concluyeron en septiembre de ese año. El programa con el FMI fue vital para establecer con precisión las metas fiscales y comprometer a todos los sectores involucrados en un momento de gran tensión económica.

El programa con el FMI

Desde mediados de 1999 el Gobierno comenzó a discutir con la Junta del Emisor la posibilidad de eliminar el sistema de bandas cambiarias

y permitir la libre cotización del dólar. Se argumentaba que las modificaciones a la banda cambiaria introducidas en septiembre de 1998 y junio de 1999, si bien habían corregido la sobrevaluación del peso —de manera que la tasa de cambio real se encontraba en un nivel cercano al de equilibrio—, no habían disipado por completo las presiones especulativas. Pese a la disminución en las tasas nominales, las tasas de interés reales eran todavía elevadas y no permitían una plena reactivación de la economía.

El Gobierno propuso entonces liberar la tasa de cambio como mecanismo para posibilitar una mayor reducción de las tasas de interés. El Banco de la República, por su parte, no estaba plenamente de acuerdo con este punto de vista. Para esa entidad, la eliminación del sistema de bandas podría originar un fuerte incremento de la tasa de cambio, tal y como había ocurrido en Brasil en febrero de ese año. El Banco le temía a un *overshooting*, que hubiera obligado a la autoridad monetaria a incrementar aún más las tasas de interés, con lo cual habría interrumpido abruptamente el proceso de reactivación económica que ya empezaba a registrarse. El Gobierno, no obstante, señaló que no solo la tasa de cambio se encontraba en su nivel de equilibrio, sino, además, que el programa con el FMI aseguraba los recursos de financiamiento externo suficientes para desincentivar cualquier comportamiento especulativo en el mercado de divisas. La posición del Gobierno, que finalmente prevaleció, fue apoyada por el FMI, y el 27 de septiembre de 1999 se liberó el mercado cambiario. La transición fue impecable: no solo se evitó el *overshooting*, sino que además la cotización del dólar se mantuvo sin sobresaltos. De hecho, pocos países han logrado abandonar un régimen cambiario en condiciones tan estables.¹⁰

El ajuste fiscal fue el eje central del programa acordado con el FMI. Se establecieron metas específicas para la reducción del déficit del sector público consolidado —a 3,5% del PIB en 2000, a 2,5% en 2001 y a 1,5% en 2002—. Para lograr estas metas fue indispensable desarrollar una compleja agenda legislativa, cuyo paso inicial fue la aprobación de un austero presupuesto de gastos para la vigencia del año 2000.

¹⁰ Para más detalles sobre la liberación de las tasas cambiarias, véase en el capítulo "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango" la sección "La liberación de la tasa de cambio y el abandono de las bandas" (págs. 216-223) (N. de los Eds.).

En dicho presupuesto, que generó fuertes reacciones, se congelaron los salarios para los trabajadores estatales con remuneraciones superiores a dos salarios mínimos. Aunque esta medida fue posteriormente revocada por la Corte Constitucional, en su momento envió una señal clara y categórica a los mercados que reflejó el grado de compromiso del Gobierno con el ajuste fiscal.¹¹

El programa con el FMI se introdujo en un momento de gran tensión social. El PIB cayó 4,2% durante 1999 y la tasa de desempleo superó el 20%. La gravedad del problema laboral, el aumento en los niveles de pobreza y el incremento en la deserción escolar exigieron al Gobierno diseñar un programa integral de emergencia social.¹²

LA RED DE APOYO SOCIAL

Además de los efectos coyunturales, las crisis económicas tienen consecuencias de largo plazo que pueden resultar muy costosas para el desarrollo. La reducción de la inversión en capital humano — producto del incremento en las tasas de deserción escolar y de la menor utilización de servicios de salud — es el canal más directo para ilustrar el tipo de impactos con consecuencias permanentes. También es frecuente la reducción en el consumo de alimentos, con efectos negativos sobre las capacidades cognitivas de los menores. Buena parte de estos efectos se concentran en los deciles de menor ingreso de la población. La reducción de la inversión en capital humano afecta la capacidad futura de generación de ingresos y, por lo tanto, tiene consecuencias que perduran mucho tiempo después de las crisis propiamente dichas.

En Colombia, a diferencia de lo que ocurría en otros países de América Latina con un nivel de desarrollo similar, a finales de los años noventa era notoria la ausencia de una institucionalidad para

¹¹ Para más información sobre el ajuste fiscal, véanse en el capítulo "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango" la sección "El rescate de las finanzas territoriales" (págs. 226-229), y en el capítulo "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango", la sección "El frente fiscal" (págs. 265-268) (N. de los Eds.).

¹² Para una discusión adicional sobre el acuerdo con el FMI, véanse en el capítulo "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango" la sección "El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y la liberación de la tasa de cambio: ¿por qué se acudió al FMI?" (págs. 213-215), y en el capítulo "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango", la sección "El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional" (págs. 258-262) (N. de los Eds.).

enfrentar de manera ágil y rápida los efectos de la crisis económica, especialmente sobre los sectores más vulnerables de la población. Los esquemas existentes de protección social a través de entidades descentralizadas del orden nacional, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Red de Solidaridad Social, no estaban orientados a mitigar los efectos de una crisis. Estas instituciones favorecían programas con intervenciones permanentes para solucionar los problemas estructurales de la población pobre. Además, en el caso del ICBF su dependencia de las rentas parafiscales, atadas al empleo formal, reducía su capacidad de respuesta en medio de la crisis.

Por ello, cuando el Gobierno colombiano le solicitó al Fondo Monetario Internacional su apoyo financiero, lo hizo no solo para recuperar la credibilidad y la confianza de los inversionistas frente al país, sino también para asegurar el financiamiento de los nuevos programas sociales por parte de la banca multilateral. Desde el segundo semestre de 1999, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) fue encargado por el presidente de coordinar la formulación y puesta en marcha de los programas que serían incluidos en la Red de Apoyo Social (RAS).

Para el diseño de la Red, el DNP realizó un detallado estudio de los programas de solidaridad y atención social de emergencia existentes a nivel internacional.¹³ De allí se concluyó que Colombia necesitaba combinar tres tipos de programas. En primer lugar, se recomendó un programa de generación de empleo temporal para los trabajadores de menor nivel de calificación, apropiado para países con alto desempleo en los que el mercado de trabajo tiene desequilibrios, bien sea por la rigidez de la legislación laboral o por la revaluación de la moneda, que encarece la mano de obra en términos internacionales.¹⁴

En segundo lugar, en la mayoría de los hogares pobres —que corresponden a la clasificación 1 y 2 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén)— la crisis económica significó una disminución de los ingresos debido a la pérdida de empleo de alguno de los miembros del hogar o a la disminución de la remuneración, especialmente de los trabajadores independientes.

¹³ Esta tarea fue desarrollada principalmente por funcionarios del DNP en asocio con las misiones técnicas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Una buena referencia para el análisis comparativo es Lustig (2000).

¹⁴ Este fue el caso de Argentina, donde se introdujo el programa Trabajar, que sirvió como punto de referencia.

Además, la pérdida de ingresos tiende a generar inasistencia escolar y a disminuir la calidad de la nutrición y la atención en salud del hogar. En estas circunstancias, aprovechando una reunión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el director del DNP viajó a mediados de 1999 a México para conocer de cerca la experiencia de ese país con un programa pionero de transferencias monetarias orientado a reforzar el ingreso de los hogares, condicionado a la asistencia escolar y a la vacunación de los menores de edad. Para el momento, la Administración Zedillo había puesto en operación en México el programa Progresas — luego llamado Oportunidades bajo la Administración Fox — con resultados muy favorables (Schultz, 2004; Skoufias y Parker, 2001). El ejemplo mexicano se siguió de cerca, con algunos ajustes propios de acuerdo con las especificidades del caso colombiano.

Por último, el desempleo de jóvenes entre dieciocho y veinticinco años registraba tasas que duplicaban las correspondientes a la población global. El desempleo juvenil es un verdadero obstáculo a la superación de la pobreza debido a que interrumpe el proceso de acumulación de capital humano y por tanto disminuye las probabilidades de los jóvenes de engancharse en el mercado laboral. Por ello, es deseable incluir dentro de los programas de asistencia social iniciativas que permitan la capacitación de los jóvenes en oficios o actividades que mejoren sus posibilidades laborales.¹⁵

La crisis impuso la necesidad de repensar los esquemas tradicionales de políticas y programas sociales en Colombia. En un tiempo récord se puso en marcha la RAS, que incluyó los programas Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción, cuyos objetivos fueron otorgar subsidios para nutrición y educación a trescientas mil familias, generar trescientos mil empleos transitorios y capacitar para el trabajo a cien mil jóvenes desempleados, respectivamente. Desde un comienzo la estrategia se diseñó como un programa transitorio, cuya duración se estimó en tres años. Como se verá más adelante, con el paso del tiempo algunos de los programas se convirtieron en intervenciones permanentes, con finalidades diferentes a las inicialmente previstas. Desde su diseño inicial, y a diferencia de los demás componentes de la política social, el programa contempló evaluaciones para medir su impacto

¹⁵ El programa Chile Joven es un buen ejemplo de este tipo de iniciativas.

sobre la población beneficiaria —en comparación con la población no beneficiaria—. En síntesis, la creación de la RAS respondió a la necesidad de contar con programas temporales de emergencia para la atención de la población en estado de pobreza, gravemente afectada por la crisis económica. La RAS le dio prioridad a programas de impacto inmediato que fueran sencillos a nivel operativo y que tuvieran bajos costos administrativos y pocas instancias de decisión. Se buscaba, entonces, identificar intervenciones que pudieran neutralizar o por lo menos moderar los efectos de la crisis sobre los grupos poblacionales más vulnerables de manera rápida y eficaz.

La flexibilidad de los programas fue otro criterio central en el diseño, por dos razones principales. Por un lado, los programas debían ser marchitados una vez la economía retornase a la normalidad; y por otro, existía una gran incertidumbre acerca del impacto de las diferentes iniciativas. Por ello, además de una evaluación rigurosa de su impacto, era necesario dotar a los programas de la flexibilidad necesaria para adecuarlos a las necesidades y ajustarlos sobre la marcha. Por ejemplo, desde un comienzo se pensó que si bien había un plan original para la asignación de recursos entre los tres programas, con el tiempo era indispensable poder reorientar las partidas presupuestales hacia aquellos componentes de la RAS con mayor impacto en proporción a la inversión.

En otras palabras, desde un comienzo existía plena conciencia de la necesidad de experimentar con varios programas a fin de extraer lecciones y poder tomar decisiones a futuro con mejor información. Los recursos eran limitados, y aunque algunos sugerían concentrarlos en una única intervención, el equipo técnico del Gobierno consideró que la diversificación en tres iniciativas era adecuada. La principal razón es que el ajuste en el mercado de trabajo comprendía tanto reducciones en el empleo —lo que apuntaba a favor de estrategias de generación de empleo— como en los salarios —lo que sugería las ventajas de complementar con transferencias el ingreso de los hogares—. En todo caso, era claro que ante la baja disponibilidad de puestos de trabajo podía ser socialmente deseable aprovechar la coyuntura para capacitar y entrenar trabajadores, justamente en el momento en el que el mercado laboral ofrecía menos oportunidades.

La adopción de los programas también implicaba retos institucionales. Por ejemplo, Familias en Acción requería que los municipios

garantizaran y mantuvieran la calidad y cantidad de oferta local de servicios de educación y salud, pues solo así se podía satisfacer la demanda adicional que surgiría como resultado de la intervención. Empleo en Acción, por su parte, requería una contrapartida local y la capacidad técnica para la administración y ejecución de las obras. Sin recursos físicos, humanos y financieros locales era imposible ejecutar miles de pequeños proyectos de menor tamaño, para los cuales el Gobierno Nacional no contaba con capacidades operativas.¹⁶

La RAS requirió una buena dosis de innovación institucional para fortalecer la capacidad de ejecución de las diferentes instancias nacionales y locales, capacitar a las personas a cargo de la operación de los programas e implementar los sistemas de información necesarios para la toma de decisiones con procedimientos transparentes.¹⁷

EMPLEO EN ACCIÓN Y JÓVENES EN ACCIÓN

El primero de estos programas buscó mitigar los efectos de la crisis en la población desempleada de los niveles 1 y 2 del Sisbén, a través de aportes para el financiamiento de ocupación transitoria —hasta 5 meses— en proyectos de infraestructura intensivos en mano de obra no calificada. El programa financiaba, además de la mano de obra, un porcentaje de los materiales de los proyectos. El presupuesto de Empleo en Acción se estimó en US\$200 millones para un periodo de 3 años y su prioridad fueron las zonas urbanas del país, en especial aquellas localidades de las principales ciudades más afectadas por la crisis. El objetivo de reducir temporalmente el desempleo, generar ingresos a los beneficiarios y sus familias y construir infraestructura básica hacía particularmente atractivo este programa. Además, la cofinanciación entre la nación y los municipios generó grandes expectativas acerca de la capacidad de apalancamiento de recursos para maximizar su impacto —algo que no ocurría con las demás intervenciones de la RAS—. De manera novedosa, el

¹⁶ Uno de los principales riesgos de esta intervención era su dependencia de los mandatarios locales, que podían o no orientar recursos a los proyectos en función de consideraciones políticas ajenas al Gobierno Nacional.

¹⁷ En 2006 se aprobó en el Conpes —documento 102 de 2006— la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, después llamada Red Juntos. Posteriormente, en el marco del Plan Nacional de Prosperidad Social, se lanzó la Red Unidos como la segunda fase de Juntos.

esquema de postulación de proyectos estuvo abierto a la participación de los sectores público, privado, solidario y comunitario de los órdenes regional y local, en tanto que ningún proyecto individual podía tener un valor superior a los US\$150.000. Los resultados de este componente fueron modestos por razones relacionadas con la ejecución y por la dificultad legal de contratar trabajadores con remuneraciones inferiores al salario mínimo, lo cual era vital para que se autoseleccionaran los trabajadores desempleados más necesitados. El programa fue suspendido en 2003.

Por su parte, Jóvenes en Acción tuvo como propósito mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes —entre 18 y 25 años— pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén, a través de acciones de capacitación en un oficio determinado, con una práctica laboral efectiva en una empresa del sector formal de la economía. El programa estuvo dirigido a los jóvenes de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena, donde se presentaron las tasas de desempleo más altas del país. Además de mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes beneficiarios, el programa buscaba incrementar los niveles de calificación de estos con miras a producir un efecto permanente sobre sus oportunidades laborales.

El sector productivo y las instituciones educativas se encargaban del entrenamiento a cambio de una contraprestación monetaria por cada joven entrenado. Un aspecto central en el diseño original fue la utilización de instituciones públicas y privadas, llamadas Entidades Capacitadoras (ECAP) —diferentes al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)—. Se buscaba, entonces, dar mayores opciones a los jóvenes por medio de un sistema que les brindara competencias mediante la oferta de servicios de capacitación y aprendizaje. Dentro de los objetivos de la intervención se encontraba fortalecer la oferta nacional de formación y capacitación laboral. Las ECAP debían garantizar prácticas laborales en empresas del sector formal una vez culminada la fase lectiva. Para estimular la demanda de capacitación, durante los 6 a 7 meses del periodo lectivo el joven recibía un subsidio diario —mayor en el caso de mujeres con hijos—. Según el documento Conpes de junio 28 de 2000, el pago total del valor del curso a la entidad capacitadora se fijó en aproximadamente \$700.000 por alumno y el monto del subsidio para transporte y alimentación fue de \$5000 diarios —y de \$7000

diarios para mujeres con hijos menores de 6 años—. Este programa tampoco sobrevivió con el tiempo. Posteriormente se transformó en un programa orientado a los jóvenes del campo llamado Jóvenes Rurales Emprendedores, en manos del SENA y con una filosofía difícil de distinguir de los demás programas de capacitación ofrecidos por esta entidad.

FAMILIAS EN ACCIÓN

Este programa fue y ha sido el componente más importante, visible y perdurable de la Red de Apoyo Social. En sus inicios estuvo orientado a las familias pertenecientes al 20% más pobre de la población ubicada en 352 municipios rurales. Con esta segmentación se buscaba compensar el énfasis urbano de los programas Jóvenes en Acción y Empleo en Acción. Su objetivo fue mejorar la asistencia escolar y la atención en salud de los menores de edad por medio de una transferencia monetaria condicionada. En este caso, el concepto innovador fue la entrega directa de dinero a los hogares más pobres.

La transferencia está condicionada a la verificación de asistencia de los menores a los colegios —por lo menos al 80% de las clases— y a los centros de salud. Las madres deben, además, participar en talleres de capacitación relacionados con la nutrición del hogar. Aunque la experiencia internacional, particularmente la del caso mexicano, había demostrado que las transferencias monetarias daban mejores resultados que los apoyos en especie —como los almuerzos escolares o los bancos de alimentos—, la introducción del programa en Colombia no fue fácil. La resistencia provino especialmente de las entidades públicas que ejecutaban la política social tradicional y que hubieran preferido ver canalizados estos recursos hacia sus propias iniciativas. Para aplacar algunas de las críticas, se buscó el apoyo del ICBF en los temas operativos.

Con el programa Familias en Acción se buscaba remover los obstáculos que impedían a los hijos de las familias en condiciones de pobreza acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de la salud, así como estimular la demanda de educación primaria y secundaria. Específicamente, las transferencias se focalizaron en las familias del primer nivel del Sisbén de las zonas urbanas y rurales de municipios con

menos de cien mil habitantes. La transferencia monetaria estaba compuesta de un subsidio nutricional para familias con al menos un hijo entre cero y siete años, y de un subsidio escolar por cada hijo entre siete y diecisiete años que asistiera a la escuela.

Los municipios en los que se desarrolló el programa debían garantizar, mediante la firma de un convenio, que su capacidad de oferta en los servicios de educación y salud respondería al incremento potencial en la demanda que se generaría como efecto del programa. Familias en Acción fue aprobado por el Conpes celebrado el 28 de junio de 2000. Se escogieron municipios con presencia de entidades financieras, excluyendo aquellos que recibían beneficios de otros programas especiales del Gobierno, como el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (Forec). La meta inicial fue que en 2002 el programa abarcara trescientos mil hogares de Colombia, concentrados en las zonas rurales. El programa comenzó con un piloto en los departamentos de Boyacá y Tolima.

El subsidio se fijó en \$14.000 mensuales por cada niño que asistiera a primaria y en \$28.000 mensuales por cada joven que asistiera regularmente a secundaria —este último es mayor, pues la probabilidad de deserción aumenta con la edad, llegando a un pico hacia los 14 años—. El componente de salud y nutrición incluyó un conjunto de acciones dirigidas a las madres y a sus niños de 0 a 6 años. Los menores debían ser registrados y asistir regularmente a los controles de crecimiento y desarrollo y a los programas de vacunación del Ministerio de Salud, mientras que las madres debían asistir a las charlas de salud, higiene y métodos de planificación familiar. Este segundo componente se promovió a través de un subsidio en dinero de \$46.500 por hogar, condicionado a la asistencia de los niños a los controles de crecimiento y desarrollo definidos por el Ministerio. Finalmente, se estableció que los pagos serían entregados a las madres titulares de los núcleos familiares inscritos en el programa.

En una primera etapa de la implementación, se buscó focalizar el programa en 691 de los 1060 municipios existentes en 2001. Estos municipios cumplían con el requisito de tener: a) población menor de 100.000 habitantes y no ser capital de departamento; b) suficiente infraestructura de salud y educación; c) alguna entidad bancaria —por esta razón se excluyó 12% de los municipios más pobres del país—; y

d) autoridades municipales con interés por participar en el programa y por tramitar todos los documentos requeridos. A medida que fueron pasando los años el programa se expandió considerablemente, tanto que a finales de la primera etapa (2000-2006) habían sido cubiertos 848 municipios rurales del país con 665.316 familias beneficiarias. En la segunda etapa del programa (2007-2010) fueron apoyadas miles de familias de medianos y grandes centros urbanos, el cubrimiento municipal llegó a los 1099 municipios y el número de familias beneficiadas en 2009 alcanzó 2.625.113.

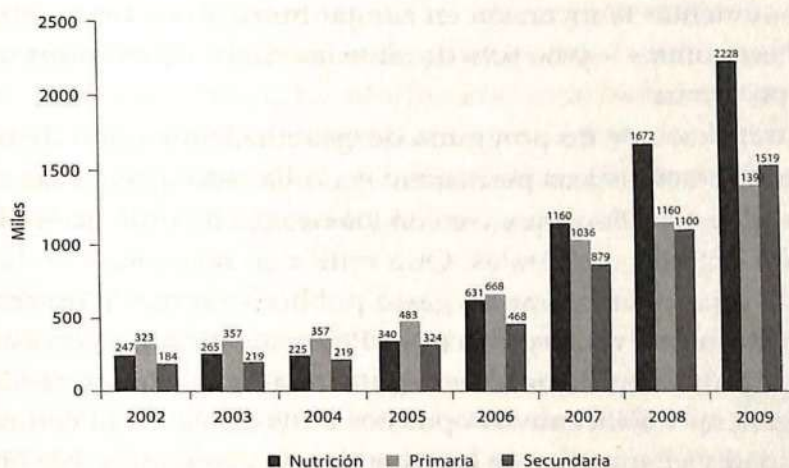
Tabla 5.1. Familias inscritas y beneficiarias en las primeras dos etapas del programa

	2000-2006	2007-2009
Municipios	848	1099
Familias inscritas Sisbén 1	648.112	2.327.689
Familias inscritas población desplazada	129.764	381.379
Familias inscritas población indígena	-	70.051
Inscripciones acumuladas de familias	777.876	2.779.119
Familias beneficiarias en el último año de cada etapa	665.316	2.625.113

Fuente: Combariza et al. (2010).

Gráfico 5.1.

Menores beneficiados por tipo de subsidio



Fuente: Combariza et al. (2010).

Al condicionar las transferencias al cumplimiento de requisitos de nutrición, educación y salud, el programa buscó resolver problemas estructurales que restringían la utilización adecuada de estos servicios. Una de estas dificultades es lo que se denomina en la literatura especializada “fallas de mercado”, las cuales abarcan aspectos como la falta de crédito durante los episodios de desempleo o la información imperfecta acerca de la rentabilidad de las inversiones en capital humano por parte de los padres de familia. También es posible que los hogares no logren internalizar las externalidades asociadas a las mayores inversiones en salud y educación de los menores (Rawlings y Rubio, 2005) o que no incorporen en su función objetivo el bienestar de sus hijos en el largo plazo. Esto último es lo que ocurre cuando se interrumpe el proceso educativo, porque los padres derivan un beneficio en el corto plazo, pero a un gran costo sobre la capacidad de ingreso futuro del menor. La educación tiene costos directos, pero sobre todo tiene un costo de oportunidad —el ingreso laboral que podría generar el menor—, que resulta particularmente alto durante un momento de crisis. Al compensar monetariamente a la familia, se internaliza en parte el efecto benéfico que producen estas inversiones sobre la sociedad como un todo.

Con el paso de los años, el objetivo anticíclico del programa le dio paso al objetivo redistributivo. Más que amortiguar la fase de crisis y desempleo, Familias en Acción pasó a tener un carácter permanente, justificado por la necesidad de redistribuir recursos hacia los sectores más vulnerables para reducir así la pobreza y la desigualdad. De esta manera, aumentar la inversión en capital humano en tiempos de normalidad económica —y no solo durante las crisis— pasó a ser un objetivo del programa.

La transición de un programa de estabilización a uno de redistribución con características permanentes no ha sido ajena a las críticas. La primera de ellas tiene que ver con los riesgos de utilización del programa con criterios electorales. Otra crítica se relaciona con la rentabilidad de otras alternativas de gasto público —como la inversión en infraestructura y servicios públicos—. Pero quizás los mayores cuestionamientos provienen de quienes argumentan que estas transferencias pueden generar los incentivos opuestos a los deseados al estimular la informalidad y el aumento de la dependencia económica. No obstante lo anterior, los beneficios pueden ser grandes. Las transferencias llegan a

sectores amplios y vulnerables de la población de forma efectiva, como el gasto público generalmente no logra: la infraestructura y los servicios públicos con frecuencia no consiguen focalizarse de manera tan directa en los sectores más pobres.

La evaluación de los programas comenzó en 2001. Aunque no fue posible adoptar una metodología de asignación de subsidios aleatoria, que habría mejorado la confiabilidad de la evaluación, en el diseño del programa se escogieron municipios de control muy similares a aquellos que fueron intervenidos con el programa. Una segunda evaluación de seguimiento se realizó a comienzos de 2006, la cual incluyó más variables, como la incidencia de anemia. El Gobierno utilizó los resultados de la evaluación para expandir el programa a las zonas urbanas e introducir algunos ajustes al componente rural. La expansión urbana se hizo rápidamente, lo que una vez más impidió utilizar la asignación aleatoria y experimentar con programas piloto. En todo caso, se realizaron cambios, como la reducción del subsidio para primaria y el aumento para secundaria.

Resultados de Familias en Acción

Las evaluaciones permiten identificar y medir una amplia gama de efectos que deben ser tenidos en cuenta para perfeccionar el diseño de la intervención. Con ello, se puede maximizar su impacto positivo y neutralizar sus posibles efectos no deseados. Nada impide, por ejemplo, que los hogares utilicen parte del ingreso adicional en actividades que generen externalidades negativas — como el alcohol o el tabaco — o que modifiquen sus decisiones de participación laboral. Aunque esta fue una preocupación inicial, afortunadamente hay suficiente evidencia para desvirtuarla. Los programas de transferencias monetarias condicionadas se han convertido en herramientas idóneas para mejorar los resultados en salud y educación de los menores de bajos ingresos.

Educación y salud

Uno de los resultados más importantes de la evaluación fue el impacto positivo del programa en la asistencia escolar de niños entre 14 y 17 años. Este incremento fue mayor en la zona rural, donde la tasa de asistencia inicial era menor a la urbana. Por otro lado, se observó un impacto limitado en la asistencia de niños menores de 12 años, en

la que la tasa era superior al 90%. Familias en Acción aumentó la participación escolar entre 5% y 7% para la población entre 14 y 17 años, y entre 1,3% y 2,8% para los menores de 14 años (Attanasio et al., 2010).

Respecto a la oferta educativa, el programa trajo como resultado un aumento en el tamaño promedio de las instituciones y un incremento en el número de entidades que ofrecen secundaria, lo cual puede estar asociado con tasas de asistencia escolar más altas. En los municipios que fueron tratados se registraron un aumento en la proporción de alumnos en bachillerato y un mayor número de días de asistencia.

En parte como reflejo de la mayor asistencia escolar, el programa ocasionó una reducción significativa en las tasas de participación laboral de niñas de 10 a 17 años en zonas rurales y urbanas y niños de 10 a 17 años en zonas rurales. El efecto en las niñas es especialmente importante: la tasa de participación laboral cayó 35,6% en las zonas rurales y 29,2% en las zonas urbanas con respecto a la que registran grupos similares de la población no registrados en el programa. Además de la menor participación laboral de los menores, los subsidios monetarios condicionados redujeron las horas trabajadas por día en 4,6% en el grupo de 10 a 13 años, y en 9,2% en el grupo de 14 a 17 años. En el caso de los adultos miembros del hogar beneficiario, la participación laboral de hombres adultos en las zonas rurales aumentó 2,7% y la de las mujeres en las zonas urbanas, 4,1%. Es importante destacar que estos resultados indican que los subsidios del programa no tuvieron el efecto indeseable de reducir la participación laboral de los adultos.

Los efectos del programa sobre el consumo de alimentos merecen un comentario. Este efecto se ha estimado en \$53.000 por mes, lo que representó un incremento de 15% frente a la línea de base. El mayor consumo se concentró en proteínas —cerca de \$22.000 por mes— y cereales —\$15.000 por mes—. El programa también ayudó a mejorar la calidad de los alimentos consumidos. No se observó un incremento en el consumo de bienes “adultos” como el alcohol y el tabaco.

Desde el punto de vista de la salud, el programa aumentó la demanda de servicios preventivos, medida en términos del número de visitas —por ejemplo, se duplicó el porcentaje de menores de cuatro años con visitas preventivas de salud completas—. El incremento en el consumo de alimentos, a su vez, se tradujo en mejores resultados de salud, incluyendo el estatus nutricional de los recién nacidos. Aunque

no hubo mediciones específicas sobre la incidencia directa de un rango amplio de enfermedades, se registró una disminución de la proporción de niños rurales menores de cuatro años afectados por enfermedades diarreicas en los quince días previos a la encuesta.

Con respecto al estatus nutricional de los menores en el largo plazo, el 21% de aquellos entre 0 y 7 años en las zonas de tratamiento del programa se encontraban crónicamente desnutridos pese a los beneficios del programa Hogares Comunitarios (HC), que ha operado en los municipios colombianos desde 1986 y que ofrece atención a la niñez, además de una comida y dos refrigerios por día. Familias en Acción compitió con HC en la medida en que no se permitió la doble afiliación de los hogares. Para sorpresa de muchos, Familias en Acción indujo una reducción de 9 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición crónica en los niños rurales menores de 7 años, y una reducción de 6 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición global en los niños rurales menores de 3 años.

Comunidades indígenas y familias en condición de desplazamiento

Dados los grandes beneficios que mostró Familias en Acción en su primera etapa, para la segunda se logró la ampliación de cobertura a otros grupos poblacionales. Para la población desplazada, el diseño del programa no fue modificado de manera sustancial: solo se le exigía a la familia, independientemente de su municipio de origen, que estuviera inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Para las comunidades indígenas, los requisitos de acceso incluían haber incorporado el dinero a su forma de vida, ser accesibles desde los centros poblados y tener actualizados sus listados censales indígenas.

En 2009, de las 577.000 familias caracterizadas por la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Juntos –, 424.000 estaban inscritas en Familias en Acción; de ellas, 108.000 tenían integrantes acreditados en el RUPD. Para esta población los resultados fueron positivos, incluso más que para la población nivel 1 del Sisbén. En efecto, la asistencia escolar de los menores de 7 a 17 años aumentó entre 8,5% y 9,0%; el gasto en vestido y calzado aumentó \$5000; en educación, \$8000; y en servicios públicos, más de \$10.000. Para el caso de las familias indígenas resulta prematuro poner cifras al impacto del

programa, aunque la presencia de Familias en Acción ha entregado subsidios monetarios y ha fortalecido la identidad de estas comunidades (Combariza et al., 2010).

Capital social y eficiencia administrativa

Otro de los beneficios para destacar es el fortalecimiento del capital social de las comunidades a través de las asambleas de madres beneficiarias, espacios en las que estas participan, discuten, toman decisiones que las afectan a ellas y a sus familias y escogen a las “madres líderes” por vereda o barrio, o “madres de apoyo al programa” en el contexto indígena. Estas madres tienen la responsabilidad de apoyar el programa y a las otras madres y familias beneficiarias. Los encuentros de cuidado, espacios de capacitación donde se promueve el cuidado de las madres y sus hijos, también se han desarrollado en múltiples municipios del país.

Tabla 5.2. Encuentros de cuidado y capacitación a madres líderes

Años	Encuentros de cuidado	Participantes	Madres líderes capacitadas
2000-2003	7665	315.579	8776
2004-2006	70.663	1.574.603	12.440
2007-2009	116.021	4.254.204	32.990

Fuente: Combariza et al. (2010).

Finalmente, vale la pena destacar que el programa logró mayor eficiencia que la mayoría de programas que hacen parte de la política social, ya que el rubro administrativo se mantuvo por debajo del 5% de los gastos totales. Durante el periodo 2001-2009, Familias en Acción ejecutó \$4,2 billones, de los cuales el 87,6% se destinó al pago de los subsidios de las familias beneficiarias; el 8,3%, al pago de comisiones bancarias, y tan solo el 4,1% a la administración del programa.

CONCLUSIONES

Es bien sabido que la pobreza es causa —no solamente consecuencia— de un bajo crecimiento económico. Dentro de los canales mediante los

cuales la pobreza obstaculiza el crecimiento suelen citarse el acceso limitado a los mercados financieros para la inversión privada y la acumulación de capital físico; las carencias de salud, que disminuyen la productividad de los trabajadores; la menor capacidad y disposición de invertir en la acumulación de capital humano; y las menores capacidades institucionales de las comunidades pobres, entre otros.

Familias en Acción es un programa enfocado directamente a superar la pobreza, con efectos claros sobre la gran mayoría de los canales descritos anteriormente. Este programa ha tenido consecuencias muy favorables sobre las familias beneficiarias y, en el plano macroeconómico, sobre el crecimiento económico de mediano y largo plazo.

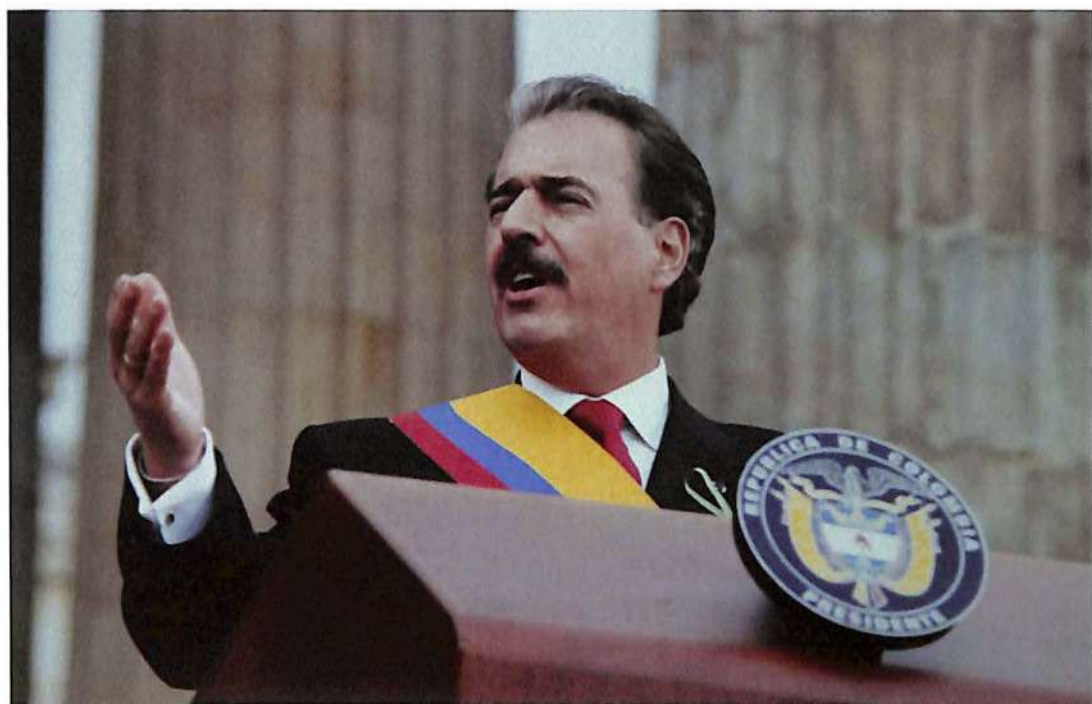
Existe, sin embargo, una amplia agenda pendiente. Como lo planteó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe sobre desarrollo humano 2009 *Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*, este tipo de programas no deben ser un impedimento para restringir la movilidad geográfica. Familias en Acción debe estar disponible en cualquier parte del país para una familia beneficiaria y los trámites administrativos deben ser ágiles; y lo que es más importante: las familias beneficiarias deben ser conscientes de esa disponibilidad y esa agilidad administrativa. Adicionalmente, es indispensable fortalecer la calidad de las instituciones educativas a las que asisten los jóvenes. Sin una educación que entregue herramientas para que los menores se desenvuelvan exitosamente en su vida posterior a la escuela, el componente de asistencia escolar de Familias en Acción no estará siendo invertido de la mejor manera posible.

La visión del presidente Pastrana fue la de aprovechar la oportunidad ofrecida por la crisis para innovar en un campo en el que el país no tenía una institucionalidad adecuada. Tanto el presidente Uribe como el presidente Santos expandieron el programa con ajustes para perfeccionarlo, pero su columna vertebral se ha mantenido intacta. No hay duda de que Familias en Acción ha sido la principal innovación en política social en el país en las últimas décadas. En el futuro, es deseable que la visión inicial de experimentación e innovación sea parte inherente de este tipo de intervenciones. En todo caso, ahora Colombia cuenta con la infraestructura institucional introducida por la Administración Pastrana, que logró transformar la crisis de fin de siglo en un terreno fértil para la innovación social, con un alto dividendo para el país.

REFERENCIAS

- Attanasio, O., Fitzsimons, E., Gómez, A., Gutiérrez, M. I., Meghir, C. y Mesnard, A. (2010). Children's schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia. *Economic Development and Cultural Change*, 58 (2), 181-210.
- Attanasio, O., Gómez, L. C., Heredia, P. y Vera-Hernández, M. (2005). *The Short-Term Impact of a Conditional Cash-Subsidy on Child Health and Nutrition in Colombia*. Londres: The Institute for Fiscal Studies.
- Attanasio, O. y Mesnard, A. (2005). *The Impact of a Conditional Cash Transfer Programme on Consumption in Colombia*. Londres: The Institute for Fiscal Studies.
- Cárdenas, M., Echeverry, J. C., Escobar, A., Pastrana, A. y Santamaría, M. (2002). *Economía con responsabilidad. La política del Gobierno de Andrés Pastrana Arango*. Bogotá: Alfaomega / Presidencia de la República / DNP.
- Combariza R., Garzón, N., Corral, L. C. y Gómez, A. (2010). *El camino recorrido: 10 años de Familias en Acción*. Bogotá: Acción Social / DNP.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. I: Diagnóstico y principales recomendaciones. Informe final*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DNP (2005a). *Evaluación de políticas públicas N° 2. Programa Empleo en Acción. Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo*. Bogotá: DNP.
- DNP (2005b). *Evaluación de políticas públicas N° 3. Red de Apoyo Social: conceptualización y evaluación de impacto*. Bogotá: DNP.
- DNP (2006). *Documento Conpes Social 102 de 2006. Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza*. Bogotá: DNP.
- DNP y Presidencia de la República (1998, noviembre). *Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002*. Bogotá: DNP / Presidencia de la República.
- Escobar, A. (2010). *Desplazamiento y pobreza: informe especial*. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
- González, L., Claros, S., Cano, G. y Flechas, H. (2009). *Comparación costo-beneficio programas nutricionales en Colombia, Familias en Acción y Hogares Comunitarios*. Archivos de Economía 353. Bogotá: DNP.

- Lustig, N. (2000). Crises and the poor: Socially responsible macroeconomics. *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 1 (1), 1-30.
- Perry, G., Arias, O., López, H., Maloney, W. y Servén, L. (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y viciosos*. Bogotá: Banco Mundial / Mayol Ediciones.
- PNUD (2009). *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*. Nueva York: ONU.
- Rawlings, L. y Rubio, G. (2005). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. *World Bank Research Observer*, 20 (1), 29-55.
- Schultz, P. (2004). School subsidies for the poor: Evaluating the Mexican Progresá Poverty Program. *Journal of Development Economics*, 74 (1), 199-250.
- Skoufias, E. y Parker, S. (2001). Conditional cash transfers and their impact on child work and school enrolment: Evidence from the Progresá Program in Mexico. *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 2 (1), 45-96.



Durante su discurso de posesión como presidente de la República. Bogotá, 7 de agosto de 1998.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con Nelson Mandela en la Cumbre de los No Alineados. Durban (Sudáfrica), septiembre de 1998.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, en la Casa Blanca. Washington, octubre de 1998.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con el presidente del gobierno español, José María Aznar (derecha), y los expresidentes colombianos Belisario Betancur (centro) y Julio César Turbay, Bogotá, septiembre de 1998.
Biblioteca Presidencial Andrés Basteira Arango.



Con Gabriel García Márquez. México, diciembre de 1998.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con los presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo,
Enrique Iglesias (derecha), y del Banco Mundial, James Wolfensohn, 1998.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con el rey Juan Carlos de España en el Palacio de la Zarzuela. Madrid, marzo de 1999.
Biblioteca Presidencial Andrés Bello Arango.



Con Su Santidad Juan Pablo II. Ciudad del Vaticano, marzo de 1999.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con el emperador del Japón, Akihito (izquierda). Tokio, mayo de 1999.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con el expresidente colombiano César Gaviria. Bogotá, agosto de 1999.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con el expresidente colombiano Alfonso López (izquierda), Rafael Escalona y Consuelo Araújo, poniendo la primera piedra del Parque de la Leyenda Vallenata. Valledupar, enero de 2000.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con la secretaria de Estado de los Estados Unidos, Madeleine Albright. Cartagena, enero de 2000.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con el primer ministro británico Tony Blair. Londres, abril de 2000.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con Juan Manuel Santos en la posesión de este como ministro de Hacienda. Casa de Nariño, Bogotá, 2000.
Biblioteca Presidencial Andrés Bello



Con el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, en la Oficina Oval. Washington, febrero de 2001.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Con el Nobel de Paz Shimon Peres. Lima, julio de 2001.
Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.



Foto portadilla:

Andrés Pastrana con el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn. Quebec, abril de 2001.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

6

LOS GRANDES RETOS ECONÓMICOS QUE AFRONTÓ CON ÉXITO LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO

JUAN CAMILO RESTREPO

En este capítulo se resumen los principales retos económicos que debió afrontar la Administración Pastrana Arango, prácticamente desde el momento mismo de su inauguración.

Pocos Gobiernos en la historia económica de Colombia han debido hacer frente a desafíos tan descomunales como el que se inició el 7 de agosto de 1998; y pocos también han tenido la satisfacción de registrar, frente a la mayoría de tales desafíos, contundentes resultados que sentaron sólidas bases para que, desde entonces, el país pudiera orientarse por los caminos de un crecimiento sólido y sostenible.

Este capítulo está dividido en cuatro partes. La primera trata sobre la superación en Colombia de los efectos de la crisis profunda que vivió el mundo a partir del primer semestre de 1998; la segunda explica la política cambiaria, crediticia y de financiamiento externo que adelantó la Administración Pastrana Arango; la tercera se ocupa de la superación de la crisis financiera que, como una bomba de tiempo, encontró a punto de estallar la Administración iniciada el 7 de agosto de 1998; finalmente, la cuarta está dedicada a las políticas de saneamiento y de

rescate de la sostenibilidad fiscal de las finanzas territoriales — departamentos y municipios—. ¹

COLOMBIA Y LA CRISIS INTERNACIONAL DEL SUDESTE ASIÁTICO

El desempeño de la economía colombiana en 1999 estuvo estrechamente ligado a los desarrollos de la economía internacional. En una economía cada vez más integrada en los planos económico y financiero, el ciclo económico de América Latina no es ajeno a los choques en los mercados internacionales de capitales ni a los términos de intercambio.

El año de 1999 pasará a la historia como el peor de América Latina en la década de los noventa. Después de crecer en promedio a una tasa del 3,8% hasta 1997, la región creció el 2,1% en 1998 y no creció en absoluto en 1999. Detrás de este resultado se encuentran el cambio de percepción de los mercados internacionales sobre los riesgos de las inversiones de todo tipo en los países latinoamericanos y la caída en el precio de los productos básicos, secuelas de las crisis del sudeste asiático, Rusia y Brasil.² Recuérdense que Rusia decretó la moratoria de pagos el 6 de agosto de 1998, es decir, la víspera del inicio de la Administración Pastrana Arango.

En el gráfico 6.1 puede observarse que en 1999 los *spreads* de los bonos soberanos, que reflejan la percepción de riesgo asociada a la deuda de un país, se mantuvieron elevados, en comparación con los existentes antes de la crisis asiática.

Como resultado de la recesión, el desempleo promedio en América Latina aumentó a niveles del 8,7%, la tasa más alta observada desde que se dispone de información para un número significativo de países.

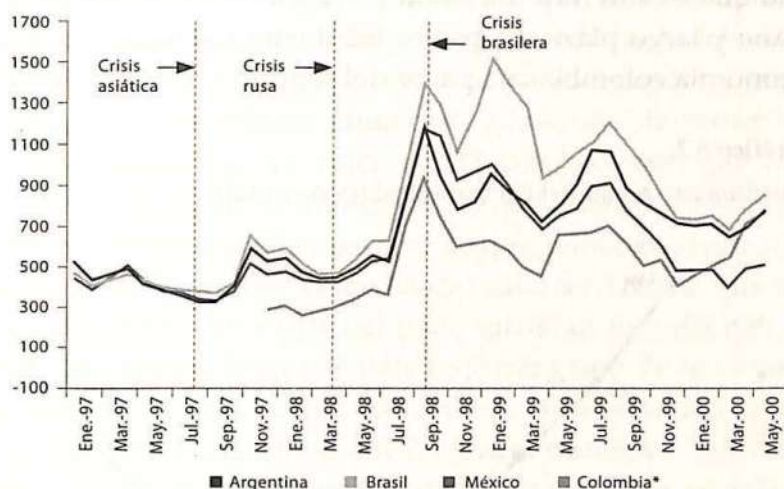
De otra parte, durante 1998 y comienzos de 1999 los términos de intercambio se deterioraron de manera significativa para un conjunto importante de países latinoamericanos, al tiempo que la demanda externa se contrajo.

¹ Para la preparación de este capítulo, además de las *Memorias de Hacienda* que el autor presentó como ministro de esa cartera ante el Congreso Nacional entre 1998 y 2000, se utilizaron materiales publicados en los siguientes libros: *Itinerario de la recuperación económica (1998-2000)* (2000), *Diálogos sobre las crisis financieras* (2009) y *El rescate de las finanzas territoriales* (2006).

² De acuerdo con información del Fondo Monetario Internacional, los precios de los productos básicos diferentes al petróleo cayeron 14,7% en 1998 y 6,9% en 1999.

Gráfico 6.1.

Spreads deuda externa países latinoamericanos



Fuente: CEI a partir de Mecon y J. P. Morgan.

* Datos de Bloomberg.

**Tabla 6.1. Relación de precios del intercambio
de bienes FOB/FOB (variación anual)**

	1997	1998	1999
Perú	6,9	-13,1	-9,1
Brasil	5,7	-2,1	-8,2
Chile	3,8	-13,6	-4,6
Argentina	0,4	-4,6	-3,2
Bolivia	3,5	-4,9	-0,5
México	-0,8	-2,4	4,1
Ecuador	2,1	-11,0	4,6
Colombia	9,8	-7,9	5,1
Venezuela	-3,1	-25,9	27,2
América Latina	2,2	-5,3	0,7

Fuentes: Cepal y Naciones Unidas (1999).

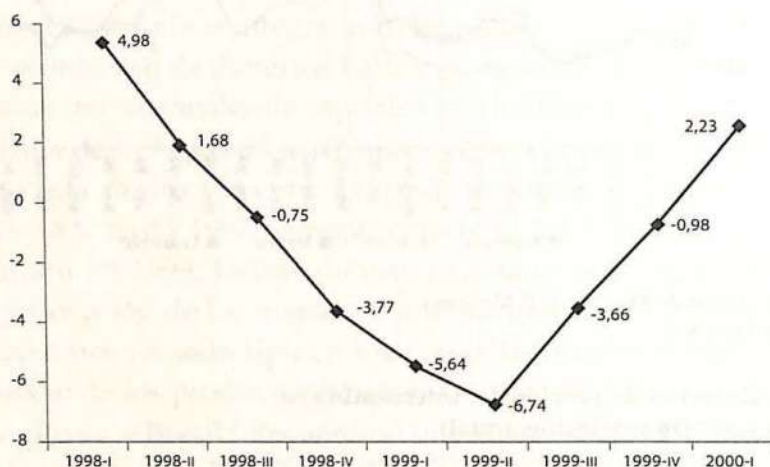
Ahora bien, los choques externos no afectaron de la misma manera ni con la misma intensidad a los diferentes países de la región. Algunas economías experimentaron fuertes choques en el mercado de bienes; otras sufrieron con más rigor los efectos del endurecimiento de los mercados financieros internacionales. Colombia no fue una excepción.

La economía colombiana venía cayendo fuertemente desde el primer trimestre de 1998, es decir, desde bien antes que comenzara el

Gobierno de Andrés Pastrana. La economía del país logró, sin embargo, reencontrar no solo indicadores evidentes de recuperación a corto plazo, sino —lo que es aún más importante— anclajes de estabilización sólida a mediano y largo plazo. El gráfico 6.2 ilustra cómo se dio el despegue de la economía colombiana a partir del segundo trimestre de 1999.

Gráfico 6.2.

Crecimiento anual del PIB trimestral (porcentual)



Fuentes: Ministerio de Hacienda y DNP-Umacro.

POLÍTICAS ECONÓMICAS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA

La Administración Pastrana Arango encontró una tasa de cambio revaluada. La tasa de cambio de equilibrio —aquella que asegura sostenibilidad a las cuentas externas del país— se había rezagado notablemente desde comienzos de los noventa.

Nada más grave para una economía como la colombiana que una prolongada revaluación, sobre todo cuando ella no obedece a mejoras en la productividad del conjunto de la economía, sino a causas fortuitas o a malos manejos fiscales.

La revaluación de la década de los años noventa del siglo XX y la desafortunada decisión de adelantar la apertura dentro de un contexto

revaluacionista fueron las causas —siendo más influyente la primera que la segunda— de que se perdieran tantos empleos en el país; de que se resintieran las estructuras productivas; de que se sometiera a una injusta competencia a la agricultura y a la industria nacionales; de que un país rico en tierras y en aguas como el nuestro pasara a importar cerca de 7 millones de toneladas anuales de alimentos; de que se “potrerizaran”, como alguien anotó, cerca de 700.000 hectáreas que estaban dedicadas a la producción de alimentos; de que la infraestructura cafetera del país recibiera un golpe severo; de que regiones productivas y de alta generación de empleo, como las del valle de Aburrá, que son las mayores exportadoras *per capita* del país, sufrieran lo indecible en los años noventa; y en fin, de que el país registrara uno de los más altos déficits de su historia en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que superaba el 6% del PIB cuando se inició la Administración Pastrana.

Por eso el Gobierno Pastrana, desde la primera hora, se aplicó con determinación a orientar, en estrecha colaboración con el Banco de la República, una recuperación de la tasa de cambio. Además, el Ministerio de Hacienda y la DIAN adelantaron una batalla campal contra el contrabando.

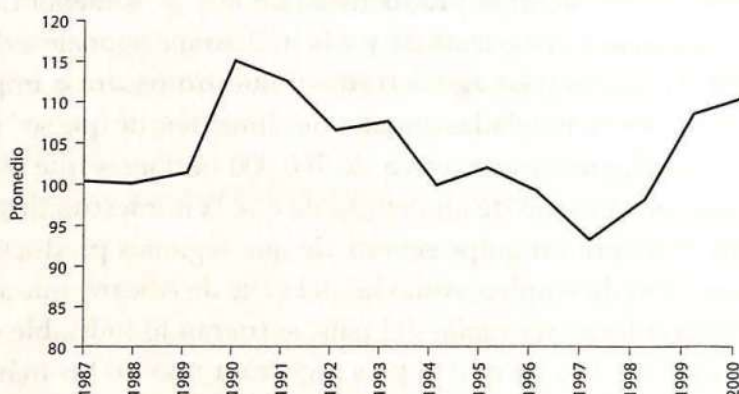
Nada más atolondrado que haber hecho la apertura en simultánea con la apreciación del peso, y como si esto fuera poco, a la vez que se desmontaba culposamente el aparato represivo del contrabando, como aconteció en buena parte de la década de los noventa del siglo pasado.

Las aperturas exitosas nunca se hacen ni con revaluación de las monedas domésticas ni con desmantelamiento de las aduanas. Por el contrario, los países más abiertos del mundo son lo que tienen aduanas más severas. La apertura no se hizo para que el país se inundara de importaciones al amparo de una tasa de cambio revaluada o de unos controles laxos y permisivos en las aduanas, sino para que el empleo nacional se viera fortalecido con más exportaciones.

Pues bien, este es el primer gran logro económico obtenido durante el Gobierno de Andrés Pastrana: la tasa de cambio se recuperó a niveles de equilibrio. Si se toma el año 1994 como base 100 del índice de paridad, se obtiene que dicho índice al inicio de la Administración estaba en niveles del 85% y a finales de 2000 se encontraba ya por encima del 115%. Es decir, se recuperó cerca del 30%. Al mismo tiempo, como a tantos les consta, la lucha contra el contrabando se dio sin cuartel.

Gráfico 6.3.

Índice de la tasa de cambio real (1987-2000)



Fuente: DANE.

Los resultados de esta política se aprecian fácilmente: las exportaciones no tradicionales —para no contabilizar el factor de los mejores precios del petróleo— crecieron a tasas de más del 20% anual; el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se había reducido, de niveles de más del 6% del PIB que había en 1998, a menos del 2% del PIB en 2000.

Adicionalmente, la reducción en las importaciones de alimentos fue notable en el año 2000. Por ejemplo, fueron un 25% más bajas que las de los años anteriores; el país volvió a tener superávit comercial por primera vez en 7 años.

Se cumplió, pues, el objetivo de que los componentes de la bandeja paísa volvieran a ser producidos en Colombia, como lo había prometido Andrés Pastrana durante su campaña.

La liberación de la tasa de cambio en septiembre de 1999 y el abandono del sistema de franjas resultaron exitosos, aun contra los pronósticos pesimistas de algunos. No hubo sobre-reacción ni en la tasa de cambio ni en las tasas de interés —como se analiza posteriormente— y desde entonces el mercado cambiario ha marchado con normalidad y sobre él no han vuelto a recaer presiones especulativas.

El control de la inflación

A partir de 1999 Colombia logró ubicarse en el grupo de países con inflación de un solo dígito. Y allí se ha mantenido durante la última

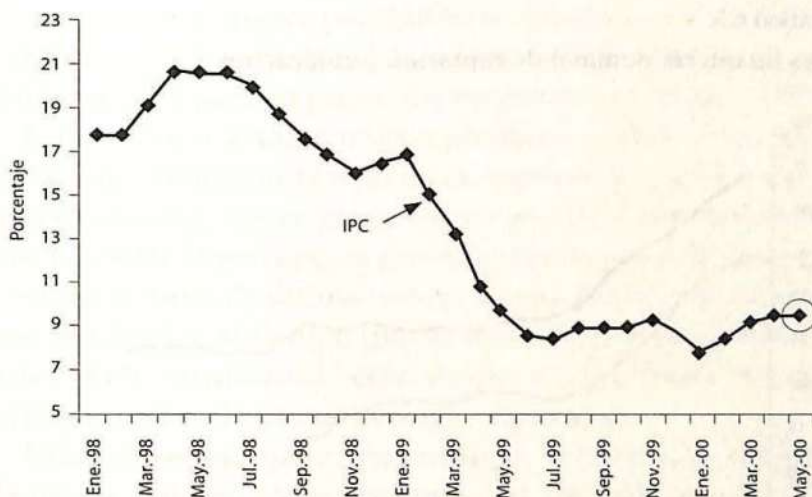
década. Este, sin duda alguna, es otro de los grandes logros económicos de la Administración Pastrana.

En general, los países latinoamericanos que hoy presentan economías sanas y prósperas entraron al terreno de inflaciones de un solo dígito desde la década de los ochenta. Colombia, por diversas razones, se había quedado patinando en inflaciones entre el 20% y el 30%; sin embargo, gracias a lo que se hizo a partir de 1999 pudo ingresar al grupo de países con inflaciones de un solo dígito.

Este logro constituye una ocasión irrepetible para crecer con equidad y firmeza. La experiencia internacional muestra que un proceso de crecimiento estable nunca se consolida si persisten desequilibrios grandes en los precios y, así mismo, que no hay nada que atente más contra la equidad que las inflaciones altas, las cuales terminan por empobrecer más a los pobres y, simétricamente, enriquecer más a los ricos.

Gráfico 6.4.

Inflación (variación anual)



Fuente: DANE.

Lo que logró hacerse desde 1999 en materia de inflación es, mirado en retrospectiva, uno de los éxitos económicos de la Administración Pastrana Arango. Mantener la inflación baja, en los territorios de un solo dígito, debe seguir siendo un gran propósito nacional.

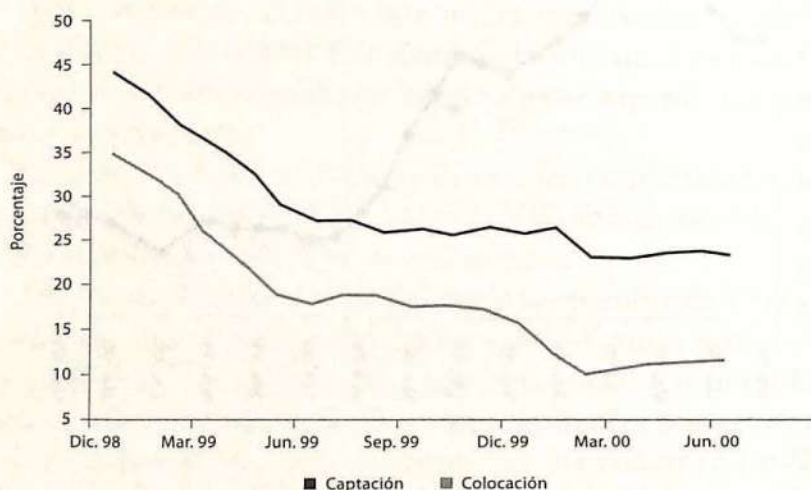
Algunos escépticos dirán que la baja en la inflación es el resultado del decaimiento en la demanda agregada que ha experimentado el país. Ello no es correcto: en la última década se han alternado periodos de altas y bajas demandas agregadas y, sin embargo, la inflación ha permanecido baja. Esta nueva dinámica de la inflación en Colombia comienza precisamente a partir de 1999.³

Las tasas de interés

¿Cómo no mencionar también lo que el Gobierno de Andrés Pastrana logró en materia de tasas de interés? A “sombrazos” o no, pero lo cierto es que se logró bajarlas, en los primeros años del Gobierno, en cerca de 25 puntos nominales: una de las reducciones más rotundas en muchas décadas. Ello permitió, además, que la estructura de tasas reales —tanto activas como pasivas— fuera compatible con la recuperación de la economía y del empleo, lo que por supuesto no ocurría cuando se inició la Administración, cuando las tasas de interés eran cercanas al 50%.

Gráfico 6.5.

Tasa de interés nominal de captación y colocación



Fuentes: Superintendencia Bancaria y Banrep.

³ Para una discusión adicional sobre el control de la inflación durante el Gobierno Pastrana, véase en el capítulo “El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango” la sección “La inflación” (págs. 275-276) (N. de los Eds.).

Fue, pues, el comportamiento positivo de estos indicadores cruciales —tasa de cambio, tasa de inflación y tasa de interés— lo que permitió desde entonces que el crecimiento como un todo se reiniciara con vigor.

El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y la liberación de la tasa de cambio: ¿por qué se acudió al FMI?

Los desequilibrios internos y la crisis financiera internacional de 1997 y 1998 desencadenaron un complejo proceso que se manifestó en ataques especulativos contra el peso, la pérdida de reservas internacionales, el aumento en las tasas de interés y la elevación de los *spreads* de los bonos colombianos en el exterior, todo lo cual, a su vez, llevó a la crisis del sector financiero.

Pese a contar el Gobierno con un programa macroeconómico coherente orientado a la vez a promover la reactivación de la economía y el ajuste gradual de las finanzas públicas, la crisis se acentuó a lo largo del primer semestre de 1999, a medida que la recesión económica mundial y latinoamericana se profundizaba. Bajo estas circunstancias, y con el fin de evitar una mayor pérdida en su capacidad de maniobra a nivel económico, el Gobierno tomó la trascendental decisión de solicitar el respaldo del FMI para su programa económico en julio de 1999.⁴

Esta decisión se tomó tras un profundo análisis sobre sus posibles implicaciones económicas y políticas, máxime si se tienen en cuenta las connotaciones negativas que se suelen asociar a este tipo de acuerdos. En efecto, existe la percepción generalizada de que estos acuerdos constituyen un recurso de última instancia para países con manejos económicos deficientes, al tiempo que se les atribuyen considerables costos sociales. A ello se añade el hecho de que era la primera vez que el país suscribía un acuerdo formal con este organismo.

Estas consideraciones, sin embargo, han perdido validez a la luz de la nueva realidad económica mundial. De un lado, es claro que con las actuales condiciones de mayor integración mundial de los mercados de bienes y capitales las economías se han tornado más vulnerables

⁴ Para una discusión adicional sobre el acuerdo con el FMI, véanse en el capítulo "La Red de Apoyo Social y el programa Familias en Acción" la sección "El programa con el FMI" (págs. 183-185), y en el capítulo "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango", la sección "El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional" (págs. 258-262) (N. de los Eds.).

a cambios bruscos en los flujos de capitales, con lo cual la necesidad de recurrir a mecanismos que permitan solucionar temporalmente sus problemas externos de liquidez se hace cada vez más frecuente. De otro lado, el efecto contagio, producto de la misma globalización, puede llevar a que economías con una larga tradición de manejo económico ortodoxo, como ha sido el caso de Colombia, se vean castigadas por los mercados financieros internacionales por hechos ocurridos en otras latitudes. Adicionalmente, en relación con los costos sociales, si bien esta preocupación era válida para la gran mayoría de los acuerdos suscritos con el FMI hasta hace algunas décadas, en los últimos años los programas se han diseñado con un amplio contenido social, con el fin de proteger a los sectores más vulnerables de la población de los posibles efectos negativos del ajuste.

Al margen de las consideraciones anteriores, la decisión de acudir al Fondo generó innegables efectos positivos sobre el entorno económico del país.

En primer lugar, el aval del FMI actuó como un blindaje al programa económico del Gobierno, lo que sirvió para devolverle la credibilidad a la política económica y, con ella, la confianza y el respeto de la comunidad financiera internacional al país. En segundo lugar, el acuerdo contribuyó a despejar los temores en cuanto a la sostenibilidad de la posición externa del país, al ofrecer directamente un crédito de apoyo de balanza de pagos, así como también acceso a un volumen importante de recursos adicionales de la banca multilateral. Por último, el acuerdo aseguró la coherencia macroeconómica del programa de gobierno, al plantear unos objetivos generales y unas metas específicas que hicieran compatibles los esfuerzos simultáneos de ajuste y recuperación.

El programa económico, base del acuerdo, fue diseñado conjuntamente entre el Gobierno Nacional y el Banco de la República y se discutió con el FMI durante el segundo semestre de 1999, para ser luego aprobado por la Junta Directiva del Banco y por el Gobierno el 20 de diciembre de aquel año.

Contenido del acuerdo

El programa macroeconómico acordado con el FMI para el periodo 1999-2002 tuvo como objetivo fundamental situar la economía en una senda de crecimiento alto y sostenido, con inflación decreciente, que

contribuyera a la generación de empleo y promoviera mejores condiciones de vida para todos los colombianos. Para lograr este objetivo, el programa se centró en la consolidación fiscal, la reestructuración del sector financiero, la flexibilización del tipo de cambio y la continua implementación de la agenda de reformas estructurales.

Si bien un crecimiento económico sostenido con baja inflación es el elemento crucial para reducir la pobreza, el Gobierno decidió dar un mayor apoyo a este objetivo mediante la creación de una red de apoyo social. Esta red, que contó con recursos de organismos multilaterales y donantes, ofreció protección a los sectores más vulnerables de la población a través de programas de asistencia directa, capacitación y generación de empleo.

Este es el origen, por ejemplo, del exitosísimo programa denominado Familias en Acción, indiscutiblemente asociado al Gobierno de Andrés Pastrana, a pesar de que algunos oportunistas tratan ahora de reivindicar con desfachatez histórica esa paternidad.

Consistente con los objetivos anteriores, el programa buscó alcanzar una posición externa sostenible, con déficits externos manejables financiados con inversión extranjera y con moderados aumentos en el endeudamiento externo a mediano y largo plazo. Así mismo, gracias a la consolidación fiscal y a la reestructuración del sector financiero, tanto la inversión como el ahorro interno debían aumentar hasta retornar a sus niveles históricos.

Las semillas del buen crecimiento económico que tuvo el país en la primera década del siglo XXI se sembraron entonces en aquellos difíciles años finales del siglo XX.

Tabla 6.2. Objetivos macroeconómicos del programa, 1999-2000

	1999	2000	2001	2002
Crecimiento económico	-4,5	3,0	3,8	4,8
Inflación	9,2	10,0	8,0	6,0
Reducción de la pobreza	Red de Apoyo Social			
Déficit fiscal	-6,2	-3,5	-2,5	-1,5
Déficit en cuenta corriente	-1,5	-2,4	-3,1	-3,1
Deuda externa (% del PIB)	40,6	43-44	43-44	43-44
Reservas internacionales (meses de importaciones)	5,7	5,4	5,4	5,2
Ahorro nacional (% del PIB)	15,0	17,0	18,0	19,0
Inversión interna (% del PIB)	15,2	20,1	21,1	22,0

La liberación de la tasa de cambio y el abandono de las bandas

Otra de las decisiones de política económica más importantes tomadas durante el Gobierno de Andrés Pastrana fue el abandono, por parte de la Junta Directiva del Banco de la República, del régimen de banda cambiaria y su remplazo por un sistema de libre flotación del tipo de cambio nominal.

Esta trascendental decisión, que tuvo lugar el 25 de septiembre de 1999, puede considerarse como la última etapa de un proceso de flexibilización cambiaria que se inició en 1994, cuando se abandonó el esquema de minidevaluaciones, vigente desde 1967, y se introdujo el sistema de banda cambiaria. La liberalización gradual fue la forma como el país se fue acomodando a la mayor integración de la economía mundial y, en particular, a la creciente volatilidad en los flujos internacionales de capitales.

Como se analiza a continuación, esta volatilidad, junto con la existencia de importantes desequilibrios macroeconómicos, fueron los elementos centrales que determinaron la decisión de liberar finalmente el tipo de cambio nominal.

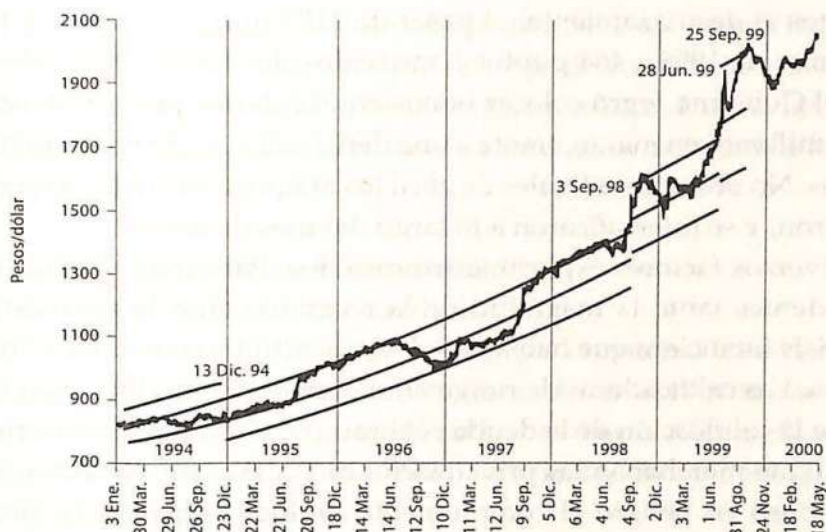
Evolución de la tasa de cambio nominal bajo el sistema de banda

El sistema de banda cambiaria, instituido en enero de 1994, fue modificado en tres oportunidades para responder a las cambiantes condiciones del entorno doméstico e internacional. La primera modificación fue a la baja, mientras que las dos restantes fueron al alza y culminaron con su eliminación en septiembre de 1999.

La banda cambiaria registró una modificación hacia abajo en diciembre de 1994, como respuesta a las presiones revaluacionistas originadas en el considerable ingreso de capitales y en las expectativas del auge petrolero. A partir de esa fecha y hasta 1998 la banda se mantuvo sin modificación, resistiendo presiones tanto revaluacionistas como devaluacionistas —estas últimas asociadas a las crisis mexicana y asiática de mediados de los noventa y a dificultades políticas internas—. Desde finales de 1997, las presiones alcistas sobre la banda se intensificaron, hasta que en septiembre de 1998 —o sea, al mes de haber comenzado el Gobierno— esta se desplazó por primera vez hacia arriba en un 9%.

Gráfico 6.6.

Evolución diaria de la tasa de cambio representativa del mercado



Fuente: Banrep.

Esta modificación se hizo en reconocimiento a los cambios que se presentaron en algunos de los determinantes fundamentales de la tasa de cambio real. En primer lugar, el compromiso del Gobierno con el ajuste fiscal era compatible con una tasa de cambio más devaluada. En segundo lugar, los cambios en el entorno internacional se manifestaron en el endurecimiento de los mercados internacionales de capitales. También influyeron la caída en los precios de los productos básicos y el bajo crecimiento en la demanda externa. Todo esto determinó devaluaciones importantes en países socios y competidores en los mercados externos, que eran compatibles con una mayor devaluación tanto nominal como real en Colombia.

El primer realineamiento al alza de la banda contribuyó a la estabilidad cambiaria hasta abril de 1999 y a la reducción de las tasas de interés. En ese lapso, la tasa de interés para los Depósitos a Término Fijo (DTF) se redujo en más de 14 puntos, pasando del 36% en junio de 1998 al 22% a finales de abril de 1999.

Lo anterior fue posible gracias a la credibilidad de la política económica y, en particular, del programa macroeconómico anunciado a

partir del desplazamiento de la banda. Esta mayor confianza y credibilidad se manifestaron en la disminución de los *spreads* de la deuda soberana, que se redujeron en más de un 50% durante los 3 meses siguientes al desplazamiento, al pasar de 1100 puntos básicos el 11 de septiembre de 1998 a 464 puntos a mediados de abril de 1999. De otra parte, el Gobierno logró colocar bonos en el exterior por un monto de US\$500 millones en marzo, frente a una demanda superior a los US\$2000 millones. No obstante, a finales de abril los ataques contra la moneda se reiniciaron, y se intensificaron a lo largo del mes de junio.

Diversos factores explican estos cambios. Para esa fecha se hicieron evidentes tanto la magnitud de la recesión como la profundidad de la crisis financiera que había heredado la Administración de Andrés Pastrana. Las calificadoras de riesgo anunciaron una modificación hacia abajo de la calificación de la deuda soberana. Y, sumado a lo anterior, el ritmo al que marchaban las privatizaciones y algunas reformas estructurales puso en peligro el cumplimiento de los compromisos fiscales del Gobierno.

Los eventos mencionados aceleraron las presiones sobre el tipo de cambio, el cual alcanzó el techo de la banda el 26 de junio. En un nuevo esfuerzo por estabilizar el mercado cambiario, el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República acordaron adelantar el anuncio del programa macroeconómico 1999-2000, con el propósito de brindar claridad sobre el compromiso de ajuste fiscal de la Administración y generar confianza entre los inversionistas.

En el marco de este programa se modificaron los parámetros de la banda, desplazándola de nuevo hacia arriba en 9 puntos porcentuales. Además, y con el propósito de otorgar mayor flexibilidad al régimen cambiario, el ancho de la banda se amplió de 14 a 20 puntos porcentuales, en tanto que la pendiente de la banda se redujo del 13% al 10%, acorde con la meta de inflación.

Al poco tiempo, sin embargo, se presentaron hechos que minaron la credibilidad de la nueva banda: la subida de las tasas de interés en los Estados Unidos, la eliminación de la banda cambiaria chilena, la profundidad de la recesión, la incertidumbre del costo fiscal del salvamento del sistema financiero, la reducción en la calificación de riesgo del país por parte de tres calificadoras y los pronunciamientos de la Corte Constitucional acerca del sistema de financiación de vivienda.

Así, durante el mes de septiembre de 1999 los ataques al techo de la banda reaparecieron y obligaron al Banco de la República a vender hasta US\$401 millones en tan solo 4 días.

El 25 de septiembre la Junta Directiva del Banco de la República, después de conocerse un principio de acuerdo con el FMI sobre el programa de ajuste y el respaldo de la banca multilateral, tomó la decisión de abandonar la defensa de la banda cambiaria y permitir la libre flotación del peso.

Reflexiones sobre la conveniencia del régimen de banda cambiaria

Para el caso colombiano, era claro que el entorno internacional y el deterioro en las condiciones económicas durante 1999 habían debilitado la credibilidad del sistema de bandas cambiarias. Tanto el Gobierno como el Banco de la República eran conscientes de que esta situación podría tornarse insostenible.

El caso de Colombia no era el único. Tal como lo hizo notar el prestigioso economista Stanley Fischer en una de las reuniones que sostuvo en Washington con miembros del Gobierno de Colombia a comienzos del segundo semestre de 1999, todas las bandas cambiarias en América Latina estaban siendo atacadas.

No obstante, la decisión de optar por un tipo de cambio flexible requería de un cuidadoso análisis que tuviera en cuenta no solo consideraciones coyunturales, sino también su conveniencia en el largo plazo para el país.

El sistema de banda cambiaria que se instauró a comienzos de 1994 ofrecía la ventaja de combinar una relativa estabilidad del tipo de cambio en el largo plazo con la flexibilidad que otorga la flotación en el corto plazo. Esta flexibilidad permitía, de un lado, llevar a cabo una política antiinflacionaria, al tener un mayor control sobre los agregados monetarios, y, del otro, utilizar la tasa de cambio como un colchón que ayudaría a absorber choques externos. Esta fue la estrategia básica que caracterizó la política antiinflacionaria de Colombia y de otros países de la región como México, Chile y Brasil.

En Colombia el régimen de banda permitió, durante sus primeros cuatro años de existencia, que el precio del dólar oscilara dentro del rango preestablecido. Ello sirvió de amortiguador a los múltiples

choques a los que fue expuesta la economía en un entorno internacional que se caracterizaba por marcadas fluctuaciones en los flujos de capitales hacia los países emergentes.

A su vez, la política monetaria se ajustó a dichos cambios. Por ejemplo, entre mediados de 1994 y finales de 1997 el crecimiento anual de M_3 más bonos⁵ se redujo en cerca de 25 puntos porcentuales, al pasar del 50% al 26%, al tiempo que la inflación disminuyó en casi 8 puntos, al pasar del 24% al 16,7%.

Un elemento clave que contribuyó al funcionamiento del sistema de bandas durante este periodo fue el hecho de que la magnitud de los choques y su duración fueron relativamente pequeñas en relación con la amplitud de la banda. De esta manera, su defensa no era incompatible con la política económica general, en términos de inflación, tasas de interés, nivel de reservas internacionales, empleo y actividad económica.

En contraste, cuando los choques son muy grandes se generan incompatibilidades con otras variables de política que llevan a las autoridades a realizar realineamientos sucesivos de la banda. Estos ajustes, en últimas, minan su credibilidad y la convierten en un factor potencialmente destabilizador.

En efecto, el desplazamiento de la banda genera una modificación de las expectativas del precio del dólar en la misma dirección del desplazamiento, de tal manera que el mercado aprende que si se presiona la banda, las autoridades terminan moviéndola. Estas condiciones dan lugar a un proceso explosivo en el cual la defensa de la banda, sin alterar las otras políticas, puede terminar en ataques sucesivos contra la moneda, con pérdidas significativas de reservas internacionales. Bajo estas circunstancias, el sistema de bandas se hace insostenible y lo más conveniente es su eliminación.

Esta fue la reacción de casi todos los países emergentes que tenían el sistema de bandas. El reconocimiento de la magnitud y persistencia de los choques a los que fueron sometidas sus economías a partir de finales de 1997 llevó a Brasil, Chile, Colombia y Ecuador a eliminar sus bandas durante 1999, tal como ya lo habían hecho México en 1994, Indonesia en 1997 y Rusia en 1998. El consenso en ese momento

⁵ El agregado M_3 es una forma de representar la cantidad de dinero en circulación.

significó reconocer que, en las condiciones descritas, el sistema de bandas había perdido sus virtudes.

Tal como lo advirtió un importante estudio sobre el tema, en una economía mundial crecientemente integrada el sistema monetario y financiero internacional hace que las tasas de cambio fluctúen en respuesta a las fuerzas del mercado. Ello obedece al acelerado aumento en la movilidad de capitales, a la elevada sensibilidad de estos movimientos a los diferenciales de rentabilidad, y a los cambios en la percepción de riesgo. Esta globalización de los mercados financieros también ha determinado que choques individuales a países tengan mayores repercusiones sistémicas (FMI, 2000).

En economías emergentes con amplia participación en los mercados internacionales de capitales, los sistemas de banda cambiaria pueden volverse tan vulnerables a ataques especulativos como lo son los regímenes de tasa de cambio fija. En estos países el sistema de banda cedió ante las presiones especulativas, originadas en factores externos y también en la percepción de los mercados de que había inadecuados fundamentos macroeconómicos.

Los países en desarrollo se han beneficiado de la mayor integración de la economía mundial, pero también han aumentado su exposición a los riesgos y peligros que ello implica, en particular los asociados con reversas abruptas en los flujos de capital. En estas condiciones, se requieren regímenes cambiarios de gran flexibilidad. Un régimen cambiario flotante cumple con este requisito al permitir que el tipo de cambio absorba el impacto de los choques, aunque no hace inmune a la economía frente a sus efectos, en especial si aquellos son de gran magnitud.

¿Fue oportuna la decisión de abandonar la banda cambiaria?

Ante las dificultades de acceso a los mercados financieros internacionales y la incertidumbre económica, la decisión de abandonar la banda debía adoptarse en el momento en el que se dieran ciertas condiciones básicas que redujeran el riesgo de una mayor inestabilidad.

Si bien habría sido deseable optar por el nuevo régimen en un momento de relativa calma en el frente cambiario, la decisión se tomó en línea con una serie de eventos que permitían prever una transición más tranquila hacia el nuevo sistema de flotación. Dentro de estos eventos sobresalieron los siguientes:

- Las dos modificaciones realizadas a la banda durante 1998 y 1999, al tiempo que permitieron una mayor flexibilización cambiaria, contribuyeron a corregir el considerable atraso cambiario acumulado durante la década: entre julio de 1998 y julio de 1999 el índice de tasa de cambio real promedio mensual pasó de 92,07 a 112,36.
- La reducción significativa en el déficit en cuenta corriente, que pasó de cerca del 8% del PIB en el primer trimestre de 1998 a menos del 2% del PIB en el primer semestre de 1999. Ello determinó menores necesidades de financiamiento como consecuencia del ajuste en el gasto del sector privado.
- La sostenida disminución de la inflación a lo largo de 1999 incidió de manera positiva sobre las expectativas de inflación, reduciendo la probabilidad de que la economía entrara en una espiral devaluación-inflación.
- El principio de acuerdo con el FMI fortaleció la credibilidad en el programa económico y en la política económica de Colombia en general, y esto contribuyó a recuperar la confianza y el respaldo de la comunidad financiera internacional. De otra parte, el acuerdo despejó los temores sobre la sostenibilidad de la posición externa del país a corto y mediano plazo, al incluir entre sus compromisos el acceso a un volumen importante de recursos de organismos multilaterales.

Evolución del tipo de cambio nominal bajo el régimen de flotación

A partir de la adopción del nuevo régimen se observó una mayor estabilidad del tipo de cambio nominal, lo cual confirma que el momento que se eligió para permitir la flotación fue el apropiado. Tras una breve reacción al alza que no duró más de una semana y que llevó la tasa representativa del mercado (TRM) a su nivel máximo en 1999 de \$2015, el tipo de cambio comenzó a descender hasta alcanzar un mínimo de \$1867 el 20 de diciembre. A partir de esa fecha y hasta marzo esta tendencia se revirtió, pero la tasa de cambio se mantuvo en un nivel inferior o cercano al que existía en el momento de abandonar la banda.⁶

⁶ El director y gerente del Fondo Monetario Internacional en ese entonces, Michel Camdessus, le comentó al autor de este capítulo que la flotación decretada por Colombia en septiembre de 1999 había sido una de las más exitosas del mundo.

Este resultado contrasta favorablemente con lo observado en Brasil y Ecuador, países que también liberaron sus tipos de cambio en 1999, pero que enfrentaron dificultades en la transición hacia la flotación. De hecho, a Brasil le tomó cerca de tres meses alcanzar una relativa estabilidad cambiaria, mientras que Ecuador debió optar por la dolarización de su economía.

LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS FINANCIERA

La crisis financiera de 1998 es la más seria en la historia financiera reciente del país.⁷ Como todas, sorprendió a los analistas, a los gobernantes y al público en general, a pesar de que desde mucho antes ya había datos que hacían indudable su aproximación.

A diferencia de la crisis de 1982, la de 1998 se produjo en un contexto internacional que la hacía mucho más difícil.

Entre las dos crisis —la de 1982 y la de 1998— hubo muchos cambios normativos que debieron haberle dado mayor solidez al sistema financiero, tales como la creación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), la apertura a la banca del exterior, la adhesión del país a los principios de Basilea, la aparición de la banca central independiente, la reducción de la importancia de la banca pública y un grado muy superior de tecnificación y profesionalismo en las autoridades financieras, en particular en la Superintendencia Bancaria.

¿Por qué, entonces, se produjo la crisis financiera? De modo general hay que observar que ella no afectó por igual a todo el sector financiero. Se concentró en las entidades financieras cooperativas, en la banca pública y en el crédito hipotecario. Esto, de entrada, sugiere que algunas de las causas estuvieron seguramente en fallas de gobierno corporativo, que tienden a afectar en mayor grado a los bancos de propiedad estatal y a aquellos en los que no hay propietarios en sentido estricto, como los cooperativos.

⁷ Para una discusión adicional sobre la crisis financiera, véanse en el capítulo "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango" la sección "La reapertura de los mercados financieros" (págs. 270-274), y en el capítulo "La vivienda en el Gobierno de Andrés Pastrana Arango: caso exitoso de política en medio de la crisis", la sección "El sector financiero" (págs. 293-296) (N. de los Eds.).

A diferencia de 1982, en 1998 los bancos más grandes no fueron afectados, aunque ello no excluyó que muchos ahorradores e inversionistas salieran perjudicados. Pero más allá de esto hubo múltiples factores internacionales y domésticos — que además no fueron exclusivos de Colombia, ya que hubo crisis semejantes en muchos otros países en la misma época — que llevaron a que una situación compleja se volviera económica, política y socialmente explosiva.

Cuando inició la Administración Pastrana, ya los vientos tempestuosos se habían abatido sobre la banca colombiana. Correspondió entonces al Gobierno adoptar múltiples iniciativas, desde la declaratoria de la emergencia económica hasta la presentación de diversos proyectos de ley, así como la implementación de ambiciosos programas a través de Fogafín.

De gran interés es igualmente observar que en esta crisis pudo verse la capacidad de reacción de las nuevas autoridades creadas por la Constitución de 1991, en particular de la Junta Directiva del Banco de la República y de la Corte Constitucional. En crisis anteriores, los Gobiernos contaban con mayores facultades y experimentaban menos interferencias institucionales de las que tuvo que sortear la Administración entre 1998 y 1999. Además, antes de la apertura económica y de la liberación cambiaria era más fácil enfrentar las crisis con acciones puramente domésticas.

Pese a lo anterior, las medidas adoptadas fueron eficaces. La crisis fue controlada a un costo extremadamente bajo si se lo compara con el que tuvieron que asumir otros países, y la recuperación fue relativamente rápida si se mira la gravedad de la situación. Aunque los estudios y las publicaciones técnicas han reconocido todos estos factores, los ciudadanos de a pie con frecuencia se han formado sus opiniones con base en escritos inspirados por motivaciones políticas y referidos a casos concretos, no significativos, en términos de participación en el sistema financiero.

El sector financiero es a la economía de cualquier país lo que el aceite es al funcionamiento de un motor: sin aceite un motor puede funcionar unos cuantos kilómetros, pero termina fundiéndose. Por eso durante sus dos primeros años la Administración Pastrana Arango le prestó tanta atención al sistema financiero: no para salvar a los banqueros, sino por la preocupación ante la situación calamitosa en que

había recibido el sector financiero, al borde de una crisis generalizada que, si se hubiera dejado prosperar, hubiera dado al traste con millones de ahorradores y con la confianza pública en las entidades financieras y cooperativas.

Se le hizo frente a una de las crisis hipotecarias más severas que el país ha tenido y se promovió la restructuración patrimonial del sistema financiero. La política del Gobierno no fue nunca, vale la pena repetirlo, la de salvar banqueros ni la de “socializar pérdidas”, sino la de preservar las debidas seguridades para los ahorradores y el buen funcionamiento del sistema de pagos del país.

El costo de evitar esta catástrofe se ha diluido fiscalmente en el tiempo y terminará siendo extremadamente bajo, no superior al 1 % del PIB. Costo que —si se compara con el de las crisis financieras en otros países donde se dejó propagar una crisis generalizada, hasta alcanzar en ocasiones 50 puntos del PIB y más— en Colombia ha sido módico.

Tabla 6.3. El costo de evitar la crisis bancaria*

País	Periodo	Costo estimado (% del PIB)
Estados Unidos	1980-90	2,5
Japón	1990-99	20,0p
Noruega	1987-89	4,0
España	1977-85	16,8
Suecia	1991	6,4
Bulgaria	1990-99	14,0
Hungría	1991-95	10,0
Israel	1977-83	30,0
México	1990-99	20,0p
Argentina	1980-82	55,3
Argentina	1989-90	13,0
Brasil	1994-95	5-10,0
Chile	1981-83	41,2
Uruguay	1981-84	24,2
Venezuela	1994-95	18,0
Turquía	1982-85	2,5
Finlandia	1991-94	8,4
Corea	1997	60,0p
Indonesia	1997	80,0p
Tailandia	1997	45,0p
Malasia	1997	45,0p

p = datos preliminares

* Incluye todas las instituciones depositarias; los costos son de Gobiernos y depositarios.

Fuentes: Caprio y Klingebiel (1999); Lindgren, García y Saal (1996); Rojas-Suárez y Weisbrod (1996); *The Wall Street Journal* (22 de octubre de 1998 y 27 de julio de 1999).

Cerca del 90% de los costos de la crisis financiera fueron absorbidos por los procesos de saneamiento y capitalización de la banca pública.

Lo que en esa materia se hizo entre 1998 y 2000 realmente no tiene precedentes. Se asumió con decisión el reto de liquidar la Caja Agraria y se les puso fin a 25 años de titubeos. Así mismo, se dispuso una absorción ordenada de negocios del BCH por parte de Granahorrar, dando por terminado uno de los casos más deplorables de desmanejo administrativo y financiero: en efecto, el BCH se convirtió durante la Administración anterior a la de Pastrana Arango en un banco inviable, al igual que la Caja Agraria, que perdía más de \$1000 millones diarios.

El Banco Cafetero absorbió también ordenadamente los negocios del Banco del Estado. El propósito del Gobierno desde un comienzo fue privatizar los bancos Granahorrar y Cafetero, manteniendo en la órbita oficial solamente el Banco Agrario.

En octubre de 2006, Fogafín publicó el gráfico que se transcribe en la página siguiente, en el que puede observarse cómo el costo fiscal del manejo de la crisis financiera resultó inclusive inferior al estimado, pues apenas ascendía a 1,2% del PIB a octubre de 2006.

Es difícil encontrar en la historia financiera reciente un ejemplo como este, en el que se desactivó una crisis financiera potencialmente de incalculable magnitud. Gracias a las medidas adoptadas se le evitaron a la economía y a la sociedad en su conjunto los traumatismos que habría tenido un colapso financiero generalizado, y todo ello con un costo fiscal tan bajo como lo acreditan las cifras oficiales de Fogafín que muestra el gráfico.

EL RESCATE DE LAS FINANZAS TERRITORIALES

Al iniciarse la Administración de Andrés Pastrana, una de las principales tareas que ella encontró en la agenda de prioridades fiscales fue la de darle un giro radical a la manera como venían marchando las finanzas públicas de las entidades territoriales, que estaban al borde del colapso.⁸

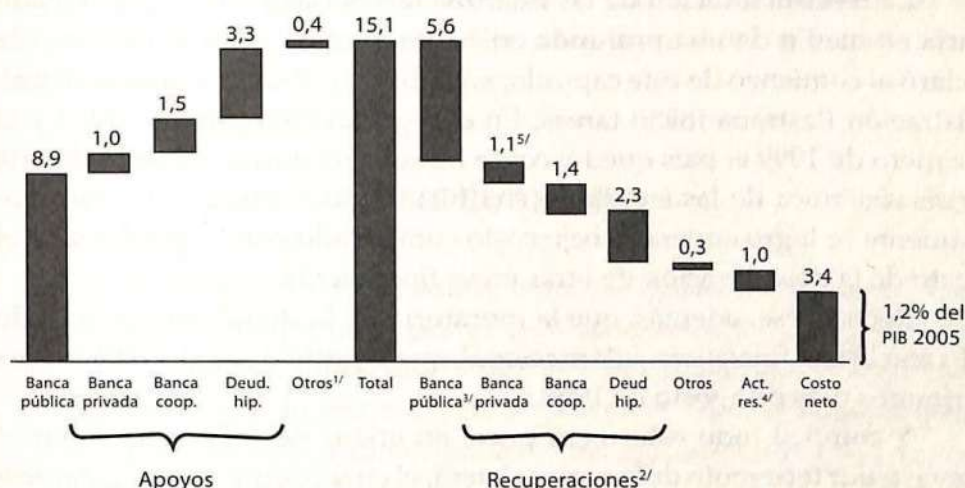
⁸ Para una discusión adicional sobre las finanzas territoriales, véase en el capítulo "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango" la sección "Salvamento territorial y profundización de la descentralización" (págs. 246-258) (N. de los Eds.).

Gráfico 6.7.

Costo de la crisis a 2005

Fogafin ha recuperado el 70% de los apoyos otorgados a la banca y a los ahorradores.
El costo fiscal de la crisis se aproxima al 1,6% del PIB 2005

Costo de la crisis financiera
\$ Billones (corrientes)



1/ Incluye Fodasec y apoyos de liquidez a entidades en desmonte.

2/ Las recuperaciones de entidades en liquidación no se incluyen dado que han sido utilizadas para atender pasivos de dichas entidades. De las entidades públicas en marcha se registran las utilidades distribuidas al Gobierno Nacional, y de las demás, las recuperaciones por pagos de servicios y/o venta de activos.

3/ Incluye la diferencia entre activos y pasivos en las entidades en liquidación y el valor de las cuentas por pagar y/o garantías recibidas a raíz de las operaciones de apoyo. Incluye el valor mínimo de venta de Granbanco y el valor de venta de Granahorrar. No incluye impuestos pagados por las entidades a la nación.

4/ Incluye los patrimonios de Banagrario y CISA a corte de agosto de 2006.

5/ Incluye activos residuales.

La profunda crisis que atravesaban no solamente estaba comprometiendo la viabilidad financiera misma de las entidades territoriales, sino que —por su magnitud— tenía la capacidad de alterar de manera grave las finanzas agregadas del país.

De allí que desde la primera hora el equipo económico de la Administración Pastrana, liderado por el Ministerio de Hacienda, se aplicara con todo empeño a estructurar una reforma integral de las finanzas de

las entidades territoriales del país. Reforma que, en sus rasgos institucionales, quedó concluida durante los primeros dos años del Gobierno.

No fue una tarea fácil, pues, como ya se ha explicado, América Latina —y Colombia no fue una excepción— atravesaba por aquella época una de las peores crisis económicas que se habían presenciado después de la gran recesión de los años treinta del siglo XX.

La reestructuración de las finanzas territoriales hubo que adelantarla en medio de una profunda crisis macroeconómica, que, como se aclaró al comienzo de este capítulo, ya había estallado cuando la Administración Pastrana inició tareas. En el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999 el país quedó, como ha sido relatado, al borde de una crisis sistémica de las entidades crediticias, emergencia que afortunadamente se logró superar a bajo costo comparado con lo que ha sido el costo de la desactivación de otras crisis financieras.

Recuérdese, además, que la moratoria de la deuda rusa, con todo el cataclismo financiero internacional que significó, se declaró en los primeros días de agosto de 1998.

Y como si todo esto fuera poco, en enero de 1999 tuvo lugar el devastador terremoto de la zona cafetera, el cual comprometió gigantescos recursos fiscales que por supuesto ni siquiera estaban presupuestados en la vigencia de 1999, pero que se arbitraron oportunamente para emprender la reconstrucción exitosa de la zona afectada. Esta, según testimonio del Banco Mundial, ha sido una de las experiencias más pulcras y eficientes de recuperación de regiones afectadas por tragedias naturales.

La reestructuración de las finanzas territoriales no se adelantó, pues, dentro de un contexto fácil. Pero se hizo, y se hizo bien. Los resultados así lo están mostrando.

De un sector de entidades territoriales que al finalizar el primer semestre de 1998 registraban abultados déficits, un endeudamiento descontrolado, unos gastos de funcionamiento desmesurados, un pasivo pensional sin ningún tipo de respaldo financiero ni de marco institucional para manejarlo, se pasó a un sector descentralizado territorialmente y saneado fiscalmente.

Gracias sobre todo a las reformas legales que se adoptaron en aquella época, se ha logrado que el conjunto de los departamentos y municipios estén en superávit; que hayan moderado sensiblemente sus indicadores de endeudamiento y que cuenten con un marco institucional —el

Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) — a través del cual se ha comenzado a provisionar su pasivo pensional.

Gracias a las reformas adoptadas en aquella época, las finanzas de las entidades territoriales, en vez de agravar, están contribuyendo a sanear — con su superávit — el conjunto de las finanzas públicas nacionales. En resumen, se logró inducir un giro de 180 grados en sus finanzas. Y esto fue posible, básicamente, por el conjunto de normas que se adoptaron durante los primeros dos años de la Administración Pastrana Arango.

CONCLUSIONES

- Los comienzos de la Administración Pastrana Arango no fueron una etapa fácil: por el contrario, fue acaso la época más turbulenta y difícil que el país — y América Latina — hayan vivido desde la crisis de los años treinta. Sin embargo, el país salió adelante; y allí están las cifras que hablan por sí solas de manera contundente.

A mediados del año 2000, Colombia ya registraba la inflación más baja de los últimos treinta años, y por segundo año consecutivo el nivel de precios se ubicaba en el territorio de un solo dígito. Al mismo tiempo, se había logrado recuperar el buen ritmo de crecimiento económico.

Este es un logro notable que hay que mantener a toda costa: de la inflación baja es necesario hacer un gran propósito nacional. No podrá haber desarrollo sostenible y equitativo en Colombia si no se mantiene a raya la inflación. El terreno que quedó allanado con el comportamiento de la inflación a partir de 1999 fue lo que permitió que ese propósito se haya hecho una realidad en la última década.

- Después de un prolongado periodo de revaluación del peso, la Administración Pastrana Arango logró revertir tan nefasta tendencia: a mediados del año 2000 el país había recuperado una tasa de cambio real de equilibrio.

Esta es la mejor de las semillas que se han sembrado para que el árbol de la recuperación económica crezca sano y

robusto. Nada le hizo tanto mal al empleo y a las estructuras productivas del país como el haber echado a andar de manera simultánea con la apertura económica un atolondrado proceso revaluacionista durante buena parte de los noventa, tendencia que por fortuna se revirtió entre 1998 y 2000.

- Se logró rebajar rotundamente las extravagantes tasas de interés que prevalecían cuando se inició la Administración Pastrana, hasta hacerlas compatibles con la recuperación económica. La caída en los niveles del costo del dinero que tuvo lugar entre finales de 1998 y mediados de 2000 fue una de las más acentuadas que se hayan alcanzado en la historia económica reciente del país.

De la misma manera, hay que registrar los logros en la tasa de cambio y en la flexibilidad que se le dio al sistema cambiario. Este es uno de los ingredientes básicos de la recuperación económica posterior.

De esta manera, una tasa de cambio real de equilibrio y flexible, la inflación de un dígito y la moderación en las tasas de interés fueron el trípode sobre el cual se apoyó el proceso de recuperación económica que a partir de entonces ha podido tener Colombia.

- El año de 1999 fue especialmente difícil en materia fiscal. No solo los recaudos tributarios se resintieron como consecuencia de la desaceleración de la economía que tuvo lugar en aquel año en casi todo el continente —América Latina creció 0%—, sino que hubo que hacerle frente a gastos cuantiosísimos e imprevistos, con efectos fiscales, como la reconstrucción de la zona cafetera, afectada por el terremoto de enero de 1999, y las erogaciones importantes que debieron hacerse en el saneamiento de la banca pública para evitar una crisis generalizada del sector financiero.

A pesar de todo eso, la meta del déficit fiscal agregado del sector público no financiero se cumplió con creces en 1999. Ello demuestra la austeridad y el cuidado con que se manejaron las finanzas públicas durante este difícilísimo periodo.

- Cuando se inició la Administración Pastrana, el país estaba a las puertas de una crisis sistémica en su organización financiera.

Las políticas que se pusieron en marcha nunca tuvieron como meta salvar banqueros ni socializar pérdidas, sino preservar la confianza pública en las entidades crediticias, proteger a los ahorradores y efectuar una cirugía profunda en la banca pública para mantener operante el sistema de pagos.

Al mismo tiempo que se desactivaba la bomba de tiempo que estuvo a punto de explotar en el sistema financiero, fue necesario actuar también en el frente cooperativo. El crecimiento macrocefálico del cooperativismo financiero que tuvo lugar durante los años noventa, unido a falencias en sus mecanismos de control, condujo a una crisis de confianza mayúscula en este sector, que por fortuna se ha logrado recuperar en buena medida. El costo fiscal del manejo de esta crisis fue bajo, al tiempo que se logró proteger adecuadamente a los ahorradores, mantener la confianza pública en el sector financiero y garantizar la continuidad del sistema de pagos en la economía.

- En Colombia hay un esquema de descentralización fiscal bastante ambicioso. Cerca del 50% de los recaudos tributarios de carácter nacional se transfieren hoy en día a las entidades territoriales: el colombiano es uno de los procesos descentralizados más profundos de América Latina. Pero precisamente por esa razón hay que revisar de manera permanente los mecanismos de la descentralización. No para echar marcha atrás en los empeños descentralizadores, sino para hacerlos cada vez más eficientes. Y esto fue lo que se logró exitosamente con el rescate de la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales que se hizo durante la Administración de Andrés Pastrana.

REFERENCIAS

- Carpio, G. y Klingebiel, D. (1999). *Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises*. Washington: Nimeo / Banco Mundial.
- Cepal y ONU (1999). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999*. Santiago de Chile: Cepal.
- FMI (2000, abril). *Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy*. Occasional Paper 123. Washington: FMI.

- Lindgren, C.-J., García, G. y Saal, M. (1996). *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. Washington: FMI.
- Restrepo, J. C. (2000). *Itinerario de la recuperación económica (1998-2000)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, J. C. (2006). *El rescate de las finanzas territoriales*. Bogotá: Corporación Servir a Colombia / Fundación Konrad Adenauer.
- Restrepo, J. C. (2009). *Diálogos sobre las crisis financieras*. Bogotá: Editorial Diké / Corporación Servir a Colombia.
- Rojas-Suárez, L. y Weisbrod, S. (1996). The do's and don'ts of banking crisis management. En: R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (eds.), *Banking Crises in Latin America*. Washington: BID.



Foto portadilla:

Andrés Pastrana con el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Lawrence Summers.
Washington, abril de 2000.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

EL RENACIMIENTO DE LA ECONOMÍA: LECCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO

JUAN CARLOS ECHEVERRY
CAROLINA ZULUAGA*

INTRODUCCIÓN

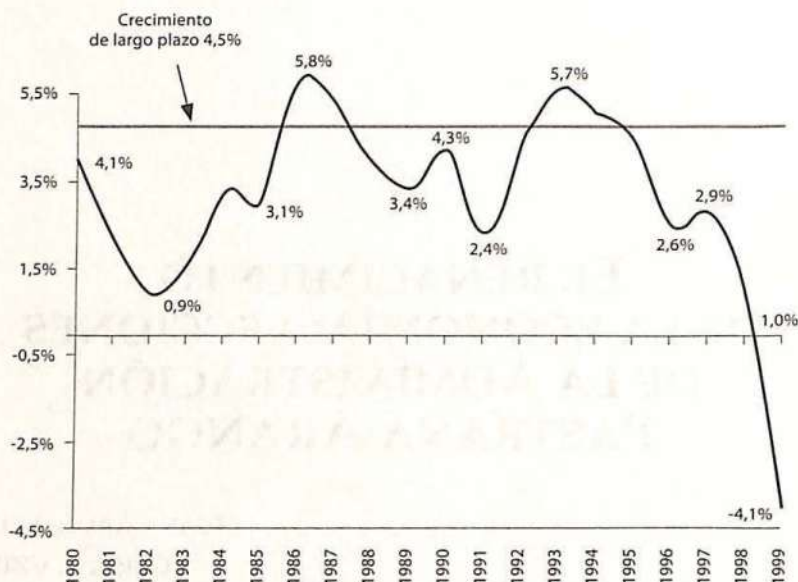
El presidente Pastrana inició su periodo con grandes retos en materia económica: heredó un descenso abrupto en el crecimiento económico, altos déficits fiscal y externo, el desempleo en ascenso, la banca entrando en enormes dificultades, familias de clase media en mora y perdiendo sus viviendas, trabajadores perdiendo sus empleos, departamentos y municipios con faltantes financieros crecientes; y todo esto en un contexto de inestabilidad en los mercados financieros internacionales.

Algunas cifras pueden ayudar a ilustrar esta situación. La dinámica de crecimiento, que había registrado una tasa anual promedio de 4,6% entre 1991 y 1995, y una tasa de crecimiento de largo plazo de 4,5% entre 1970 y 1990, bajó a solo 2,3% entre 1996 y 1998, y en 1998 tomó una fuerte tendencia descendente (ver el gráfico 7.1).

* Con la colaboración de Diego Lozano y Mauricio Ruiz.

Gráfico 7.1.

Crecimiento del PIB entre 1980 y 1999



Fuente: DGMP-MHCP.

Al iniciar el periodo presidencial, el panorama del mercado laboral era igualmente preocupante. La tasa de desempleo continuaba la tendencia creciente que mantenía desde 1994, y para diciembre de 1998 alcanzó 15,7%, el nivel más alto registrado para un diciembre desde la crisis de 1984.

Así mismo, el año 1998 terminaba con importantes desequilibrios fiscal y cambiario. Entre 1994 y 1998 el Gobierno enfrentó el desafío de manejar la bonanza petrolera derivada del descubrimiento de Cusiana, así como aquella generada por los altos precios del café. Adicionalmente, desde principios de los años noventa el sector externo había acumulado una apreciación notable del peso, con una caída del índice de la tasa de cambio real de 120 a 90 en 6 años, la cual no estuvo acompañada por aumentos similares en la productividad. Esto llevó a que en 1998 la economía enfrentara un alto déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos (ver la tabla 7.1). Si bien estas fueron las cifras de cierre del año, a mediados de 1998 las expectativas de déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos eran de 7,7% del PIB.

Tabla 7.1. Balanza de pagos 1990, 1994, 1996-1998 (porcentaje del PIB)

	1990*	1994**	1996	1997	1998
I. Cuenta corriente	0,9	-3,7	-3,9	-4,4	-4,1
A. Bienes y servicios no factoriales[†]	3,4	-3,3	-2,7	-3,2	-3,3
1. Bienes	3,4	-2,2	-1,7	-2,0	-2,1
i. Exportaciones	12,1	9,0	9,1	9,2	9,6
Tradicionales [‡]	6,9	4,5	4,9	5,0	4,9
No tradicionales	5,2	4,6	4,2	4,2	4,7
ii. Importaciones	8,7	11,3	10,9	11,3	11,7
2. Servicios no factoriales		-1,1	-1,0	-1,1	-1,2
B. Renta de los factores[§]	-4,2	-1,5	-1,7	-1,8	-1,4
C. Transferencias corrientes	1,7	1,1	0,6	0,5	0,6
II. Cuenta de capital	0,0	3,4	5,6	5,0	2,8
A. Capital de largo plazo	0,3	3,8	6,4	6,4	3,8
1. Inversión extranjera neta	0,8	2,4	4,0	4,7	2,7
2. Endeudamiento neto sector público	-0,1	-0,8	-0,1	-0,3	0,2
3. Endeudamiento neto sector privado	-0,3	2,2	2,5	2,0	0,9
4. Otros mov. financieros de largo plazo	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
B. Capital de corto plazo	-0,3	-0,4	-0,8	-1,3	-1,0

* Balanza de pagos de Colombia en 1990 (acorde con los lineamientos de la cuarta edición del manual de balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional).

** Balanza de pagos de Colombia a partir de 1994. Metodología contemplada en la quinta edición del manual de balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional.

† Para el año 1990 corresponde solo a bienes.

‡ Café, petróleo, carbón y ferroníquel.

§ Para el año 1990 corresponde solo a servicios financieros y no financieros.

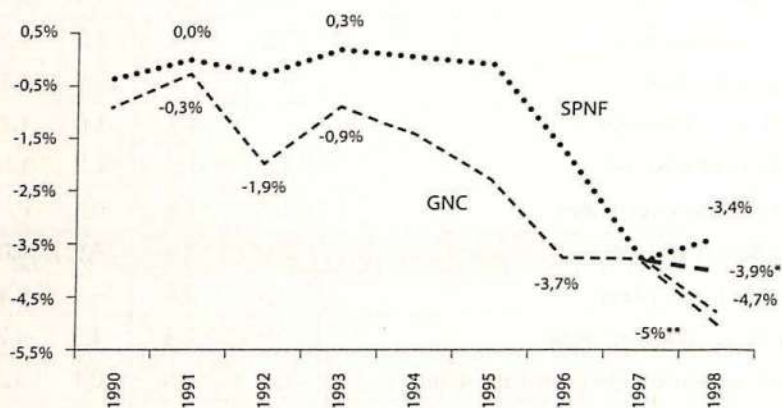
Fuente: Banrep.

Adicionalmente, el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) alcanzó el 4,7% del PIB en 1998 (ver el gráfico 7.2). De nuevo, tal como se aprecia en las proyecciones realizadas justo al inicio del Gobierno, la perspectiva era acabar el año con un déficit de 5% del PIB para el GNC y de 3,9% del PIB para el Sector Público no Financiero (SPNF). Esta situación se originó en el incremento en los compromisos de gasto derivados de la Constitución de 1991, las reformas del régimen pensional, el servicio del creciente endeudamiento interno y externo y la crisis de confianza; así mismo, se había abusado de los denominados

“fondos de cofinanciación”, los cuales alcanzaban más del 1% del PIB. Todo lo anterior desencadenó un incremento excesivo del gasto público durante el periodo comprendido entre 1994 y 1998 (ver el gráfico 7.3).

Gráfico 7.2.

Balance fiscal del GNC y el SPNF entre 1990 y 1998 (porcentaje del PIB)



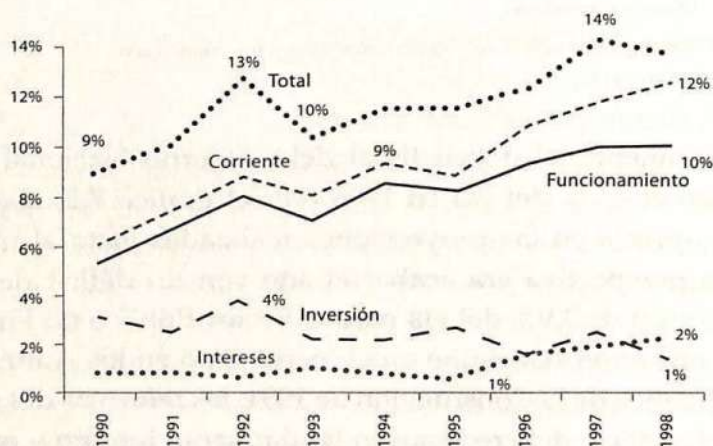
* Proyección 1998 del balance del SPNF (-3,9%).

** Proyección 1998 del balance del GNC (-5%).

Fuente: Confis-MHCP.

Gráfico 7.3.

Gasto público del GNC entre 1990 y 1998 (porcentaje del PIB)



Fuente: Confis-MHCP.

Los departamentos y municipios habían tenido acceso al mercado financiero local, adquirido deuda e incurrido en déficits inusitados en la historia de las finanzas públicas colombianas, al punto que alcanzaron -0,7% del PIB¹ en el momento más álgido.

El año 1998 se caracterizó por una seria inestabilidad de los mercados financieros internacionales, la cual, agravada por la difícil situación interna, prácticamente impidió el acceso de Colombia a crédito fresco de la banca comercial internacional. En efecto, durante 1997 la economía mundial percibió un problema de sostenibilidad en el crecimiento de algunas economías del sudeste asiático, lo que contagió a América Latina a través de la turbulencia en las bolsas de valores y presionó las monedas domésticas.

Así las cosas, el escenario macroeconómico de 1998 mostraba profundos desequilibrios que era necesario corregir para evitar una crisis cambiaria. Desde el comienzo del periodo presidencial, el Gobierno asumió la responsabilidad de reducir el déficit fiscal y recuperar la estabilidad macroeconómica. Se inició un programa serio y creíble de ajuste que incluyó la revisión de metas de gasto para 1998, la modificación al presupuesto de 1999 y el desplazamiento de la banda cambiaria, para permitir mayor devaluación. Así mismo, se puso en marcha una campaña para conseguir recursos de organismos multilaterales de crédito y se declaró la emergencia económica con el fin de recuperar la estabilidad y solidez del sistema financiero.

En combinación con las iniciativas de corto plazo para recuperar la estabilidad de la economía, el equipo económico diseñó una combinación de políticas para los siguientes cuatro años que permitieron realinear las variables macroeconómicas fundamentales.

El principal reto era devolver la confianza a los actores económicos nacionales y extranjeros sobre las posibilidades de creación de riqueza en el país. Para cumplir con este propósito se diseñó un plan de acción realista en las estrategias planteadas y en el ritmo de su aplicación. Un elemento crítico fue la claridad con que se transmitieron y explicaron los efectos de las medidas, los cuales, si bien tendrían un impacto positivo sobre el bienestar a mediano plazo, significaban costos a corto plazo que debían ser conocidos y previstos por los agentes económicos. El presidente

¹ Cálculos del Banco de la República con base en las ejecuciones presupuestales de una muestra de 492 municipios y 32 departamentos.

Pastrana acompañó y autorizó esta estrategia de sinceramiento y ajuste fiscal y admitió que iba a tener costos que era responsable asumir.

La actividad económica planteaba un reto fundamental para la política económica: remontar las bajas tasas de crecimiento observadas entre 1995 y 1998 y volver a crecer al ritmo de largo plazo: 4,5% del PIB.

Se requería la generación de ingresos tributarios y recortes en el presupuesto de gastos. Como muestra la tabla 7.2, hubo dos reformas tributarias que incrementaron el recaudo, ampliando la base de cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA) e incorporando el impuesto a los movimientos financieros con una tarifa de dos por mil, reformas que fueron acompañadas por esfuerzos en el fortalecimiento de la labor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En lo que tiene que ver con los gastos, se redujeron la inversión y el gasto de funcionamiento, con base en disminución de la nómina, los gastos generales y el rezago presupuestal.

Tabla 7.2. Política de saneamiento fiscal del Gobierno Pastrana Arango

Aumento de ingresos GNC
Reforma tributaria de 1998 - Ley 488 de 1998
Reforma al IVA: a) aumento de la base; b) reducción de la tarifa al 15% en noviembre de 1999
Impuesto del 2 × 1000 de 1999 (emergencia económica para el sistema financiero)
Impuesto del 2 × 1000 de 2000 (emergencia económica para el Eje Cafetero)
Reforma tributaria de 2001 - Ley 633 de 2000
Aumento de la tasa del IVA del 15% al 16%
Impuesto del 3 × 1000
Sobretasa a la gasolina y al ACPM
Mayor eficiencia en labor de la DIAN
Liberación del precio de la gasolina
Reducción de gastos GNC
Medidas para disminuir los gastos
Reducción de los gastos de funcionamiento: a) disminución en la nómina; b) aumento de los salarios de los funcionarios de mayor nivel buscando un incremento por debajo de la inflación: 15% en 1999; 9,23% en 2000; 2,5% en 2001; y un aumento aproximado de 5% en 2002.
Recorte en inversión: a) marchitamiento de los fondos de cofinanciación; b) reclasificación de fondos de inversión a financiamiento.

Continúa

Reducción de la deuda flotante del Gobierno (variación del rezago presupuestal)
Ingresos y gastos
Otros niveles de gobierno
Medidas que afectan los ingresos de departamentos y municipios
Ley de Juegos de Suerte y Azar (Ley 643 de 2000)
Lotería única (reemplaza loterías departamentales) (Ley 643 de 2000)
Sobretasa a la gasolina
Segunda etapa de reformas
Reforma al sistema de transferencias territoriales
Acto Legislativo 01 de 2001 (creación del Sistema General de Participaciones)
Responsabilidad fiscal territorial (Ley 617 de 2000)
Reforma de la normatividad de educación, salud e inversión municipal (Ley 715 de 2001)
Creación del Fondo de Pasivos Pensionales Territoriales Fonpet (Ley 549 de 1999)
Presentación del proyecto de ley de reforma pensional (reforma a la Ley 100 de 1993)
Proyecto de Ley Estatuto de Ingresos Territoriales
Medidas que afectan a las empresas del Estado
Ecopetrol (modificación de la legislación de regalías)
Telecom (Conpes núm. 3145 de diciembre de 2001)
ISS (reestructuración de la entidad y renegociación de la convención colectiva)
Cambio, en Bogotá, de metro por Transmilenio

Fuente: Echeverry, Escobar y Santamaría (2002).

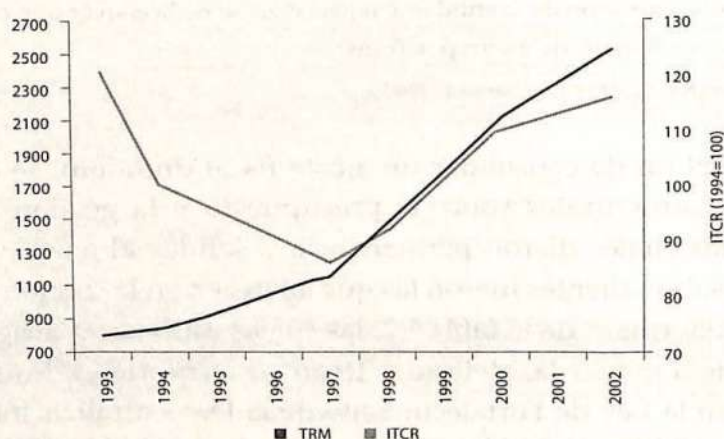
Con el fin de consolidar un ajuste fiscal duradero, se adoptaron reformas estructurales sobre el presupuesto y la gestión del sector público, las cuales dieron permanencia y solidez al ajuste. Las reformas más sobresalientes fueron las que aparecen en la sección “Segunda etapa de reformas” de la tabla 7.2, las cuales estuvieron dirigidas principalmente a sanear las delicadas finanzas territoriales. Entre estas se encuentran la Ley de Fortalecimiento de la Descentralización y Racionalización del Gasto Público Territorial —Ley 617 de 2000—; el Acto Legislativo 01 de 2001, que reformó el sistema de transferencias territoriales; y la Ley 715 de 2001, que ordenó la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Adicionalmente, se realizó una reforma integral del presupuesto con los propósitos de flexibilizar los gastos atados a rentas de destinación específica; destinar parte de las

transferencias a los gobiernos regionales para constituir un ahorro que respaldara el pasivo pensional de las entidades territoriales — Ley 549 de 1999 —; modificar el sector de seguridad social; y expedir el Código de Rentas Departamentales y Municipales. Con este paquete de medidas se fortaleció el ingreso tanto de la nación como de los gobiernos subnacionales.

La magnitud y la velocidad del ajuste fiscal y cambiario fueron definidas con el fin de alcanzar el equilibrio con el menor impacto posible sobre la actividad económica y el empleo. Se desarrolló una estrategia para cerrar el exceso de gasto de los años anteriores, al tiempo que se permitió la depreciación real del tipo de cambio a lo largo del cuatrienio. La velocidad del ajuste fue gradual para evitar un choque traumático sobre las expectativas de los agentes y minimizar el impacto sobre los montos en pesos de la deuda en dólares. En efecto, el ajuste gradual permitió mejorar la credibilidad de las medidas y otorgó al sector privado un periodo de acomodación ante la variación de la tasa de cambio, evitando poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero.

Gráfico 7.4.

Tipo de cambio nominal y real entre 1993 y 2002



Fuente: Banrep.

Además de recuperar la estabilidad fiscal y los niveles de crecimiento, estas medidas estuvieron dirigidas a impactar la evolución de las principales variables macroeconómicas como la tasa de interés, la tasa de cambio y la inflación. El recorte del gasto público y la disminución

de encajes adoptada por el Emisor redundaron en menores presiones de demanda, con lo que se buscaba disminuir la tasa de interés real de depósitos de 13,6% en 1998 a 7% en 2002 y, al tiempo, disminuir la tasa real de préstamos de 22,4% a 14% en el mismo periodo. Para el año 2002, esta política había logrado disminuir los niveles reales de estas variables a 1,8% y 8,7% respectivamente (ver la tabla 7.3).

Tabla 7.3. Principales variables macroeconómicas (1990-2002)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crecimiento real del PIB (%)	4,3	2,4	4,4	5,7	5,1	4,6	2,6	2,9	1,0	(4,1)	2,6	1,8	2,5
Producto interno bruto nominal													
Billones de pesos	29	38	49	64	83	103	124	149	170	205	210	227	246
Miles de millones de dólares	59	60	72	82	100	113	120	131	119	116	100	99	98
Tasa de interés promedio													
DTF nominal	36,4	37,2	26,7	25,8	29,4	32,3	31,1	24,1	32,6	21,3	12,1	12,4	8,9
DTF real proyectada en 1998	3,1	8,2	1,2	2,6	5,6	10,8	7,8	5,5	13,6	10,0	7,5	7,5	7,0
DIF real observada										11,1	3,1	4,4	1,8
Activa nominal	45,2	47,1	37,3	35,8	40,5	42,8	42,0	34,2	42,8	29,4	18,8	20,7	16,3
Activa real proyectada en 1998	9,7	16,0	9,7	10,7	14,6	19,5	16,7	14,1	22,4	18,1	15,2	15,0	14,0
Activa real observada										18,5	9,2	12,1	8,7
Diferencial de intereses (nominales)	8,8	9,9	10,6	9,9	11,0	10,4	10,8	10,1	10,2	8,1	6,6	8,3	7,4
Tasa de cambio nominal													
Promedio periodo (pesos por dólar)	502	633	680	787	827	913	1.037	1.141	1.427	1.759	2.087	2.300	2.508
Devaluación promedio (%) observada	31	26	7	16	5	10	14	10	25	23	19	10	9
Índice de tipo de cambio real													
Índice promedio	133,1	131,2	131,1	121,0	100,2	96,3	91,1	85,6	91,2	100,9	109,6	112,9	116,0
Devaluación real promedio (%) proyectada en 1998	14,0	-1,4	-0,1	-7,7	-17,2	-3,9	-5,3	-6,1	6,6	4,1	4,1	3,5	1,1
Devaluación real promedio (%) observada										10,6	8,6	3,0	2,7
Inflación anual													
Índice de precios al consumidor proyectado en 1998	32,4	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6	17,7	16,7	15,0	12,0	10,0	9,0
Índice de precios al consumidor observado										9,2	8,7	7,6	7,0
Índice de precios al productor proyectado en 1998	29,9	23,1	17,9	13,2	20,7	15,4	14,5	17,5	13,5	15,0	12,0	10,0	9,0
Índice de precios al productor observado										12,7	11,0	6,9	9,3
Déficit del Sector Público no Financiero (% del PIB)	-0,3	0,0	-0,2	0,3	0,1	0,0	-1,8	-3,7	-3,4	-4,9	-3,2	-3,3	-3,3
Déficit del Gobierno Nacional Central (% del PIB)	-0,9	-0,3	-1,9	-0,9	-1,4	-2,3	-3,7	-3,7	-4,7	-6,0	-4,9	-5,1	-5,3
Cuenta corriente de la balanza de pagos (% del PIB)	0,9	3,9	1,2	-2,7	-3,7	-4,0	-3,9	-4,4	-4,1	0,6	0,8	-1,1	-1,3

Fuentes: Banrep, DANE, DNP y MHCP.

En el mercado cambiario estas medidas se vieron reflejadas en una depreciación real del 4,1% en 1999, y una depreciación real cercana al 13% en el periodo comprendido entre 1999 y 2002. Así mismo, se buscaba mantener la tendencia decreciente de la inflación, sustentada en la mejor situación fiscal y cambiaria.² El Gobierno, en concordancia con la decisión autónoma del Banco de la República, tenía el objetivo de alcanzar una inflación de un dígito en 2002, cuando en efecto llegó a 7%. En resumen, se contempló un ajuste tanto de precios como de cantidades, con el que se buscó corregir el déficit fiscal, disminuir la presión sobre la tasa de interés, corregir el atraso cambiario, reducir el gasto del sector privado y cerrar la cuenta corriente.

Se debe hacer énfasis en la pobre evolución del ahorro doméstico a lo largo de la década de los noventa. Tal como aparece en la tabla 7.4, entre 1995 y 1998 el ahorro interno alcanzó un mínimo histórico de 13,4% anual. Este descenso se debió tanto a una caída del ahorro privado a casi la mitad de lo que fue a finales de los años ochenta como a un menor esfuerzo de ahorro público, ambos fenómenos resultado de un ascenso en los niveles de consumo de estos sectores.

Tabla 7.4. Ahorro e inversión entre 1971 y 2010 (porcentaje del PIB)

	Ahorro			Inversión
	Privado	Público	Total	Total
1971-1974	13,3%	3,4%	16,7%	19,3%
1975-1978	13,1%	6,5%	19,5%	17,9%
1979-1982	14,4%	3,5%	17,8%	19,6%
1983-1986	13,3%	4,0%	17,3%	19,0%
1987-1990	14,2%	7,2%	21,4%	20,1%
1991-1994	24,4%	0,3%	24,7%	22,9%
1995-1998	14,5%	4,1%	18,6%	23,4%
1999-2002	13,5%	1,8%	15,3%	15,6%
2003-2006	16,8%	2,7%	19,5%	20,2%
2007-2010	16,8%	3,2%	20,0%	23,0%

Serie de 1971 a 1990: base de 1994; serie de 1991 a 2010: base de 2005.

Las series no pueden empalmarse debido a un cambio metodológico.

Fuentes: DANE, DEE-DNP y DGPM-MHCP.

² Para un tratamiento más detallado de este tema, véase en el capítulo "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango" la sección "El control de la inflación" (págs. 210-212) (N. de los Eds.).

Por último, el Gobierno Pastrana desarrolló una política de fortalecimiento institucional para, por esta vía, afectar positivamente el crecimiento económico. El desarrollo institucional se puede ver afectado negativamente por un deterioro en variables como el aumento en la violencia, la menor amigabilidad de un país a los negocios, la pérdida de credibilidad de la política económica o de las instituciones públicas, la ineficiencia del Estado, la menor transparencia en el proceso de toma de decisiones, el incremento en la corrupción y el deterioro generalizado de la confianza, entre otras.

Al analizar el crecimiento económico colombiano en las décadas anteriores, el Gobierno entrante en 1998 identificó los focos sobre los que debía actuar con el fin de generar un impacto permanente sobre la actividad económica, para alcanzar crecimientos anuales promedio superiores a 5% en el mediano y el largo plazo. Estos focos fueron:

- “Mejoras en la calidad de la mano de obra, a través de inversiones en capital humano: en salud, educación y capacitación laboral” (DNP y Presidencia de la República, 1998).
- “Medidas que promovieran el ahorro de los sectores privado y público” (DNP y Presidencia de la República, 1998).
- “Inversiones estratégicas en capital físico e infraestructura económica — transporte, telecomunicaciones, energía, minería —, capitalización agrícola e infraestructura social — acueductos y vivienda —. Para esto la inversión pública se acompañaría de recursos del sector privado” (DNP y Presidencia de la República, 1998).

Así las cosas, el Plan de Desarrollo del Gobierno Pastrana identificó los principales aspectos de la economía que requerían urgente intervención del Estado. Entre otras necesidades, se hizo evidente la importancia de profundizar la descentralización, acompañándola de una reforma estructural de las finanzas de los gobiernos territoriales. Por otro lado, el modelo de financiamiento hipotecario de la época, conocido como UPAC, se encontraba en un profundo desajuste y estaba causando daño tanto a los hogares como al sistema financiero.

A continuación se presenta una cronología de estas y otras de las principales reformas económicas desarrolladas durante el cuatrienio

1998-2002, que representaron el punto de quiebre para la sanación económica del país, a la vez que sentaron las bases para el renacimiento de una economía fuerte y estable que permitió el posterior crecimiento social y económico de Colombia.

SALVAMENTO TERRITORIAL Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Al inicio del Gobierno Pastrana, el proceso de descentralización ordenado por la Constitución de 1991 había presentado avances importantes. Sin embargo, la uniformidad e inflexibilidad de las estrategias territoriales evidenciaban la falta de reconocimiento de la heterogeneidad territorial. Esto había generado ineficiencia e ineficacia tanto en la ejecución de políticas públicas como en la ejecución del gasto público en el nivel territorial, así como desgano fiscal y crecientes déficits en la mayoría de departamentos y municipios.³

La confusión y duplicidad de funciones entre los diferentes niveles de gobierno representaban una amenaza para la eficiente provisión de servicios públicos y para la sostenibilidad de las finanzas públicas, tanto en el nivel regional como en el Gobierno Central. Por lo anterior, el Gobierno definió como una de sus prioridades profundizar la descentralización, lo que incluyó un proceso de ordenamiento territorial y el fortalecimiento fiscal y de la gestión territorial, así como del seguimiento y evaluación de la descentralización.

Con el objeto de definir una adecuada distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno y organizar los poderes públicos en función del territorio —según el espacio y la circunscripción a la que corresponda—, el Gobierno propuso una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 715 de 2001). El proceso de descentralización en Colombia había separado las decisiones de gasto de aquellas sobre impuestos, ya que las regiones incrementaron sus ingresos por transferencias nacionales sin esforzarse por aumentar sus rentas propias. Esto generó una creciente demanda de recursos del presupuesto general de la nación, y presionó el déficit fiscal nacional.

³ Para una discusión adicional sobre las finanzas territoriales, véase en el capítulo "Los grandes retos que enfrentó con éxito la Administración Pastrana Arango" la sección "El rescate de las finanzas territoriales" (págs. 226-229) (N. de los Eds.).

Para asegurar la estabilidad en el largo plazo de las finanzas públicas — tanto territoriales como nacionales — se fortaleció entonces la capacidad de las regiones para asegurar ingresos propios, cubrir sus gastos de funcionamiento y promover el desarrollo territorial.

El Gobierno definió una estrategia para optimizar los ingresos territoriales a través del incremento de tarifas, la modernización de la administración tributaria, la creación de nuevos impuestos territoriales, la maximización de las bases gravables y el fortalecimiento del control a la evasión y la elusión fiscal. Así mismo, se definió una política de racionamiento del gasto (Ley 617 de 2000) —la cual fue apoyada por la política de ordenamiento de las competencias— para evitar la duplicidad de funciones y del gasto, especialmente en sectores como educación y salud.

La profundización de la descentralización y el ordenamiento de la gestión y las finanzas territoriales hicieron parte de la estrategia de largo plazo del Gobierno Pastrana y a la postre fueron de gran utilidad para fortalecer el manejo fiscal nacional y territorial. En materia de saneamiento fiscal territorial se aprobaron la Ley 550 de 1999 y la Ley 617 de 2000, a través de las cuales los gobiernos territoriales ordenaron su estructura de gasto de acuerdo con sus ingresos permanentes y reestructuraron sus deudas bancarias.

La Ley 550 de 1999

La situación que enfrentó el país impactó gravemente el sector productivo de la economía y ocasionó numerosos concordatos y liquidaciones que afectaron la generación de empleo. El incremento en la inversión y el gasto durante la primera mitad de los noventa fue financiado principalmente con endeudamiento y excedió la capacidad de pago de las empresas. Además, los gobiernos regionales asumieron crecientes responsabilidades de gasto, como el pasivo pensional y los gastos de funcionamiento, financiados principalmente con endeudamiento, a tasas de intereses ascendentes que no podían ser satisfechas por el flujo de ingresos de los entes territoriales.

La situación de crisis generalizada del sector empresarial y la precaria situación financiera por la que atravesaban las entidades territoriales presentaban un importante riesgo social y económico que ameritó el diseño de la Ley 550 de 1999. Esta ley desarrolló un marco especial

para la reestructuración y la reactivación empresariales, otorgó incentivos a los acreedores y deudores para determinar la viabilidad de las empresas y diseñó las herramientas necesarias para reestructurar y salvar aquellas que eran viables. Así las cosas, la Ley 550 desarrolló incentivos e instrumentos temporales para restablecer la capacidad de pago y ampliar el acceso al crédito y al redescuento de créditos en términos y condiciones que permitieran la reactivación empresarial y facilitaran la garantía y pago de los pasivos pensionales (Santos, 2002).

La normalización y reestructuración de las entidades territoriales eran un fin en sí mismas; pero al mismo tiempo tenían un impacto considerable sobre la estabilidad del sector financiero. Por ejemplo, en 1999 casi una quinta parte de la cartera del sector financiero correspondía al endeudamiento de entes territoriales. Por consiguiente, la Ley 550 de 1999 incluyó herramientas para el salvamento de las finanzas territoriales con el fin de evitar la ruptura de los circuitos económicos regionales y la debacle sobre el sector financiero que hubiera sobrevenido si los gobiernos subnacionales hubiesen incurrido en cesación de pagos.

La Ley 550 de 1999 puso a disposición de los entes territoriales herramientas versátiles para reestructurar sus finanzas sin la intervención directa de la nación. Además, le permitió al Estado apoyar financieramente y de manera directa a los gobiernos territoriales con severos problemas de insolvencia. Bajo esta ley también se reestructuraron los pasivos de las entidades territoriales, lo que benefició a trabajadores, exfuncionarios y pensionados, quienes a partir de la firma de los acuerdos de reestructuración vieron normalizado el pago de sus salarios y mesadas. De igual modo, con esta ley se logró reestructurar el pasivo de las entidades territoriales con las entidades de seguridad social y entidades públicas, así como con los sectores privado y financiero. Otros logros adicionales de la aplicación de la Ley 550 de 1999 fueron estructurar la información financiera y contable del nivel subnacional, que presentaba grandes deficiencias, y romper con el círculo vicioso del deterioro fiscal, que amenazaba con paralizar las administraciones regionales (Santos, 2002).

La Ley 617 de 2000: regla fiscal territorial

Si bien la economía colombiana enfrentaba una crisis coyuntural que desembocó en una difícil situación financiera tanto para el sector

público como para el privado, la crisis de las finanzas públicas territoriales era una expresión de desequilibrios estructurales profundos, que requerían medidas de largo plazo. Como complemento a la Ley 550 de 1999, la Ley 617 de 2000 se ocupó fundamentalmente de racionalizar el gasto estructural para evitar que las entidades territoriales volvieran a caer en el círculo vicioso de comprometer gasto permanente y creciente, financiado con endeudamiento y no con ingreso cierto.

Esta ley se concentró en tres aspectos básicos: los ingresos corrientes de libre destinación, los gastos de funcionamiento y las categorías de los departamentos y municipios (Restrepo y Álvarez, 2005). En primer lugar, la ley clasificó a los departamentos y municipios en categorías de acuerdo con su población e Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), como se muestra en la tabla 7.5.

Tabla 7.5. Clasificación de departamentos y municipios

Departamentos				
Categoría	Población (núm. de habitantes)	Ingresos (SMLM)	Categorización 2011* (núm. de departamentos)	Porcentaje (%)
Especial	> 2.000.000	> 600.000	2	6%
Primera	Entre 700.001 y 2.000.000	> a 170.000 y < a 600.000	5	16%
Segunda	Entre 390.001 y 700.000	> a 122.000 y < a 170.000	6	19%
Tercera	Entre 100.001 y 390.000	> a 60.000 y < a 122.000	9	28%
Cuarta	= ó < a 100.000	= ó < a 60.000	10	31%
Total			32	100%
Municipios				
Categoría	Población (núm. de habitantes)	Ingresos (SMLM)	Categorización 2011* (núm. de municipios)	Porcentaje (%)
Especial	> 500.001	> 400.000	4	0,4%
Primera	Entre 100.001 y 500.000	> a 100.000 y < a 400.000	19	2%
Segunda	Entre 50.001 y 100.000	> a 50.000 y < a 100.000	16	1%
Tercera	Entre 30.001 y 50.000	> a 30.000 y < a 50.000	22	2%
Cuarta	Entre 20.001 y 30.000	> a 25.000 y < a 30.000	23	2%
Quinta	Entre 10.001 y 20.000	> a 15.000 y < a 25.000	28	3%
Sexta	= ó < a 10.000	= ó < a 15.000	989	90%
Total			1101	100%

* Número de departamentos y municipios según categorización 2011.
SMLM: Salarios mínimos legales mensuales.

Fuentes: Ley 617 de 2000 y Contaduría General de la Nación.

Así mismo, esta ley definió los ingresos corrientes de libre destinación como “los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado” (artículo 3, parágrafo 1); y denominó gastos de funcionamiento a aquellos destinados a financiar gastos corrientes, tales como servicios personales, compra de bienes y servicios, gastos generales y pagos a maestros y médicos financiados con recursos propios, entre otros. De igual manera, definió como gastos de funcionamiento los gastos de Asambleas, Concejos, Personerías y las transferencias a estas entidades.

Con base en lo anterior, la ley definió límites al gasto territorial especificando un valor máximo de los gastos de funcionamiento como porcentaje de los ICLD para los municipios y los departamentos de acuerdo con la categoría a la que pertenecen (ver la tabla 7.6). En el nuevo argot económico, esta ley estableció lo que en la actualidad se conoce como una “regla fiscal”, entendiendo por tal atar los gastos corrientes a los ingresos estructurales. En ese sentido, esta importante ley se adelantó una década a una moda fiscal internacional.

Tabla 7.6. Límite a los gastos de funcionamiento de los departamentos y municipios como porcentaje de los ICLD

Departamentos	
Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%
Municipios	
Categoría	Límite
Distrito Capital	50%
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Fuente: Ley 617 de 2000.

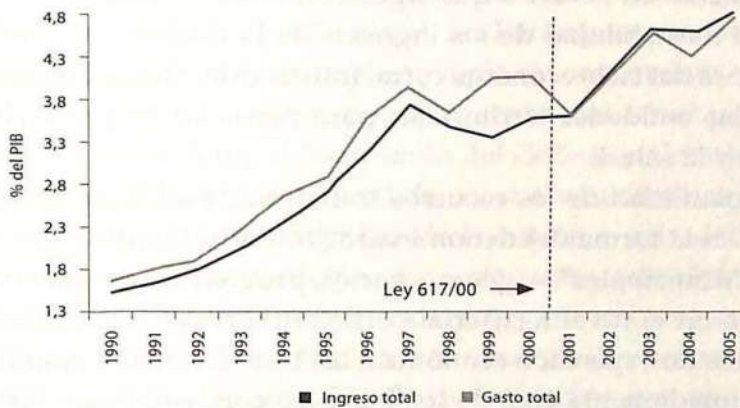
Como muestra el gráfico 7.5, con la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000 de racionalización del gasto se observó un cambio inmediato

de tendencia. Hasta el año 2000, tanto los municipios como los departamentos mantuvieron niveles de gastos superiores a sus ingresos. Esta tendencia se revirtió en 2001 gracias, entre otras medidas, a la restricción de gasto impuesta por la Ley 617, según la cual los pagos por funcionamiento de los gobiernos subnacionales no pueden superar un porcentaje determinado de sus ingresos corrientes de libre destinación. Con ello se revirtió una situación deficitaria que ya completaba una década, tanto para departamentos como para municipios (ver el gráfico 7.5).

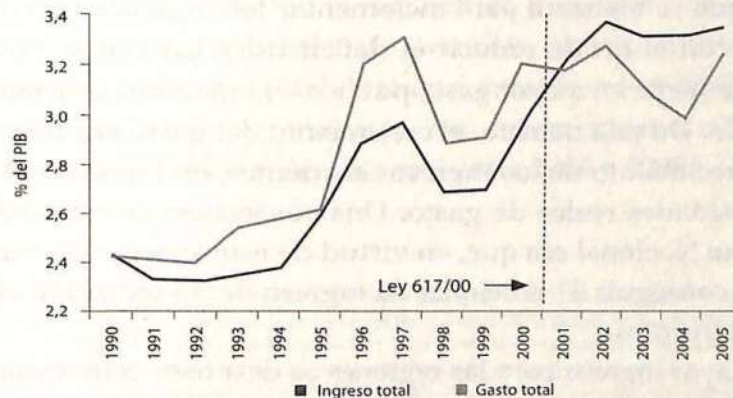
Gráfico 7.5.

Ingreso y gasto total de los municipios y departamentos como porcentaje del PIB (1990-2005)

a) Información de una muestra de 492 municipios



b) Información de los 32 departamentos



Fuente: Banrep.

La creación del Sistema General de Participaciones (SGP)

Además de la Ley 550 de 1999 y la 617 de 2000, el Gobierno Pastrana presentó un acto legislativo —nombre dado a las reformas constitucionales— con el objetivo de solucionar los problemas estructurales de las finanzas públicas, el cual modificó el sistema de transferencias de la nación a los entes territoriales. Este acto fue acompañado posteriormente por la Ley 715 de 2001, que organizó la prestación de los servicios públicos de educación y salud, para evitar la duplicidad de funciones con los municipios y departamentos y mejorar la eficiencia y transparencia en la prestación de estos servicios.

La descentralización ordenada por la Constitución de 1991 buscó que los entes territoriales dispusieran de recursos para financiar la provisión de bienes y servicios básicos. Si bien las transferencias crecieron aceleradamente en los años que siguieron a la expedición de la Constitución, la inestabilidad de los ingresos de la nación, derivada de las fluctuaciones del ciclo económico, fue transferida a los recursos con que contaban las entidades territoriales para financiar la prestación de la educación y la salud.

La volatilidad de los recursos transferidos a los gobiernos territoriales —en la forma del denominado “Situado Fiscal” y las “Participaciones Municipales” — generó varios problemas de sostenibilidad fiscal tanto en el nivel territorial como en el nivel nacional. Durante los periodos de expansión económica las transferencias, que representan aproximadamente 46% de los ingresos corrientes nacionales, crecieron aceleradamente; el diseño del Situado Fiscal, plasmado en los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991, implicaba que cualquier esfuerzo que se realizara para incrementar los ingresos tributarios de la nación con el fin de reducir el déficit fiscal central se convertiría automáticamente en mayor gasto público, vía mayores transferencias a las regiones. De esta manera, el crecimiento del gasto era una variable atada al crecimiento de los ingresos corrientes, en lugar de responder a las necesidades reales de gasto. Una consecuencia indeseable para el Gobierno Nacional era que, en virtud de este sistema de transferencias, para conseguir \$1 adicional en ingreso debía recaudar casi \$2 de los contribuyentes.

El mayor ingreso para las regiones se destinaba a financiar principalmente la nómina de maestros y funcionarios del sector salud. Cuando

los ingresos tributarios caían, era difícil reducir el gasto recurrente en esos dos sectores. Esta dinámica creó, a partir de 1996, una presión adicional sobre el fisco de la nación, ya que los recursos del Situado Fiscal, destinados a educación, dejaron de ser suficientes para cubrir los costos de la nómina del sector, lo que obligó a la nación a transferir a las regiones recursos adicionales, a través del denominado Fondo Educativo de Compensación (FEC), para cubrir los faltantes de la nómina de docentes.

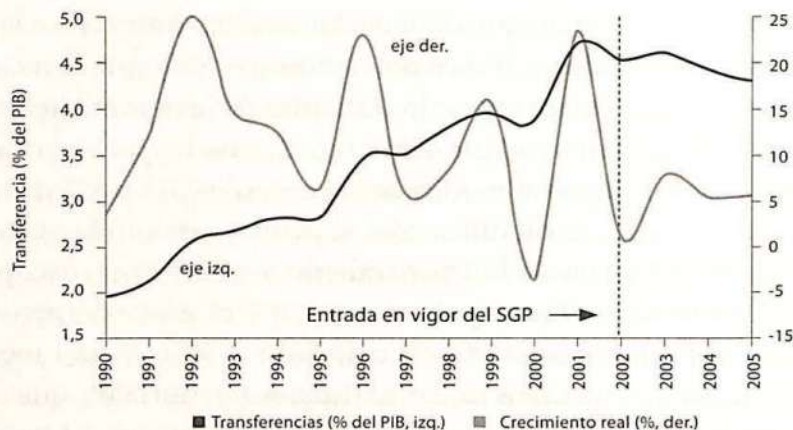
El Acto Legislativo 01 de 2001 fue diseñado para corregir esta situación, lo que se logró al modificar los artículos 347 y 356 de la Constitución de 1991. Con la modificación, el primer artículo le puso límites al crecimiento del gasto de funcionamiento del Gobierno, exceptuando el Sistema General de Participaciones (SGP) y el gasto de pensiones y salud. Por su parte, el segundo artículo creó el SGP, el cual recogió en una bolsa única los recursos de las entidades territoriales, que antes se transferían a través del Situado Fiscal, las Participaciones Municipales y el FEC. Adicionalmente, se creó una regla de crecimiento estable del SGP, atada a la inflación y con un crecimiento real anual predefinido, que garantizó la estabilidad fiscal tanto del Gobierno Central como de las regiones. En el fondo, esta medida consistía en cambiar una participación porcentual de los ingresos de la nación —asimilable en una empresa privada a una participación accionaria— por una erogación monetaria con crecimiento en términos reales —asimilable a un “bono” con rendimiento igual a la inflación más unos puntos porcentuales—.

Como muestra el gráfico 7.6, el acto legislativo protegió los ingresos de las entidades territoriales contra las fluctuaciones de la actividad económica. En efecto, el panel izquierdo ilustra las fuertes fluctuaciones a las que estaba sometido el régimen de transferencias antes de la reforma, así como la duplicación de su monto como porcentaje del PIB. La reforma constitucional estableció que, entre los años 2002 y 2008, el SGP crecería con la inflación causada, más un crecimiento adicional de 2% real entre 2002 y 2005 y de 2,5% real entre 2006 y 2008.⁴

⁴ Originalmente el Acto Legislativo 01 de 2001 determinó que a partir de 2009 el SGP crecería de acuerdo con el promedio móvil de variación de los ingresos corrientes de la nación en los cuatro años anteriores al año en el cual se hace la distribución. Sin embargo, teniendo en cuenta las bondades de la estabilidad de los recursos territoriales y los avances que gracias a esta lograron las entidades territoriales en materia de inversión social, en 2007 el Acto Legislativo 04 prolongó el sistema de crecimiento estable del SGP hasta 2016, año en el cual se debería volver a revisar esta normatividad.

Gráfico 7.6.

Evolución de las transferencias de la nación a las entidades territoriales antes de 2001 y del SGP desde 2002



Fuente: Confis-MHCP.

La creación del SGP y su regla de crecimiento contribuyó de manera fundamental a la sostenibilidad macroeconómica, garantizó la estabilización de la deuda pública y le quitó la volatilidad a las transferencias a las regiones. Estos recursos no volverían a sufrir choques y fluctuaciones tan marcados como los experimentados en 1999 y 2000 (ver el gráfico 7.6, panel izquierdo), cuando las transferencias a las regiones se redujeron considerablemente debido a la recesión. Así pues, los recursos con que cuentan los entes territoriales para prestar los servicios de

salud y educación gozan, desde entonces, de estabilidad y solidez y son coherentes con la sostenibilidad fiscal del Gobierno Nacional. Esto les permite a los gobiernos territoriales mantener y ampliar la cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, así como realizar una acertada planeación de largo plazo. Así mismo, cuando la nación ha necesitado reformas tributarias para ordenar sus finanzas —esto es, en los años 2001, 2003, 2005, 2009 y 2010—, tales ingresos han afectado solo al Gobierno Nacional. Perry et al. (2008) enfatizan que esta ha sido la reforma fiscal más profunda y con efectos más duraderos en las finanzas públicas colombianas, en las últimas décadas.

La reforma de la educación y la salud

La Ley 715 de 2001 reglamentó el Acto Legislativo 01 de 2001 y derogó la Ley 60 de 1993. Estableció un nuevo sistema de transferencias más estable que el anterior, con el objetivo de profundizar la descentralización e incentivar el uso eficiente de los recursos públicos. La ley incluyó en la fórmula de asignación de recursos incentivos por resultados en cobertura y calidad. De igual modo, definió claramente las competencias de la nación y las entidades territoriales, con lo cual corrigió la duplicidad de funciones y el uso ineficiente de los recursos. Además, ordenó las competencias en los tres niveles de gobierno y aseguró que las entidades territoriales contaran con la capacidad financiera, administrativa y técnica para asumir dichas responsabilidades de manera eficiente. Finalmente, la Ley 715 de 2001 incluyó criterios de necesidades de prestación de educación y salud, con lo que logró acortar las inequidades en la distribución de las transferencias entre regiones.

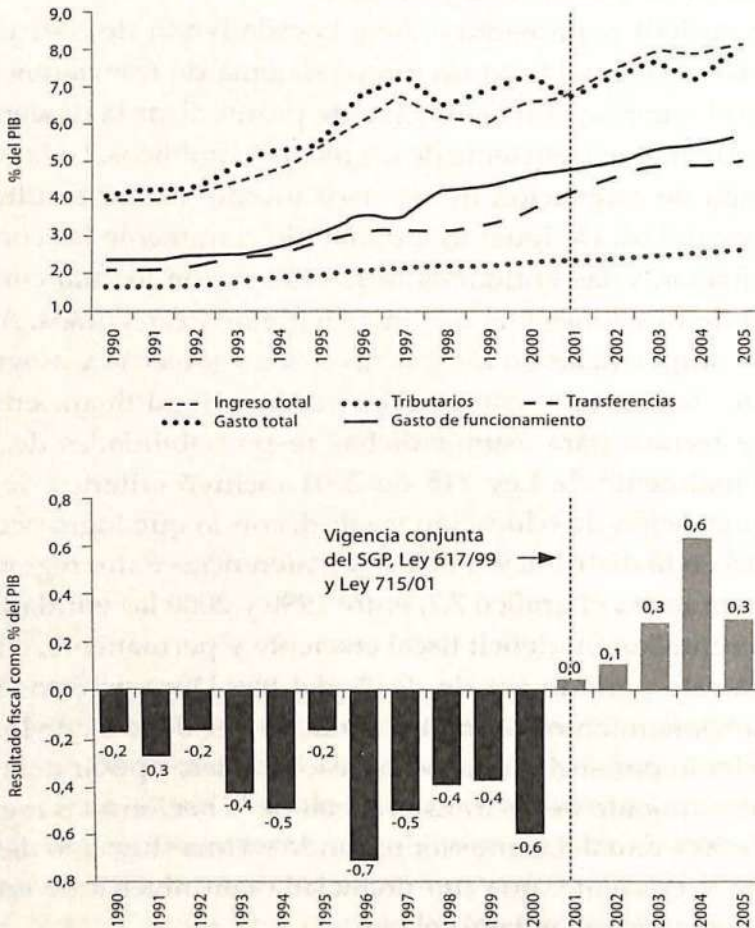
Como muestra el gráfico 7.7, entre 1990 y 2000 las entidades territoriales presentaban un déficit fiscal creciente y permanente, cuyo promedio para este periodo era de -0,4% del PIB. Durante estos años, el gasto de funcionamiento creció 31% anual, lo que llevó a que los gastos totales crecieran por encima de los ingresos totales, a pesar del también acelerado crecimiento de las transferencias de la nación a las regiones, a un ritmo de 30% anual. Lo anterior redundó en una situación deficitaria permanente y creciente, que fue financiada con niveles de endeudamiento insostenibles en el largo plazo.

El gráfico 7.7 muestra cómo después de las reformas de salvamento y ordenamiento territorial mencionadas, que tenían como

objetivo corregir los desequilibrios estructurales de las finanzas territoriales, estas empezaron a superar de manera paulatina las dificultades financieras y presentaron mejoras sustanciales en sus resultados fiscales. Desde el año 2001, el balance fiscal de los gobiernos subnacionales presentó mejoras importantes, con un resultado fiscal superavitario promedio de 0,3% del PIB entre 2001 y 2005. Es difícil encontrar en la historia de las finanzas públicas colombianas una corrección más eficaz que la reflejada en el gráfico 7.7.

Gráfico 7.7.

Evolución de las finanzas públicas territoriales entre 1990 y 2005



Información presupuestal para una muestra de 492 municipios y 32 departamentos.
Fuente: Banrep.

La economía política de las reformas a las finanzas territoriales

Modificar los ingresos, gastos, participaciones territoriales —transferencias del Gobierno Nacional— y límites de endeudamiento implicaba *ex ante* un desafío político monumental. La fuerza de las circunstancias llevó al convencimiento de que estas reformas eran inescapables. Sin embargo, se requirieron el coraje y la determinación de los ministros de Hacienda Juan Camilo Restrepo y Juan Manuel Santos y la inmensa responsabilidad económica del presidente Andrés Pastrana para que el Gobierno se embarcara en esta tarea. El equipo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) prestó buena parte del diseño técnico de estas reformas y colaboró con su socialización en todo el país, durante los tres años de trámite en el Congreso de la República.

Se debe recordar que el partido de Gobierno era minoritario en el Congreso, y que por tanto se requería de buena parte del Partido Liberal para hacer quórum y mayorías. En el caso del SGP, las directivas del Partido Liberal pusieron como condición para respaldar el acto legislativo de las transferencias territoriales una carta firmada por los municipios y otra por los departamentos, en las que las respectivas federaciones apoyaran la iniciativa. La sola perspectiva sonaba irrealizable, ante una reforma que en apariencia sería entendida como un recorte a las transferencias que se dirigían justamente a esos entes territoriales.

Solo la terquedad, el convencimiento y la persuasión del ministro de Hacienda, el director del DNP y los ponentes de Senado y Cámara, expuestos a un sinnúmero de foros y audiencias, lograron ir convenciendo a la mayoría de alcaldes y gobernadores de que estaba en juego la supervivencia fiscal de la nación, de los departamentos y de los municipios, así como la viabilidad a largo y corto plazo de los servicios de salud y educación; y con ellos, el pago de los maestros y los trabajadores de los hospitales. Después de casi un año de debates y socialización, se logró la firma de las dos cartas solicitadas. Los sindicatos de estos dos sectores sociales se opusieron hasta el final, de manera virulenta, al avance de las reformas. Pusieron carteles con fotos de los congresistas ponentes en los postes de ciudades y pueblos, mostrándolos como enemigos de la educación y la salud. Acompañaron desde la Plaza de Bolívar las votaciones en Cámara y Senado, pernoctaron allí masivamente

algunas noches y presionaron a gritos que se oían desde los recintos de las plenarias a cada senador o representante que votaba positivamente.

En ese momento estas reformas fueron presentadas maniqueamente, como la muerte financiera de los departamentos y municipios, y de la salud y la educación. Hoy se sabe que lo ocurrido en la siguiente década fue exactamente lo contrario. Se salvaron las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno. Se estabilizaron los recursos para pagos de maestros, al punto que nunca más se presentó una huelga de educadores por el no pago de salarios, hecho frecuente en los cincuenta años previos de historia de Colombia. Se hicieron viables las finanzas territoriales y se instituyó que no habría “transferencias” sino “participaciones”. En 2007 se ratificó la bondad de esta reforma con su prolongación hasta 2016 a través del Acto Legislativo 04.

Este capítulo se terminó de revisar durante el segundo semestre de 2011, año en el que se hizo evidente la dramática crisis fiscal del sur de Europa y los Estados Unidos. El débil liderazgo político de muchos países desarrollados les ha impedido adoptar las reformas fiscales requeridas por sus economías. Esto pone de presente la estatura política del presidente Pastrana, quien en su momento estuvo dispuesto a pagar los costos políticos de las profundas reformas adoptadas, a sacarlas adelante y a crear un ambiente de prosperidad para la siguiente década en Colombia.

EL ACUERDO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

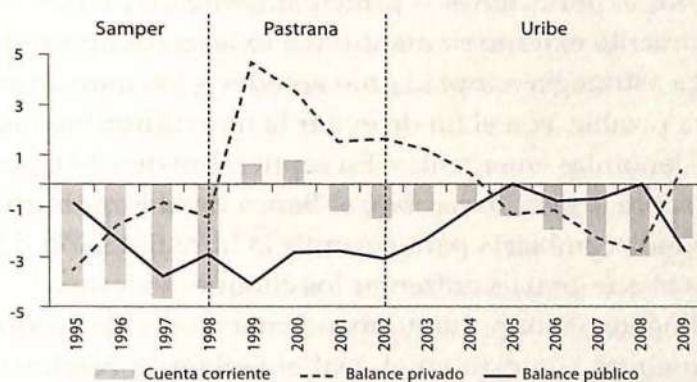
A pesar de las medidas tomadas durante el primer año de la Administración Pastrana para contrarrestar la crisis económica y financiera, el segundo año inició con una serie de problemas en los indicadores fiscales, que presagiaban una pérdida en el dinamismo de la economía para 1999. El deterioro del entorno internacional, la evidente crisis económica y las mayores necesidades de gasto producto del terremoto que afectó al Eje Cafetero en enero de 1999 fueron las principales causas del agravamiento en la situación fiscal y del detrimento de la economía durante ese año. Los niveles de desempleo aumentaron producto de la crisis y alcanzaron cifras cercanas al 20% para las principales 13 ciudades y al 16% para todo el país. Por otra parte, las presiones sobre la tasa

de cambio causaron que ésta se devaluara 11% en el primer semestre del año, lo cual llevó a que el Gobierno y el Banco de la República tomaran la decisión de ampliar la banda cambiaria.

A nivel macroeconómico, los desbalances fiscales registrados a finales de la década de los noventa se reflejaron en un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, alimentado también por el aumento del consumo privado asociado con la apertura económica y la apreciación cambiaria. Por su parte, la ampliación del déficit en cuenta corriente se financió con flujos de endeudamiento, pero ante los sucesivos choques externos adversos que se registraron en ese periodo se presentó un paro en los flujos de capital (ver el gráfico 7.8).

Gráfico 7.8.

Balances de ahorro neto macroeconómicos (% del PIB)



Cálculos: DGPM-MHCP.

Fuente: Banrep.

A partir de ese momento, el Gobierno Nacional comenzó a implementar medidas de ajuste fiscal, además de las establecidas anteriormente a nivel de los gobiernos locales. Estas se concretaron en un acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional en 1999, con el objetivo de cumplir algunas metas para un conjunto de indicadores monetarios y fiscales —reservas internacionales, base monetaria, deuda externa y déficit del Sector Público Consolidado, principalmente— que fortalecieran la situación macroeconómica. Además, el acuerdo conllevó la implementación de reformas económicas, entre las que se encontraba la elaboración de una ley de responsabilidad fiscal.

El acuerdo con el FMI buscaba sanear la economía y recuperar la credibilidad de los mercados internacionales, y con ello garantizar el acceso al financiamiento externo durante el resto del periodo de gobierno (Banco de la República, 1999a).

Las metas y objetivos del acuerdo eran claros: restablecer las bases económicas de manera que garantizaran un crecimiento económico sostenido, crear nuevos puestos de trabajo, reducir los niveles de inflación y mejorar la calidad de vida de los colombianos. Para cumplir con los objetivos del programa, el acuerdo tuvo una duración inicial de tres años (1999-2002), a lo largo de los cuales su ejecución fue más que satisfactoria. El programa de ajuste fiscal fue negociado con el FMI respetando los lineamientos trazados por el equipo económico. Aun cuando se presentó una disminución en los ingresos tributarios, producto de la desaceleración económica de 1999 y de la caída en los niveles de las exportaciones —principalmente de petróleo—, el acceso al financiamiento externo se mantuvo a lo largo del periodo inicial del acuerdo. La estrategia adoptada fue acceder a los mercados tan pronto como fuera posible, con el fin de evitar la incertidumbre que afectaba a todas las economías emergentes. En septiembre de 1999, por las fuertes presiones sobre la tasa de cambio, el Banco de la República decidió eliminar la banda cambiaria para permitir la libre flotación de la moneda y ayudar a la economía a enfrentar los choques externos.¹

Finalmente, es importante mencionar que el acuerdo con el FMI se produjo en un contexto en el cual el Gobierno Nacional estableció políticas para avanzar y consolidar el proceso de negociación de un acuerdo de paz en Colombia. Por esta razón, el FMI aprobó las mayores necesidades de gasto que el Gobierno tendría producto de la reconstrucción de las áreas afectadas por el conflicto armado y de los programas de apoyo a la población desplazada. Así mismo, el objetivo de la estrategia de paz buscaba a mediano plazo fortalecer la posición económica del país con la solución del conflicto interno, así como frenar la producción y el tráfico de drogas ilegales, todo lo anterior bajo el marco del denominado Plan Colombia.²

¹ Para un tratamiento más detallado de este tema, véase en el capítulo "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango" la sección "La liberación de la tasa de cambio y el abandono de las bandas" (págs. 216-223) (N. de los Eds.).

² Para una discusión detallada, véase el capítulo "El Plan Colombia" (págs. 133-155) (N. de los Eds.).

En términos generales, el acuerdo con el FMI le permitió el país adelantar políticas que permitieran superar la crisis económica de finales de los años noventa y buscar una senda de crecimiento sostenido. A continuación se describen las metas y los logros del Gobierno bajo este acuerdo.³

La tabla 7.7 muestra el éxito en el cumplimiento de las metas acordadas con el FMI. Todos los criterios de desempeño se cumplieron, excepto el del techo de los Activos Domésticos Netos del Banco de la República (ADN) en diciembre de 1999. Este último fue revisado debido al cambio de milenio, ante lo cual el FMI otorgó una excepción. Gracias a que se alcanzaron exitosamente todos los objetivos, el acuerdo permitió al Gobierno tener acceso al crédito fresco de los organismos multilaterales — Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros — y lo ayudó a recuperar la credibilidad de los mercados nacionales e internacionales de deuda e inversión. Vale la pena destacar que sin el apoyo del FMI esto habría sido mucho más difícil y habría tomado más tiempo, lo que habría causado un mayor sufrimiento a la sociedad del que ya había.

Tabla 7.7. Criterios anuales de cumplimiento con el acuerdo con el FMI (1999-2001*)

	Diciembre 1999			Indicador de cumplimiento [†]
	Meta FMI	Observado	Diferencia	1999
	(a)	(b)	(b) - (a)	
Piso RIN [‡] (US\$ millones)	7850	8113	263	100%
Techo ADN [§] (en miles de millones de pesos)	-7650	-6898	752	0%
Piso al balance del sector público consolidado desde el 1 de enero de 1999 (en miles de millones de pesos)	-9150	-8271	879	100%
Techo a los desembolsos netos acumulados de deuda externa de mediano y largo plazo desde el 1 de enero de 1999 (US\$ millones)	2450	1741	-709	100%
Techo a los desembolsos netos acumulados de deuda externa de corto plazo desde el 1 de enero de 1999 (US\$ millones)	382	368	-14	100%

Continúa

³ Para una discusión adicional sobre el acuerdo con el FMI, véanse en el capítulo "La Red de Apoyo Social y el programa Familias en Acción" la sección "El programa con el FMI" (págs. 183-185), y en el capítulo "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango", la sección "El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y la liberación de la tasa de cambio: ¿por qué se acudió al FMI?" (págs. 213-215) (N. de los Eds.).

	Diciembre 2000			Indicador de cumplimiento [†]
	Meta FMI	Observado	Diferencia	2000
	(a)	(b)	(b) - (a)	
Piso RIN [‡] (US\$ millones)	8570	8800	230	75% ^{†‡}
Techo ADN [§] (en miles de millones de pesos)	-7100	-7374	-274	75%
Piso al balance del sector público consolidado desde el 1 de enero de 1999 (en miles de millones de pesos)	-14.550	-14.052	498	100%
Techo a los desembolsos netos acumulados de deuda externa de mediano y largo plazo desde el 1 de enero de 1999 (US\$ millones)	3500	2848	-652	100%
Techo a los desembolsos netos acumulados de deuda externa de corto plazo desde el 1 de enero de 1999 (US\$ millones)	70	0	-70	100%

	Diciembre 2001			Indicador de cumplimiento [†]
	Meta FMI ^{††}	Observado	Diferencia	2001
	(a)	(b)	(b) - (a)	
Piso RIN (US\$ millones)	9500	9982	482	100%
Meta de inflación	8,00	7,65	-0,35	100%
Techo al déficit global del sector público consolidado desde el 1 de enero de 2001 (en miles de millones de pesos)	6550	6097	-453	100%
Techo al desembolso neto acumulado de deuda externa a mediano y largo plazo del sector público desde el 1 de enero de 2001 (US\$ millones) ^{**}	2680	1317	-1363	100%
Techo a los desembolsos netos acumulados de deuda externa de corto plazo del sector público desde el 1 de enero de 2001 (US\$ millones)	180	80	-100	100%

* Los criterios eran trimestrales. Aquí solo se presentan los de fin de año.

† Núm. trimestres cumplidos/núm. trimestres totales.

‡ RIN: Reservas Internacionales Netas.

§ ADN: Activos Domésticos Netos del Banrep.

** La cifra de desembolsos externos netos a mediano y largo plazo del sector público fue superior a la meta. No obstante, al incluir la cláusula según la cual al exceso de financiamiento externo de este plazo se le puede restar la acumulación de activo en el exterior, se obtienen como resultado las cifras aquí indicadas en cada trimestre.

†† Corresponde a una meta indicativa y no a un criterio de cumplimiento.

‡‡ Los valores sombreados en gris indican incumplimiento de la meta antes de tener en cuenta las exenciones técnicas. Una vez tenidas en cuenta, todos los criterios de desempeño se cumplen, excepto el techo de ADN en diciembre de 1999.

Fuentes: MHCP y Banrep.

DE LA UPAC A LA UVR

En 1972 se introdujo el sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), que permitía la entrega de créditos de largo plazo para la compra de vivienda con base en depósitos a la vista indexando a la inflación tanto los pasivos como los activos del sistema hipotecario. Sin embargo, el mecanismo de indexación fue desvirtuado en sucesivas reformas. Entre 1990 y 1998 el sistema desembolsó \$11,7 billones, es decir, casi el doble de los recursos otorgados durante los anteriores 17 años.

En el año 1993, por solicitud de las denominadas Corporaciones de Ahorro y Vivienda, la UPAC se ató no solo a la inflación sino también a la tasa de interés de los Depósitos a Término Fijo (DTF), lo que expuso la deuda hipotecaria a los movimientos de la tasa de interés de mercado. Debido al alto nivel de endeudamiento hipotecario que adquirieron las familias durante los primeros años de los noventa, a la tendencia decreciente de los precios de la vivienda que se presentó desde 1996 y a la presión que ejerció la devaluación sobre la tasa de interés durante la crisis de finales de los noventa, este sistema de indexación condujo a aumentar intempestivamente los pasivos de las familias muy por encima del valor de sus viviendas.

El sistema UPAC empezó a perder su capacidad para retener a sus ahorradores debido a la entrada de competidores al mercado de depósitos a la vista y al agudo problema de liquidez que sufría el sistema financiero en su conjunto. Entre diciembre de 1997 y noviembre de 1998 el monto total de créditos hipotecarios entregados cayó un 42% (DNP y Presidencia de la República, 1998).

Paulatinamente se hizo evidente que el problema financiero no era coyuntural y que era necesario recrear el sistema de manera que la financiación hipotecaria estuviera basada en captaciones de largo plazo, con un apalancamiento razonable y en el cual el pago de la deuda se hiciera en función del ingreso esperado del deudor.

A partir de este escenario, el Gobierno Pastrana diseñó una política de vivienda que incluyó diferentes medidas para hacer viable el sistema de financiación de largo plazo, dar alivio a los deudores y a las entidades financieras y redireccionar la vivienda de interés social y los subsidios. Estas medidas fueron complementadas con un ajuste institucional que adecuó el marco de la política de vivienda.

La Ley de Vivienda (Ley 546 de 1999) creó un sistema que reemplazó a la UPAC por una nueva unidad de cuenta —Unidad de Valor Real (UVR)—, cuyo valor en pesos se actualiza exclusivamente y mensualmente con la variación del índice de precios al consumidor publicado por el DANE.⁴ Adicionalmente, esta ley promovió la utilización de nuevos instrumentos como fuentes de financiamiento de la vivienda y dispuso que además de la captación de ahorros del público se utilizaran instrumentos de captación del mercado de capitales como los bonos hipotecarios y las titularizaciones de hipotecas.

La ley permitió otorgar créditos de vivienda a largo plazo, denominados en UVR o en moneda legal —pesos—. Así mismo, estableció que la tasa de interés debía ser fija durante la vigencia del préstamo, que se deberían aceptar prepagos totales o parciales en cualquier momento sin penalidad alguna y que los sistemas de amortización no deberían contemplar la capitalización de intereses. Adicionalmente, estipuló que el plazo de amortización podía estar entre 5 y 30 años, que la primera cuota no podría ser superior al 30% de los ingresos familiares y que el monto por financiar no debía superar el 70% del valor del inmueble.

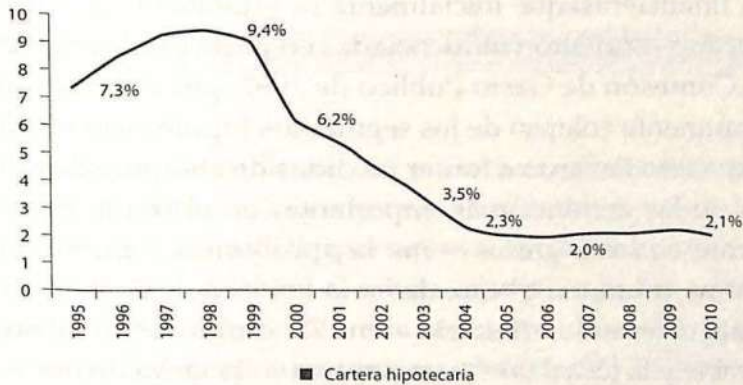
Desde su aprobación, la Ley 546 de 1999 ha estado sujeta a fallos de la Corte Constitucional que han impuesto limitaciones sobre el funcionamiento y el desarrollo del sistema UVR. Primero, la Corte fijó un tope máximo a la tasa de interés de los créditos de vivienda y ordenó que esa fuera “la tasa más baja de colocación del mercado”. Segundo, dispuso que solo pueden ser autorizados sistemas de amortización en los que se contemple el pago de capital desde la primera cuota y que los intereses deben ser cobrados sobre los saldos de la deuda actualizados por la inflación. Estos fallos han derivado en un descalce de las tasas entre activos y pasivos debido a que las instituciones que otorgan crédito para vivienda deben captar recursos en competencia con el resto del sistema mientras que los créditos de vivienda están sujetos a topes a las tasas de interés. Este fenómeno ha podido ser superado con la utilización de instrumentos de captación en el mercado de capitales contemplados en la ley (Cuéllar, 2001, citada en Gonzales, 2002).

⁴ Para una explicación adicional sobre la transición de la UPAC a la UVR, véase en el capítulo “La vivienda en el Gobierno de Andrés Pastrana Arango: caso exitoso de política en medio de la crisis” la sección “La caída de la UPAC” (págs. 298-299) (N. de los Eds.).

De acuerdo con Cuéllar (2001), estas medidas están afectando en mayor medida a las familias de bajos ingresos ya que, por un lado, el tope a la tasa de interés genera una distorsión entre la tasa de interés de captación y la tasa de interés para créditos de vivienda, distorsión que es aún mayor frente a la tasa de interés para créditos de vivienda de interés social (VIS). Lo anterior ha generado una tendencia a efectuar colocaciones en otros tipos de créditos con tasas de interés libres — créditos de consumo —. Adicionalmente, la medida de la Corte de obligar al deudor a que empiece a amortizar el capital desde la primera cuota dificulta y restringe el acceso de las familias con menor capacidad de pago al crédito de vivienda y en consecuencia limita la expansión del crédito hipotecario (ver el gráfico 7.9).

Gráfico 7.9.

Crédito hipotecario como porcentaje del PIB



Fuentes: Superintendencia Financiera de Colombia y DGPM-MHCP.

EL FRENTE FISCAL

En el frente tributario, la crisis de 1999 redujo de manera significativa los recaudos, lo cual aumentó el endeudamiento del Gobierno. La deuda como proporción de la producción total (PIB) aumentó de 17,9% a 26,9% entre 1997 y 1999. A pesar de que el Gobierno era consciente del

aumento en el gasto público y de que su asignación era inconveniente en muchos casos, le tomó un par de años tramitar en el Congreso las reformas tributarias y presupuestales que ordenaron definitivamente el gasto público y su composición.

Sin embargo, la creciente deuda pública era la preocupación de corto plazo de las entidades multilaterales, de las agencias calificadoras y de los mercados a los que tenía acceso Colombia. Ante estos hechos y ante la abrumadora crisis internacional que había comenzado en Rusia en 1997, el ministro de Hacienda Restrepo preparó memorandos — a finales de 1998 y principios de 1999 — para el presidente, en los que se advertía la necesidad de declarar la emergencia económica (Restrepo, 1999, citado en Junguito y Rincón, 2004).

Las reformas económicas y tributarias presentadas en los primeros meses del Gobierno Pastrana estuvieron concentradas alrededor del fortalecimiento de las finanzas territoriales, las transferencias a estas, el fortalecimiento del Fogafín y la consolidación del impuesto a las transacciones financieras, que inicialmente se estableció en el dos por mil. Estas reformas estuvieron influenciadas en parte por las recomendaciones de la Comisión de Gasto Público de 1997, pero la crisis internacional y el inminente colapso de los segmentos hipotecario y solidario del sector financiero llevaron a tomar medidas de choque adicionales.

Una de las acciones más importantes en el frente fiscal — y particularmente en los ingresos — fue la aprobación y puesta en marcha de la reforma tributaria plasmada en la Ley 633 de 2000. Esta permitió incrementar el recaudo tributario — en 17% durante 2001, al aumentar la base gravable y la tasa de renta presuntiva —, la tarifa de IVA — de 15% a 16% — y la tarifa del impuesto a las transacciones financieras — del dos al tres por mil —. Se debe reconocer el coraje del presidente Pastrana, pues la reducción del IVA había sido una promesa de campaña, con lo cual su regreso al 16% implicaba un costo político nada despreciable.

Estos nuevos recursos fueron fundamentales para contrarrestar las tres principales fuentes de gasto que crecieron para 2001: el pago de intereses y pensiones; la crisis de subsectores del Estado como el Instituto de Seguro Social (ISS), los hospitales públicos y el sector eléctrico; y el aumento en el gasto destinado a defensa. Estas partidas de gasto pueden ser ahora consideradas más como inversión, especialmente el rubro de gasto en defensa, el cual mostraría sus réditos en años venideros.

Las fuentes de ingresos tributarios, que se presentan en la tabla 7.8, revelan un buen nivel de cumplimiento para el primer trimestre de 2002, a pesar de la falta de un sólido crecimiento económico, consecuencia de los efectos de la crisis de 1999-2001 y de la recesión mundial de 2001.

Tabla 7.8. Recaudo neto (Tesoro Nacional) en el primer trimestre de 2002 (miles de millones de pesos)

Enero - marzo de 2002				
	Recaudo	Meta	Diferencia	Cumplimiento
Interno	4451	4398	53	101%
Renta	635	743	-108	82%
Retención	2050	1924	125	107%
Ventas	1414	1348	66	105%
GMF	353	384	-30	92%
Externo	1099	1182	-83	93%
Gravamen	447	490	-43	91%
IVA	652	692	-39	94%
Total	5550	5580	-30	100%

Fuente: MCHP.

Las contingencias cubiertas por el Gobierno Pastrana entre 1998 y 2002 significaron gastos adicionales por \$13,7 billones (ver la tabla 7.9). Entre las contingencias más importantes que amenazaban la estabilidad fiscal y financiera estaban: el salvamento de la banca pública, cuyo costo ascendió a cerca de \$6 billones de la época —2,4% del PIB—; la recuperación de los hospitales, que costó \$300.000 millones; el fallo de la Corte Constitucional que ordenó destinar \$2 billones en alivios a los deudores hipotecarios; y por último, en 2001 el frente de salud del ISS demandó \$500.000 millones adicionales, sin los cuales el sistema público de salud habría colapsado (Echeverry, Escobar y Santamaría, 2002). Adicionalmente, la reconstrucción del Eje Cafetero y la Red de Apoyo Social (RAS)⁵ significaron gastos adicionales para la nación por \$1,5 y \$1,1 billones respectivamente. Sin embargo, el reto fiscal más importante que enfrentó el Gobierno fue el pago de los

⁵ Creada con el fin de aliviar el impacto de la recesión en las familias más pobres. Para información más detallada, ver el capítulo "La Red de Apoyo Social y el programa Familias en Acción" (págs. 179-201) (N. de los Eds.)

pasivos pensionales a cargo del presupuesto nacional, tema que se trata a continuación.

Tabla 7.9. Contingencias cubiertas por el Gobierno Nacional Central entre 1998 y 2002

	Billones de pesos corrientes	% del PIB de 2002
FF. AA.	2,0	0,8%
Reestructuración del Eje Cafetero	1,5	0,6%
RAS	1,1	0,4%
Cárceles	0,3	0,1%
Hospitales	0,3	0,1%
Banca pública	6,0	2,4%
Crédito hipotecario	2,0	0,8%
ISS	0,5	0,2%
Total	13,7	5,6%

Fuente: Echeverry, Escobar y Santamaría (2002).

LA EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA PENSIONAL

Para 1999, y ante la sustancial disminución de la actividad económica, la preocupación del Gobierno en temas de gasto se centró en el pasivo pensional. Las *Memorias de Hacienda* de Juan Manuel Santos (2002) resaltan la ausencia de cuantificación del pasivo pensional regional: “[...] la gran mayoría de las entidades territoriales aún no estaban conscientes de la importancia de tener cuantificados sus pasivos pensionales y muchas no venían cumpliendo con las normas establecidas sobre cálculos actuariales del pasivo pensional a su cargo” (pág. 265).

La consecuencia natural de esta falta de información sobre la deuda pensional por parte de las entidades territoriales era la ausencia de reservas presupuestales para atender tales obligaciones.

Saber cuánto se debía pagar y cuánta plata se debía buscar en la vigencia era una cuestión básica, para lo cual la Administración logró aprobar la Ley 549 de 1999, mediante la que se creó el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), con el fin de amortiguar los

efectos de los desembolsos para pago de pensiones a través de la creación de reservas presupuestales. Para el caso de los entes territoriales, se permitió utilizar hasta un 7% de los ingresos por regalías petroleras y carboníferas para el pago de pensiones. De esta forma se aliviaba el pasivo pensional al tiempo que se dictaban otras medidas para mejorar la viabilidad financiera de largo plazo de los municipios y departamentos.

Se desarrollaron comités técnicos entre el Ministerio de Hacienda, el ISS y su sindicato para llegar a acuerdos que permitieran hacer sostenible el sistema. En este sentido, se aprobó un crédito de un billón de pesos a diez años para el ISS a cambio de ajustes que permitieran mejorar la perspectiva de ingresos y gastos.

Por su parte, el pago del déficit anual del pasivo pensional a cargo de la nación había pasado de 0,8% del PIB a principios de los noventa a 2,3% del PIB al fin del milenio (Echeverry et al., 2001). Esto, sumado a menores cotizaciones al sistema por cuenta del creciente desempleo e informalidad, llevó al Gobierno a plantear la necesidad de una reforma pensional, la cual fue presentada en 2002 y constituyó la base de la reforma pensional del año siguiente (Ley 797 de 2003). Esta reforma aumentó el porcentaje de salario destinado a financiar la pensión — con la finalidad de buscar un mayor vínculo entre los aportes durante la vida laboral y los beneficios pensionales— y aumentó el número de semanas de cotización y la edad de jubilación, entre otros aspectos. Estos elementos permitirían ajustar el balance pensional que estaba desbordando la capacidad de pago.

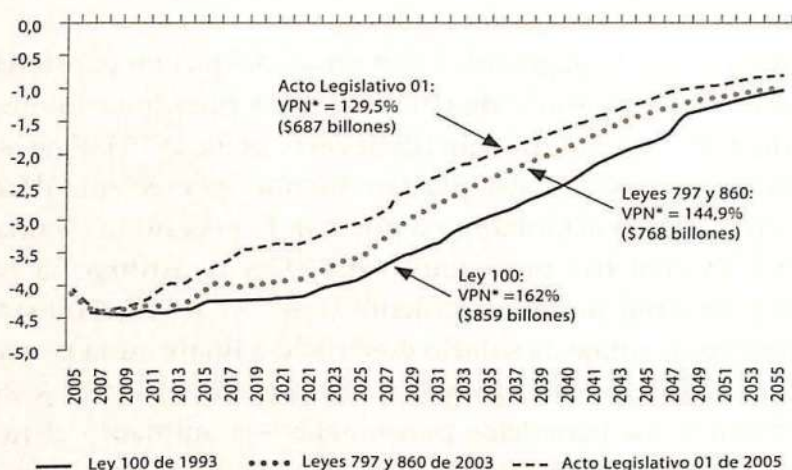
Esta reforma y una posterior de carácter constitucional fueron fundamentales, pues redujeron en cerca de una tercera parte el valor presente del pasivo pensional, que los técnicos del Gobierno Pastrana cuantificaron rigurosamente por primera vez en el país, y el cual llegó a costar dos veces el PIB. Esta fue una contribución esencial al saneamiento fiscal colombiano (Parra, 2001).

Una anécdota que vale la pena recordar es el desacuerdo inicial sobre el tema pensional que se presentó entre, de un lado, el ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, y el director de Planeación Nacional, Juan Carlos Echeverry, y del otro, el ministro de Trabajo, Angelino Garzón. Como es obvio, el Ministerio de Hacienda y el DNP querían la reforma pensional y veían su urgencia fiscal, mientras que el Ministerio de Trabajo la consideraba un problema. Puesto a dirimir el debate, el

presidente Pastrana sentenció: "Si se ponen de acuerdo, yo presento la reforma". Pasaría casi un año de debates entre los respectivos equipos técnicos, e incluso viajes conjuntos de los tres funcionarios al Banco Mundial en Washington, para aprender de las mejores reformas de pensiones a lo largo del globo. Finalmente, los tres se pusieron de acuerdo y Pastrana dio luz verde a la presentación de la reforma pensional.

Gráfico 7.10.

Deuda pensional (porcentaje del PIB de 2010)



* Tasa de descuento: 4%.

Fuentes: DNP y MHCP.

LA REAPERTURA DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

A comienzos de los noventa, el sector financiero colombiano emprendió una importante transformación como consecuencia de las reformas que buscaban incrementar la competencia, aumentar la eficiencia y disminuir la protección frente a la inversión extranjera y la elevada participación del capital público, que en 1991 superaba el 55%.⁶ Estas reformas

⁶ Para una discusión adicional sobre las medidas tomadas durante la Administración Pastrana para sortear la crisis financiera, véanse en el capítulo "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango" la sección "La superación de la crisis financiera" (págs. 223-226), y en el capítulo "La vivienda en el Gobierno

permitieron un crecimiento del sector e incentivaron la entrada de numerosas entidades, de inversión extranjera, la creación de nuevas operaciones y negocios y la reducción de la participación del Estado a 18% en 1998 (Parra y Salazar, 2000).

Si bien durante el periodo de auge la rentabilidad fue alta y el sector financiero experimentó un acelerado crecimiento y desarrollo, la reforma no incentivó mejoras sustanciales en eficiencia o competencia y se presentó una mayor concentración de la propiedad. Aunque las reformas de principios de los noventa tuvieron efectos positivos, el acelerado desarrollo y crecimiento del sector no fue acompañado por un sistema regulatorio y de supervisión coherente con las nuevas características de este. Lo anterior se hizo evidente cuando la crisis de fin de siglo expuso la fragilidad del sector financiero.

La desaceleración del crecimiento económico a finales de los noventa golpeó al sector financiero porque las familias empezaron a tener dificultades para pagar su deuda hipotecaria, a la vez que caían los precios de la finca raíz. La alternativa más adecuada era la devolución del inmueble, en lugar de pagar la deuda. Lo anterior afectó significativamente la cartera y la rentabilidad del sector financiero. En 1998 la crisis se profundizó debido al incremento de las tasas de interés, lo que afectó notablemente la rentabilidad (ver el gráfico 7.11, panel b), la calidad de la cartera (ver el gráfico 7.12, panel b), la solvencia y la liquidez de todo el sistema financiero. Del otro lado, en los egresos hubo un excesivo apalancamiento en pesos y dólares, lo que condujo a una creciente cartera impaga por parte de las empresas.

Ante la aguda crisis del sistema financiero colombiano, que estuvo enmarcada en la crisis económica tanto interna como externa, el Gobierno Pastrana decidió tomar medidas, y el 16 de noviembre de 1998 decretó el estado de emergencia económica. Los objetivos fundamentales de la emergencia fueron, entre otros, detener la pérdida de confianza; restablecer el equilibrio económico; aliviar la falta de liquidez, el deterioro de la cartera y la morosidad de los deudores hipotecarios; y dotar al Fondo de Garantías Financieras (Fogafín) de recursos e instrumentos para ayudar a los establecimientos financieros.

de Andrés Pastrana Arango: caso exitoso de política en medio de la crisis", la sección "El sector financiero" (págs. 293-296.) (N. de los Eds.).

En el marco de la emergencia económica, el Gobierno otorgó créditos de alivio a los deudores hipotecarios, constituyó una línea de crédito para la capitalización de las entidades financieras y estableció el impuesto del dos por mil a las transacciones como uno de los mecanismos de financiamiento de las medidas de emergencia.

Entre las medidas de alivio más importantes a los deudores hipotecarios individuales se encuentran la reducción automática de intereses para quienes estuvieran al día; el otorgamiento de créditos blandos del Fogafín a deudores en mora; el ofrecimiento de un seguro de pago de la cuota hipotecaria en caso de desempleo; y la posibilidad de entregar el bien inmueble como forma de saldar la totalidad de la obligación. Adicionalmente, el Gobierno se vio en la necesidad de realizar algunas intervenciones directas en entidades privadas, que incluyeron la oficialización de Granahorrar, el Banco Uconal y la Corporación Financiera FES.

El saneamiento de la banca pública incluyó la reestructuración y privatización de los bancos intervenidos, a excepción de la Caja Agraria, la cual fue liquidada para crear el Banco Agrario. Por último, el Banco de la República jugó un papel importante en la recuperación del sector financiero, manteniendo el rol de prestamista de última instancia y guardando estrictamente las reglas sobre ayudas de liquidez. Durante la crisis, el Emisor proporcionó liquidez a los intermediarios financieros a través de mecanismos como la flexibilización del acceso a cupos de liquidez, las operaciones REPO, la reducción de encajes y la remuneración de encajes en el caso de CDT y depósitos de ahorro. Todo lo anterior teniendo en cuenta el cumplimiento de la meta de inflación.

Las medidas tomadas por el Gobierno Pastrana para el salvamento del sector financiero colombiano no solo beneficiaron a los hogares y las empresas y estabilizaron el sector, sino que sentaron las bases para el desarrollo de un sector financiero que es hoy en día más integrado, diversificado y fuerte. Como muestra el gráfico 7.11, panel (a), en estas fechas se inició la senda de recuperación del valor de los activos de los establecimientos públicos, así como su crecimiento anual. El panel (b) muestra la recuperación de la rentabilidad, la cual inició en 2000. Por su parte, los paneles (a) y (b) del gráfico 7.12 muestran la recuperación del crecimiento anual de la cartera y el mejoramiento de su calidad.

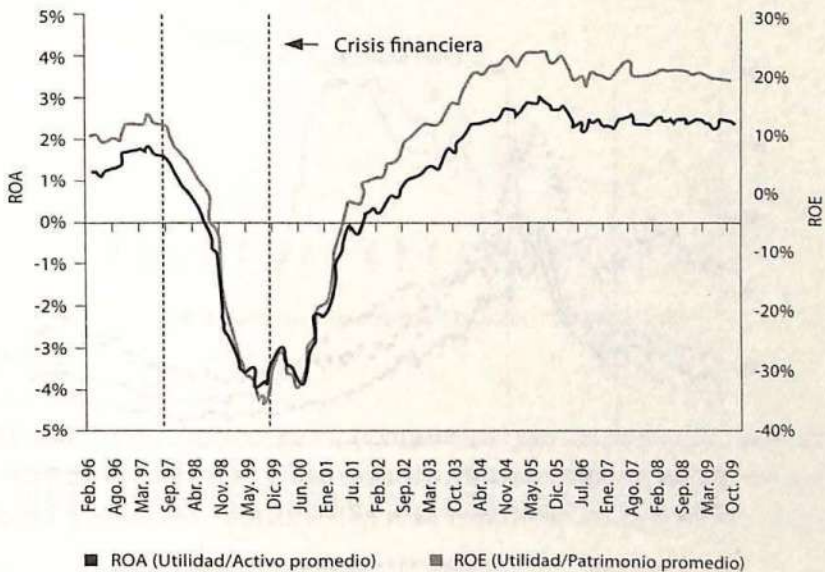
Gráfico 7.11.

Activos y rentabilidad de los establecimientos de crédito

a) Activos de los establecimientos de crédito



b) Rentabilidad y activo del patrimonio

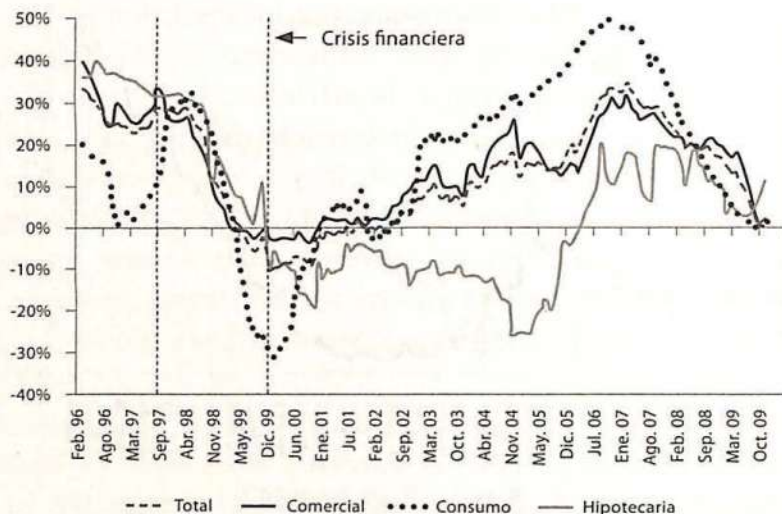


Fuentes: Superintendencia Financiera de Colombia y DGPM-MHCP.

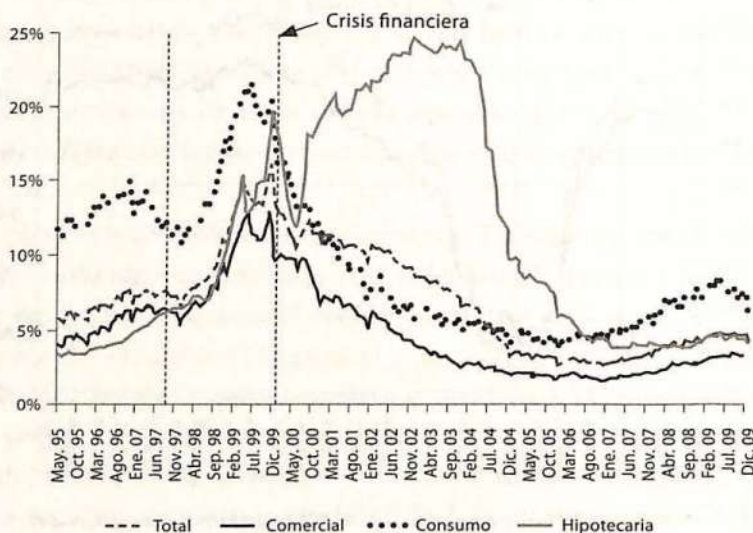
Gráfico 7.12.

Crecimiento anual e indicador de calidad de la cartera bruta de los establecimientos de crédito entre 1996 y 2009

a) Cartera bruta por tipo de crédito (variación anual)



b) Indicador de calidad por tipo de crédito (cartera total/cartera vencida)



Fuentes: Superintendencia Financiera de Colombia y DGPM-MHCP.

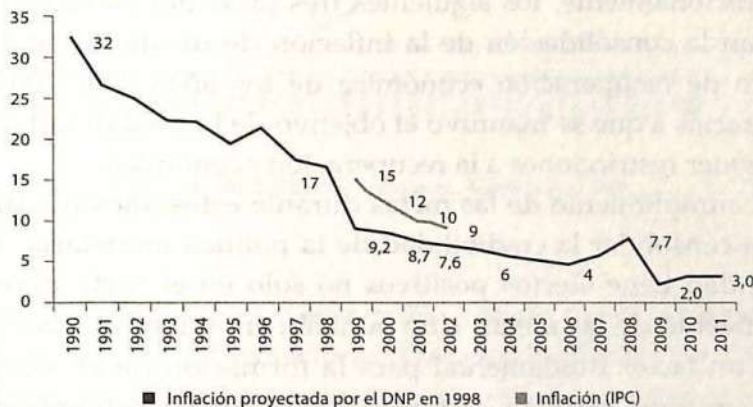
LA INFLACIÓN

A finales de la década de los ochenta, el nivel general de precios presentaba aumentos anuales entre el 25% y el 30%. Desde principios de los noventa, la inflación sostuvo una tendencia decreciente. La autoridad monetaria, en cumplimiento del mandato constitucional de 1991, propendió por la estabilidad de precios.⁷

En 1998, al inicio del Gobierno Pastrana, la inflación era de 16,7%. Este Gobierno, en conjunto con el Banco de la República, se fijó la meta de reducir la inflación a un dígito. Como muestra el gráfico 7.13, los niveles de inflación observados durante el cuatrienio fueron inferiores a las expectativas del Gobierno. Cabe mencionar que la rápida caída de la inflación en el primer año de gobierno, de 16,7% en 1998 a 9,2% en 1999, también se debió a dos factores adicionales: la recesión económica y el buen desempeño de la oferta agrícola.

Gráfico 7.13.

Inflación en Colombia (1990-2008)



Fuente: Banrep.

Ahora bien, la recesión económica por sí sola no garantiza la reducción de la inflación, ya que sin el acompañamiento de políticas monetaria y fiscal direccionadas a la estabilidad de precios es posible

⁷ Para una discusión adicional sobre el control de la inflación durante la Administración Pastrana Arango, véase en el capítulo "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango" la sección "El control de la inflación" (págs. 210-212) (N. de los Eds.).

tener situaciones de profunda recesión económica y alta inflación, como las que se presentaron en Argentina, Brasil y Perú durante la década de los ochenta. Así mismo, como muestra la tabla 7.10, durante 1999 Ecuador y Venezuela también sufrieron una profunda recesión sin que esta hubiera tenido ningún efecto positivo sobre el control de la inflación, que continuó en niveles de 50% y 30%, respectivamente (Banco de la República, 2000).

Tabla 7.10. Crecimiento e inflación en Ecuador, Venezuela y Colombia (1999)

	Ecuador		Venezuela		Colombia	
	PIB*	Inflación†	PIB*	Inflación†	PIB*	Inflación†
1999-I	-4,4	50,4	-9,3	30,7	-5,7	13,5
1999-II	-6,6	47,2	-8,9	30,0	-7,2	9,0
1999-III	-7,1	53,4	-5,9	29,2	-4,6	9,3
1999-IV	-11,1	60,7	-4,5	28,5	-3,1	9,2

* Crecimiento anual PIB trimestral.

† Inflación anual.

Fuente: Banrep.

Adicionalmente, los siguientes tres años del Gobierno Pastrana muestran la consolidación de la inflación de un dígito, incluso en el contexto de recuperación económica de los años 2000-2002. Esto se logró gracias a que se mantuvo el objetivo de la estabilidad de precios, sin imponer restricciones a la recuperación económica.

El cumplimiento de las metas durante estos años fue fundamental para consolidar la credibilidad de la política monetaria. La mayor credibilidad tiene efectos positivos no solo en el corto plazo para el cumplimiento de las metas, sino también en el largo plazo, ya que se vuelve un factor fundamental para la formación de expectativas, un menor costo del capital y la toma de decisiones económicas como la fijación de precios, las negociaciones salariales y los niveles de tasa de interés de largo plazo.

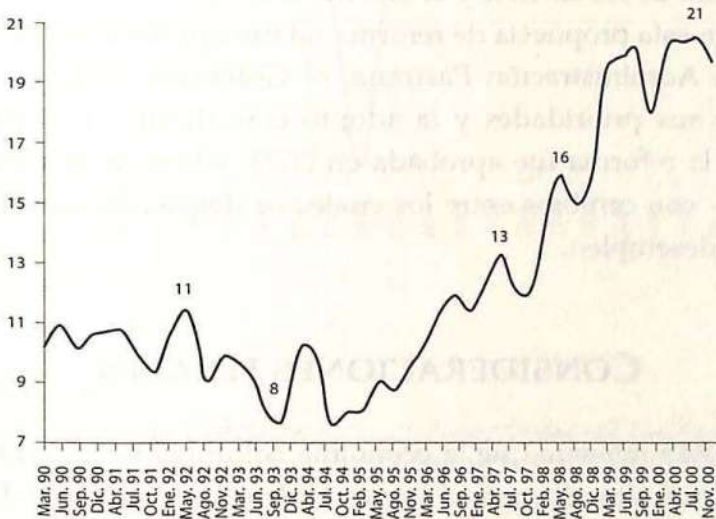
LA DIFÍCIL SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL

Si bien durante la primera mitad de los noventa la tasa de desempleo respondió positivamente a la reforma laboral de 1990 (Ley 50 de 1990),

a partir de 1995 el desempleo emprendió una tendencia creciente (ver el gráfico 7.14). Debido a las inflexibilidades del salario en Colombia, durante el ciclo recesivo de fin de siglo gran parte del ajuste del mercado laboral se dio a través de cambios en el empleo y aumentos en la tasa de desocupación (Echeverry y Santamaría, 2004).

Gráfico 7.14.

Tasa de desempleo 1990-2000, 7 áreas metropolitanas*



* Bogotá D. C., Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

Fuente: DANE.

El aumento de la tasa de desempleo a partir de 1995 ha sido atribuido principalmente a tres factores. Primero, la reforma de 1993 a la seguridad social y la salud, que incrementó significativamente las contribuciones de nómina. Se estimó que el costo no salarial pagado por las firmas, como porcentaje del salario básico, creció de 43% a 53% entre 1992 y 1996 (Echeverry y Santamaría, 2004). Segundo, la recesión entre 1996 y 1999, que afectó la actividad económica y causó un aumento en la oferta laboral desde 1996. Finalmente, la oferta laboral demostró tener dificultades para adaptarse a la evolución de la demanda, que en el nuevo contexto de una economía más integrada internacionalmente incorporó adelantos técnicos para mejorar los niveles de competitividad

que implicaron una mayor demanda de trabajo calificado que del no calificado (Echeverry y Santamaría, 2004).

En consecuencia, entre 1998 y 2001 el Gobierno Pastrana estructuró una reforma de "adaptabilidad laboral", con el objetivo de reducir los costos no salariales y proveer una mayor variedad de modalidades de contratación y formas de organización del tiempo dentro de las firmas. Esta reforma, además de mejorar la de 1990 en materia de regulación de la contratación y el despido, buscó abordar los problemas de inflexibilidad de los salarios y el alto nivel de los costos no salariales.

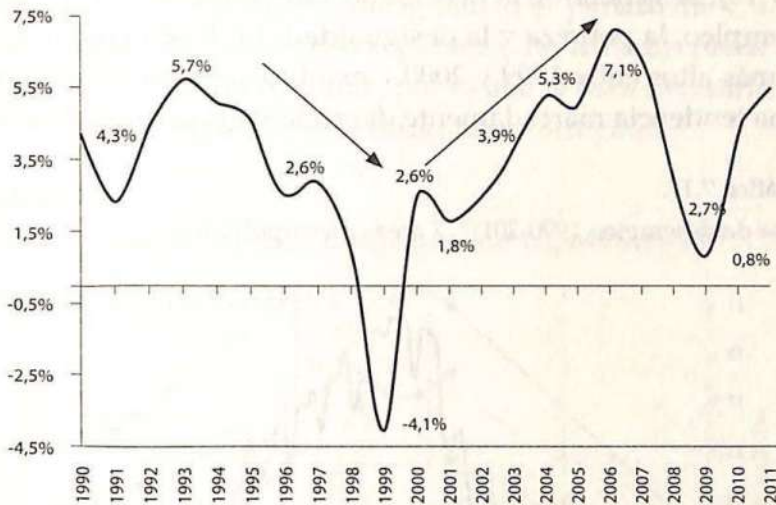
Si bien esta propuesta de reforma no fue aprobada en el Congreso durante la Administración Pastrana, el Gobierno Uribe la convirtió en una de sus prioridades y la adoptó con algunas modificaciones. En efecto, la reforma fue aprobada en 2002 —bajo la Administración de Uribe— con cambios entre los cuales se destaca la creación de un seguro de desempleo.

CONSIDERACIONES FINALES

El gráfico 7.15 muestra que la economía colombiana presentó niveles de crecimiento altos durante el primer lustro de los noventa. Este crecimiento resultó ser insostenible, pues conllevaba grandes riesgos y debilidades, que hicieron a la economía nacional supremamente vulnerable ante choques adversos. Por esto, a finales de los noventa la inestabilidad de los mercados internacionales y las vulnerabilidades internas generaron una profunda recesión económica. Desde 1993, el crecimiento sufrió una desaceleración continua y en 1999 registró la mayor caída en siete décadas, alcanzando una contracción de 4,1% del PIB.

A partir de 2000 la economía inició un proceso de recuperación que la llevó a presentar un nivel de crecimiento fundamentado en un ambiente macroeconómico estable, con niveles de inflación bajos, tasa de cambio flexible, saneamiento del sistema financiero y la banca hipotecaria, equilibrio de los fiscos regionales, finanzas públicas más sanas y sostenibles en el largo plazo y un déficit de cuenta corriente relativamente bajo. El gráfico 7.16 ilustra la corrección macroeconómica promovida por las reformas del Gobierno Pastrana.

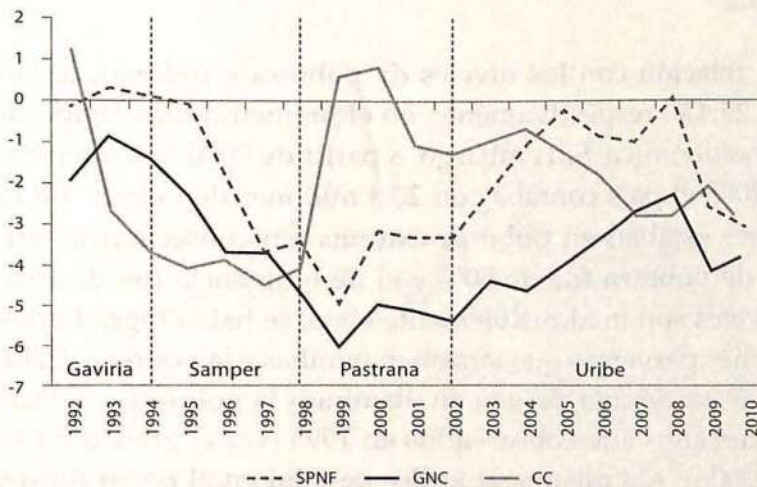
Gráfico 7.15.
Crecimiento del PIB 1990-2011



Fuente: DGPM-MHCP.

Gráfico 7.16.

Déficit de Cuenta Corriente (CC) y Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) y el Sector Público no Financiero (SPNF) entre 1991 y 2010 (porcentaje del PIB)

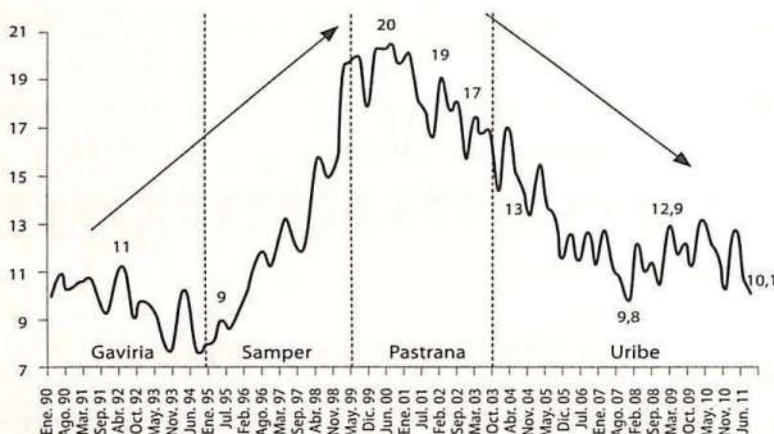


Fuentes: Confis-MHCP y Banrep.

La estabilidad fiscal y externa presentó niveles críticos en 1998 y 1999, que se recuperaron sosteniblemente a partir del año 2000 (ver el gráfico 7.16). Se generaron beneficios sociales en términos de reducción del desempleo, la pobreza y la desigualdad. El desempleo alcanzó sus niveles más altos entre 1999 y 2000 y exhibió, a partir de diciembre de 2000, una tendencia marcadamente decreciente (ver el gráfico 7.17).

Gráfico 7.17.

Tasa de desempleo 1990-2011*, 7 áreas metropolitanas†



* A junio de 2011.

† Bogotá D. C., Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

Fuente: DANE.

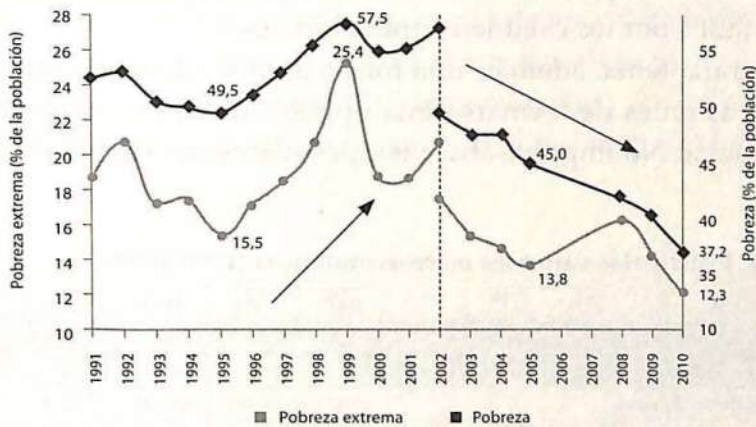
En relación con los niveles de pobreza e indigencia, alcanzaron 57,5% y 25,4%, respectivamente, en el momento más álgido de la contracción económica. Sin embargo, a partir de 2000 la tendencia se revirtió. En 2005 el país contaba con 20,3 millones de pobres, de los cuales 6 millones estaban en pobreza extrema; en consecuencia, en ese año el nivel de pobreza fue de 50% y el de indigencia fue de 16%. Si bien estos niveles son inadmisiblemente altos, se había logrado destruir las condiciones perversas que lanzaban familias a la pobreza. Cabe resaltar que el país tardó una década en disminuir la pobreza y la indigencia a niveles cercanos a los observados en 1995 (ver el gráfico 7.18, panel a; MERPD, 2006). Así mismo, el índice de Gini en el panel (b) del gráfico 7.18 muestra que la desigualdad del ingreso también creció durante los noventa y alcanzó su nivel más alto en 1999. Si bien este indicador

disminuyó rápidamente en 2000 y 2001, se observa que no presenta una marcada tendencia decreciente en la primera década de este milenio, por lo que cabe concluir que la desigualdad es persistente y, a diferencia de los niveles de desempleo y pobreza, no tiene un fuerte vínculo con el crecimiento de la economía, por lo que se hace necesario el desarrollo de políticas especialmente dirigidas a corregirla.

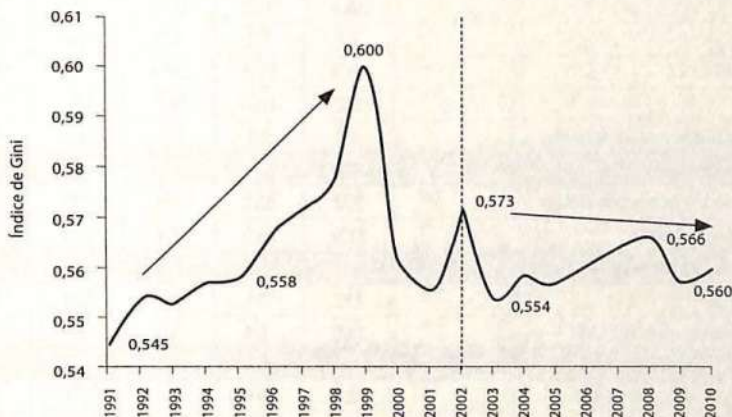
Gráfico 7.18.

Pobreza, pobreza extrema y desigualdad del ingreso entre 1991 y 2010*

a) Pobreza y pobreza extrema



b) Desigualdad



* Cambio de metodología en 2002. No existen datos para 2006 y 2007.

Fuente: MERPD y Misión para el Empalme de las Series de Tiempo, Pobreza y Desigualdad (Me-sep), con base en la Encuesta de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 y 2010).

Como técnico que fui del Gobierno de Andrés Pastrana, y más tarde como miembro de su gabinete, debo hacer énfasis en que el rasgo más característico de su presidencia, en lo que a mí compete, fue justamente el respeto a los argumentos técnicos, frente a los políticos o los de conveniencia. Esto requiere un coraje infrecuente en la dirección del Estado, pues la línea de menor resistencia o de menor esfuerzo es siempre ceder a los grupos de interés, bien sean empresariales, sindicales o internacionales. Dar crédito a sus propios técnicos, respaldarlos y adoptar sus propuestas, luego naturalmente de su escrutinio en el gabinete o en el Conpes, es un rasgo definitivo de respeto por el largo plazo y por los intereses profundos de la nación y de aquellos ciudadanos no representados por los cabilderos tradicionales.

Pastrana tenía, además, una forma amable de escuchar todos los argumentos antes de formarse una opinión definitiva y de decidir el curso a tomar. No improvisaba intempestivamente, sino que promovía

Tabla 7.11. Principales variables macroeconómicas (1990-2009)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Crecimiento real del PIB (%)	4,3	2,4	4,4	5,7	5,1	4,6	2,6
Producto interno bruto nominal							
Miles de millones de pesos	29.474	38.183	48.732	64.114	82.832	102.816	124.407
Millones de dólares	58.683	60.316	71.654	81.500	100.213	112.640	120.020
Tasa de interés promedio							
DTF nominal	36,4	37,2	26,7	25,8	29,4	32,3	31,1
DTF real	3,1	8,2	1,2	2,6	5,6	10,8	7,8
Activa nominal	45,2	47,1	37,3	35,8	40,5	42,8	42,0
Activa real	9,7	16,0	9,7	10,7	14,6	19,5	16,7
Diferencial de intereses (nominales)	8,8	9,9	10,6	9,9	11,0	10,4	10,8
Tasa de cambio nominal							
Promedio periodo (pesos por dólar)	502	633	680	787	827	913	1037
Devaluación promedio (%)	31,3	26,0	7,4	15,7	5,1	10,4	13,6
Índice de tipo de cambio real							
Índice promedio	133	131	131	121	100	96	91
Devaluación real promedio (%)	14,0	-1,4	-0,1	-7,7	-17,2	-3,9	-5,3
Inflación anual							
Índice de precios al consumidor	32,4	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6
Índice de precios al productor	29,9	23,1	17,9	13,2	20,7	15,4	14,5
Déficit del Sector Público no Financiero (% del PIB)	-0,3	0,0	-0,2	0,3	0,1	0,0	-1,8
Déficit del Gobierno Nacional Central (% del PIB)	-0,9	-0,3	-1,9	-0,9	-1,4	-2,3	-3,7
Cuenta corriente de la balanza de pagos (% del PIB)	0,9	3,9	1,2	-2,7	-3,7	-4,0	-3,9

Fuentes: Banrep, DANE, DNP y MHCP.

que el mejor argumento se impusiera por su calidad lógica, técnica, política y retórica. Al final, el presidente concluía cada reunión expresando su visión y la decisión que consideraba más acertada.

Cuando surgían debates entre miembros del gabinete, como fue el caso con las reformas pensional y laboral, definía las condiciones de concertación y consenso bajo las cuales él como presidente se sentiría cómodo para adoptar una decisión difícil. Esto nos obligaba a debatir, a veces por meses, antes de volver al despacho presidencial. Fue una metodología inteligente, aunque algunas veces dispendiosa. Fuimos criticados por un exceso de concertación. Tal vez eso demoró en exceso la presentación de la reforma pensional. Pero también evitó que cometiéramos errores debido al apresuramiento de los jóvenes técnicos.

A este respecto, frente al DNP Pastrana siempre se alegró de que lleváramos a la mejor gente —teníamos once doctores y más de ochenta magísteres— y nunca permitió que consideraciones políticas

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2,9	1,0	-4,1	2,6	1,8	2,5	3,9	5,3	5,0	7,1	6,3	2,7	0,8
149.081	170.456	204.678	209.502	227.092	246.355	273.122	307.936	340.246	384.658	430.972	476.972	504.668
130.648	119.447	116.389	100.364	98.745	98.229	94.969	117.154	146.563	163.063	207.573	242.473	234.370
24,1	32,6	21,3	12,1	12,4	8,9	7,8	7,8	7,0	6,3	8,0	9,7	6,2
5,5	13,6	11,1	3,1	4,4	1,8	1,2	2,2	2,1	1,7	2,2	1,9	4,1
34,2	42,8	29,4	18,8	20,7	16,3	15,2	15,1	14,6	12,9	15,4	17,2	13,0
14,1	22,4	18,5	9,2	12,1	8,7	8,2	9,1	9,3	8,1	9,2	8,8	10,8
10,1	10,2	8,1	6,6	8,3	7,4	7,4	7,3	7,5	6,6	7,4	7,5	6,9
1141	1427	1759	2087	2300	2508	2878	2626	2321	2358	2078	1966	2156
10,1	25,1	23,2	18,7	10,2	9,1	14,7	-8,7	-11,6	1,6	-11,9	-5,4	9,7
86	91	101	110	113	116	129	118	105	107	96	91	93
-6,1	6,6	10,6	8,6	3,0	2,7	11,1	-8,3	-10,9	1,6	-10,0	-5,1	2,2
17,7	16,7	9,2	8,7	7,6	7,0	6,5	5,5	4,9	4,5	5,7	7,7	2,0
17,5	13,5	12,7	11,0	6,9	9,3	5,7	4,6	2,1	5,5	1,3	9,0	-2,2
-3,7	-3,4	-4,9	-3,2	-3,3	-3,3	-2,2	-1,1	-0,2	-0,8	-1,0	0,0	-2,6
-3,7	-4,7	-6,0	-4,9	-5,1	-5,3	-4,4	-4,6	-4,0	-3,4	-2,7	-2,3	-4,2
-4,4	-4,1	0,6	0,8	-1,1	-1,3	-1,0	-0,8	-1,3	-1,8	-2,9	-2,8	-2,1

intervinieran en la contratación de la institución. La crisis que enfrentamos en 1998 y 2000 tuvo magnitudes históricas, y no fue creada por esa Administración, sino heredada de tiempos excesivamente relajados y azarosos. No se me ocurre un mejor presidente para haberla enfrentado, y tal como lo muestra este documento, no creo que otro dirigente u otro equipo hubiesen podido obtener resultados más positivos y contundentes.

Me siento honrado de haber sido parte de su Gobierno, orgulloso de haber pertenecido a un gabinete admirable, y complacido por haber trabajado armónicamente con el Congreso de la República. Considero una exigencia personal que Colombia por fin reconozca el inmenso servicio que Andrés Pastrana le prestó, en un momento decisivo de su historia económica.

REFERENCIAS

- Banco de la República (1999a). *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*. Bogotá: Banco de la República. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_fmi.htm
- Banco de la República (1999b). *Colombia – Memorando técnico de entendimiento*. Bogotá: Banco de la República. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_fmi.htm
- Banco de la República (2000, marzo). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá: Banco de la República. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/informe_congreso/2000/marzo.pdf
- Cuéllar, M. M. (2001, mayo). Discurso presentado en el foro “Mercado en Vivienda de Interés Social: Retos y Oportunidades en el Nuevo Milenio”, organizado por la Universidad de los Andes y el Ministerio de Desarrollo Económico.
- DNP y Presidencia de la República (1998, noviembre). *Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002*. Bogotá: DNP / Presidencia de la República.
- Echeverry, J. C. (2002). La recesión de fin de siglo. En: M. Sebastián (ed.), *Ensayos sobre Colombia y América Latina. Libro en memoria de Nicolás Botero* (págs. 59-83). Madrid: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria.

- Echeverry, J. C., Escobar, A., Merchán, C., Piraquive, G. y Santamaría, M. (2001). *Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia*. Archivos de Economía 156. Bogotá: DNP.
- Echeverry, J., Escobar, A. y Santamaría, M. (2002). Reflexiones sobre crecimiento y bienestar en Colombia. En: M. Cárdenas, J. C. Echeverry, A. Escobar, A. Pastrana y M. Santamaría, *Economía con responsabilidad. La política del Gobierno de Andrés Pastrana Arango* (págs. 37-86). Bogotá: Libros de Cambio.
- Echeverry, J. C., Gracia, O. y Urdinola, B. P. (1999). *UPAC: evolución y crisis de un modelo de desarrollo*. Archivos de Economía 128. Bogotá: DNP.
- Echeverry, J. y Santamaría, M. (2004). *The Political Economy of Labor Reform in Colombia*. Documento CEDE 22. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Gonzales, G. M. (2002). *El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina*. Serie Financiamiento del Desarrollo 122. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/11460/lcl1779e.pdf>
- Junguito, R. y Rincón, H. (2004). *La política fiscal en el siglo XX en Colombia*. Borradores de Economía 318. Bogotá: Banco de la República.
- MERPD (2006). *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias: resumen*. Bogotá: DNP.
- Parra, C. E. y Salazar, N. (2000). *La crisis financiera y la experiencia internacional*. Bogotá: DNP.
- Parra, J. C. (2001). *DNPensión: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano*. Archivos de Economía 150. Bogotá: DNP.
- Perry, G. E., Servén, L. y Suescún, R. (2008). *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence?* Washington: Banco Mundial.
- Restrepo, G. y Álvarez, D. (2005). *Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial*. Serie Ensayos sobre Economía Regional del Centro Regional de Estudios Económicos. Medellín: Banco de la República.
- Santos, J. M. (2002). *Memorias de Hacienda 2001-2002. Estabilidad económica: base para la prosperidad social*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Foto portadilla:

Andrés Pastrana con su ministro de Desarrollo Económico, Eduardo Pizano (izquierda), en Montería.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

LA VIVIENDA EN EL GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA ARANGO: CASO EXITOSO DE POLÍTICA EN MEDIO DE LA CRISIS

EDUARDO PIZANO*

Al posesionarse en agosto de 1998, el nuevo presidente de Colombia, Andrés Pastrana Arango, se encontró con la más profunda crisis económica que ha enfrentado el país desde el primer tercio del siglo XX.

Según el DANE, en el primer trimestre de 1999 el producto interno cayó 6,1% con respecto al mismo trimestre del año anterior y la tasa de desempleo creció vertiginosamente hasta alcanzar 19,5% en las principales ciudades del país. Las crisis internacionales y el persistente déficit fiscal hicieron imposible que las autoridades económicas atenuaran y neutralizaran los efectos de la difícil situación de ese año. Una de las mayores consecuencias de la crisis fue el incremento exagerado de las tasas de interés reales, lo que disparó los costos de los créditos e impidió que tanto las familias como las empresas pudieran atender cumplidamente sus obligaciones. Adicionalmente, las Altas Cortes intervinieron en el caso de las deudas hipotecarias y con sus decisiones pusieron fin al sistema de financiación de vivienda que por cerca de 25 años les había permitido a más de un millón de familias acceder a una vivienda propia.

Si bien la crisis económica tuvo impactos considerables en todos los sectores productivos de Colombia, golpeó de manera particular al sector de la construcción, lo que exigió a la Administración no solo la aplicación de las acciones de política propias de su propuesta de

* Este documento se basa de manera importante en el libro *Del UPAC a la UVR. Vivienda en Colombia. 1970-2005*, publicado por el autor en 2005.

gobierno inicial, sino también la adopción de medidas estructurales que marcaron un nuevo rumbo en el engranaje de todos los agentes que intervienen en la actividad — a saber: el sector financiero, los ahorradores, los usuarios de créditos de vivienda, los constructores y las políticas gubernamentales —. Estas medidas finalmente permitieron frenar la caída al vacío y cimentaron lo que fue el proceso de crecimiento de los años siguientes.

En este capítulo se presentan los principales hechos económicos y jurídicos que afectaron al sector de la construcción — en general — y a la financiación de vivienda — en particular — durante la presidencia de Andrés Pastrana Arango. Con este fin, se expondrán las acciones y medidas que se tomaron y que permitieron dar fin a ese oscuro momento para la economía colombiana. Como se verá, las acciones emprendidas constituyen un ejemplo exitoso en la difícil tarea de tomar decisiones políticas bajo entornos adversos y de crisis.

El capítulo se divide en cuatro partes. La primera de ellas describe la crisis del sector constructor y de la financiación de vivienda; la segunda muestra las importantes acciones tomadas por las Altas Cortes durante el periodo de crisis; la tercera expone las diferentes medidas adoptadas por el Gobierno de Andrés Pastrana Arango; finalmente, la cuarta muestra los resultados obtenidos por esa Administración en materia de vivienda.

LA CRISIS, EL SECTOR CONSTRUCTOR Y LA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA

La crisis económica de finales de la década de los noventa fue el resultado de una serie de situaciones externas e internas, entre las cuales figuran el colapso de las economías de Asia y Rusia, que causó pánico en los círculos financieros internacionales; el difícil ambiente político que se presentó en Colombia a partir de 1994, producto de los cuestionamientos al Ejecutivo por la incursión de dineros del narcotráfico en la campaña política; y la débil situación macroeconómica del país. La suma de estos factores originó un proceso especulativo contra el peso, cuya defensa implicó un aumento importante de las tasas de interés reales que afectó a la economía en general y produjo un efecto devastador en el sistema de financiación de vivienda y en sus deudores, todo lo

cual condujo a la desaparición del sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC).

Si bien a mediados de 1998 se esperaba que la llegada del nuevo Gobierno pusiera punto final a la crisis de legitimidad y de pérdida de confianza y permitiera apuntalar de nuevo la economía, el clima favorable no fue suficiente para contrarrestar los desequilibrios estructurales incubados desde comienzos de la década. A pesar de los esfuerzos realizados, el crecimiento económico no dio muestras de recuperación y, por el contrario, siguió en descenso; según el DANE, el año 1998 cerró con un crecimiento del PIB cercano a cero, seguido por una contracción de -4,2% en el año siguiente.¹

El sector de la construcción

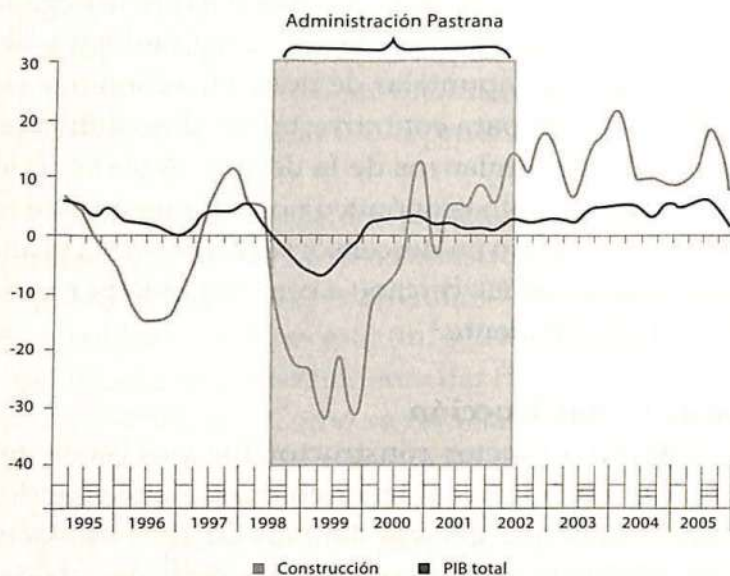
Bajo este entorno, el sector constructor fue precisamente uno de los más afectados, mucho más al tener en cuenta que cuando se presentó la crisis de la economía general del país en 1999 esta actividad ya se encontraba debilitada. Si bien a comienzos de la década de los noventa la construcción creció a tasas muy superiores a las del resto de la economía, a partir de 1993 el ritmo de crecimiento empezó a desacelerarse hasta que en 1995 se tornó negativo, tendencia que se mantuvo hasta 1999, cuando decreció 32% (ver el gráfico 8.1).

En esta caída intervinieron varios factores. En la primera mitad de la década de los noventa, cuando aún se construía primero para vender después, se registró un *boom* en la construcción de vivienda que hizo que la actividad alcanzara una cifra récord de 17,8 millones de metros cuadrados aprobados en mayo de 1995, lo que generó una sobreoferta de inmuebles. En agosto de 1999 se calculaba que en el país había 12.000 inmuebles sin vender por un valor de un billón y medio de pesos (*Semana*, 1999). A esta situación se sumó una disminución de la demanda, resultado de los problemas de desempleo y de las dificultades que empezaban a vislumbrarse en el sistema de financiación de vivienda, lo que llevó a las familias a dilatar la decisión de comprar, si debían endeudarse para ello. Todo lo anterior generó una caída en los precios de la finca raíz, lo que ahondó aún más la crisis del sector (ver el gráfico 8.2).

¹ Para más detalles sobre la crisis económica durante la Administración Pastrana Arango, véanse los capítulos "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango" (págs. 205-232) y "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango" (págs. 235-285) (N. de los Eds.).

Gráfico 8.1.

Variación anual del PIB en Colombia (trimestral, I-1995; IV-2005)*

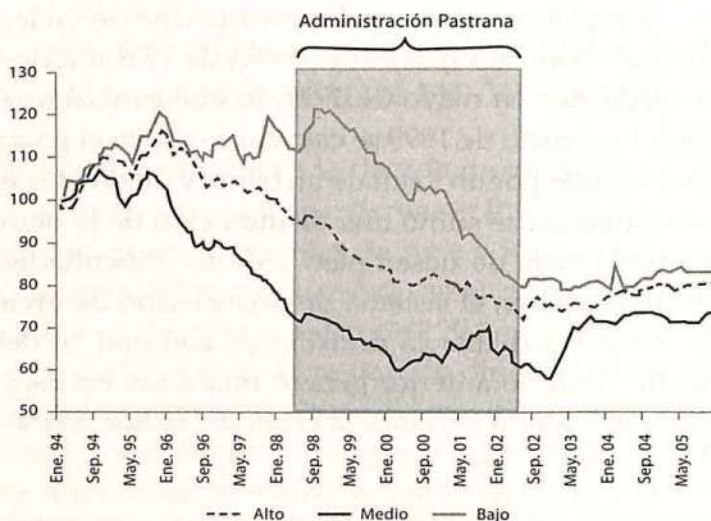


* Variación anual del PIB a precios constantes, sin ilícitos – serie desestacionalizada.

Fuente: DANE.

Gráfico 8.2.

Índice de precios reales de vivienda por rango de precios (mensual, I-1995; IV-2005)



Fuente: DNP.

El sector financiero

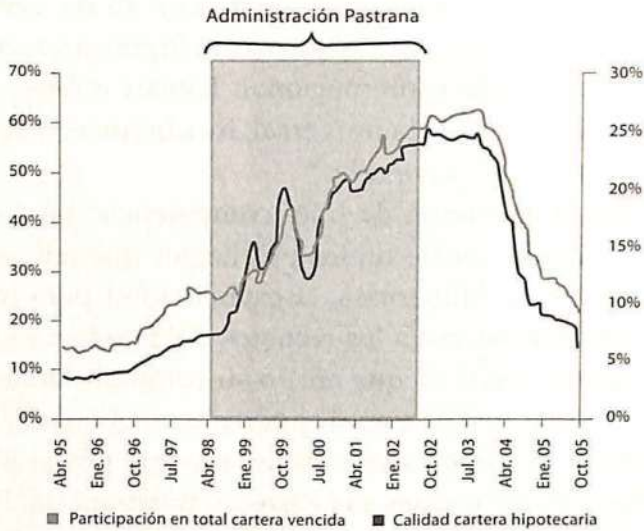
Como parte del proceso de apertura y modernización económica, en 1990 se adelantó una reforma financiera (Ley 45 de 1990) que introdujo cambios importantes, cuyo objetivo era lograr un sector altamente competitivo en el entorno internacional. Estos cambios, orientados a fortalecer un modelo de banca universal, incidieron en la estructura del sector de financiación de vivienda.

Bajo el nuevo esquema de libre competencia, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda perdieron los privilegios que tenían en cuanto a encajes e inversiones obligatorias, la exclusividad para remunerar los ahorros a la vista y el acceso a los recursos del Fondo de Empleados de Ahorro y Vivienda (FAVI), lo que afectó su competitividad. Pasaron de un régimen proteccionista a uno de apertura en el que no podían competir en igualdad de condiciones, especialmente por la indexación de sus captaciones y colocaciones a la corrección monetaria. Esta situación llevó a incluir en la fórmula de la UPAC un componente de tasa de interés en el cálculo, hasta que, en septiembre de 1994, se ató en forma definitiva a la tasa de Depósitos a Término Fijo (DTF). Si bien en un comienzo este cambio no impactó en forma sustancial el costo de las obligaciones hipotecarias, cuando se presentaron los desequilibrios macroeconómicos de finales de la década afectó negativamente a los constructores, a los deudores de vivienda y a las mismas entidades financieras.

De otra parte, durante la primera mitad de la década de los noventa, el nivel de endeudamiento de los colombianos con el sector financiero había aumentado en forma significativa, especialmente con la banca hipotecaria, cuya cartera se había triplicado entre 1994 y 1998, al pasar de \$5,9 a \$15,5 billones. Adicional a esto, la cartera vencida de todo el sistema financiero también estaba creciendo: en noviembre de 1999 alcanzó \$8,5 billones, de los cuales la tercera parte correspondía a cartera hipotecaria (ver los gráficos 8.3 y 8.4). En estas condiciones, a las que se sumaron las restricciones de liquidez que se registraron en el país en 1998, se presentó una crisis en el sector, que ese año tuvo pérdidas por cerca de un billón de pesos.²

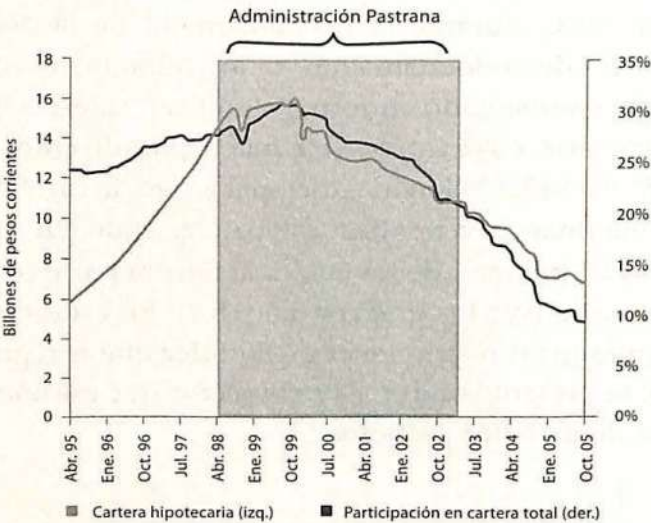
² Esta información fue tomada de la página web de la Superintendencia Financiera de Colombia (www.superfinanciera.gov.co —información financiera mensual: indicadores gerenciales 1998—).

Gráfico 8.3.
Cartera hipotecaria en Colombia (mensual, abr-1995; dic-2005)*



* Información financiera mensual. Evolución de la cartera de créditos.
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Gráfico 8.4.
Participación cartera vencida hipotecaria en cartera vencida total y calidad de cartera hipotecaria en Colombia (mensual, abr-1995; dic-2005)*



* Información financiera mensual. Evolución de la cartera de créditos.
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Adicionalmente, las entidades financieras habían flexibilizado las condiciones para otorgar préstamos de vivienda, como puede advertirse por los más de noventa sistemas de pago de créditos diseñados entre 1993 y 1997 (*Dinero*, 1999). De igual forma, como resultado del *boom* de consumo de la primera mitad de la década y de la burbuja que se presentó en el mercado inmobiliario, las condiciones para el otorgamiento de créditos se habían relajado y un buen número de colombianos se endeudaron a largo plazo por encima de sus posibilidades.

Si bien la crisis general de la economía afectó seriamente al sector financiero y, en consecuencia, algunos bancos colapsaron, esta situación sirvió para dejar en claro un manejo operacional poco ortodoxo en ciertas entidades, lo que obligó al Gobierno a ordenar en 1999 la liquidación de varios bancos y dejar bajo vigilancia especial a otros, o realizar intervenciones directas en algunas entidades privadas. Sin embargo, el impacto de la crisis fue particularmente fuerte en dos subsectores del mercado financiero: las cooperativas y la banca hipotecaria.

Las cooperativas también atravesaron un periodo de auge sin precedentes: a comienzos de 1996 existían en Colombia alrededor de 2347 establecimientos que desarrollaban actividades financieras con 1.620.000 asociados (Artencia y Umaña, 2003, pág. 1). Sin embargo, cuando la crisis económica empezó a manifestarse, las dificultades de liquidez y los problemas de cartera llevaron a la quiebra a un buen número de estas entidades.

En cuanto a la banca hipotecaria, la crisis estuvo marcada por una combinación de factores, entre los que se destacan, en primer lugar, el aumento de las tasas de interés de mercado, que generó un crecimiento exagerado de la corrección monetaria —cuyo cálculo, como ya se mencionó, se había atado de forma exclusiva a la tasa DTF— y un incremento de los saldos de los créditos y de las cuotas por encima de la capacidad de pago de los deudores; en segundo lugar, la caída de los precios de la vivienda, resultado del desinfe de la burbuja especulativa, lo que, sumado al crecimiento de los saldos, llevó a que el valor de las deudas superara el avalúo comercial de los inmuebles y desvirtuó así la capacidad de repago de la garantía; y, finalmente, el aumento del desempleo, que impedía que los deudores continuaran respondiendo por sus obligaciones.

Ante estas circunstancias, un gran número de deudores se vieron en la necesidad de entregar sus inmuebles para pagar las deudas. Según la Superintendencia Bancaria, en 1999 fueron entregados 1724 inmuebles en dación en pago, cifra casi 5 veces mayor que la del año precedente.¹ Sin embargo, según las cifras del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV), los años siguientes fueron aún más críticos: entre enero de 2000 y diciembre de 2004 las entidades hipotecarias recibieron más de 41.000 inmuebles. El peso de estos bienes en el balance fue significativo, como lo reseñó una publicación de la época: "En efecto, los bienes recibidos en dación de pago por las CAV² pasaron de 31.000 millones de pesos en junio de 1995 a 215.000 millones de pesos en el mismo mes de 1998 y continuaron ascendiendo en 1999 hasta alcanzar un valor de 475.000 millones de pesos en septiembre" (*Coyuntura Económica*, 1999, pág. 67).

La crisis representó para los bancos hipotecarios un costo importante, que según estimativos del ICAV pudo estar cercano a los \$2 billones, cifra que superaba el valor del patrimonio de estas entidades en 1998 —\$1,8 billones— (Cuéllar, 2006).³ A este valor habría que sumar el de las capitalizaciones que se hicieron con cargo a aportes de los accionistas. Como consecuencia de esta situación, solo en 2002 los bancos volvieron a mostrar resultados positivos, después de 4 años consecutivos de pérdidas.⁴

LAS ALTAS CORTES Y LA CRISIS

El incremento de los saldos de los créditos y las cuotas mensuales había provocado fuertes reacciones contra el sistema UPAC, así como críticas a la forma en que el Banco de la República calculaba la corrección

¹ Estas cifras fueron suministradas por la Superintendencia Financiera en septiembre de 2004.

² Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

³ Este valor contempla los diferentes costos en que incurrieron las entidades por efecto de la medida de emergencia económica y de las medidas posteriores. Así, incluye: reducción de la rentabilidad debida al cambio de cartera por Títulos de Tesorería (TES), constitución de Títulos de Reducción de Deuda, cambio en la fórmula de la corrección monetaria, introducción de topes a la tasa de interés de los créditos, alivios de la medida de emergencia económica, condonación de intereses de mora y de honorarios y obligación de recibir los bienes dados en pago.

⁴ Para una discusión adicional sobre la crisis del sector financiero durante la Administración Pastrana Arango, véanse en el capítulo "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango" la sección "La superación de la crisis financiera" (págs. 223-226), y en el capítulo "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango", la sección "La reapertura de los mercados financieros (págs. 270-274) (N. de los Eds.).

monetaria, que desde 1994 estaba ligada exclusivamente a un porcentaje de la tasa DTF. De ahí que fueran presentadas ante el Consejo de Estado y la Corte Constitucional varias demandas que intentaban eliminar la fórmula de la UPAC —la relación entre la tasa DTF y la corrección monetaria—.

Lo que en el fondo se cuestionaba era el hecho de haber adoptado como única referencia la tasa DTF. Así, en primer lugar, el Consejo de Estado declaró la nulidad del artículo 1 de la Resolución 18 de 1995 del Banco de la República, que fue la que vinculó de forma definitiva el cálculo de la corrección monetaria al 74% de la tasa DTF.

Posteriormente, se presentó una demanda al artículo 16, literal f, de la Ley 31 de 1992, que establecía que la corrección monetaria debía calcularse de manera que reflejara los movimientos de las tasas de interés. La demanda se sustentó en el argumento de que incluir la variación de las tasas de interés de la economía en el cálculo de la UPAC conlleva un encarecimiento del costo de los créditos que afecta de manera especial a los deudores de menores ingresos y genera sistemas inadecuados de financiación de la vivienda a largo plazo. En su fallo, la Corte Constitucional (Sentencia C-383/99) consideró que incluir el DTF como elemento único en la fórmula de cálculo de la corrección monetaria afectaba el derecho a la vivienda digna en los casos en que las tasas de interés superaban el Índice de Precios al Consumidor (IPC), por lo que podía ser un elemento para tener en cuenta, pero no el único. Adicionalmente, la sentencia consideró que el Congreso de la República había invadido la autonomía otorgada por la Constitución al Banco de la República, al expedir una ley con instrucciones sobre el cálculo de la corrección monetaria (Sentencia C-383/99).

En materia de préstamos, la Corte aceptó en esta sentencia que, en general, son válidos los mecanismos orientados a mantener el poder adquisitivo del dinero, pero censuró que para ese fin se utilicen como referencia las tasas de interés, porque de esa manera se pierde el equilibrio que se busca mantener frente a la inflación. Dice la sentencia:

A juicio de la Corte, al incluir como factor de la actualización del valor de la deuda el de la variación de las tasas de interés en la economía, se incurre en un desbordamiento de la obligación inicial, pues así resulta que aquella se aumenta no solo para conservar el mismo poder adquisitivo, sino con un

excedente que, por ello, destruye el equilibrio entre lo que se debía inicialmente y lo que se paga efectivamente, que, precisamente por esa razón, aparece como contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del Derecho, es decir opuesto a la “vigencia de un orden justo”, como lo ordena el artículo 2 de la Constitución. (Sentencia C-383/99, numeral 4.7)

Así, la Corte declaró inexecutable el aparte de la Ley 31 de 1992, numeral f, que decía “procurando que esta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”.

La caída de la UPAC

Cuando nació el sistema en 1972, la UPAC se calculaba de acuerdo con la variación promedio del IPC —costo de vida— del último trimestre. La idea era mantener el poder adquisitivo de la moneda y por eso en un principio la unidad estuvo atada únicamente a la inflación. En total, durante la vigencia del sistema, la fórmula fue reformada veintiuna veces, la última el 14 de mayo de 1999, cuando el Banco de la República determinó que el cálculo se haría teniendo en cuenta el promedio de inflación de los últimos doce meses y el DTF real de largo plazo.

El golpe definitivo al sistema UPAC lo dio la Sentencia C-700 de 1999 de la Corte Constitucional, mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de las normas que regían el sistema, incluidos los decretos expedidos en 1972, que habían servido como fundamento para su existencia y funcionamiento.

Conviene aclarar que los decretos del sistema UPAC ya no existían como tales, dado que habían sido incorporados al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que fue el resultado de compilar en una sola norma todas las disposiciones vigentes relacionadas con el sistema financiero. Este estatuto estaba constituido inicialmente por el Decreto 1730 de 1991 y el Decreto 663 de 1993, de manera que lo que la Corte revisó fueron las disposiciones pertinentes al sistema UPAC que estaban dentro de estas normas.

La Corte se ocupó, al estudiar la demanda, de verificar si el Gobierno había cumplido con su obligación de presentar el correspondiente proyecto de ley, y encontró que lo había hecho extemporáneamente. Solo el 5 de agosto de 1992 el Gobierno presentó el proyecto, cuyo trámite culminó con la expedición de la Ley 35 de 1993, relacionada

con el sector financiero. Además de extemporáneas, las disposiciones de la ley no hacían referencia específica a la UPAC, por lo que el sistema se quedó sin un marco que lo sustentara en los términos de la Constitución de 1991. En otras palabras, tales normas, inicialmente ajustadas a la Constitución de 1886, perdían vigencia porque se habían convertido en inconstitucionales por no haberse tramitado oportunamente la ley marco exigida en los artículos transitorios 49 y 50, como lo declaró la Corte.

No obstante, para prevenir el vacío que produciría la desaparición de la UPAC del ordenamiento jurídico, la Corte le otorgó a su decisión efectos ultraactivos, esto es, permitió que las normas continuaran vigentes hasta el mes de julio de 2000 o hasta que el Congreso expidiera una ley marco que regulara un sistema de financiación de vivienda de largo plazo, lo que se produjo en diciembre de 1999 con la Ley 546.⁵

La caída de la capitalización de intereses

En el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero sobrevivía el artículo 121 (Decreto 663 de 1993), que autorizaba acordar sistemas de amortización con capitalización de intereses en los créditos a mediano y largo plazo. Ese artículo fue atacado con el argumento de que la capitalización de intereses en la financiación de vivienda hacía impagables los créditos y vulneraba, por lo tanto, el derecho a la vivienda digna.

En la Sentencia C-747 del 6 de octubre de 1999, la Corte explicó que la capitalización de intereses por sí misma no es inconstitucional, salvo cuando se trate de créditos de vivienda, en los cuales tal capitalización no permite la existencia de un sistema adecuado de financiación a largo plazo y, por ende, no garantiza el derecho a la vivienda digna.

LAS ACCIONES DEL GOBIERNO PASTRANA

La política de vivienda del Gobierno de Andrés Pastrana estuvo altamente influenciada por la necesidad de resolver tres grandes problemas: los importantes desequilibrios macroeconómicos generados por

⁵ Para una discusión adicional sobre la caída de la UPAC, véase en el capítulo "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango", la sección "De la UPAC a la UVR" (págs. 263-265) (N. de los Eds.).

las crisis internacionales y su impacto en los sectores constructor y financiero; el colapso del sistema de financiación de vivienda vigente en el país por más de veinticinco años; y las consecuencias del terremoto del Eje Cafetero a comienzos de 1999.⁶

La declaración de estado de emergencia

Para evitar el desmoronamiento del sector financiero y la pérdida de confianza del público, así como para proteger los recursos de los ahorradores y aliviar la situación de los deudores de vivienda, en noviembre de 1998 el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2330, declaró el estado de emergencia económica y social.

En veinticuatro horas, lapso en el que se declaró el estado de emergencia económica, el Gobierno expidió el Decreto 2331 del 16 de noviembre de 1998, por medio del cual se adoptaron diversas medidas para conjurar la crisis y en especial para fortalecer las entidades del sector solidario, proteger a los ahorradores, fortalecer las entidades financieras, dotar de recursos al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) y otorgar alivios a los deudores de créditos de vivienda.

En relación con este último aspecto, el Decreto 2331 de 1998 dispuso unas líneas de crédito para aliviar la situación de los deudores, las cuales fueron financiadas con cargo a un gravamen temporal de dos por mil sobre las transacciones del sistema financiero. Su aplicación implicó una reducción de las tasas de interés durante seis meses y el otorgamiento de créditos a tasa subsidiada, con un costo de \$600.000 millones (Cuéllar, 2006, pág. 37). El objetivo fue financiar el mayor valor que habían alcanzado los créditos por el incremento de la corrección monetaria. Fogafín concedía los préstamos a una tasa referida a la inflación, suma que se aplicaba como un abono a los créditos con la CAV. Los recursos provenientes del Fondo para este programa ascendieron a \$757.000 millones.

Como las obligaciones de muchos deudores habían superado el valor de la vivienda, el Decreto 2231 obligó a las entidades financieras a recibir las viviendas en dación en pago cuando se presentara esa situación. Además, dispuso varias medidas orientadas a proteger

⁶ Para un tratamiento detallado de la crisis generada por el terremoto del Eje Cafetero, véase el capítulo "La maravillosa experiencia del Forec" (págs. 395-411) (N. de los Eds.).

a los deudores como, por ejemplo, establecer que en los créditos de vivienda no se podían cobrar intereses de mora en cuantía superior a 1,5 veces el interés bancario corriente —que es el límite que hoy rige para todos los créditos— y prohibir que se cobraran honorarios por la gestión de cobranza realizada antes del proceso judicial. Para dar soporte a estas medidas económicas, el Gobierno ordenó la contribución del dos por mil sobre las operaciones bancarias e interbancarias, medida que tuvo repercusiones negativas para el sector financiero porque aumentó sus costos de intermediación.

Al examinar la constitucionalidad de la emergencia, la Corte Constitucional desestimó varios de los argumentos invocados por el Gobierno por no encontrarlos determinantes ni imposibles de solucionar a través de las facultades ordinarias, pero respaldó la declaratoria de la emergencia en relación con las personas y sectores materialmente afectados por las circunstancias críticas, es decir, en relación con los deudores individuales del sistema UPAC; con el sector de las organizaciones solidarias que desarrollaban actividades de ahorro y crédito; y con las instituciones financieras de carácter oficial, respecto de las cuales la medida se declaró exequible.

La Ley de Vivienda

Por iniciativa del Gobierno Nacional, el 23 de diciembre de 1999 el Congreso expidió la Ley 546, que fijó las condiciones a las que en adelante debían sujetarse los créditos de vivienda tras los fallos de la Corte Constitucional sobre la materia. La ley acogió, por supuesto, la premisa básica definida por la Corte, esto es, la indexación de las obligaciones exclusivamente a la inflación —con este propósito se adoptó la Unidad de Valor Real (UVR) y se prohibió capitalizar intereses—.

Así mismo, la Ley 546 exigió que la primera cuota de los créditos no superara un determinado porcentaje del ingreso de los deudores —posteriormente este porcentaje fue fijado por el Gobierno en el 30%—, estableció plazos de financiación no inferiores a 5 años ni superiores a 30, permitió los prepagos en cualquier momento, exigió que los sistemas de amortización fueran expresamente autorizados por la Superintendencia Bancaria y revivió los porcentajes máximos de financiación —70% del valor del inmueble, u 80% si se trata de vivienda de interés social—.

En cuanto a las tasas de interés que se pueden cobrar en los créditos hipotecarios, estableció que estas fueran fijas durante la vigencia de la obligación —a menos que se pactaran reducciones entre las partes— y que no podrían capitalizarse los intereses.

La ley también se ocupó de algunos mecanismos de consecución de recursos que podían usar las entidades dedicadas al crédito hipotecario, con lo cual buscó equilibrar los plazos entre las captaciones y los préstamos. En este sentido, autorizó la emisión de bonos hipotecarios, instrumentos diseñados para tener plazos similares a los de los créditos y que deben cancelarse con los recursos provenientes de los pagos de los deudores. Adicionalmente, concibió la existencia de sociedades especializadas en la titularización de cartera hipotecaria. Estas fueron las bases para que los ahora bancos hipotecarios privados y la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) constituyeran la Titularizadora Colombiana, la primera del país.

Es importante destacar, además, que la Ley 546 previó la reliquidación de los créditos de vivienda que se encontraran vigentes a 31 de diciembre de 1999. Para efectuarla, se calculó cuál habría sido el comportamiento del crédito desde el 1 de enero de 1993 con una UVR atada a la inflación. El saldo que arrojó ese ejercicio al 31 de diciembre de 1999 se comparó con el que el crédito tenía realmente a esa fecha, y la diferencia se abonó al capital. De esta manera, las obligaciones disminuyeron, en mayor o menor grado, dependiendo de la fecha en que el crédito hubiera sido desembolsado. Los recursos para otorgar este nuevo alivio fueron entregados por el Gobierno, aunque buena parte provino de una inversión forzosa que la misma Ley 546 estableció a cargo de todas las entidades del sector financiero.

En la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, la Corte Constitucional consideró que la ley se ajustaba a la Constitución. Sin embargo, reafirmó su línea de pensamiento en relación con el sistema de financiación de vivienda y exigió que la tasa de interés de estos créditos fuera la más baja del mercado. Con tal fin, instruyó a la Junta Directiva del Banco de la República para que, con base en información de la Superintendencia Bancaria, señalara límites a las tasas de interés para créditos de vivienda. La Junta del Emisor cumplió con este encargo mediante las Resoluciones 14 y 20 del año 2000, esta última sobre créditos para vivienda de interés social. Así, se estableció como tasa máxima el 13,1%

anual mes vencido y el 11% para vivienda de interés social, para los créditos indexados a la corrección monetaria. Para los préstamos en pesos, la tasa estaba compuesta por la variación de la UVR de los últimos 12 meses más el *spread* fijado para los préstamos en UVR, según fueran para VIS o no VIS. Desde la promulgación de la sentencia, los topes han sido modificados solo en una ocasión, en 2006, cuando se redujo el máximo para vivienda diferente a interés social a 12,7% efectivo anual, adicionales a la UVR (Banco de la República, 2006).

La creación de la UVR

En un principio, la Unidad de Valor Real (UVR) no tuvo relación directa con la vivienda, pues había sido creada para garantizarles a los inversionistas en Títulos del Gobierno (TES) un rendimiento real de sus recursos (Decreto 856 de 1999).

Cuando se empezó a tramitar en el Congreso el proyecto de ley que dio origen al nuevo sistema de financiación de vivienda, se encontró que la UVR era la unidad ideal para sustituir a la UPAC porque, para calcularla, se tenía en cuenta únicamente la inflación, característica que respondía a los requerimientos de las sentencias judiciales.

Así, la UVR quedó incluida en la Ley 546 de 1999 (artículo 38) como mecanismo de indexación de las obligaciones. Simultáneamente, la ley ordenó que todos los saldos —tanto de créditos como de ahorros— denominados en UPAC pasaran a expresarse en UVR a partir del 31 de diciembre de 1999, día en que se le asignó un valor de \$103,3236. En el caso de los créditos hipotecarios, la ley otorgó un plazo de 3 meses para que las entidades financieras hicieran la correspondiente reliquidación.

Otras medidas para enfrentar la crisis

En la segunda mitad del Gobierno Pastrana, frente a la postración en que continuaba el sector de la construcción, se implementaron nuevas medidas para reactivarlo. A mediados de agosto de 2001, los Ministerios de Desarrollo Económico y de Hacienda firmaron con la Cámara Colombiana para la Construcción (Camacol) y con el ICAV el Acuerdo para la Consolidación de la Vivienda.

Para impulsar el sector se realizaron acuerdos con los grandes productores de materiales de construcción, en tanto que para estimular

la construcción de vivienda de interés social se estableció la devolución a los constructores de VIS del IVA pagado por los insumos, estímulo que en los últimos años ha demostrado sus bondades al compensar en parte la baja rentabilidad asociada a esa clase de proyectos.

Así mismo, el Gobierno Nacional reglamentó las cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC), de manera que las sumas que los trabajadores depositaran en dichas cuentas, hasta por un máximo del 30% de su ingreso laboral, no hicieran parte de la base aplicable a la retención en la fuente y fueran consideradas como un ingreso no constitutivo de renta o de ganancia ocasional. De esta manera, se ideó un beneficio tributario para los estratos medios y altos de la población, siempre y cuando los recursos retirados de dichas cuentas se dediquen exclusivamente a la adquisición de vivienda financiada por entidades vigiladas por el Gobierno.

Adicionalmente, se acordó crear en el Fondo Nacional de Garantías una garantía por los primeros 5 años de vigencia de la obligación para cubrir hasta el 70% de la pérdida esperada de los créditos de vivienda social. Por último, se anticipó para 2001 la convocatoria de subsidios del año 2002, que se otorgarían únicamente a los postulantes de las ciudades capitales, en proporción a su población, con el fin de reactivar la vivienda social en los grandes centros urbanos.

De igual manera, se crearon otros incentivos tributarios a la oferta de crédito y de VIS. En el primer caso, la Ley 546 de 1999 estableció dos exenciones tributarias de carácter transitorio, una para incentivar la captación de recursos de largo plazo y otra para promover la colocación de créditos de VIS, cuyos ingresos no constituirían ingresos gravables. Por su parte, para estimular la construcción de VIS, en el año 2000 se implementó la devolución o compensación del IVA por la adquisición de materiales para este tipo de vivienda (Ley 633).

El desastre del Eje Cafetero

Otro hecho que marcó la orientación de la política habitacional durante la Administración Pastrana fue el desastre ocasionado por el terremoto en el Eje Cafetero a comienzos de 1999. Para la rehabilitación de la zona fue necesario desarrollar un plan especial, ejecutado por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social de la Región del Eje Cafetero (Forec), el cual tuvo como base un modelo descentralizado que

garantizaba transparencia en el manejo de los recursos, puesto que no había intermediarios.

En este proceso la participación de la comunidad fue determinante en la selección de sus hogares, que se hizo a través del mecanismo de vitrina inmobiliaria, así como la presencia de las ONG, para vigilar el desarrollo de las obras y el manejo de los recursos. El sistema de vitrina inmobiliaria puso a los constructores a competir en costos y calidad y les ofreció a los compradores una variada oferta. Al menos veinticinco mil hogares pudieron utilizar sus subsidios escogiendo la solución que más se adaptaba a sus gustos y necesidades.

En total, en la reconstrucción de viviendas de la zona se invirtieron cerca de \$800.000 millones, que beneficiaron a cerca de 127.000 familias. Ese monto equivale al 35% de los subsidios otorgados en todo el país durante el cuatrienio. En la zona del desastre, 13.000 familias que antes del terremoto eran arrendatarias pasaron a tener vivienda propia, y otras 14.000 que vivían en áreas de alto riesgo fueron reubicadas (Pastrana, 2002, pág. 25). Especialmente valiosa fue la reconstrucción de centros educativos y recreativos, instalaciones públicas, oficinas, iglesias y centros de salud en toda la región afectada.

Para el Banco Mundial, "[...] el modelo puesto al servicio de la reconstrucción del Eje Cafetero es ejemplar. Digno de replicarse en situaciones similares en otros países; digno también de explorarse como un nuevo mecanismo de intervención pública que potencia el rol del Estado y las capacidades de los otros actores" (Lafourcade, 2002, pág. 18).

La política de vivienda

En la primera etapa de gobierno, la política de vivienda se orientó por criterios estrictamente sociales, como quedó consignado en el Plan de Desarrollo *Cambio para construir la paz* (DNP y Presidencia de la República, 1998). Según este plan, en efecto, el objetivo principal de esa política era mejorar las condiciones de calidad de vida de los más pobres, redistribuyendo recursos a través de los subsidios y apoyando inversiones que favorecieran al sector de la construcción, como factor fundamental para la recuperación de la paz nacional. Esta política dio preferencia a soluciones de vivienda de costo mínimo, con un esquema progresivo de subsidio. Se revivió así el sistema de ahorro programado, especialmente en las zonas urbanas donde existía mayor demanda.

El Decreto 2620 de 2000 estableció los principios generales para la asignación de subsidios. Se propuso un sistema de subsidio eficiente y de fácil acceso para los hogares, que incrementó el número y el valor de las ayudas estatales para VIS. De esta manera, con relación al periodo 1991-1998, durante la Administración del presidente Andrés Pastrana el valor promedio del subsidio familiar de vivienda se incrementó en 62% en términos reales y el número anual de subsidios para adquisición aumentó 40% (DNP, 2002, pág. 2).

En este periodo, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) asignó \$589.000 millones, representados en 90.000 subsidios, mientras que las cajas de compensación familiar, la Caja Promotora de Vivienda Militar, el Fondo Nacional del Ahorro y la Caja Agraria adjudicaron alrededor de 168.000 millones (DNP, 2002, pág. 4). Así, la meta de 242.000 soluciones de vivienda de interés social trazada por el Gobierno para el periodo 1998-2002 se cumplió con los 258.000 subsidios otorgados por esas entidades.

RESULTADOS

Pese a que en términos absolutos no se podría hablar de la reactivación del sector de la construcción al finalizar la Administración de Andrés Pastrana Arango, sí es posible afirmar que las medidas adoptadas en el marco de la peor crisis económica vivida por el país desde el primer tercio del siglo XX, por una parte frenaron la rápida caída de ese sector y, por otra, sirvieron como cimientos para el posterior periodo de crecimiento.

Durante el año 2001 el PIB de edificaciones —en el IV trimestre— ya estaba creciendo al 9% anual; se reanudaron algunas obras paralizadas a causa de la recesión y, según cifras del DANE, se culminaron cerca de 700.000 metros cuadrados más que en el año precedente, además de que el área aprobada para vivienda aumentó 12%, jalonada por las edificaciones destinadas a estratos medios y altos.⁷ Según cifras del ICAV, ese año hubo un crecimiento de los créditos para financiación de

⁷ Esta información fue tomada de la página web del DANE (www.dane.gov.co —indicadores de construcción: licencias de construcción—).

vivienda del 33%,⁸ lo que contrarrestó la caída que se venía registrando desde la época de la crisis; y los indicadores de riesgo del sistema financiero mejoraron, de manera que en general se logró un repunte que se hizo evidente cuando los balances de las entidades del sistema reportaron resultados positivos después de 3 años de pérdidas.⁹

Finalmente, además de estos hechos concretos, cuando se habla de la creación de los cimientos para el crecimiento futuro no se pueden olvidar elementos importantes que cambiaron la dinámica de la actividad y que permiten un crecimiento más sano y estable. Cabe destacar que el esquema de negocio de los constructores se modificó y la industria adoptó un sistema de preventa de inmuebles en el que se pasó de construir para vender a vender para construir. Las ventajas de este sistema se pudieron apreciar en la reciente crisis económica, cuando el sector mostró su capacidad de adaptarse rápidamente a las condiciones de la demanda, ajustando la oferta disponible. Igual conclusión puede desprenderse de la solidez probada del sistema financiero, que, gracias a una regulación más sólida y a un manejo prudente, también sorteó de forma exitosa las turbulencias atravesadas recientemente por la economía mundial.

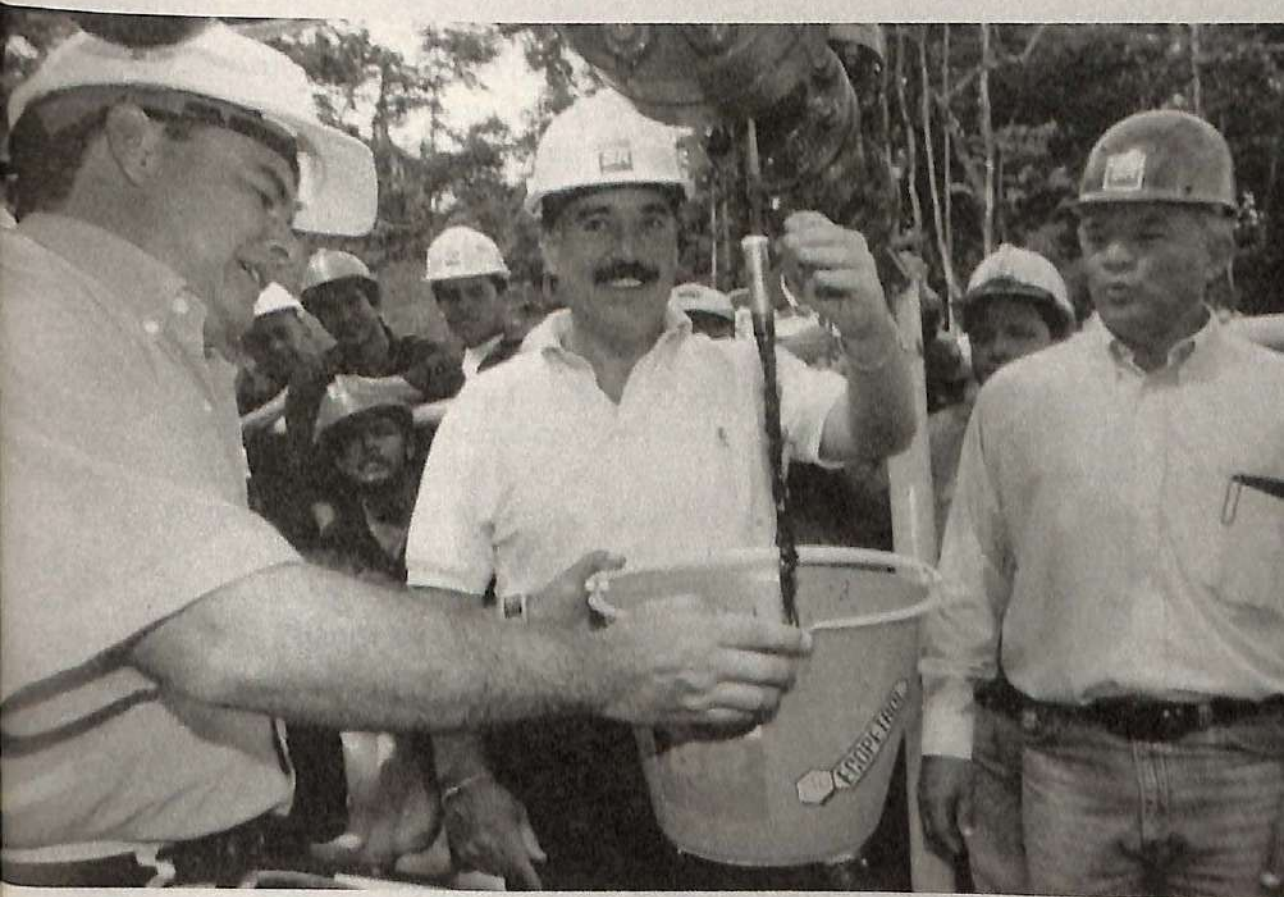
REFERENCIAS

- Artencia, A. y Umaña, H. (2003). *Crisis de las cooperativas con actividad financiera 1996-1998*. Bogotá: Superintendencia Financiera de Colombia. Disponible en: <http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/80web/archivos/AlvaroAtencia.pdf>
- Banco de la República (2006). *Boletín 034*. Resolución Externa 8, 25 de agosto. Disponible en: [http://www.banrep.gov.co/documentos/reglamentacion/cambiaria/2006/Bol%2034%20\(2006\)%20ResExt8.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/reglamentacion/cambiaria/2006/Bol%2034%20(2006)%20ResExt8.pdf)
- Corte Constitucional (1999a). Sentencia C-383/99. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-383-99.htm>

⁸ Esta información fue tomada de la página web de Asobancaria (www.asobancaria.com —estadísticas de crédito hipotecario—).

⁹ Esta información fue tomada de la página web de la Superintendencia Financiera de Colombia (www.superfinanciera.gov.co —información financiera mensual: principales indicadores—).

- Corte Constitucional (1999b). Sentencia C-700/99. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-700-99.htm>
- Corte Constitucional (1999c). Sentencia C-747/99. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-747-99.htm>
- Corte Constitucional (2000). Sentencia C-955/00. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-955-00.htm>
- Coyuntura Económica* (1999, diciembre). Análisis coyuntural. *Coyuntura Económica*, 29 (4), 49-72.
- Cuéllar, M. M. (2006). *¿A la vivienda quién la ronda?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dinero (1999, 22 de octubre). Vivienda para el futuro. Disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impres/finanzas/articulo/vivienda-para-futuro/12521>
- DNP (2002, julio). *Documento Conpes 3178. Evaluación del programa del subsidio familiar de vivienda de interés social, 1999-2002*. Bogotá: DNP.
- DNP y Presidencia de la República (1998, noviembre). *Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002*. Bogotá: DNP / Presidencia de la República.
- Lafourcade, O. (2002). Eje Cafetero, modelo de reconstrucción. En: DNP y PNUD (eds.), *El resurgir del Eje Cafetero. Lecciones de reconstrucción física y social*. Bogotá: DNP / PNUD.
- Pastrana, A. (2002). Oportunidad de progreso y desarrollo social. En: DNP y PNUD (eds.), *El resurgir del Eje Cafetero. Lecciones de reconstrucción física y social*. Bogotá: DNP / PNUD.
- Pizano, E. (2005). *Del UPAC a la UVR. Vivienda en Colombia 1970-2005*. Bogotá: Unión Gráfica Ltda.
- Semana* (1999, 13 de agosto). La subasta del siglo. Disponible en: <http://www.semana.com/economia/subasta-del-siglo/37966-3.aspx>
- Superintendencia Financiera de Colombia (1999). *Boletín jurídico 06 de 1999*. Disponible en: <http://www.superfinanciera.gov.co/juridico/bj9906-05.htm>



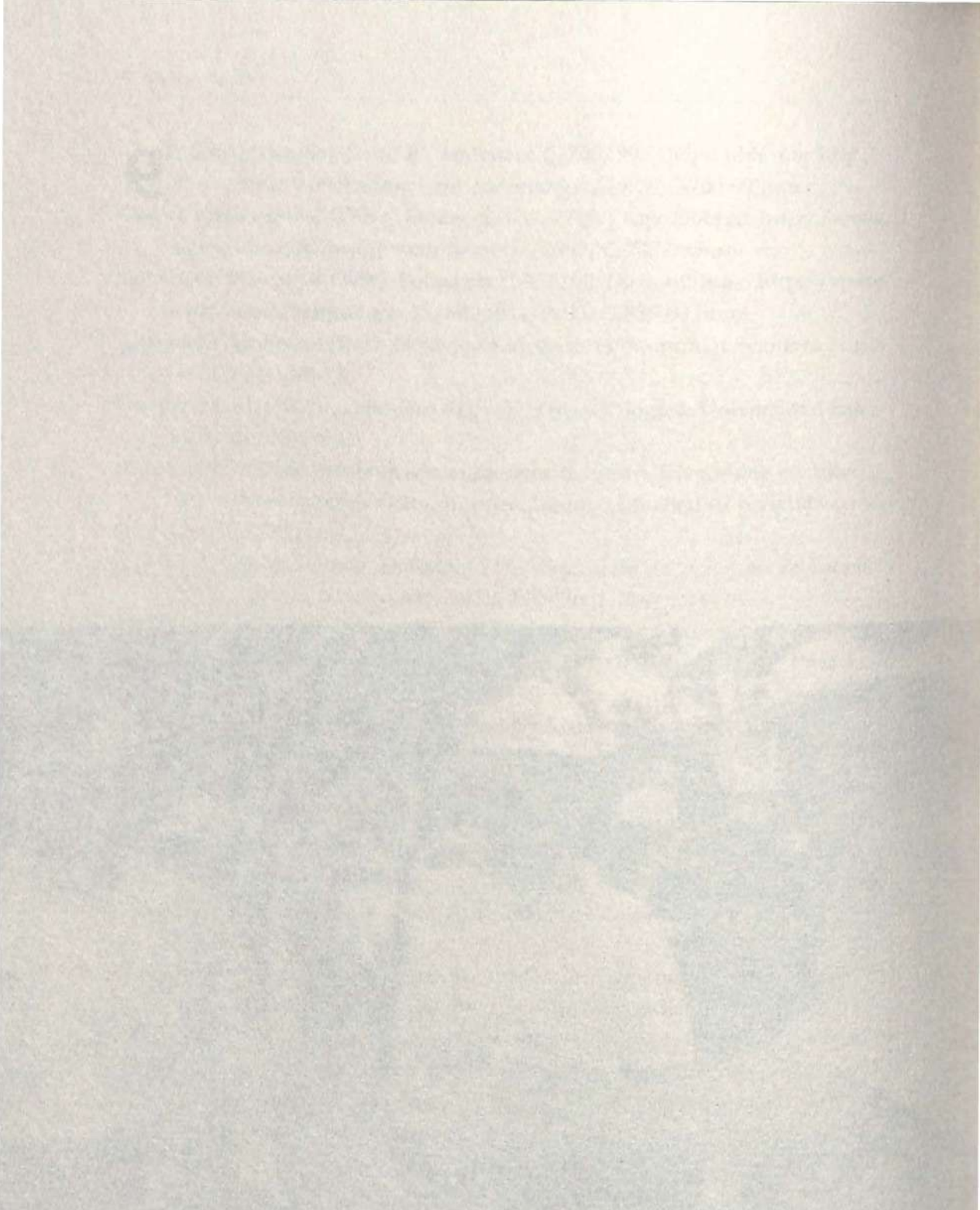


Foto portadilla:

Andrés Pastrana abriendo la llave del pozo Guando. Boquerón (Cundinamarca), julio de 2000.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

ENERGÍA: CAMBIO DE RUMBO EN UN ENTORNO ADVERSO

CARLOS CABALLERO ARGÁEZ

La Administración del presidente Andrés Pastrana Arango fue especialmente dinámica en el área de la energía. Le correspondió, en muy complejas circunstancias económicas, políticas y de seguridad interna, adoptar medidas de política pública no solo para evitar la pérdida de la autosuficiencia en materia de petróleo, sino para enfrentar el resquebrajamiento del modelo de provisión de electricidad adoptado en 1994, una vez expedidas las leyes de electricidad y servicios públicos al amparo de la Constitución de 1991.

El Gobierno Pastrana corrigió tendencias, culminó procesos que venían del pasado, actuó con sentido de futuro e innovó en muchos aspectos. Llevó a cabo la venta de la participación de la nación en el proyecto carbonífero Cerrejón Zona Norte y la democratización de la propiedad accionaria de la empresa Interconexión Eléctrica S. A. (ISA). Además, cambió la manera en la cual se establecían las regalías petroleras y, girando en contra de la popularidad presidencial, modificó en buena hora el mecanismo de fijación del precio de la gasolina. Acciones todas estas que han mostrado su bondad con el paso del tiempo.

No es de extrañar, por lo tanto, que el periodo presidencial se hubiera caracterizado por la intensidad y la pugnacidad del debate público, tanto en el Congreso Nacional como en los escenarios regionales y en los medios de comunicación. Con todo, en medio de la peor

crisis económica del siglo XX —en 1999 el Producto Interno Bruto (PIB) colombiano se contrajo en 4,3%—; de una grave situación de orden público que afectaba la infraestructura energética —se presentó un pico en los ataques contra las torres de transmisión de energía y los oleoductos—; y de un ambiente político y social enrarecido, el Gobierno no solo enfrentó con éxito los problemas diarios en el sector de la energía, sino que contribuyó a sentar unas bases firmes para su desarrollo en los inicios del siglo XXI.

En este capítulo se repasa la acción del Gobierno de Andrés Pastrana en los diferentes aspectos de la provisión de energía y la actividad minera en el país. Antes de entrar en el detalle sectorial se examina el entorno económico en el cual dichas acciones se desarrollaron.

LA PEOR DE LAS CRISIS ECONÓMICAS: 1998-2002

Al iniciarse la Administración Pastrana Arango la economía colombiana atravesaba un profundo desequilibrio como consecuencia de los excesos de gasto público y privado que habían tenido lugar a lo largo de los años noventa, particularmente en el cuatrienio anterior.¹ El déficit de la balanza de pagos y el déficit fiscal eran muy elevados y para su financiamiento se dependía por completo de los ingresos de divisas provenientes del exterior tanto en la forma de créditos como de inversión. Con un agravante adicional: el sector privado se encontraba también fuertemente endeudado en el interior, lo mismo que los hogares colombianos que habían obtenido crédito hipotecario en el sistema de valor constante (UPAC), cuya tasa de interés se ataba a la de la captación de depósitos bancarios a tres meses.²

A todas estas, América Latina y Colombia fueron objeto de dos choques externos a lo largo de 1998. El primero tuvo lugar como consecuencia de la crisis asiática de finales de 1997 y deterioró rápidamente

¹ En un libro reciente, Miguel Urrutia, gerente general del Banco de la República en esa época, afirma textualmente: "El periodo presidencial de 1998-2002 recibió un país con unas finanzas públicas deterioradas, además de una fuerte recesión que afectó considerablemente los ingresos tributarios y una crisis financiera que demandaba recursos de manera urgente" (Urrutia y Llano, 2012, pág. 76).

² Sobre la UPAC (y su remplazo por la UVR) durante la Administración Pastrana, véanse en el capítulo "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango" la sección "De la UPAC a la UVR" (págs. 263-265), y en el capítulo "La vivienda en el Gobierno de Andrés Pastrana Arango: caso exitoso de política en medio de la crisis", la sección "La caída de la UPAC" (págs. 298-299) (N. de los Eds.).

los términos de intercambio: los precios internacionales de los principales productos básicos descendieron a niveles históricamente bajos. El segundo, pocos días después de la posesión del presidente Pastrana, fue la declaración de moratoria de la deuda externa de Rusia, que tomó por sorpresa al mundo financiero y generó un cambio abrupto en las expectativas de los inversionistas. Colombia, entonces, no solo sufría

[...] una caída del ingreso por las condiciones internacionales adversas sino que al Gobierno se le hacía más difícil conseguir recursos en el exterior, se le encarecía el pago de su deuda externa y los inversionistas extranjeros comenzaban a ser cada vez más exigentes y a retirar sus inversiones de las economías más propensas a sufrir crisis cambiarias o financieras. (Banco de la República, 1999, pág. 11)

Se desató entonces una profunda crisis económica y financiera. El crédito externo se cerró —la prima de riesgo de los bonos colombianos en el exterior subió rápidamente más de siete puntos porcentuales—, lo que forzosamente implicó un ataque cambiario contra el peso y, debido a la existencia de un esquema de banda cambiaria, el Banco de la República se vio obligado a vender divisas a una tasa de cambio fija. Esta situación, automáticamente, condujo a una restricción de la oferta monetaria y a la elevación de la tasas de interés, lo cual impactó aún más la actividad productiva. El Banco desplazó la banda cambiaria y devaluó en septiembre de 1998, pero el problema continuó, lo que creó incertidumbre y expectativas de devaluación. Finalmente, este problema llevó a la eliminación definitiva de la banda cambiaria en septiembre de 1999 y a su sustitución por un régimen de flotación libre del precio de dólar, en el marco de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).³

La contracción de 4,3% del PIB en 1999 impactó negativamente la demanda de energía eléctrica en el país y la situación financiera de las empresas de generación y de distribución de electricidad. El consumo

³ Para mayores detalles sobre el abandono de la banda cambiaria y el acuerdo con el FMI, véanse en el capítulo "Los grandes retos económicos que afrontó con éxito la Administración Pastrana Arango" la sección "El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y la liberación de la tasa de cambio: ¿por qué se acudió al FMI?" (págs. 213-215), y en el capítulo "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango", la sección "El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional" (págs. 258-262) (N. de los Eds.).

final de energía eléctrica se redujo en 10% en 1999 con respecto al que se había registrado en 1998, con una caída cercana al 18% en el sector industrial y de 4,5% en el residencial (Caballero, 2000, pág. 53 [Anexo Estadístico]). Esta evolución fue muy distinta a la que se esperaba de acuerdo con las proyecciones de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) en 1997, las cuales mostraban un mercado en expansión que auguraba oportunidades importantes para los inversionistas en el sector.

De hecho, a finales de 1999 “el país había experimentado el primer descenso en la demanda de energía de su historia” (Fedesarrollo, 2007, pág. 91). La caída de la producción no fue uniforme en todo el país; en Bogotá, por ejemplo, fue más acentuada, lo que planteaba un serio reto para los inversionistas extranjeros que se habían asociado con la Empresa de Energía de Bogotá en 1997 para prestar los servicios de generación y distribución de energía eléctrica en la ciudad. Algo similar les ocurrió a los inversionistas internacionales que unos días antes del cambio de Gobierno habían adquirido el control de las empresas distribuidoras de energía de la costa caribe.⁴ A la reducción de la demanda habría que sumar el impacto de la contracción económica sobre los hogares por el incremento del desempleo, y las dificultades fiscales del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales, coyuntura que condujo a un incremento en la cartera morosa de las empresas distribuidoras de electricidad, con el efecto consecuente sobre el flujo de caja de las empresas de generación.

El impacto negativo de la crisis económica no se transmitió exclusivamente a través de la demanda de electricidad. Por el cierre del crédito externo y el aumento del margen del riesgo país,⁵ Colombia perdió atractivo para los inversionistas extranjeros en todos los sectores, incluyendo el eléctrico, y las autoridades comenzaron a enfrentar dificultades para cumplir el plan de privatizaciones —contemplado en los cálculos fiscales de la nación y del programa macroeconómico acordado con el FMI—.

⁴ Las ocho electrificadoras de los departamentos de la costa caribe se agruparon en las nuevas empresas Electricaribe y Electrocosta, y al ser estas privatizadas parcialmente, el control accionario pasó a manos del grupo empresarial venezolano dueño de Electricidad de Caracas S. A. En el año 2000, el grupo vendió estas participaciones a la empresa española Unión Fenosa.

⁵ El *riesgo país* es el riesgo promedio de las inversiones realizadas en un país. Únicamente se refiere al riesgo generado por factores específicos del país.

De esta manera, aunque en 1998 y 1999 el Gobierno contrató la asesoría de prestantes bancos de inversión extranjeros y nacionales para proceder a la venta de las distribuidoras de energía eléctrica regionales —conocidas como “las electrificadoras”—, lo mismo que para la venta de la Empresa Colombiana de Generación S. A. (Isagén) y de Interconexión Eléctrica S. A. (ISA), cuando comenzaron los procesos de privatización, hacia finales de 2000, era evidente la dificultad para enajenar estas empresas.

Valga anotar que, a pesar de la mala percepción externa de Colombia, de la pérdida del grado de inversión por parte de las agencias calificadoras de riesgo, y de la crisis política que se presentó en el primer semestre de 2000 —que empujó hacia arriba los márgenes del riesgo país—, en noviembre de ese año fue posible concretar la venta de la participación de la nación en el proyecto carbonífero Cerrejón Zona Norte, lo que podría considerarse una proeza en vista de que a lo largo de todo el año las circunstancias para efectuar una operación de este tipo habían sido muy desfavorables.

EL TERRORISMO

El ataque contra la infraestructura de transporte de energía —torres de transmisión eléctrica y oleoductos— se intensificó a finales de los años noventa y se prolongó a lo largo de la Administración Pastrana Arango.⁶ El problema fue especialmente agudo en 2000 y 2001; en cada uno de estos años fueron dinamitadas más de cuatrocientas torres y colocadas cerca de cien bombas en los oleoductos, la mayoría en el de Caño Limón, cerca de la frontera con Venezuela en Arauca y a Coveñas en la costa caribe.

En el caso de las torres de transmisión, el impacto de las voladuras fue muy complejo. El funcionamiento del sistema eléctrico se distorsionó y dio lugar a alzas en los precios de la electricidad para los consumidores finales. Desde julio de 1998, cuando cedió el fenómeno

⁶ Los ataques contra la infraestructura energética no eran nuevos. Entre julio de 1986 y julio de 1997, Ecopetrol registró más de setecientos atentados contra la infraestructura petrolera (Valenzuela, 1999, pág.108).

de El Niño del año anterior, los precios de la energía comenzaron nuevamente a subir en el mercado mayorista y en la bolsa, en momentos en los cuales se reducía la demanda de electricidad debido a la intensidad de la contracción de la economía.

La causa de esta elevación en los precios fue el terrorismo. Las plantas generadoras de energía eléctrica con costos más bajos —las hidráulicas del oriente antioqueño, por ejemplo— salían de la operación ante la no disponibilidad de la red de transmisión. Era necesario, entonces, despachar energía más costosa, con lo cual se elevaba su precio; el alza se transmitía a los consumidores con un rezago de tres meses. Esta dinámica era especialmente difícil de explicar a los consumidores, quienes, además, enfrentaban la crisis de la producción y del empleo. Como si fuera poco, el año 2000 fue de elecciones regionales y locales, y de la elevación de las tarifas de la energía eléctrica se culpó al Gobierno y no a la guerrilla.

El funcionamiento del sistema eléctrico colombiano sufrió las consecuencias del terrorismo pero resistió el embate. Como lo anotó en su momento un trabajo del Banco Mundial (2004), los ataques terroristas tuvieron el efecto de fragmentar geográficamente el mercado, lo cual creó oportunidades de abuso del poder de mercado de las empresas en algunas regiones. Este fenómeno se agudizó a principios del año 2001 y dio lugar a que la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) dictara medidas que implicaron una intervención en el mercado de energía.

Uno de los logros del Gobierno de la época fue haber impedido dar marcha atrás a las reformas del sector eléctrico emprendidas desde 1992 y, desde luego, haber evitado un racionamiento drástico de la energía eléctrica. La pericia de los ingenieros de ISA pasó todas las pruebas; solo se presentaron cortes de energía por algunas horas en el sistema interconectado nacional durante estos años. Con todo, se vivieron situaciones muy angustiosas, como sucedió cuando voladuras de torres a la salida de la Central Hidroeléctrica de Anchicayá (Valle del Cauca) dejaron sin energía eléctrica a Buenaventura por una semana.

En el caso del petróleo, los ataques a los oleoductos no solamente tuvieron como consecuencia el derrame de crudo y los respectivos daños ecológicos —por los cuales el Gobierno de Venezuela pasó factura al de Colombia—, sino, desde luego, la interrupción de la producción

petrolera y, en ciertos días, del embarque de crudo en puerto por razones de fuerza mayor.⁷

Tanto las voladuras de torres de transmisión eléctrica como las explosiones de los oleoductos impusieron una fuerte exigencia sobre las Fuerzas Armadas colombianas. La reparación de cada torre implicaba que el Ejército entrara en la zona y la limpiara de minas antipersona para que los escuadrones de técnicos de ISA pudieran, a renglón seguido, proceder a su reparación. Estos ataques demandaron, adicionalmente, dedicar personal de las Fuerzas para cuidar centrales eléctricas; estaciones y subestaciones de energía eléctrica; e instalaciones, tanto en los campos petroleros como en las estaciones de bombeo de los oleoductos. El cuidado de esta infraestructura se realizó gracias al incremento del pie de fuerza del Ejército y a la contribución económica directa de las empresas —eléctricas, petroleras y mineras— a las Fuerzas Armadas.

LA URGENCIA DE ENCONTRAR PETRÓLEO

La política petrolera del periodo 1998-2002 estuvo marcada por la urgencia de encontrar petróleo en Colombia y no perder la autosuficiencia del país en esta materia. El presidente Pastrana tuvo absoluta claridad en la importancia de lograr este objetivo en su Gobierno, después de una serie de debates infructuosos sobre el asunto que habían tenido lugar en el periodo presidencial anterior.

La producción de petróleo llegó a su pico más alto en 1999 —con posterioridad a los descubrimientos de Caño Limón (en Arauca) en 1983, de Cusiana en 1989 y de Cupiagua en 1993 (estos dos últimos en el Casanare)—, cuando alcanzó 816.000 barriles por día. Estos campos, casualmente, llegaron ambos a su máximo nivel de producción en 1999 e iniciaron su declinación, en forma rápida, a partir de ese momento. En el año 2000 la producción diaria promedio de petróleo había descendido a 687.000 barriles por día y en 2004, a 530.000 barriles por día.

⁷ En una reunión bilateral entre los Gobiernos de Colombia y de Venezuela que tuvo lugar en Santa Marta en mayo de 2000, el ministro de Petróleos de Venezuela, Alí Rodríguez, me presentó la factura que por US\$14 millones tenía pendiente de pago Ecopetrol con el Gobierno de Venezuela como compensación por el daño causado sobre fuentes de agua venezolanas por los derrames de crudo en Colombia.

Las reservas probadas de petróleo, a su vez, se redujeron de 2478 millones de barriles en 1998 a 1542 millones en 2003 (UPME, 2005, págs. 23-25).

Desde los inicios de la Administración, las autoridades responsables de la energía fueron plenamente conscientes de que la política petrolera del país debería modificarse con miras a incrementar las reservas de petróleo y de que los resultados de ese cambio no se obtendrían sino a mediano plazo. Así se comprueba en el Plan de Desarrollo de la Administración Pastrana, en el cual se estableció contundentemente que era "fundamental reactivar las actividades de exploración y explotación de crudo" (DNP y Presidencia de la República, 1998, pág. 395), por cuanto "para el 2002, en un escenario en que no se presenten nuevos descubrimientos, la relación reservas/demanda indica que las remanentes no alcanzarán a satisfacer la totalidad de la demanda local, siendo necesaria la importación de hidrocarburos para suplir el déficit" (DNP y Presidencia de la República, 1998, pág. 405).

Ahora bien, la exploración en búsqueda de petróleo se había resentido desde principios de la década de los noventa. Los grandes descubrimientos de los años ochenta generaron en el Gobierno y en la opinión pública la percepción de que Colombia se había convertido en un país petrolero y que, por consiguiente, debería incrementarse la participación del Estado en la renta petrolera. Por esta razón, en noviembre de 1989 el Gobierno Barco modificó el esquema que regía el contrato de asociación, bajo el cual la producción se repartía por partes iguales entre Ecopetrol y la compañía asociada, y estableció que esta distribución debería ser "escalonada"; es decir, que a mayor producción del yacimiento, mayor participación del Estado en dicha producción. En casos en que la producción acumulada superara la cifra de 150 millones, la proporción de esta que correspondería a Ecopetrol sería del 70%.⁸ Esta modificación en el contrato de asociación —que no había cambiado entre 1974 y 1989— incrementó la participación del Estado en

⁸ En su libro sobre Ecopetrol, la exministra de Minas y Energía de la Administración Barco, a quien correspondió expedir esta medida, anota con claridad: "Si se examina objetivamente la historia de lo acontecido con posterioridad a Caño Limón, tendrá que aceptarse que muy distintos estamentos de opinión, incluyendo multinacionales petroleras, coincidieron en que el caso de Caño Limón no debería repetirse en Colombia y que era justo y conveniente para el país y la propia industria poner límite a tan manifiesto desequilibrio en el reparto de los beneficios económicos del petróleo. El contrato de asociación colombiano estaba diseñado para campos pequeños y medianos, que son el común de nuestros descubrimientos, pero no para campos grandes como Caño Limón, con reservas recuperables superiores a 1000 millones de barriles de crudo [...]" (Mena de Quevedo, 2007, págs. 133-134).

la renta petrolera — el *government take* —. La estabilidad en esta variable había sido clave para promover la exploración, por cuanto esta “era la que podía definir la atracción de capital para exploración y producción, cuando los demás aspectos de prospectividad y regímenes fiscales fueran similares en países competidores” (Benavides, 2011, pág. 531).

El fracaso de este mecanismo de repartición condujo en 1994 a que la Administración Gaviria modificara el esquema de producción “escalonada” por el llamado Factor R, por cuanto era evidente que el país había perdido competitividad en materia petrolera y se había desincentivado la inversión extranjera y nacional en el sector. Bajo la nueva modalidad, la producción se dividiría entre Ecopetrol y la compañía asociada con base en la rentabilidad del área contratada y no en la producción acumulada. Calcular la rentabilidad de un yacimiento era especialmente complejo, por lo cual la fórmula del reparto fue modificada en varias oportunidades entre 1995 y 1999 (Mena de Quevedo, 2007, págs. 139-161).

Entre 1994 y 1998 se perforaron en promedio 13 pozos por año, mientras en el periodo 1990-1993 habían sido en promedio 32, fenómeno explicado en buena parte por la baja de los precios internacionales del crudo. Por consiguiente, el Gobierno del presidente Pastrana consideró que en la coyuntura de precios y bajo el sistema contractual y fiscal existente, no había suficientes incentivos para que las compañías petroleras realizaran inversión en exploración. La rentabilidad de los proyectos en Colombia era de 17% aproximadamente, mientras que una muestra de países estudiados por el Ministerio de Minas y Energía en 1998 arrojó rentabilidades del 30%. Esto indicaba claramente al Gobierno que “Colombia está en desventaja en relación con países como Argentina, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador y Chile” y que, por consiguiente, “la rentabilidad de los proyectos en Colombia solo es comparable con países como Venezuela y Nigeria, que tienen una mayor prospectividad y por lo tanto un menor riesgo exploratorio” (Venezuela, 1999, pág. 97).

La política petrolera seguida por la Administración Pastrana Arango se centró en la elevación de la rentabilidad petrolera y en la atracción de la inversión extranjera al sector de los hidrocarburos. No solamente se modificó la estructura del contrato de asociación a mediados de 1999, reduciendo a 30% la participación de Ecopetrol —y

manteniendo el Factor R con algunos cambios para aumentar el atractivo del contrato —, sino que se diseñó un esquema de regalías flexible dentro de la ley del Plan de Desarrollo — aprobada por el Congreso en mayo de 1999 — porque se había llegado a la conclusión de que la variable que tenía un mayor impacto sobre la rentabilidad de la explotación petrolera eran las regalías (Valenzuela, 1999, pág. 98). Adicionalmente, en la reforma tributaria aprobada por el Congreso en diciembre de 1998 se incluyeron modificaciones en el régimen de depreciación y amortización de las compañías petroleras, permitiendo la primera en línea recta durante un periodo de cinco años, en lugar de diez, y la segunda en el año en el cual se estableciera que la exploración había resultado fallida (Valenzuela, 1999, pág. 99).

La reforma en el régimen de regalías fue un avance sustantivo. Se estableció que para una producción menor o igual a 5000 barriles diarios la regalía por pagar sería de 5%, mientras que para producciones entre 125.000 y 400.000 barriles diarios sería de 20% y para producciones superiores a 600.000 sería de 25%. Con anterioridad a esta modificación la regalía aplicable era de 20%, independientemente de la producción del campo.

La implantación de esta reforma sufrió tropiezos considerables de naturaleza jurídica a lo largo de la Administración Pastrana, lo que exigió una intensa actividad de los ministros de Minas y Energía en el Congreso Nacional. Primero, la Corte Constitucional declaró inexecutable la ley del Plan de Desarrollo, lo cual obligó al Gobierno a expedir el Plan mediante un decreto-ley, medida que, en octubre de 2000, también fue considerada inconstitucional por la misma Corte. Por fortuna, previendo que este evento pudiera tener lugar, el Gobierno consignó en un proyecto de ley de origen parlamentario sobre regalías, que introducía algunos cambios en la forma de calcular las regalías petroleras y que hacía tránsito en el Congreso, el esquema de regalías flexibles tal y como se había consignado en la ley del Plan de Desarrollo.

Por una mera coincidencia, esta ley fue aprobada por el Congreso en octubre de 2000, de tal manera que, al firmarla de inmediato el presidente, entró en vigencia y no hubo solución de continuidad en el régimen de regalías, lo que hubiera sido muy grave. En el primer semestre de 2001, sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable la nueva ley por vicios en el trámite parlamentario, pero determinó un

plazo de un año durante el cual estaría vigente mientras el Gobierno procedía a presentarla otra vez al Congreso para lograr su aprobación. De tal manera que en las postrimerías de la Administración Pastrana, desempeñándose como ministra de Minas y Energía Luisa Fernanda Lafaurie, el Congreso, después de un debate álgido, aprobó la Ley 756 de 2002. El único cambio relevante con respecto a las leyes anteriores fue elevar la regalía para los pozos pequeños de 5% a 8%.

Con la nueva ley quedó en firme el régimen de regalías, que es el que se encuentra vigente en la actualidad. Para lograrlo se había requerido aprobar tres leyes en el Congreso Nacional: una bajo el impulso del ministro Valenzuela, otra en mi paso por el Ministerio y otra en el de la ministra Lafaurie. En otras palabras, la Ley 756 de 2002 se aprobó después de doce debates en el Congreso, cuatro más que los necesarios para una reforma de la Constitución Nacional.

En gran síntesis, la actividad dirigida a incentivar la exploración en búsqueda de petróleo fue muy intensa en los cuatro años. La Junta Directiva de Ecopetrol, responsable en esa época del diseño y la ejecución de la política petrolera, adoptó múltiples medidas orientadas a alcanzar este objetivo. Por ejemplo, modificó contratos de asociación con la British Petroleum y con la Occidental Petroleum dentro del esquema de intercambio de áreas por mejores términos (*terms for land*) para hacer posible la exploración en los campos de Niscota y Samoré (Boyacá). Las empresas devolvieron áreas a cambio de una mejora en los términos del contrato. Infortunadamente, las abultadas inversiones realizadas por las dos compañías en la exploración de estos campos no dieron resultados positivos, aunque en el prospecto de Samoré — conocido también como Gibraltar — se encontró el gas natural que abastece, hoy en día, a la ciudad de Bucaramanga.

A pesar de los esfuerzos realizados, la exploración petrolera no repuntó. Al parecer, el resto de los países con petróleo mejoraron su competitividad internacional más drásticamente de lo que lo había hecho Colombia. Sin embargo, se fue creando en el entorno la necesidad de introducir cambios aún más profundos en la institucionalidad petrolera del país para evitar la pérdida de la autosuficiencia. Las discusiones en la Junta Directiva de Ecopetrol con respecto a la necesidad de contar con una empresa petrolera más autónoma — que actuara como una verdadera empresa y se deslindara de sus funciones de rectora de la

política petrolera —, lo mismo que sobre el desgaste del contrato de asociación como mecanismo idóneo para estimular la exploración, después de sus sucesivas modificaciones, calaron en el ambiente político nacional y allanaron el camino para efectuar reformas de fondo. El mismo expresidente Alfonso López Michelsen, en cuyo mandato en 1974 se había impulsado la aplicación del contrato de asociación dejando atrás el esquema de la concesión, escribió en 2001 una columna de opinión en *El Tiempo* en la cual planteó que sería prudente “celebrar contratos de concesión, con una razonable regalía para el Estado colombiano y con el gravamen tributario que pagan todas las sociedades, según la legislación colombiana sobre impuesto a la renta”.

La urgencia de encontrar petróleo de la Administración Pastrana sirvió entonces para abrir el camino a los cambios institucionales de 2003 y 2007, que dieron lugar a la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y a la capitalización de Ecopetrol por inversionistas privados. Estas decisiones modificaron radicalmente la operación de la empresa y han conducido a un incremento en la producción petrolera del país, que se encuentra en 2012 nuevamente en los niveles de 1999 y se acerca a un millón de barriles por día.

UNA MEDIDA OPORTUNA, VALEROSA Y EXITOSA: LA LIBERACIÓN DEL PRECIO DE LA GASOLINA

Una de las decisiones más audaces de la Administración Pastrana Arango en el campo de la energía fue la de cambiar la manera en la cual se ajustaba el precio de la gasolina corriente motor y el del diésel, intentando que el precio interno al productor —es decir, el precio de venta de Ecopetrol— reflejara el costo de oportunidad del recurso. El raciocinio fue que el petróleo se podría exportar al precio internacional o utilizar domésticamente para cargar las refinerías y producir combustibles —como la gasolina motor y el diésel— y que, si se vendía en Colombia a un precio inferior al de la paridad externa, el país como un todo incurría en una pérdida económica, por cuanto estaría subsidiando a los consumidores de gasolina y diésel.

La nueva fórmula para ajustar el precio de la gasolina corriente y del diésel tomó como precio de referencia del ingreso al productor el precio internacional de un galón de combustible —precio FOB⁹ en la costa del golfo de México—, al cual se debían adicionar el costo de los fletes y seguros de transporte, así como los demás costos de importación, en particular el arancel (Valenzuela, 1999, págs. 101-102). Es decir, el precio sería aquel que tendría que pagar un consumidor si hubiere necesidad de importar el combustible en caso, por ejemplo, de que se perdiera —como se temía— la autosuficiencia petrolera.

De cierta manera, modificar el mecanismo era prepararse para la eventualidad de la importación y evitar un desangre fiscal de la nación en el futuro —el cual tendría lugar si hubiera un subsidio—. No obstante, esto era muy difícil de explicar a la opinión pública, en particular a los usuarios de automóviles particulares —una minoría de la población—, a los transportadores y a los operadores de las estaciones de *gasolina, quienes verían afectadas sus ventas por el mayor precio del combustible*. Desde el momento de *adopción de la nueva fórmula* se previó, sin embargo, fijar los márgenes de comercialización a lo largo de la cadena de distribución de tal manera que reflejara los costos reales de distribución de combustibles; promover la inversión en la cadena para incrementar la capacidad de abastecimiento; y expandir la red de distribución (Valenzuela, 1999, pág. 104).¹⁰

Tal como lo registró el exministro Valenzuela en sus *Memorias* al Congreso Nacional, uno de los objetivos de modificar el mecanismo de fijación del precio de la gasolina y el diésel fue “lograr una asignación más eficiente de los recursos públicos eliminando un esquema de subsidios de estratos bajos a estratos altos” (1999, pág. 103). Pero este no fue el único objetivo: se trataba, también, de “racionalizar las finanzas de Ecopetrol, buscando la especialización en la exploración para mantener el autoabastecimiento de crudos en el país y una mejor asignación de

⁹ FOB (*Free on Board*) es una cláusula de comercio internacional que rige las transacciones en las que los productos son transportados en barco. El FOB de un producto es el precio que tiene al ser embarcado en el puerto de salida —donde el expedidor pone a bordo el producto, que entonces está libre por todo concepto relacionado con los gastos de transporte hasta la borda, y el destinatario debe asumir los costos relacionados con el seguro y el flete—.

¹⁰ Es importante anotar que en 1999 el consumo de combustibles líquidos cayó fundamentalmente como consecuencia de la profunda recesión económica. El impacto de la medida se calculó en 0,32% para el primer trimestre de 1999, en razón de que la elevación de los precios en los 3 meses fue inferior a la que habría tenido lugar de hacerse un solo ajuste anual, como se había hecho el año inmediatamente anterior (Valenzuela, 1999, pág. 91).

los recursos públicos [...] y romper con uno de los principales indexadores de la inflación en Colombia" (pág. 103). En cuanto al primero de estos objetivos, Ecopetrol había destinado en los últimos 5 años recursos que superaron US\$2351 millones —que equivalían en diciembre 31 de 1998 a más de \$3,6 billones—, lo cual había traído consigo el debilitamiento financiero de la empresa y un menor flujo de ingresos para el Gobierno Central vía impuestos y transferencias de Ecopetrol a la Tesorería Nacional (pág. 102).

La nueva política se implantó a partir de enero de 1999 en una coyuntura en la cual el precio internacional del petróleo era bajo. Implicaba realizar ajustes mensuales en vez de un ajuste anual que fijaba las expectativas de devaluación de los agentes económicos, como venía ocurriendo desde hacía muchos años en Colombia. El alza de los precios de la gasolina en los primeros días del año era, sin duda, uno de los elementos que contribuían a la inercia inflacionaria; a una variación de los precios al consumidor del orden del 20% por año, como la que registró Colombia entre 1974 y la primera mitad de los años noventa. El alza de la gasolina por medio de un decreto anual era utilizada por los agentes económicos para subir todos los precios, cuando, como ocurre en la actualidad, el efecto de un incremento de 10% en el precio de la gasolina da lugar a un aumento de la inflación del orden de 0,6%.

Con esta decisión, el presidente Pastrana giró en contra de su popularidad como gobernante. De hecho, en la parte final de su mandato se quejaba de que a él y a su Gobierno les había tocado "darse todas las pelas", sin tener ninguna clase de reconocimiento político por ello.¹¹ Visto lo logrado con la perspectiva del tiempo, es clarísima la bondad del cambio en la política. En los 12 años que han transcurrido desde la terminación de la Administración Pastrana Arango, la política se mantuvo, a pesar de la elevación nunca esperada en los precios internacionales del petróleo como consecuencia de fenómenos de la geopolítica mundial. Y la inflación en Colombia se ubicó, primero, por debajo del 10%, y en los últimos años osciló en el rango de 2% a 4% anual. Se corrigió, además, un factor de inequidad social y, con seguridad, el impacto de la medida sobre el medio ambiente ha sido positivo.

¹¹ Conversación con el presidente Pastrana a fines del año 2000, cuando yo era su ministro de Minas y Energía.

Pocas veces una política pública logra, a través de un solo instrumento —la fijación del precio de la gasolina y el diésel, en este caso—, objetivos económicos, financieros, sociales y ambientales como los que se han obtenido con el cambio implantado desde enero de 1999, cuando el país enfrentaba la crisis económica más profunda de su historia reciente y el presidente iniciaba conversaciones en búsqueda de la paz con el principal grupo guerrillero.

LOS TROPIEZOS DE LA POLÍTICA DE GAS NATURAL

Desde la segunda mitad de los años ochenta del siglo XX comenzó a ejecutarse una política orientada a masificar el consumo de gas natural. El país contaba con un yacimiento importante de gas natural costa afuera —en La Guajira— capaz de suministrar la mayor parte del gas que se demandaba en el interior. Esta circunstancia dio lugar a la construcción del gasoducto Ballenas-Barranca, que ha sido la columna vertebral del transporte de gas en Colombia, y a sus posteriores ramificaciones hacia el occidente, el oriente y el centro del país. A su turno, los pozos petroleros de Cusiana y Cupiagua resultaron ricos en gas natural, que se utilizaba en el proceso de explotación del crudo, y que, al declinar la producción de este último, estaría disponible para ser tratado y transportado a los centros de consumo.

Al iniciarse el Gobierno del presidente Pastrana en 1998 ya había cedido el impacto del fenómeno de El Niño, que se experimentó durante 1997 y el primer semestre de 1998 y que se enfrentó sin necesidad de racionamientos de energía eléctrica debido a la operación de plantas termoeléctricas con base en gas y en carbón. De hecho, en 1997 y 1998 este segmento, el termoeléctrico, demandó el 50% del gas consumido en el país. La demanda residencial no excedió el 10% de la total, pero se encontraba en expansión.

Los ministros de Minas y Energía de la Administración Pastrana consideramos que era importante para Colombia incrementar la demanda del gas natural y facilitar la exportación del hidrocarburo para, de esta manera, estimular su búsqueda y explotación. No tuvimos éxito en nuestros empeños.

En mi caso, cuando inicié actividades como ministro se estudiaba en la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) una reglamentación sobre el gas que incluía la fijación del precio en “boca de pozo”, lo mismo que las reglas para la exportación. Por esa época, además, se había presentado al Senado un proyecto de ley de origen parlamentario que, en términos prácticos, prohibía la exportación de gas. Yo era de la idea de que el país tenía la oportunidad de convertirse en un productor importante de gas natural y de exportar a los países vecinos e inclusive a los Estados Unidos, lo que justificaba dar la batalla para aprovecharla.

Con mi firma, en abril de 2000 la CREG expidió una resolución sobre precios en “boca de pozo”, producto de un compromiso con los miembros de la CREG. Gracias a esto se mantuvo el precio regulado y se estableció que cuando la capacidad de tratamiento de gas en Cusiana fuera mayor a ciento ochenta millones de pies cúbicos por día se procedería a la liberación. A mí me hubiera gustado, y así lo comenté públicamente, liberar el precio de una vez por todas y no esperar hasta 2005, tal como lo había establecido la CREG unos años atrás.¹²

Unos días más tarde, en conversaciones con el senador Salomón Náder, a quien le había sido asignada la ponencia del proyecto de ley que en el papel pretendía estimular las exportaciones de gas pero que, en la práctica, las prohibía, llegamos a la conclusión de que había que darle un fuerte giro al proyecto para que efectivamente se reglamentara la exportación de gas; el senador, por su parte, propuso la liberación del precio en “boca de pozo” a partir del año 2003 en vez del 2005, como lo había estipulado la CREG anteriormente. Yo acepté, lo cual de inmediato me enfrentó con los miembros de la CREG.

El proyecto hizo su tránsito por el Senado y por la Comisión V de la Cámara en medio de intensas discusiones y se fue simplificando y mejorando. Los debates fueron álgidos por la divergencia de posiciones entre el ministro y los comisionados de la CREG. Al llegar a la plenaria de la Cámara en la última sesión de diciembre de 2000, era evidente que no existía el ambiente propicio para su aprobación por la campaña soterada de desinformación que se había desatado en contra del ministro,

¹² Esto lo dije explícitamente en el discurso de clausura de la Tercera Asamblea Anual de Naturgás, el cual titulé “Señal de partida para el desarrollo de la Industria del gas en Colombia” (Caballero, 2000, págs. 191-196).

con rumores sobre su comportamiento ético alejados de la verdad. Se decía, por ejemplo, que el interés del ministro en la aprobación del proyecto se debía a una relación “especial” con la empresa Texaco, productora de gas en La Guajira junto con Ecopetrol. En estas circunstancias, decidí retirar el proyecto del orden del día de la sesión, dejé claro ante la Cámara en pleno que prefería retirarlo antes de que fuera negado por razones falsas y advertí que “ni el Gobierno, ni mis colaboradores ni yo jugábamos con esas armas” (Caballero, 2007, pág. 45).

Se perdió, entonces, la oportunidad para poner en práctica una verdadera política de estímulo a la producción y exportación de gas natural, que se había estudiado juiciosamente en el Ministerio y en Ecopetrol. El error, visto años después, fue no haber convertido la política de gas en una política de Estado, consignándola en un documento que estudiara y aprobara el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

La consecuencia es que esa política de gas, de largo plazo, no fue modificada sino hasta 2013, bajo unas circunstancias muy diferentes a las del año 2000, puesto que el mercado mundial del gas cambió con el descubrimiento del gas de esquisto (*shale gas*) y los precios internacionales del producto han bajado a niveles nunca imaginados. El precio del gas en “boca de pozo” continúa sin liberarse al momento de escribir este capítulo y es muy superior al internacional. Algo que pagamos todos los consumidores colombianos por la ausencia de la internacionalización de la industria colombiana de gas natural.

LA REVOLUCIÓN DEL CARBÓN

La expansión de la producción y la exportación de carbón en los últimos 10 años —en 2012 el carbón fue el segundo producto de exportación colombiano después del petróleo, con ventas al exterior de US\$8400 millones— tiene su origen en las decisiones que en esta materia adoptó el Gobierno de Andrés Pastrana. Decisiones que culminaron la ejecución de una política de largo plazo formulada en el Gobierno de César Gaviria, continuada en la Administración Samper, y cuya parte final —la negociación con la Exxon para permitir el acceso a terceros a la infraestructura de transporte y embarque del carbón en La Guajira; y la

venta de la participación de la nación en el proyecto carbonífero Cerrejón Zona Norte — se llevó a cabo en el Gobierno Pastrana.

Era fundamental facilitar la utilización de Puerto Bolívar y de la infraestructura férrea en La Guajira, obras que fueron construidas por la nación en conjunto con la Exxon a principios de los años ochenta, a los productores situados en el centro y en el sur de la mina de El Cerrejón. Que esta infraestructura no pudiera ser usada por terceros creaba un cuello de botella que impedía colocar un mayor volumen de carbón en los mercados internacionales. Como lo anotó el exministro Valenzuela en sus *Memorias* al Congreso Nacional:

[...] el acceso a la infraestructura ya existente y su ampliación aparecieron como la solución óptima, dado que su costo es menor que el de construir un nuevo puerto de las características de Puerto Bolívar y construir o ampliar otros ferrocarriles diferentes al asociado a este puerto —trocha ancha, facilidades de almacenamiento y manejo del carbón, costos y manejo ambiental—. Esto, junto con la extensión y ampliación del contrato de producción de carbón a los socios extranjeros garantiza, por un importante periodo de tiempo más, que el país continúe ocupando un lugar privilegiado en el mundo como exportador de carbón minero. (1999, pág. 68)

El 18 de enero de 1999, es decir, cinco meses después de iniciado el Gobierno, se formalizó el acuerdo suscrito por la nación, Carbones de Colombia (Carbocol) e Intercor —la empresa operadora del proyecto Cerrejón Zona Norte—, que permitió el acceso de terceros a la infraestructura de transporte y embarque del carbón y la expansión posterior de esta infraestructura. Simultáneamente, se prorrogó el contrato de asociación entre la Exxon y Carbocol por veinticinco años e Intercor reconoció el derecho de la nación a vender su participación en El Cerrejón Zona Norte.¹³ Pero el acuerdo con la Exxon no fue el único. Al mismo tiempo en que este se negociaba y perfeccionaba, el Ministerio participó activamente en la discusión y elaboración de los acuerdos suscritos entre Ferrovías y la empresa Drummond Ltd. con el propósito de definir las condiciones para la salida de la producción de carbón del departamento del Cesar por la línea férrea y por el puerto de la

¹³ Los detalles de la negociación entre la nación y la Exxon se encuentran en las *Memorias* del exministro Valenzuela (1999, págs. 68-72).

empresa (Valenzuela, 1999, pág. 72). Ambos acuerdos dieron lugar a un incremento de las exportaciones de carbón por los dos puertos en 1999 y, desde luego, en la primera década del siglo XXI.

Lo que vino después fue el proceso que terminaría con la venta de la participación de Carbocol en el proyecto Cerrejón Zona Norte en octubre de 2000. Para ello, el 11 de enero de ese año se expidió el Decreto 020, mediante el cual se aprobó "la enajenación de la participación estatal en el complejo carbonífero Cerrejón Zona Norte mediante la constitución por suscripción sucesiva de acciones de la sociedad Cerrejón Zona Norte S. A. y la transferencia a ella de algunos bienes y obligaciones de Carbones de Colombia S. A., Carbocol, relacionados con la explotación del Aporte 389 A".¹⁴ Este decreto sirvió de marco para la venta e incluyó, de acuerdo con la ley, el ofrecimiento a los trabajadores de Carbocol y a las organizaciones solidarias, así como el precio mínimo del contrato de transferencia, que se fijó en la suma de \$849.555.000.000.

Durante el año 2000 el Ministerio y, en particular, la viceministra de Minas y posteriormente ministra en la Administración Pastrana, Luisa Fernanda Lafaurie, lideraron el proceso de venta en condiciones especialmente difíciles. Hacia mayo de 2000, el margen de los bonos colombianos en los Estados Unidos se disparó, en parte por la crisis política que vivió el país cuando se plantearon la revocatoria del Congreso y la del presidente de la República. Una vez superado ese problema, el margen descendió. Con todo, de manera responsable se decidió revisar la valoración que se había llevado a cabo en 1999 por parte de los banqueros de inversión, quienes recomendaron mantenerla. El cuarto de datos estuvo abierto hasta el 8 de septiembre y hubo cinco inversionistas precalificados. Finalmente, el consorcio de las empresas Billiton, AngloAmerican y Glencore, liderado por esta última, presentó su oferta por la suma piso en noviembre de 2000. Al adjudicarse la participación a este consorcio culminó el proceso.

No se hizo esperar el debate en el Congreso. El argumento político era que la nación había regalado su participación en El Cerrejón Zona Norte. El senador por La Guajira, Amílkar Acosta, expresó en el debate

¹⁴ Este decreto lo firmó el ministro Valenzuela cinco días antes de dejar el cargo. Para mayor información al respecto, ver mis *Memorias al Congreso Nacional* (Caballero, 2000, págs. 246-261).

que el Gobierno había vendido esta participación “a precio de gallina flaca”. Le respondí que el precio correspondía exactamente al peso de la gallina y que el Gobierno había hecho “un buen negocio para salir de un mal negocio” (Caballero, 2003 [columna de opinión que también fue publicada en Caballero, 2007, págs. 313-315]). Porque la verdad es que el Estado entró de socio en un proyecto gigantesco, con un socio poderoso, sin tener los recursos financieros para ello, en un momento en el cual el Banco Mundial proyectaba precios del carbón de US\$250 por tonelada para 1998. El proyecto había requerido, además, una inversión de US\$1680 millones — financiada con deuda externa —. En el momento de la venta, el precio internacional del carbón era de US\$28 por tonelada. En consecuencia, el Estado hizo un “mal negocio”, pero de esa inversión recuperó US\$560 millones en un “buen negocio”.

Más importante aún, al pasar el proyecto Cerrejón Zona Norte a manos privadas en su totalidad, el Estado se quitó una obligación de encima y los nuevos socios se encargaron de invertir en la expansión de la mina y de la infraestructura sin que el Estado tuviera que poner un solo peso. Vender esta participación fue una política pública responsable que, sin duda, les ha traído beneficios a la nación y al departamento de La Guajira, representados en los impuestos pagados por los inversionistas extranjeros y en las regalías destinadas a La Guajira. Adicionalmente, la política habla bien de la continuidad y la coherencia de tres Gobiernos y varios ministros de Minas.

Como era de esperar, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República estudiaron a fondo la operación, particularmente en sus aspectos financieros, y hacia 2008 decidieron archivar los respectivos expedientes, en los cuales estábamos envueltos el ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos; el jefe del Departamento Nacional de Planeación, Juan Carlos Echeverry; y el ministro de Minas y Energía.

UNA SITUACIÓN DELICADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO

En sección anterior de este capítulo se hizo referencia al impacto del terrorismo y de la contracción de la economía — particularmente en el

año 2000 y a principios de 2001 — sobre el sector eléctrico en su conjunto: generación, transmisión, distribución y comercialización.

La reforma del sector eléctrico, adoptada mediante las Leyes 142 y 143 de 1994 —conocidas como la Ley de Servicios Públicos y la Ley Eléctrica, respectivamente—, era de reciente implantación cuando se inició el Gobierno de Andrés Pastrana. El cambio constitucional y legal realizado en la Administración de César Gaviria con respecto a la organización institucional y a las funciones del sector eléctrico había sido drástico. El Estado dejaría de ser “empresario” en el sector y pasaría a ser “regulador” de sus actividades, para asegurar que la generación, la transmisión y la distribución se realizaran de manera eficiente por medio de empresas oficiales, mixtas o privadas. La ley obligó a las compañías a transformarse en sociedades por acciones o en empresas industriales y comerciales del Estado. Por excepción se permitió que las empresas que se encontraban integradas verticalmente continuaran desarrollando sus actividades, con la condición de hacer una separación contable de los negocios y estableciendo que no se podría superar un tope en la participación en el mercado con el fin de evitar abusos de posición dominante.

Poco tiempo antes, en 1992, se había creado la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), que tendría a su cargo expedir las reglas para asegurar la disponibilidad de una oferta de electricidad y gas suficiente, propiciar la competencia, impedir abusos de posición dominante por parte de las entidades prestadoras del servicio y buscar la liberación gradual del mercado eléctrico hacia la libre competencia. De igual manera, se creó la Superintendencia de Servicios Públicos, a la cual se le otorgó la función de vigilar y controlar la operación de las empresas de servicios públicos. El proceso de desarrollar la regulación del sector eléctrico tomó su tiempo y tuvo como su centro de gravedad la conformación del Mercado de Energía Mayorista. A finales de 1999 se había concluido, en lo fundamental, la regulación de las actividades del sector eléctrico (ISA, 2002, pág. 80).

En el caso de ISA, las leyes de 1994 ordenaron la separación de las actividades de transmisión de aquellas de generación eléctrica, a raíz de lo cual se produjo la escisión de las actividades de generación de ISA y se creó la empresa Isagén, ambas convertidas en sociedades anónimas. Las dos empresas nuevas adquirieron vida jurídica en 1995.

En 1997, por otra parte, y con el fin de superar las grandes dificultades financieras de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEB), el Concejo de Bogotá aprobó su transformación en una sociedad de economía mixta y dio vía libre para la venta del 48,5% de sus acciones, lo que condujo a la conformación de las empresas Codensa y Emgesa, ambas con participación de capital de la EEB y de un grupo privado extranjero. La primera de estas tendría a su cargo la distribución y la comercialización de la energía; la segunda se ocuparía de la generación eléctrica. Adicionalmente, con los activos de generación de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca y de la Central Hidroeléctrica del Río Anchicayá Ltda. (Chidral) se conformó la Empresa de Energía del Pacífico (EPSA), que fue vendida a la Electricidad de Caracas y la firma Houston Industries Inc. de los Estados Unidos. Por último, las distribuidoras de la costa caribe se agruparon en dos sociedades: Electricaribe y Electrocosta, empresas que fueron privatizadas en agosto de 1998 y pasaron también a ser propiedad de Electricidad de Caracas y Houston Industries Inc.

Es decir, en unos pocos años se habían hecho cambios de propiedad significativos y rápidos en el sector eléctrico. De hecho, entre 1994 y 2000 la participación del Estado en la propiedad de las empresas en este sector de la economía se redujo de 100% a 65,3%. Esto hubiera sido difícil de prever en la Colombia de los años ochenta y principios de los noventa, cuando la deuda externa del sector eléctrico tenía un peso sustancial en la totalidad de la deuda externa de la nación. Pero el sistema no había sido puesto a prueba como lo fue en el periodo 1998-2002, cuando los choques externos al sector —como la recesión económica y los atentados terroristas— amenazaron la sostenibilidad de la reforma.

La verdad, como lo afirmaron Ulpiano Ayala y Jaime Millán en un estudio elaborado por Fedesarrollo en 2003, era que:

[...] con excepción de las Empresas Públicas de Medellín, EPM; de EPSA, empresa privada que sirve al departamento del Valle del Cauca, excluyendo a Cali; y Codensa, empresa privada que sirve a Bogotá y 94 municipios aledaños, las demás empresas de distribución se encuentran prácticamente en la bancarrota. Las trece empresas distribuidoras-comercializadoras regionales, en proceso de privatización, prestan servicio en una tercera parte del territorio nacional, cubren el 36% de la población total y con una participación en el

mercado nacional cercana al 18% son consideradas financieramente inviables por el Gobierno Nacional. Emcali, la empresa municipal que suministra los servicios de distribución y comercialización de electricidad a Cali, la tercera ciudad del país con el 7% del mercado eléctrico, se encuentra en bancarrota e intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La Empresa de Energía de Pereira, EEP, que sirve al municipio de Pereira, está al borde de ser intervenida, y las recientemente privatizadas Electrocosta y Electricaribe, que sirven a los departamentos de la Costa Atlántica con 19% del mercado, alcanzaron a estar al borde de la cesación de pagos. (pág. xv)

Esta fue la situación que tuvo que afrontar la Administración Pastrana Arango en el sector eléctrico. Era fundamental asegurar la disponibilidad del suministro eléctrico y evitar los racionamientos, por cuanto solo de esta manera iba a ser posible mantener el rumbo de la reforma eléctrica y no reversarla devolviendo la propiedad de las empresas al Estado —como lo deseaban algunos agentes políticos oportunistas que habían perdido poder bajo el nuevo modelo—. Pero la crisis de las distribuidoras eléctricas, que compraban energía en la bolsa, ponía en peligro la operación de todo el sistema.

En los primeros meses del Gobierno se adoptó la decisión de vincular capital privado a ISA, a Isagén y a las catorce empresas de distribución de los departamentos de Boyacá, Huila, Quindío, Tolima, Caquetá, Cundinamarca, Meta, Caldas, Cauca, Nariño, Chocó, Santander, Norte de Santander y Antioquia. No se trataba únicamente de solventar la bancarrota de estas empresas, sino de obtener recursos fiscales para la nación en un momento en el cual esta se veía en la imperiosa necesidad de efectuar un ajuste drástico en sus finanzas públicas. En consecuencia, se contrataron bancos de inversión para asesorar al Gobierno y encontrar compradores para estas empresas y se inició el proceso de venta (Valenzuela, 1999, págs. 172-173).

La coyuntura para proceder a la privatización de las distribuidoras no era la más adecuada, en razón de la enorme debilidad financiera de las empresas y de la preocupación de los inversionistas privados con respecto a su viabilidad futura, preocupación que se fundamentaba en el estancamiento de la demanda de energía; el marco normativo vigente —en particular, los mecanismos para la fijación de las tarifas, que implicaban una ardua discusión en el seno de la CREG—; la falta de pago

de las cuentas de energía por parte de las entidades públicas nacionales, departamentales y municipales; los atrasos en el desembolso de los subsidios en que incurría el Gobierno Central; y los problemas de orden público e inseguridad que daban lugar, entre otros fenómenos, al aumento de los desplazados en las zonas urbanas, con el consecuente crecimiento de los barrios subnormales en las ciudades, que se conectaban de manera ilegal a las redes de distribución de electricidad. Los ministros de Minas y Energía estuvieron día a día buscando soluciones efectivas a estos problemas. Tanto que, si bien no se obtuvieron privatizaciones efectivas en el periodo presidencial, sí fue posible enfrentar la crisis y evitar interrupciones en el servicio de energía eléctrica.

El Gobierno, sin embargo, logró dar solución en el caso de algunas electrificadoras al autorizar la venta de la del Quindío, la de Pereira y la de Caldas —esta última, la Central Hidroeléctrica de Caldas (CHEC), fue adquirida por las Empresas Públicas de Medellín— y establecer nuevos mecanismos para solventar los problemas que se experimentaban en el Chocó y en el Tolima. Con el paso del tiempo ha tenido lugar el traspaso de las distribuidoras regionales al sector privado a muy buenos precios, con ganancias importantes para el Estado, lo que señala que la dirección adoptada en la Administración Pastrana fue la correcta y tuvo, en los diez años que le siguieron, continuidad para convertirse en realidad.

La privatización de Isagén no pudo llevarse a cabo como era el deseo del ministro Valenzuela, el cual yo compartía. Se trabajó arduamente para concretarla, aun en los peores momentos de la situación de inseguridad en las centrales eléctricas, cuando los operadores debían dormir al lado de sus puestos de trabajo —en un ataque a la Central Hidroeléctrica de Jaguas en el oriente antioqueño, las FARC asesinaron a un ingeniero en frente de su familia y las de sus compañeros—. Increíblemente, aun en estas circunstancias hubo interés de inversionistas extranjeros, quienes vinieron al país para conocer de cerca la marcha de la empresa. Sin embargo, la férrea oposición de los habitantes del departamento de Antioquia condujo a que el proceso se frenara para obedecer una decisión judicial emitida en Medellín. Unos años más tarde la empresa hizo una emisión de acciones. En la actualidad la acción de Isagén cotiza en la bolsa y se lleva a cabo un proceso de venta de la participación del Gobierno Nacional en la empresa.

Una frustración adicional para todos los funcionarios del Ministerio de Minas y Energía de la época, y para los que vinieron después, fue la incapacidad para resolver los problemas de Emcali, intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos. El ambiente político local y la ausencia de un compromiso serio de la dirigencia empresarial caleña impidieron separar los negocios de la empresa, de tal manera que los de energía eléctrica y telecomunicaciones pudieran privatizarse y los de acueducto y saneamiento urbano, entregarse en concesión al sector privado.

Un caso de éxito, que merece mención especial, fue la colocación de acciones de ISA a finales de 2000.

ISA: ACCIONES PARA TODOS

Como ya se ha comentado, al iniciarse el Gobierno Pastrana se incluyó a ISA en la lista de empresas estatales por privatizar y se contrató una firma de banca de inversión para tal efecto. En 1999 se realizaron contactos con clientes potenciales en varias partes del mundo para enajenar a un socio estratégico el 76,2% de ISA, propiedad de la nación.

A principios de 2000, después de presidir yo la primera junta de ISA como ministro de Minas y Energía, el doctor Javier Gutiérrez, a la sazón presidente de ISA, me informó sobre el proyecto que había tenido esta empresa en 1997 de salir tanto al mercado doméstico de capitales como al internacional. Se había programado inscribir las acciones de ISA en las bolsas colombianas y en la de Nueva York, pero fue necesario suspender el proyecto por el estallido de la crisis asiática a finales de ese año, la cual, para todo efecto práctico, cerró los mercados. Me mostró, además, los avances que se habían logrado en el proyecto en términos de información y de publicidad. De hecho, la campaña de publicidad por televisión, muy impactante, había quedado lista. Decidimos entonces proponer en la siguiente junta la salida a bolsa; no se trataría de una privatización, sino de una capitalización de ISA por inversionistas privados, lo que permitiría a la empresa mejorar la estructura de su balance, reducir su dependencia de la financiación de la banca multilateral y expandir la red de transmisión eléctrica. Ese fue el punto de partida de un proceso que tomó prácticamente todo el año 2000.

A lo largo del año hubo muchas dudas sobre el éxito del proyecto por las circunstancias que se registraban en el país: terrorismo, conversaciones de paz, contracción económica y crisis política. ISA, sin embargo, tenía una gran marca y una arraigada recordación entre los colombianos, a pesar, podría pensarse, del “apagón” de 1992 y de las voladuras diarias de torres de transmisión. Se hicieron los estudios financieros y de mercado, y la Junta Directiva, que estuvo pendiente de cada paso y tuvo gran confianza en la administración de la empresa, impartió las autorizaciones respectivas. La actividad más importante fue la del gerente de la compañía, el doctor Gutiérrez, que viajó con un maletín a las principales ciudades del país a mercadear las acciones con el soporte de una masiva campaña de publicidad bajo el lema de “ISA: Acciones para Todos”.

El Gobierno, por su parte, firmó una declaración en nombre de la nación en su calidad de accionista mayoritario, en la cual se comprometía con los accionistas minoritarios a portarse bien y a no abusar en ningún caso de su posición de dominio. Es decir, antes de la fecha de cierre del proceso, se elaboró y aprobó un “acuerdo de accionistas” que daba plena tranquilidad a los inversionistas privados, entre ellos a los fondos de pensiones. Hubo conciencia desde el principio de la importancia del buen gobierno corporativo de la compañía para inspirar confianza a los accionistas. Y la verdad es que ISA lo ha logrado con creces.

El resultado de la colocación fue espectacular. La oferta fue de 115 millones de acciones, y la sobredemanda, de algo así como 30%. 62.016 colombianos adquirieron acciones privilegiadas de ISA a un precio de \$850 por acción. En 2001 la compañía repartió en dividendos prácticamente la mitad de lo que había captado con la emisión. Entre 2001 y 2010 el reparto superó \$1 billón. En 2002, 2007 y 2009, ISA realizó nuevas emisiones. Diez años después de la primera salida al mercado de capitales, el precio de la acción había subido a \$14.000. La acción de ISA está calificada como de “alta bursatilidad”. La compañía, además, se expandió agresivamente por América Latina y es en la actualidad una empresa multinacional de la región con inversiones sustanciales en Brasil, Chile, Perú y Bolivia, entre otros países.

Más trascendental que las cifras, la colocación de acciones de ISA abrió el camino para la capitalización de las empresas estatales por la vía del mercado. Después vinieron Isagén y, más recientemente, Ecopetrol.

Estos procesos han contribuido en muy buen grado a la promoción en Colombia del "capitalismo popular". Ojalá estas empresas continuaran diluyendo la participación del Estado en su capital y ampliando la de todos los colombianos.

EL CÓDIGO DE MINAS

La principal acción de la Administración Pastrana en el campo de la minería fue la de crear un marco legal propicio para redefinir el papel del Estado en el sector, incentivar la inversión nacional y extranjera y garantizar la estabilidad en las reglas de juego. Para hacerlo, el Ministerio contrató en sus inicios a un grupo de asesores conocedores del tema — colombianos muy experimentados —, con quienes realizó un trabajo intenso durante más de un año, y llevó a cabo consultas con gremios, con empresas privadas y con comunidades indígenas y afrocolombianas, así como con el Ministerio del Medio Ambiente, las autoridades locales y la academia. El liderazgo dentro del Gobierno en todo este proceso lo asumió Luisa Fernanda Lafaurie en su calidad de viceministra de Minas entre 1998 y 2000. Fundamentalmente se trataba de poner la regulación de la actividad minera a tono con los nuevos tiempos, ajustándola a los preceptos de la Constitución de 1991. El proyecto de ley se presentó ante el Congreso en abril de 2000.

El Código de Minas, aprobado por el Congreso en el primer semestre de 2001, y plasmado en la Ley 685 del mismo año, modernizó la legislación minera en el país. Así, por ejemplo, se inició la aplicación del contrato único de concesión y se eliminaron las varias formas de contratación que existían antes, a fin de hacer transparente el proceso de otorgamiento de permisos para explorar y explotar; es decir, se quitó discrecionalidad a la autoridad minera en el otorgamiento de títulos y se estableció el principio de "primero en el tiempo, primero en el derecho" como rector de esta adjudicación. De igual manera, se eliminó la figura de la reversión de la concesión y se simplificaron los trámites en el proceso de solicitud y obtención de las concesiones. Para lograrlo se promovió la utilización de un esquema de guías mineras y ambientales que debían seguirse en la elaboración de las propuestas y estudios técnicos conducentes a la adjudicación de una concesión.

Si bien el nuevo Código buscó que el Estado actuara más como facilitador de la actividad minera que como empresario, otorgó al Gobierno facultades para reservar áreas geográficas, bien para prohibir en ellas la realización de proyectos mineros, bien para establecer en ellas condiciones especiales de contratación —incluyendo la inversión estatal— cuando se comprobaran razones de interés público para hacerlo. Un aspecto de intenso debate en las sesiones del Congreso en las cuales se estudió el proyecto fue el relacionado con el impacto de la minería en el medio ambiente. El Código formalizó las consultas con las comunidades, creó las zonas mineras indígenas y diseñó mecanismos especiales de coordinación entre los Ministerios de Minas y de Medio Ambiente. Hubo igualmente preocupación por la que hoy se conoce como minería artesanal o informal y se autorizó al Estado para intervenir con el fin de mejorar el nivel técnico de proyectos pequeños y medianos para lograr su conversión en unidades económica y ambientalmente posibles. Por último, el Código aprobó una reorganización institucional en el sector de Minas del Gobierno, que incluyó la creación de la Dirección de Minas en el Ministerio, la reestructuración de Minercol Ltda. —la Empresa Nacional Minera—, la liquidación del contrato IFI-Concesión Salinas y la liquidación de Carbocol, cuya razón de ser había desaparecido con la venta de la participación de la nación en el proyecto Cerrejón Zona Norte.¹⁵

Recuerdo que en una de las sesiones de la Comisión V del Senado de la República, un senador defendió la aprobación del nuevo Código de Minas afirmando que seguramente mientras se discutía el proyecto en el Congreso los aviones pasaban por encima de Colombia con los inversionistas cargados de dinero que iban hacia Perú, Bolivia, Chile o Argentina, y que el país, por lo tanto, tenía que ser competitivo en términos de las reglas para la inversión en minería para que esos inversionistas aterrizaran en Colombia.

Pues bien, observando lo ocurrido en los últimos diez años, y el hecho de que en los ocho años de la Administración del presidente Álvaro Uribe Vélez se otorgaron concesiones sobre prácticamente todo el territorio colombiano, puede comprobarse no solo que los inversionistas extranjeros aterrizaron en Colombia, sino que a los nacionales se

¹⁵ La información detallada del contenido del Código está en las *Memorias al Congreso de los ministros Ramiro Valencia Cossio (2001) y Luisa Fernanda Lafaurie Rivera (2001-2002)*.

les abrió el apetito por la actividad minera. Esto ha cambiado el panorama minero en el país y ha planteado nuevos desafíos al Gobierno colombiano en términos de regulación de la industria minera y de estudio de los impactos ambientales y sociales de esta actividad, a lo cual se ha sumado la explosión de la llamada minería “ilegal” —aquella que no cuenta con ningún tipo de licencia y se lleva a cabo al margen de la ley—.

La aprobación del Código Minero de 2001 por el Congreso Nacional —los anteriores habían sido expedidos por decretos-leyes— estuvo tras la dinámica de la actividad minera en la primera década del nuevo siglo. Lo que no implica, desde luego, que las circunstancias que se experimentan al iniciarse la segunda década ameriten llevar a cabo cambios y ajustes tanto legales como institucionales y administrativos para racionalizar la actividad minera y garantizar su desarrollo sostenible hacia el futuro.

COMENTARIO FINAL

Del relato de las páginas de este capítulo queda en claro una sola conclusión: que el Gobierno de Andrés Pastrana fue especialmente activo en las áreas de la energía y de la minería, en un entorno particularmente adverso para emprender acciones y lograr resultados.

El análisis diez años después de terminado el Gobierno muestra los frentes que se cubrieron, la continuidad que hubo entre los cuatro ministros que ocupamos la cartera de Minas y Energía y, algo muy importante, el hecho de que se sentaron las bases para desarrollos que han sido exitosos.

El país energético y minero de 2013 es sustancialmente diferente al de 1998-2002, en parte debido a la evolución de los precios externos de los hidrocarburos, el carbón y el oro. Pero también porque las actividades que promovió el Gobierno Pastrana en su momento permitieron más tarde aprovechar las oportunidades que abrió al país esa evolución internacional, como lo comprueba, por ejemplo, la gran expansión de la producción y la exportación de carbón colombiano.

En el sector eléctrico se hizo frente a un choque jamás esperado en el momento de promulgarse la reforma eléctrica en 1994 —la

contracción económica y el terrorismo —. Diez años después hay unas empresas eléctricas, privadas y estatales — ¡y más de las primeras que de las segundas! —, sólidas y en expansión. Finalmente, las empresas de distribución regionales pudieron traspasarse en buena parte a la inversión privada, con réditos sustanciales para el Estado, y se espera que ese proceso continúe en el futuro inmediato.

En medio del debate político y de la opinión pública, la Administración Pastrana fue fructífera en los campos de la energía y de la minería, sin reclamar ante el país sus logros. Algo que estaba en mora de hacerse.

REFERENCIAS

- Ayala, U. y Millán, J. (2003). *La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia*. Cuaderno Fedesarrollo 9. Bogotá: Fedesarrollo.
- Banco de la República (1999, octubre). *Informe adicional de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá: Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/junta/octubre99a.pdf>
- Banco Mundial (2004). *Colombia: Recent Economic Development in Infrastructure (REDI) – Balancing Social and Productive Needs for Infrastructure*, vol. 2. Washington: Banco Mundial. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2004/11/12/000012009_20041112100631/Rendered/PDF/303790CO.pdf
- Benavides, J. (2011). De los contratos de asociación a los contratos de concesión en Colombia – La perspectiva económica. En: *Ecopetrol, energía limpia para el futuro*. 60 años. Bogotá: Villegas Editores.
- Caballero, C. (2000). *Memorias al Congreso Nacional 1999-2000*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía / CNE.
- Caballero, C. (2003, 6 de septiembre). La venta del Cerrejón Zona Norte: un buen negocio para salir de un mal negocio. *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1010970>
- Caballero, C. (2007). *Memorias incompletas. Crónica sobre el despertar del siglo XXI en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- DNP y Presidencia de la República (1998, noviembre). *Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002*. Bogotá: DNP / Presidencia de la República.

- Fedesarrollo (2007). *Codensa 10 años*. Bogotá: Codensa / Fedesarrollo.
- ISA (2002). *El sector eléctrico colombiano – Orígenes, evolución y retos. Un siglo de desarrollo*. Medellín: ISA.
- Lafaurie, L. F. (2002). *Memorias al Congreso Nacional 2001-2002*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
- López, A. (2001, 18 de marzo). Audacias mayores de ochenta años. *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-587805>
- Mena de Quevedo, M. (2007). *Jaque mate a Ecopetrol*. Bogotá: 3R Editores.
- Ministerio de Minas y Energía (2000, 11 de enero). Decreto 020 de 2000. Por el cual se aprueba el programa de enajenación de la participación estatal en el complejo carbonífero Cerrejón Zona Norte mediante la constitución por suscripción sucesiva de acciones de la sociedad Cerrejón Zona Norte S. A. y la transferencia a ella de algunos bienes y obligaciones de Carbones de Colombia S. A., Carbocol, relacionados con la explotación del Aporte 389 A. *Diario Oficial*, 43.854. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/transparencia/derechobienestar/decreto/decreto_0020_2000.html
- UPME (2005, diciembre). *Boletín Estadístico de Minas y Energía*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
- Urrutia, M. y Llano, J. (2012). *Los actores en la crisis económica de fin de siglo*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Valencia, R. (2001). *Memorias al Congreso Nacional 2001*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
- Valenzuela, L. C. (1999). *Memorias al Congreso Nacional 1998-1999*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

AFOLITKA NATION
WAKULLA
SIHAN





Foto portadilla:

Andrés Pastrana con Juan Mayr (derecha), Gustavo Bell y tres mamos de la Sierra Nevada de Santa Marta. 1998.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

LA POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL DURANTE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO: EL PROYECTO COLECTIVO AMBIENTAL

JUAN MAYR-MALDONADO

Este capítulo recoge los resultados más sobresalientes de la gestión ambiental durante el cuatrienio del presidente Andrés Pastrana, quien desde el inicio de su mandato manifestó su voluntad de desarrollar una Administración dentro de los más altos estándares ambientales. Como se verá, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) contó con una decidida voluntad política — desde el más alto nivel — y logró una estabilidad institucional, política y administrativa a lo largo del cuatrienio, lo que permitió mantener continuidad en la gestión ambiental y presentar resultados tangibles con proyecciones de largo plazo. Los resultados aquí expuestos fueron tomados del informe de gestión del Ministerio (MMA, 2002).

Colombia ha tenido una larga trayectoria histórica en la gestión ambiental, consecuente con sus particulares características ambientales y su ubicación en la franja tropical, que la hacen uno de los países con mayor concentración de especies de fauna y flora a nivel mundial por kilómetro cuadrado. Fue uno de los primeros países en contar con un Código de Recursos Naturales como marco jurídico ambiental, expedido en 1974 y complementado posteriormente por la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993.

La Constitución Política de 1991 incluyó el tema ambiental y definió un modelo de desarrollo sostenible. Para implementar este modelo se promulgó la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se crearon el MMA y el Sistema Nacional Ambiental (SINA),¹ lo que ayudó a avanzar hacia una institucionalidad ambiental modelo en el contexto latinoamericano. Estos desarrollos institucionales se vieron favorecidos por un creciente interés en los temas ambientales en el contexto internacional. La Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en 1992 congregó por primera vez en la historia a un gran número de presidentes, primeros ministros y altos dignatarios, quienes, una vez finalizada la Guerra Fría, reconocieron la evidencia de una crisis ambiental global que afectaba el conjunto de las economías y constituía una gran amenaza para el futuro de la humanidad y de los procesos de desarrollo.

Durante sus primeros años, el MMA había cambiado de manos en cuatro oportunidades y era evidente la confrontación existente entre este y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), así como la falta de articulación y sinergia entre los diferentes componentes del SINA y la información que estos manejaban. A pesar de la juventud del sistema, ya se evidenciaba la politización de algunas de las entidades que lo conformaban, en particular de las CAR, las cuales habían establecido la Asociación de Corporaciones (Asocar) para defender su autonomía ante el MMA.

Diferentes actores sociales y económicos venían denunciando problemas de corrupción en el manejo de algunas CAR, a lo que se sumaba que muchos sectores productivos veían con gran escepticismo la nueva legislación ambiental. Todo lo anterior se daba en medio de la polarización política, el aislamiento internacional del país, una delicada situación económica, una lucha sin precedentes contra el narcotráfico y un sentimiento nacional que buscaba un cambio de rumbo. Las consecutivas derrotas militares a manos de la subversión, al igual que una creciente violencia e inseguridad, habían llevado al pueblo colombiano

¹ El MMA, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), los Institutos de Investigación y, cuando corresponde, los entes territoriales —con sus especificidades— constituyen el pilar fundamental del SINA. Los cinco Institutos de Investigación son: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives De Andrés (Invemar), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP).

a pronunciarse en favor de un mandato ciudadano para adelantar conversaciones conducentes a una negociación política del conflicto armado con los grupos al margen de la ley.²

La llegada de Andrés Pastrana a la Presidencia trajo un nuevo aire, y el respaldo internacional se hizo evidente en la búsqueda de acuerdos para lograr una paz sostenible. Además, la proximidad de un nuevo milenio y la celebración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible —que se realizaría en Johannesburgo en 2002— promovían una atmósfera de optimismo. Sin embargo, esta euforia llegó a su fin con el cambio de Gobierno en los Estados Unidos y con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Al inicio de la Administración Pastrana, el MMA y el SINA tenían escasos cinco años de existencia, una estructura institucional en desarrollo y un marco inicial de políticas para prevenir y solucionar los problemas ambientales —varias de estas en proceso de implementación, muchas otras aún por formular—. No obstante, el MMA contaba con recursos humanos, técnicos y financieros para responder en buena parte a los retos de la gestión ambiental en el marco del desarrollo sostenible. Para ese momento ya se observaba una incipiente, pero creciente, participación de los sectores productivos y comunitarios en la gestión ambiental, y también se veían avances importantes en la conformación o transformación de las entidades que integraban el SINA —en particular, estos avances fueron evidentes en las CAR, los Departamentos Administrativos del Medio Ambiente de las grandes ciudades y los Institutos de Investigación Ambiental, así como en la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN).³

DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS

A pesar de los avances alcanzados en años anteriores, era evidente que aún hacía falta mucho camino por recorrer para consolidar la

² Para una explicación detallada de la situación de seguridad de Colombia al comenzar la Administración Pastrana, véase el capítulo "El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas" (págs. 159-176) (N. de los Eds.).

³ La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) es un organismo del sector central de la administración que forma parte de la estructura orgánica del MMA; tiene autonomía administrativa y financiera y se encarga del manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap).

institucionalidad del MMA, del SINA y de las políticas ambientales, lo que era necesario si se quería avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible tal como lo definía la Constitución del 91. A lo largo de décadas el país no había incorporado ningún tipo de consideración ambiental en muchos de los procesos productivos, así como tampoco en el desarrollo de sus asentamientos humanos, situación que ya mostraba severos impactos negativos sobre la base natural en diferentes regiones y ecosistemas. Esta situación comprometía la diversidad biológica y los servicios ambientales de los cuales dependen la calidad de vida de los ciudadanos, la generación de riqueza y el mismo desarrollo del país.

Un buen indicador de este deterioro se manifestaba en el estado de deforestación y erosión y en el creciente número de desastres naturales, así como en el volumen de contaminación y en la rápida desaparición de especies. Los procesos de planeación y la economía no tomaban en cuenta la gran fragilidad del territorio ni el valor de los servicios ambientales de los ecosistemas, así como tampoco el gran potencial que ofrece la biodiversidad en términos de competitividad. Aspectos tales como la pérdida en cantidad y calidad de las aguas, al igual que la disminución de la capacidad reguladora de las cuencas por procesos de deforestación y erosión —en la región andina especialmente— así lo evidenciaban. Un dato altamente preocupante aportado por el Ideam mostraba que antes de 20 años el 80% de los municipios del país sufrirían problemas de escasez de agua en épocas de verano, originados en el manejo inadecuado de la oferta natural (MMA, 2002, pág. 25). Una muestra dramática de esta situación ya se empezaba a dar en la cuenca Magdalena-Cauca, la cual, aunque representa tan solo el 10% de la oferta hídrica nacional, para 1998 ya generaba cerca del 85% del PIB de Colombia, además de que en ella se asentaba cerca del 70% de la población del país (MMA, 2002, págs. 5 y 31).

Otros ecosistemas estratégicos, tales como la Amazonia, la región pacífica, el Macizo Colombiano, los páramos y las áreas marinas y costeras, entre otros, carecían de la atención necesaria y sus niveles de deterioro, por diversas causas, iban en aumento, a pesar de la titulación de resguardos indígenas y territorios colectivos y del establecimiento de parques nacionales y áreas protegidas en varios de ellos. A nivel urbano sucedía algo similar con el rápido crecimiento y expansión de las ciudades y su compleja problemática ambiental, caracterizada por

el establecimiento de asentamientos humanos en zonas de alta fragilidad y por el creciente deterioro en la calidad del aire, la contaminación sonora y, más grave aún, la contaminación del recurso hídrico, así como la inadecuada disposición de los residuos sólidos y peligrosos. Estas situaciones no solo tenían un fuerte impacto sobre la base natural, sino que además afectaban la calidad de vida de todos los ciudadanos y amenazaban los procesos futuros de desarrollo. Ante este panorama era claro que la crisis colombiana era a su vez una crisis de insostenibilidad del modelo de desarrollo, en el que confluían y se entrelazaban las dinámicas naturales, sociales, económicas y políticas que le daban forma al tejido nacional.

Además, para 1998 la economía colombiana atravesaba por el mayor déficit fiscal en su historia reciente, lo que llevó a un drástico ajuste en las finanzas públicas.⁴ A esto se sumó la tragedia por el terremoto del Eje Cafetero, ocurrida a comienzos de 1999, evento que agravó aún más la situación.⁵ El impacto sobre las finanzas públicas que tuvo la atención de estos eventos se tradujo en una dura restricción en el presupuesto del MMA y en todos los demás sectores. Todo lo anterior impuso una serie de retos y desafíos a la nueva Administración, para lo cual se diseñó la Política Nacional Ambiental-Proyecto Colectivo Ambiental (PCA).

EL PROYECTO COLECTIVO AMBIENTAL

Tomando en cuenta los antecedentes y con base en los avances, retos y desafíos que imponía la juventud del MMA y del SINA —sobre todo en lo relacionado con los procesos para su consolidación y para la articulación de su institucionalidad, necesarios para lograr una gestión ambiental efectiva y eficiente— se definió como prioridad para el cuatrienio propender por que la preservación y el uso sostenible del medio ambiente constituyeran un propósito y una acción conjunta entre el

⁴ Para un análisis de la crisis económica a comienzos del Gobierno Pastrana, véanse los capítulos "Los grandes retos económicos que enfrentó con éxito la Administración Pastrana Arango" (págs. 205-232) y "El renacimiento de la economía: lecciones de la Administración Pastrana Arango" (págs. 235-285) (N. de los Eds.).

⁵ Para una explicación detallada de las consecuencias del terremoto en el Eje Cafetero, véase el capítulo "La maravillosa experiencia del Forec" (págs. 395-411) (N. de los Eds.).

Estado y la ciudadanía, entre los sectores productivos y las instituciones. Esta fue la meta que guió la concepción del PCA y la razón por la cual su formulación y ejecución fueron concebidas como un proceso participativo fundamentado en la diversidad ambiental, cultural, social y económica de las distintas regiones del país. La articulación y sinergia del SINA en su conjunto se constituyeron en unas de las principales prioridades del MMA, que desde luego se apoyó en la información científica disponible para una adecuada toma de decisiones. El PCA buscó orientar la política ambiental de manera que se promoviera un trabajo colectivo, responsable y entroncado en la esencia de la identidad nacional; un trabajo a partir del cual fuera posible ofrecer una alternativa de solución al creciente deterioro de la base natural y ayudar así a superar la crisis nacional.

Los objetivos específicos del PCA fueron: conservar y restaurar áreas prioritarias en ecorregiones estratégicas, contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sectores y dinamizar el desarrollo regional y urbano sostenible. Estos objetivos estaban dirigidos a preservar y restaurar el patrimonio natural estratégico, mejorar las condiciones ambientales de vida de los ciudadanos y generar opciones de desarrollo basadas en el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y de los ecosistemas de acuerdo con las particulares características territoriales. Se buscaba, además, garantizar los bienes y servicios ambientales que integran el patrimonio ambiental colombiano, necesarios para el desarrollo en el largo plazo.

El agua fue el eje articulador de las políticas propuestas por el MMA, pues la crisis ambiental tenía su máxima expresión en el agotamiento y deterioro de las fuentes de este elemento, que había sido considerado inagotable. El agua siempre ha hecho parte del origen de los pueblos y de las culturas tradicionales; desde el establecimiento de los fundamentos de las sociedades modernas, ha cumplido un papel estratégico para la seguridad alimentaria y la vida social y económica de los sectores productivos —tanto en las poblaciones urbanas como en las rurales—; además, tiene una estrecha relación con los bosques, la diversidad de los ecosistemas, la fertilidad de los suelos y los sistemas productivos.

El PCA buscó construir sobre lo construido. Mantuvo y fortaleció las acciones desarrolladas por las Administraciones anteriores y

evolucionó de acuerdo con los avances e innovaciones que impuso la gestión ambiental. Esta estrategia tuvo como fin consolidar una política de Estado que trascendiera los alcances de los periodos de gobierno, única forma de avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible.

A nivel jurídico, la primera decisión fue trabajar con los instrumentos y herramientas que ofrecía la Ley 99 de 1993 e impedir que esta fuera reformada —algunos sectores que no veían con buenos ojos el establecimiento de una legislación contraria a sus intereses estaban a la espera de cualquier oportunidad para debilitarla o modificarla—. Esta ley, si bien no era perfecta, ya era un gran referente a nivel internacional —particularmente dentro del contexto latinoamericano— y tenía grandes aciertos en su estructura participativa, descentralizada y democrática, así como en la sostenibilidad financiera del SINA.

Es de destacar la importancia que se le dio al posicionamiento del país en el escenario global. Se definió una agresiva agenda para posicionar a Colombia como líder en el ámbito de las negociaciones internacionales, no solo con el fin de recuperar el espacio perdido en los Gobiernos anteriores, sino con el de abrir nuevas oportunidades para promover la competitividad en los mercados internacionales a partir de productos elaborados mediante técnicas de producción limpias y con altos estándares, basadas en la valoración y el respeto por la diversidad biológica y cultural de Colombia. En cuanto a la cooperación internacional, fueron necesarias intensas gestiones para canalizar nuevas fuentes de recursos económicos, tecnológicos y científicos que dieran impulso a los programas y proyectos del PCA, los cuales difícilmente se hubiesen podido cristalizar sin la ayuda de otros países, sobre todo si se tiene en cuenta el ajuste fiscal mencionado antes.

La estrategia central del PCA fue promover la generación y apropiación social de la información, con el fin de garantizar la participación ciudadana y la transparencia en la toma de decisiones. En consecuencia, dentro de los programas del PCA se incorporaron el desarrollo de instrumentos de concertación, articulación, ordenamiento y planificación en el SINA, con una visión a mediano y largo plazo; el diseño y puesta en marcha de mecanismos dirigidos a promover la participación informada y formada y generar una cultura ciudadana que apreciara el trabajo colectivo alrededor del medio ambiente; y la introducción de programas y herramientas orientadas a promover la valoración económica

de los bienes y servicios ambientales, generar valor agregado e impulsar el desarrollo de alternativas económicas y mercados a partir de la oferta ambiental, el conocimiento y las capacidades de innovación de los sectores productivos y de las comunidades regionales y locales.

La estructura operativa del PCA se definió entonces a partir de siete programas temáticos y siete áreas instrumentales o estrategias. Los programas temáticos fueron organizados en tres grupos: a) Agua, Bosques y Biodiversidad; b) Mercados Verdes y Sostenibilidad de Procesos Productivos Endógenos; y c) Producción más Limpia y Calidad de Vida Urbana. A su vez, las siete áreas instrumentales fueron orientadas a llevar a la práctica la estrategia central del PCA, así: a) ordenamiento territorial y planificación ambiental; b) coordinación y articulación del SINA; c) fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental municipal; d) generación de conocimiento y educación; e) fortalecimiento de las capacidades nacionales de cooperación — interna y externa — y de negociación internacional; f) regulaciones e instrumentos económicos y financieros; y g) actualización de instrumentos normativos.

En reconocimiento a su importancia en tanto elementos de identidad y arraigo, las regiones fueron definidas como los espacios para llevar a cabo los procesos de participación y concertación. Con eso se buscó, por una parte, concretar escenarios ambientales deseables, y por otra, promover la coherencia de las intervenciones y de los planes de ordenamiento territorial y garantizar su acoplamiento con el manejo ambiental que venían adelantando los diferentes actores sociales e institucionales. De esta manera, el país fue dividido en catorce unidades territoriales (Regiones SINA), definidas por su afinidad ambiental y cultural, con el objetivo de generar procesos de concertación que permitieran la acción colectiva y se tradujeran en una buena gestión ambiental y en la puesta en marcha de proyectos de desarrollo sostenible.

Es importante resaltar que al inicio del Gobierno Pastrana el MMA contaba con un equipo técnico y profesional de la más alta calidad. Este tuvo muy pocas modificaciones a lo largo del cuatrienio, lo que permitió el fortalecimiento y la estabilidad institucional.

El enfoque ecosistémico como marco conceptual

Uno de los principales aspectos del PCA es el marco teórico en el que se fundamenta. En efecto, con el PCA se pasó de una aproximación

independiente de los elementos involucrados en la gestión ambiental —agua, aire, suelo y biodiversidad— a una visión integral y holística. Este nuevo enfoque, que se fundamenta en el reconocimiento de la interacción entre los elementos ecosistémicos —medio físico, biótico, social, económico y cultural—, permite establecer las relaciones de causalidad entre la problemática ambiental y sus factores de origen asociados, así como la interdependencia entre esta y los elementos ecosistémicos. De este modo, el MMA adoptó un enfoque ecosistémico a manera de marco conceptual de soporte para las políticas ambientales; se trata de un enfoque moderno basado en la teoría de sistemas, producto de la evolución del enfoque clásico de diagnóstico y gestión, que considera a los medios y a los recursos de manera aislada.

El enfoque ecosistémico permitió reconocer que los ecosistemas naturales —al igual que aquellos transformados por la mano del hombre— son sistemas complejos cuyo funcionamiento y capacidad de respuesta —resiliencia— dependen de las relaciones dinámicas entre especies, y entre estas y el medio ambiente, la sociedad y su cultura. Este enfoque reconoce que el ser humano y su cultura son parte integral de los ecosistemas y, por tanto, que los objetivos de la gestión ambiental son de naturaleza eminentemente social.

El mayor reto que implicó la implementación del enfoque ecosistémico consistió en resolver el problema de la falta de coherencia entre las visiones de la multiplicidad de instituciones y actores concurrentes. Para esto se propició la integración y coordinación de las agendas institucionales y de los diferentes actores, procurando, a través de la participación, el equilibrio entre sus intereses, la responsabilidad compartida y el uso de todas las formas de conocimiento.

El enfoque ecosistémico se utilizó para regionalizar el país, lo que era necesario porque las cuencas, ríos y ecosistemas no reconocen fronteras político-administrativas y requieren una visión integral. Las ecorregiones estratégicas del país, además de ser las principales fábricas de agua —de las cuales dependen no solo la agricultura, sino también el abastecimiento de los asentamientos humanos y la industria—, tienen gran representatividad en el panorama ambiental de Colombia por la biodiversidad que en ellas se concentra y por sus particularidades culturales. El enfoque participativo y ecosistémico ya había mostrado importantes beneficios en ecorregiones tales como la Sierra Nevada de

Santa Marta,⁶ por lo que no solo se retomaron y fortalecieron los procesos allí existentes, sino que también se priorizó el Macizo Colombiano —donde nacen las principales fuentes de agua del país— y se activaron esquemas similares para la región nororiental en la Serranía del Cocuy y en el Eje Cafetero. Los procesos desarrollados en estas regiones permitieron romper barreras y fronteras institucionales y sectoriales y ofrecieron una nueva dimensión a la manera de abordar los desafíos regionales en territorios compartidos, donde los grupos que conviven muchas veces tienen intereses diversos e incluso contrapuestos. De esta manera, el enfoque ecosistémico también contribuyó a la construcción de la paz y la convivencia sostenible.

Además, se avanzó significativamente en procesos pedagógicos para definir estas áreas de orden regional a través de más de setenta talleres en todo el país, en los cuales se involucraron diversos actores regionales. Los criterios de selección de las áreas fueron definidos por la presencia de cuencas compartidas y humedales o regiones de importancia biológica que cobijaran a más de dos municipios, corporaciones o departamentos.

Producto de este ejercicio, los actores sociales e institucionales seleccionaron concertadamente más de 95 ecorregiones estratégicas regionales. Además de hacer alianzas estratégicas entre todos los actores responsables de su entorno, fue posible impulsar planes y proyectos en los que todos se comprometieron a trabajar de manera armónica y articulada a favor de las ecorregiones seleccionadas. De esta manera, se abrió un nuevo campo de cooperación y articulación de esfuerzos técnicos y financieros sin precedentes en la historia del país, además de una nueva visión para la planificación ambiental del territorio.

PROGRAMAS TEMÁTICOS DEL PCA

Estos programas — Agua, Bosques y Biodiversidad; Mercados Verdes y Sostenibilidad de Procesos Productivos Endógenos; y Producción Más Limpia y Calidad de Vida Urbana— se orientaron a la gestión de los sistemas naturales de soporte y de los bienes y servicios ambientales

⁶ Proyecto cuyo resultado final fue el Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta.

contenidos en ellos. Su objetivo, en conjunto, fue conservar y restaurar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas.

Agua, Bosques y Biodiversidad

El enfoque ecosistémico se asumió como una estrategia para la gestión integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos, con el fin de mantener o restaurar los sistemas naturales, sus funciones y valores. El objetivo fue promover la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas, de una forma justa y equitativa, participativa y descentralizada, a través de la integración de los factores ecológicos, económicos, culturales y sociales, dentro de un marco geográfico definido principalmente por límites ecológicos. Así, como se mencionó, el agua fue concebida por el PCA como el eje articulador de la Política Nacional Ambiental debido a su importancia estratégica para el país.

Dentro de este programa, el PCA tuvo como objetivo central avanzar en el proceso de ordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas continentales y marinos, con énfasis en áreas tales como a) la protección, conservación y recuperación de ecosistemas prioritarios para la regulación y el abastecimiento hídrico; b) la promoción de la eficiencia y sostenibilidad en el uso del recurso hídrico; y c) la reducción de los niveles de contaminación hídrica. El enfoque partió de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión y consideró las diferentes etapas del ciclo hídrico, que van desde la protección y conservación de las zonas de alta montaña en las que se genera el agua, en particular los páramos, hasta la ejecución de acciones de prevención y control sobre los factores que limitan la disponibilidad del recurso en términos de calidad y cantidad.

En este contexto se aprobaron durante el cuatrienio la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia; el diseño y puesta en marcha del Programa Nacional para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña Colombiana: Páramos; la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia; y la adhesión del país a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Mitigación de Sequía dentro del programa para ecosistemas de zonas secas —áridas, semiáridas y subhúmedas secas—. Otras acciones que cabe destacar fueron la conservación y recuperación

de ecosistemas hídricos de índole continental y marino en ecorregiones estratégicas nacionales, regionales y locales. Igualmente, dentro de los componentes del Plan Verde —el cual se detallará más adelante— se reforestaron cerca de 110.000 hectáreas⁷ para la recuperación de microcuencas que abastecen acueductos municipales y se hicieron inversiones para la recuperación y conservación de más de 250 microcuencas en un total de 455 municipios en 29 departamentos del país.

Siguiendo las acciones desarrolladas en torno a las cuencas hidrográficas, y con el fin de articular esfuerzos con el sector regulado, desde 1998 el MMA se constituyó en miembro de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA),⁸ a través de la cual participó activamente en los procesos de toma de decisión gubernamental relacionados con la regulación y las políticas ambientales sobre el agua. El MMA participó también en la Comisión Nacional de Cuencas Hidrográficas y Saneamiento Básico⁹ aportando información técnica relacionada con el manejo de microcuencas para que fuera tomada en cuenta en los Planes de Acción de las entidades públicas relacionadas con el tema, así como en los Planes de Gestión Ambiental Regional de las CAR.

Se debe destacar, además, la culminación del proceso de consolidación de la línea base sobre el estado del recurso hídrico en Colombia por parte del Ideam. Esta línea base provee información de la mayor relevancia sobre la oferta, demanda y calidad del recurso hídrico en Colombia, como elemento fundamental para mejorar los procesos de planificación ambiental y sectorial del país.

Por otro lado, se logró una sensible disminución en el aporte de cargas contaminantes sobre los ríos a partir de la aplicación de las tasas retributivas.¹⁰ La evaluación sobre la implementación de estas indicó que durante el cuatrienio el aporte de cargas contaminantes se redujo en 27% para el parámetro DBO5 —demanda biológica de oxígeno— y en 46% para sólidos suspendidos del total de cargas aportadas en

⁷ Ver en MMA (2002) la tabla 2.1: "Reforestación protectora en Colombia" (pág. 32).

⁸ Esta Comisión define las regulaciones y normas generales que rigen la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en el país. Estaba adscrita al entonces Ministerio de Desarrollo Económico.

⁹ Esta Comisión se encarga de suministrar información técnica a la Dirección General de Atención y Prevención de Desastres.

¹⁰ La tasa retributiva es un instrumento económico establecido de acuerdo con el cual toda persona que efectúe vertimientos líquidos puntuales a las fuentes hídricas está obligada a pagar una tasa por la cantidad de carga contaminante aportada (artículo 42, Ley 99 de 1993; reglamentado por el Decreto 901 de 1997).

la jurisdicción de 9 autoridades ambientales que habían aplicado el instrumento a finales de 2002. Para ese año, de las 37 autoridades ambientales regionales 29 habían definido metas de reducción de carga contaminante y 17 ya facturaban la tasa; las demás se encontraban en proceso de implementación. Así mismo, se crearon 15 Fondos Regionales de Descontaminación Hídrica, con el objeto de articular los recursos regionales para la inversión en la descontaminación del recurso hídrico de manera costoefectiva. También se dejó listo un proyecto de reglamentación de las tasas por uso de agua¹¹ concertado con los diferentes actores.

En conjunto con el Ministerio de Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación, el MMA formuló y sometió a consideración del Conpes en julio de 2002 el Plan Decenal de Aguas Residuales, el cual fue aprobado. Dicho plan definió el marco orientador de la gestión nacional para el manejo de las aguas residuales, a partir de una estrategia para la articulación de instrumentos normativos, económicos y financieros, que tiene en cuenta criterios técnicos y ambientales para la priorización de la gestión e inversión en proyectos de tratamiento de aguas residuales en cuencas hidrográficas consideradas prioritarias.

Finalmente, el MMA expidió en 2002 las guías ambientales para proyectos de acueducto, alcantarillado y tratamiento de residuos líquidos; la Guía para la Formulación de Planes Regionales de Protección de Aguas Subterráneas; y la Guía Práctica de Formulación de Proyectos de Tratamiento de Aguas Residuales para ser presentados al Fondo Nacional de Regalías (FNR), entre otras.¹² De igual manera, se diseñó la metodología para la aplicación de criterios en el proceso de selección de proyectos —trabajo conjunto con el Ministerio de Desarrollo Económico—.

En cuanto al Programa de Bosques, uno de los logros por destacar fue la formulación y puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF). Este plan, elevado a documento Conpes (3125),

¹¹ Estas tasas constituyen un instrumento económico que permite incentivar el ahorro y el uso eficiente del agua, así como apropiar recursos con el fin de recuperar los costos de mantenimiento y preservación ambiental de las cuencas de nuestro país (artículo 43, Ley 99 de 1993).

¹² Esas guías pueden ser consultadas en la página del MMA: http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido_imprimir.aspx?catID=841&conID=3098&pagID=2898

estableció las bases para el fortalecimiento de un renglón de la economía basado en el potencial forestal de Colombia y determinó una política de Estado proyectada para el desarrollo del sector forestal a veinticinco años, dado que trasciende diferentes periodos gubernamentales. Para la formulación del PNDF, el MMA conformó y coordinó un equipo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional que construyó dicho documento mediante un proceso de concertación en el que participaron los Ministerios de Agricultura, Comercio Exterior y Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación, junto con representantes de los sectores privados —como el industrial y el maderero—, universidades, agremiaciones, asociaciones, comunidades y organizaciones no gubernamentales.

El objetivo primordial del PNDF fue establecer un marco estratégico que incorporara el sector forestal al desarrollo nacional promoviendo en el interior y en el exterior los productos maderables y no maderables elaborados a partir del uso sostenible de los bosques naturales y las plantaciones forestales. El PNDF orientó la puesta en marcha de estrategias y programas relacionados con la zonificación, conservación y restauración de ecosistemas; el manejo y aprovechamiento de ecosistemas forestales; y la adopción de una visión de cadena en los procesos de reforestación comercial y de desarrollo industrial y comercial de los productos y servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas forestales. De igual modo, consideró los aspectos institucionales y financieros requeridos para su implementación.

El Plan Verde: Bosques para la Paz, uno de los componentes del PNDF, fue orientado específicamente a atender los ecosistemas estratégicos locales. Se planteó como una alternativa en regiones de conflicto para la sustitución de cultivos ilícitos, y a través de él se invirtieron US\$94 millones¹³ durante los 4 años. El Plan Verde involucró ante todo a las comunidades, cuyo trabajo en mano de obra representó el 20% del total de las inversiones; además, generó apropiación y sentido de pertenencia, lo cual constituyó un elemento fundamental de la sostenibilidad a largo plazo de las acciones emprendidas. Así mismo, por cada peso que puso el MMA, logró atraer hasta 6 pesos más de otras fuentes como las CAR, en calidad de entes ejecutores; los municipios,

¹³ El detalle de estas inversiones puede ser consultado en el *Informe de gestión* (MMA, 2002, págs. 45-46).

con el apoyo del FNR; las gobernaciones y otras entidades estatales — como la Federación Nacional de Cafeteros y Cormagdalena —; y algunas organizaciones no gubernamentales — como Citma, Corpocuen-
cas y Fundación Río Frío —. *Bajo esta iniciativa se reforestaron 110.000 hectáreas de plantaciones con fines protectores-productores y se gene-*
raron 40.810 empleos permanentes por año. De esta manera, se hizo
evidente el beneficio del trabajo colectivo de *las instituciones, los muni-*
cipios, el sector privado y la comunidad alrededor de un propósito
común: el establecimiento, recuperación y rehabilitación de cuencas y
microcuencas, para garantizar la oferta permanente *del recurso hídrico*
a las generaciones presentes y futuras, asegurar la estabilidad *de los*
suelos y evitar la erosión y los desastres naturales.

En materia de incendios forestales, el MMA participó en la Comi-
sión Nacional Asesora para la Prevención y Mitigación de Incendios
Forestales y apoyó la elaboración del Plan Nacional para la Prevención
y Mitigación de Incendios Forestales y del Plan Operativo para el Con-
trol de Incendios Forestales. Entre las principales actividades adelanta-
das se pueden destacar el montaje y conformación de dieciocho Centros
de Respuesta contra Incendios Forestales, coordinados por las CAR, y la
suscripción de un convenio para el desarrollo de un sistema de alertas
tempranas con el Ideam.

El Programa de Biodiversidad constituyó también uno de los
ejes centrales y articuladores del PCA; se sustentó principalmente en la
Política Nacional de Biodiversidad y en la Política de Fauna Silvestre.
Se enfocó hacia la conservación y restauración de áreas prioritarias
de ecosistemas forestales y no forestales en ecorregiones estratégicas
y hacia la protección de especies amenazadas y de distribución limi-
tada. El programa planteó, además, mejorar los sistemas de conoci-
miento e innovación sobre los componentes y usos de la biodiversidad
y optimizar sus beneficios sociales y económicos, fortaleciendo la capa-
cidad tecnológica, de manejo y negociación por parte del Estado y
la sociedad.

Es importante resaltar que, tal como se estableció en los principios
de formulación del PCA, para lograr las metas los procesos se lleva-
ron a cabo de manera participativa. De este modo, en su desarrollo se
incluyó a los diferentes Institutos de Investigación, a otras entidades
del Estado, a diversas ONG, a las CAR, a los gremios, a universidades

y a comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. De igual forma, las áreas temáticas y los instrumentos de trabajo fueron socializados y ajustados conforme a otras entidades y usuarios del MMA.

Uno de los principales resultados fue la declaración legal de 396 especies amenazadas con base en los resultados del proyecto Serie Libros Rojos de Especies Amenazadas de Colombia, producto de una profunda investigación científica sobre el estado de amenaza de la flora y fauna en el país. Este trabajo recogió una descripción científica de los principales rasgos biológicos y ecológicos, así como las causas de amenaza que se ciernen sobre dichas especies de la biodiversidad colombiana.

Cabe destacar, además, una serie de avances en este periodo, tales como la consolidación de la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Tráfico Ilegal de Especies Silvestres en Colombia; la declaración, por parte de la Unesco, de dos nuevas reservas de biosfera en Colombia: el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina —Sea Flower Reserve— y el Complejo Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta; la expedición del Decreto 309 de 2000, por el cual se reglamentó la investigación científica en diversidad biológica y se llevaron a cabo la revisión y el ajuste del marco normativo en materia de investigación con el fin de agilizar los procedimientos; la Política Nacional de Investigación Ambiental, diseñada para fortalecer la capacidad nacional y regional en la generación y utilización de conocimientos relevantes para el desarrollo sostenible; la promoción del aprovechamiento y uso sostenible de la biodiversidad a través de la investigación de las especies objeto de programas de zoocría —renglón importante de la economía regional y nacional—; y la correcta aplicación de los compromisos adquiridos en el marco del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites, por sus siglas en inglés).

Producción más Limpia y Calidad de Vida Urbana

Este programa correspondió, por una parte, a la formulación de políticas y a la definición de bases técnicas para los mecanismos de regulación en materia de prevención y control del deterioro ambiental derivado de los procesos de desarrollo; y por otra, al fortalecimiento de la gestión ambiental de los sectores productivos urbanos mediante la inserción

de variables ambientales en la toma de decisiones de las esferas pública y privada para dinamizar un desarrollo urbano sostenible.

La implementación de este programa se basó en un esquema de gestión con acciones en cuatro grupos sectoriales — mineroenergético; agroindustrial; transporte e infraestructura; gestión ambiental urbana y salud — y un instrumento — licencias ambientales —. El esquema del programa incluyó nueve líneas estratégicas de trabajo: evaluación y seguimiento; reglamentación; agendas interinstitucionales; producción más limpia; sustancias químicas; guías ambientales; exenciones tributarias; convenios interinstitucionales; y políticas y planes.

Entre los diferentes logros de este programa vale la pena resaltar los que se mencionan a continuación. En la esfera pública se desarrollaron e implementaron las agendas conjuntas de trabajo con los Ministerios de Minas y Energía, Desarrollo Económico, Transporte, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud, Comercio Exterior, y Educación. De esta manera, se establecieron diversos procesos ambientales asumidos por las demás carteras con la incorporación de las variables ambientales en las políticas públicas. Además, como apoyo a la gestión para una producción más limpia, se enfatizó la descentralización de los conceptos y experiencias en este campo desde el Centro Nacional de Producción más Limpia y Tecnologías Ambientales (CNPMLTA) mediante el diseño y consolidación de la Red de Nodos Regionales de Producción más Limpia y Ventanillas Ambientales, localizados en Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta y Pereira.

El sector privado fue siempre un aliado instrumental en estos procesos. Con él se fortalecieron los procesos de producción más limpia en todo el país, como resultado de lo cual se firmaron ocho nuevos convenios con sectores agroindustriales y manufactureros.¹⁴ Estos convenios tuvieron como objeto introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos a partir del desarrollo concertado de criterios, mecanismos, instrumentos, proyectos, metas e indicadores para la protección y recuperación ambiental del país, considerada como una tarea conjunta y coordinada entre el Estado y el sector privado.

¹⁴ Sectores: porcicultor, fique, avicultor, acuicultor, ladrillero y derivados de arcilla; flores, molineros de arroz, y rayanderos de yuca.

Además de lo anterior, después de un proceso de concertación con más de cincuenta gremios de la producción, se formularon y adoptaron las Guías Ambientales Sectoriales¹⁵ con el propósito de promover la autogestión y autorregulación, así como la adopción de las mejores prácticas empresariales, exigiendo estándares mínimos de calidad en el desempeño ambiental bajo la perspectiva de fortalecer la planeación, el manejo y el control ambiental; minimizar costos transables; unificar criterios de evaluación y seguimiento; y optimizar de forma costoefectiva la elaboración de estudios ambientales. Estas guías permitieron, entre otras cosas, reducir los costos del sector productivo asociados a la contratación de consultorías para la realización de estudios ambientales y el diseño de soluciones tecnológicas.

En cuanto a las licencias ambientales, el MMA agilizó el procedimiento de expedición de estas, reduciéndolo a la mitad del tiempo antes exigido, pero manteniendo los altos estándares ambientales. Paralelamente, enfocó sus esfuerzos en el seguimiento de los proyectos ya licenciados, implementó el sistema de cobro por evaluación y seguimiento y conformó un equipo de evaluadores profesionales. Así, las licencias ambientales se configuraron como verdaderos instrumentos de planificación ambiental, además de representar un importante ejemplo pedagógico que contribuyó a un cambio de mentalidad en muchos colombianos.

Con este nuevo sistema de licenciamiento ambiental no solo se dio especial énfasis y se fortalecieron los procesos de seguimiento y monitoreo por parte de la autoridad ambiental, sino que también se aumentó la competitividad, dejando atrás engorrosos trámites y haciendo más eficientes y transparentes los procesos administrativos.¹⁶

Otros logros que cabe mencionar son: el programa de administración de las exenciones tributarias;¹⁷ la construcción de tres centros

¹⁵ Entre otras, se pueden mencionar quince guías del sector agroindustrial, cinco del sector minero, nueve del sector de hidrocarburos, cinco del sector eléctrico, dos del sector urbano y ocho guías relacionadas con los residuos sólidos, el recurso hídrico y la producción más limpia.

¹⁶ Durante el periodo 1998-2002, se evaluaron y se dio viabilidad a más de 440 proyectos, de los cuales 236 corresponden a licencias otorgadas, 100 más a modificaciones de licencias anteriores y otros 110 a Planes de Manejo Ambiental aprobados.

¹⁷ Estas son exenciones de pago del IVA por la adquisición de equipos, elementos y maquinaria destinados a las actividades de control y monitoreo ambiental. Constituyen importantes estímulos para la inversión ambiental pública y privada. En el año 2000 se creó el Comité de Exenciones Tributarias y su reglamentación se dio en el año 2001 mediante el Decreto 2532.

minero-ambientales en el marco de la Política Nacional de Producción más Limpia con el apoyo de la GTZ¹⁸ y las CAR correspondientes; el desarrollo de proyectos en el marco del Protocolo de Montreal, referentes a la protección de la capa de ozono; y el diseño de un plan de acción para la eliminación de plaguicidas obsoletos bajo el esquema del Convenio de Basilea.

En cuanto al Programa de Calidad de Vida Urbana específicamente, se plantearon los Lineamientos Ambientales para la Gestión Urbano-Regional en Colombia, a partir de los cuales se generaron varios de los instrumentos del programa. De igual modo, se definieron los conceptos, criterios y directrices generales que debían seguir las instituciones públicas y los actores sociales comprometidos con la gestión ambiental de los centros urbanos y sus entornos regionales. Adicionalmente, se estructuró un programa de transporte urbano sostenible que incluye lineamientos de política e instrumentos para su aplicación orientados a incorporar criterios de sostenibilidad y racionalidad ambiental en los sistemas de transporte urbano y regional del país.

La gestión en materia de aguas residuales y residuos sólidos fue fortalecida a través del documento Conpes sobre los Lineamientos para la Formulación del Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales Domésticas y la implementación de la Política de Gestión de Residuos,¹⁹ al tiempo que se formularon guías ambientales para los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico. Bajo este aspecto, se fortalecieron también los procesos de reciclaje y el trabajo con los recicladores y sus asociaciones.

A través de los Observatorios Ambientales Urbanos, se dispuso de una valiosa herramienta de participación y coordinación entre entidades locales y regionales para la toma de decisiones encaminadas a resolver problemas ambientales comunes en las ciudades. Estos observatorios se implementaron en Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga.

¹⁸ La GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) es una empresa de origen alemán —y ligada al Gobierno de Alemania— que fomenta el desarrollo sostenible de las industrias.

¹⁹ Se apoyaron iniciativas para la construcción de 106 sistemas de tratamiento en igual número de municipios en el país.

Mercados Verdes y Procesos Productivos Endógenos

El Programa de Mercados Verdes constituye una de las innovaciones más significativas del PCA, en la medida en que introdujo la variable económica en la restauración, conservación y uso sostenible de los bienes y servicios ambientales y generó orientaciones, políticas, estrategias e instrumentos para poner el uso sostenible de la oferta natural al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de la población y de la inserción del país en los mercados nacionales e internacionales denominados "verdes".²⁰ El objetivo era impulsar y fomentar nuevas alternativas de aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y el patrimonio cultural, para beneficio económico y social de las regiones.

El Programa de Mercados Verdes se concentró en la identificación y promoción de opciones de producción y mercadeo de bienes ambientalmente sanos; el incremento de la oferta de servicios ambientales competitivos en los mercados nacional e internacional; la consolidación de una demanda específica nacional y del acceso a una demanda internacional para estos bienes y servicios ambientales; y la estructuración del marco regulatorio requerido para su desarrollo.

Este programa concentró en gran medida la estrategia de contribuir desde la gestión ambiental a la construcción de la paz y la reactivación económica en Colombia. Además, la potencialidad de este programa se visualizó como una de las grandes oportunidades de Colombia en la competitividad mundial.

El desarrollo del Programa de Mercados Verdes se basó en una amplia investigación realizada entre 1998 y 2000 sobre los potenciales de estos mercados a nivel nacional e internacional como diagnóstico requerido para estructurar las herramientas del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes y orientar los esfuerzos del programa hacia los sectores con mayores posibilidades. Este plan estableció un conjunto de estrategias —financiera, de coordinación de iniciativas nacionales, de sensibilización y de promoción de mercados verdes en el sistema

²⁰ Los productos verdes se pueden dividir en tres grandes áreas: la primera es la de los productos derivados del uso sostenible de la biodiversidad, que incluyen los productos maderables y no maderables, la agricultura sostenible y los productos derivados de la bioprospección; la segunda corresponde a los productos industriales menos contaminantes, que utilizan tecnologías más limpias, o a productos hechos a partir del aprovechamiento de los residuos de otros procesos y las energías renovables o limpias; la tercera comprende los servicios ambientales, que incluyen el conjunto de servicios que aprovechan el medio ambiente como proveedor de amenidades —por ejemplo, el ecoturismo—, y los servicios que se prestan para reducir los impactos del ser humano sobre el medio ambiente —por ejemplo, el tratamiento de aguas residuales—.

productivo colombiano —, una entidad promotora de mercados verdes —el MMA— y unos organismos de certificación.

En el marco del Plan se diseñó el Programa de Ecoetiquetado como un esquema que permite a los productores aplicarlo voluntariamente y ser certificados por un tercero, para poder acceder a un sello ambiental que reconoce el mejor desempeño del producto frente a los tradicionales en el mercado. Los criterios para otorgar el sello tienen carácter de norma técnica, requisito que es, en cualquier caso, adicional a todas las normas ambientales vigentes en el país. En su momento, este fue el primer programa de ecoetiquetado ambiental a nivel latinoamericano.

Unos de los instrumentos claves de soporte al programa fueron las ventanillas de apoyo a la formulación de proyectos de mercados verdes. Como principal instrumento de regionalización del Programa de Mercados Verdes, se diseñaron e implementaron cinco de estas ventanillas en las CAR para brindar información y apoyo a iniciativas de mercados verdes en la realización de planes de negocios, manejo ambiental, fuentes de financiación y acceso a mercados, entre otros servicios.

Otro instrumento que cabe destacar es el Sello Nacional Ambiental, mecanismo claro y transparente de información a los consumidores sobre los productos y servicios que tienen menos impacto en el medio ambiente. Además de servir como instrumento pedagógico para los consumidores, el sello permite que los productos se posicionen en determinados nichos de mercado.

Por su parte, el Programa Biocomercio Sostenible, que funciona en coordinación con el Programa de Mercados Verdes,²¹ se trata de un sistema facilitador para los empresarios —comunidades locales, personas naturales, empresas constituidas, ONG— o personas interesadas en obtener información sobre productos económicamente potenciales de la biodiversidad. Además, este programa establece mecanismos de certificación y criterios de sostenibilidad; brinda acceso a estadísticas y asesorías sobre oportunidades de negocios ecológicos; y garantiza el acceso a estudios técnicos e información de proyectos relacionados con Biocomercio Sostenible. En desarrollo del Plan Estratégico, se dio

²¹ El Biocomercio Sostenible es un programa promovido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTD) que trabaja con base en puntos focales nacionales. El punto focal colombiano es el Instituto de Biodiversidad Alexander von Humboldt, el cual desarrolla su trabajo en coordinación con el Programa de Mercados Verdes del MMA.

apoyo a más de treinta empresas en planes de negocios, exportación y cadenas productivas.

Finalmente, es importante resaltar el surgimiento de un nuevo mercado de servicios de reducción de emisiones o captura de gases efecto invernadero en el marco del Protocolo de Kioto,²² en el cual se visualizó un potencial importante para el país. Así, se establecieron y adelantaron los lineamientos de planes y políticas como la Política Nacional de Cambio Climático —dada la alta fragilidad de nuestro país— y el Plan de Acción para la Implementación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), que incluye programas de divulgación y capacitación y una estrategia de mercadeo dentro de la cual se firmaron memorandos de entendimiento con el Fondo Prototipo del Banco Mundial y los Gobiernos de Canadá y los Países Bajos. Así mismo, el MMA fue designado como autoridad nacional para la aprobación de proyectos de MDL. Para finales de 2002, se conformó un portafolio colombiano de 31 proyectos de captura y reducción de CO₂ disponibles para inversionistas internacionales interesados, lo que posicionó al país como pionero en la venta de servicios de reducción y captura de CO₂.²³

LOS PARQUES NACIONALES NATURALES

A finales de 1998, el Sistema de Parques Nacionales Naturales²⁴ dio un giro en la forma de percibir su función, la realidad de su entorno y el manejo de las áreas protegidas. Teniendo en cuenta que las áreas protegidas con que contaba el país en ese momento constituían cerca del 10% del territorio nacional y que formaban espacios desde donde se podían desarrollar mecanismos de convivencia y concertación de intereses en torno a la conservación de la naturaleza y al ordenamiento ambiental, se concibió la estrategia Parques con la Gente. Esta estrategia interpretó las características propias de la población y su vínculo histórico con las áreas protegidas; su identidad sociocultural y sus modelos de

²² Este Protocolo surge de los compromisos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Establece que los países con compromiso de reducción de emisiones podrán desarrollar proyectos de reducción y captura de emisiones en países en desarrollo a través de un mercado. Esta opción se llama Mecanismo de Desarrollo Limpio. Colombia ratificó el Protocolo a finales del año 2000.

²³ Ver en el *Informe de gestión* la tabla de proyectos de reducción de captura de emisiones (MMA, 2002, pág. 104).

²⁴ La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales (UAESPNN) fue creada en 1994 y, como se mencionó anteriormente, es la encargada del manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales.

ocupación y de uso de recursos naturales; y sus expectativas con respecto al área y la titularidad jurídica de su presencia. De esta forma, se incentivaron el reconocimiento y la valoración de los actores de la conservación para ordenar y consolidar las áreas del Sistema y se introdujeron criterios e interpretaciones constitucionales para dar solución a las problemáticas de uso y ocupación ilícita en aquellos espacios sometidos a economías de narcotráfico, violencia y exclusión política, social o étnica; espacios en los cuales el Sistema de Parques Nacionales coincidía con territorios en los que había raíces históricas muy profundas.

Dentro de este marco, la política se enfocó en una serie de estrategias dirigidas a la intervención sobre los factores sociales y económicos que causaban el deterioro en las áreas protegidas; a la complementación de espacios naturales, estrictos y discontinuos, mediante la construcción de sistemas funcionales y biológicamente interconectados; a la descentralización del Sistema, encaminada a lograr mejores niveles de eficiencia administrativa y manejo de áreas; y al desarrollo de un modelo de gestión financiera basado en la generación de recursos propios y en la cooperación internacional, la cual permitiría superar la dependencia de la entidad del presupuesto nacional.

Como un primer desarrollo de las estrategias mencionadas, se lideró un cambio en la metodología para fortalecer los Planes de Manejo²⁵ de los parques nacionales naturales (PNN) y de las áreas protegidas considerando principios de planeación socialmente incluyentes. El Plan de Manejo se asumió no solo como el instrumento de organización de la gestión en cada una de las áreas, sino también como una herramienta que podía facilitar la participación, ya que constituía un punto de encuentro entre diferentes intereses, expectativas sociales, competencias y jurisdicciones institucionales que se traslapaban. Así, las funciones de protección y autoridad sobre los ambientes naturales serían legítimamente instituidas desde todas las comunidades humanas que conforman el territorio de uso, conservación y ocupación.

Siguiendo los preceptos de participación del PCA, se desarrollaron planes y programas de los que resultaron acuerdos, convenios y

²⁵ El Plan de Manejo es la herramienta de planificación que determina la gestión en un área protegida para el logro de sus objetivos de conservación, a partir de una mirada a largo, mediano y corto plazo enmarcada en las realidades naturales, socioculturales e institucionales y en las dinámicas geográficas e históricas en las que se encuentra inmersa el área protegida.

alianzas estratégicas con diferentes grupos y comunidades en el país. Estos se relacionaron con la construcción de lineamientos interculturales para el manejo de zonas como la Sierra Nevada de Santa Marta o el comanejo de los PNN con las autoridades indígenas, como en el caso del PNN Cahuinarí, y con un convenio de cooperación para fortalecer los esfuerzos de conservación privada en Colombia con la Asociación Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

A través de la estrategia denominada Sistemas Agrarios Sostenibles para la Conservación se impulsaron procesos de organización social, de formación comunitaria y de formulación y cogestión de proyectos con impacto local. Estos proyectos estuvieron orientados a la planificación de fincas —planeación predial— con poblaciones campesinas, o de espacios de uso con grupos étnicos; el objetivo fue dar respuestas concretas a las necesidades productivas de las familias que cohabitan en el entorno natural de los PNN y, al mismo tiempo, generar y fortalecer procesos reales de conservación. Los sistemas productivos o extractivos compatibles con la conservación permitieron reducir la presión sobre las áreas protegidas y facilitaron una respuesta a las necesidades de la población. Al desarrollar estas iniciativas se tomaron en cuenta factores de orden social como la ocupación previa a la declaratoria del área protegida, la permanente presencia de colonos y el traslape con territorios indígenas o de comunidades negras. Algunos ejemplos de los logros en sistemas agrarios se dieron en las zonas de amortiguación de los parques Nevado del Huila, Sierra Nevada de Santa Marta, Puracé, Las Hermosas, Tinigua y Picachos —interfluvio Losada Guayabero— y el santuario de flora y fauna Galeras. Allí se desarrollaron actividades de capacitación de líderes comunitarios en sistemas agrarios sostenibles y biología de la conservación y se apoyaron redes de intercambio y pactos de conservación, entre otras. Esta estrategia impulsó la integración de los conceptos de sostenibilidad e interculturalidad para la gestión en áreas protegidas.

En lo relacionado con la declaración de nuevas áreas protegidas y el apoyo a iniciativas de conservación, la creación del PNN Alto Fragua Indi Wasi²⁶ reiteró el interés del Gobierno Nacional por preservar y proteger el patrimonio biológico, cultural y ambiental del país y de

²⁶ Con el nuevo parque Alto Fragua Indi Wasi se elevó en ese momento a 47 el número de áreas protegidas en el país. Son 68.000 hectáreas ubicadas en el piedemonte amazónico, entre los departamentos de Putumayo y Caquetá.

esta zona en particular. Allí se integraron objetivos de conservación biológica y de consolidación cultural del territorio ingano, reconociendo los derechos de este pueblo sobre el área. Este es uno de los ejemplos en los cuales se diseñaron y acompañaron procesos de concertación de ordenamiento ambiental territorial, que en algunos casos arrojaron como resultado el estudio, propuesta y/o declaratoria de nuevas áreas protegidas a partir de iniciativas locales y regionales de conservación de zonas de especial valor biológico o ecológico. Este ejemplo fue destacado durante el V Congreso Mundial de Parques en Durban como pionero a nivel global.

Otras áreas protegidas declaradas durante el cuatrienio fueron el PNN Alto Río Puré, en concertación con las autoridades indígenas de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (Opiac), autoridades ambientales regionales, Institutos de Investigación y entidades territoriales. Este, además de haberse constituido en el segundo PNN con mayor área en el país en su momento —con más de un millón de hectáreas de extensión—, se convirtió en un corredor biológico al conectar las áreas protegidas existentes en el noroeste amazónico de Colombia, Brasil y Venezuela, evitando además el aislamiento del Trapecio Amazónico y protegiendo el territorio de comunidades no contactadas. Otra de las áreas protegidas creadas fue el santuario de flora y fauna Mono Hernández, ubicado en San Onofre, en honor al científico Jorge Hernández Camacho. Así mismo, se realizaron todos los estudios y los procesos de concertación para la creación del PNN Serranía de los Churumbelos como parte del corredor biológico Serranía de los Churumbelos-Cueva de los Guácharos; se convocaron e impulsaron los acuerdos entre el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), dieciséis resguardos indígenas y una comunidad campesina para buscar un mecanismo que garantizara la conservación de la Selva de Matavén, un área de transición —ecotono— en la parte inundable entre la Amazonia y la Orinoquia; y también se adelantó el proceso para la creación del PNN Serranía de los Yariguíes, el cual está ubicado en el centro-occidente del departamento de Santander sobre la jurisdicción de trece municipios y representa la fuente principal de aguas para la mayoría de ellos.

El desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), cuya coordinación se incluyó como una nueva atribución para la UAESPNN,²⁷ estuvo guiado por la consolidación de espacios democráticos de deliberación e implementación de planes, programas y proyectos que incrementaran las áreas bajo diversas categorías de protección. Algunas de las actividades y logros de este programa en el ámbito regional fueron el Sistema Regional de Áreas Protegidas (Sirap) del Macizo Colombiano, que contribuyó a la construcción de un Sistema Regional Surandino de Áreas de Conservación, alimentado por cuatro sistemas subregionales: el Sirap Macizo Colombiano, Corredor Munchique-Pinche, Sistema Subxerofítico del Patía y Nudo de los Pastos; el Sirap Piedemonte Amazónico, en las zonas del Alto Fragua y Patascoy, que concluyó en la creación del ya mencionado PNN Alto Fragua Indi Wasi; el Sirap de la Sierra Nevada de Santa Marta, que avanzó a través de talleres por departamento, en los que se discutieron las propuestas con autoridades ambientales, universidades, indígenas, ONG y municipios, tomando en cuenta la presencia de dos reservas de biosfera: la Sierra Nevada de Santa Marta y el complejo Lagunar de la Ciénaga Grande, el cual es también sitio Ramsar; y el Sirap del Nororiente, primero con ENOR —el cual se coordinó a través de la Corporación Autónoma Regional del Nororiente de Colombia (Corponor)— y segundo con la Serranía de Yariguíes —el cual se ejecutó a través de la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), en el marco de un Comité de Dirección con participación de la UAESPNN, la Gobernación de Santander, el MMA y la Asociación de Alcaldes de los Yariguíes (AMAY) —.

Por otro lado, la UAESPNN desarrolló una serie de programas y proyectos que incluyeron la utilización de los bienes y servicios ambientales que ofrecen las áreas para el ecoturismo y el ordenamiento ecoturístico.²⁸ En estos se buscó, además de la generación de recursos para la entidad, sensibilizar a los visitantes de las áreas protegidas sobre el rol de estas como generadoras de bienes y servicios ambientales y

²⁷ Definido como la integración de áreas protegidas y otras figuras de ordenamiento y apropiación territorial por el Decreto 1124 de 1999.

²⁸ Entre 1998 y 2002, cerca de dos millones de personas —un ingreso promedio de quinientas mil personas por año— entre nacionales y extranjeros visitaron los Parques Nacionales Naturales. El ecoturismo fue una importante fuente de recursos y de apoyo al desarrollo social, lo cual se evidencia en que generó, durante el cuatrienio, ingresos por tarifas de entrada que constituyeron aproximadamente el 89% de los recursos propios de la Unidad de Parques.

como lugar de preservación de la riqueza natural y cultural del país. Siguiendo el marco general de la política, se vinculó a la comunidad local en el ordenamiento de estas actividades y en la prestación de servicios, haciéndola participe de las ventajas directas de la existencia de un área protegida.²⁹ Dentro de esta línea se formuló el Plan Estratégico Nacional de Ecoturismo, que identificó áreas temáticas prioritarias aplicables en Colombia y estableció los lineamientos preliminares para un trabajo conjunto de planificación y desarrollo regional y local. Vale la pena mencionar la participación en el grupo internacional de trabajo sobre turismo sostenible y diversidad biológica del Convenio sobre Diversidad Biológica, el cual elaboró y publicó las directrices internacionales.

Dentro del programa de sostenibilidad financiera de la UAESPNN es importante destacar la intensa gestión de cooperación internacional³⁰ como estrategia para vincular a representantes de la comunidad internacional, a agencias de cooperación internacional y a ONG ambientalistas al esfuerzo de conservación. Con esta participación se buscó no solo un balance en la disminución del aporte del Gobierno Nacional —resultado de la crisis fiscal mencionada con anterioridad—, sino también un respaldo académico al enfoque de la política y un respaldo técnico al desarrollo de metodologías y estrategias novedosas. Estos proyectos y gestiones también facilitaron espacios y redes de difusión para internacionalizar los argumentos de la política. De esta manera, se cumplió con las recomendaciones de los acuerdos internacionales y se trató de visibilizar la situación colombiana, en la cual los esfuerzos se desarrollaron en un contexto limitado por el conflicto armado interno.

Adicionalmente, se adelantaron gestiones orientadas hacia la inversión sectorial de recursos del Estado para una ejecución coordinada con el Plante y con la Corporación para la Protección Ambiental, Cultural y el Ordenamiento Territorial del proyecto “Desarrollo de Sistemas Agrarios Sostenibles en las zonas de amortiguación de cuatro

²⁹ En atención a su condición de emblema del ecoturismo, el Parque Tayrona fue objeto de un proceso participativo piloto de ordenamiento basado en estudios técnicos y mesas de trabajo con propietarios de predios, autoridades locales y prestadores de servicios.

³⁰ Como resultado de la cooperación internacional se pueden mencionar, entre otros, el Proyecto GEF Macizo Colombiano, el Proyecto Programa Mundial de Alimentos en cuatro áreas del Sistema de Parques, el Proyecto GEF Andino y el Proyecto Cooperación Holandesa.

parques del Macizo Colombiano". De igual modo, se realizaron convenios de transferencias del sector eléctrico³¹ y se participó en la reglamentación de las tasas por uso del agua, entre otros esfuerzos.

LA ESTRATEGIA DEL PCA (ÁREAS INSTRUMENTALES)

Con el fin de llevar a la práctica la estrategia central del PCA —la generación y apropiación social de la información— se diseñaron una serie de áreas instrumentales: a) ordenamiento territorial y planificación ambiental; b) coordinación y articulación del SINA; c) fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental municipal; d) generación de conocimiento y educación; e) fortalecimiento de la capacidad nacional de cooperación interna y externa de negociación internacional; f) regulaciones e instrumentos económicos y financieros; y g) actualización de instrumentos normativos.

Varias de estas áreas, tales como los instrumentos económicos —por ejemplo, las tasas retributivas—, la expedición de normas o los proyectos resultados de la cooperación internacional, se encuentran inmersas en los programas anteriormente expuestos. A continuación se presentan aquellos instrumentos que resultan más relevantes para los propósitos expositivos del presente capítulo. Estos instrumentos se han agrupado en dos categorías generales: *articuladores* y *de soporte*.

Instrumentos articuladores

Entre este primer grupo de instrumentos se encuentran los avances y enfoques alrededor de la planificación y el ordenamiento ambiental, la coordinación y articulación del SINA y la generación de conocimiento y educación.

Así, la planificación y el ordenamiento ambiental fueron definidos en el PCA como instrumentos y procesos básicos que orientan la acción del Estado y la sociedad sobre el territorio, dirigidos a garantizar la sostenibilidad ambiental en los ámbitos nacional, regional y local.

³¹ Parque Nacional Paramillo y Corantioquia, por la Hidroeléctrica Urrá; y Parque Nacional Farallones y Corporación del Valle del Cauca (CVC), por la Hidroeléctrica del Alto Anchicayá.

El ordenamiento ambiental es aquel que garantiza la funcionalidad y sostenibilidad del sistema natural que da soporte a la población y a los procesos sociales y económicos, para lo cual debe procurarse un equilibrio entre lo que se conserva y lo que se transforma, de manera que se preserven los bienes y servicios ambientales esenciales. Dado esto, el ordenamiento se planteó como propósito principal establecer las condiciones para la convivencia entre poblaciones y territorios, factor indispensable para garantizar la sostenibilidad y la paz.

De manera simultánea, y tomando en cuenta que las CAR debían aprobar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios,³² se aprovechó la oportunidad para articular estos procesos a la gestión ambiental con visión regional. En este importante tema, el MMA, a través de las CAR, diseñó y puso en marcha una estrategia de apoyo y evaluación de los procesos de formulación de los POT municipales. Al final del cuatrienio el país contaba con el análisis más completo en cuanto a los procesos de los POT.

A partir de todos estos logros se avanzó hacia un proceso de complementación del ordenamiento nacional ambiental, el cual incorporó información sobre la estructura ecológica principal del territorio, las ecorregiones estratégicas y el Sinap, todo esto con el propósito de articular el nivel nacional con los niveles regional y local, y las decisiones sectoriales con las territoriales.

A partir de la visión ecorregional durante el cuatrienio, se impulsaron procesos de planificación regional de largo plazo, como las Agendas Pacífico XXI y Amazonia XXI.³³ La Agenda Pacífico XXI surgió del compromiso del Estado y de las comunidades y sus instancias organizativas, y tuvo como fin aunar esfuerzos hacia la construcción colectiva de un marco de políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo sostenible teniendo en cuenta las particulares condiciones étnicas, culturales, ambientales, políticas y económicas de estas macrorregiones.

³² El MMA participó en la Comisión Intersectorial para la redacción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial con el objeto de salvaguardar los postulados de la Ley 99 de 1993 en relación con los principios de sostenibilidad y fortalecimiento del SINA.

³³ Las Agendas XXI regionales se inscriben en el desarrollo de los compromisos nacionales suscritos en la Agenda XXI Internacional —aprobada durante la Cumbre de la Tierra en 1992— y el Plan de Acción de Desarrollo Sostenible de las Américas, aprobado en Santa Cruz (Bolivia) en la Cumbre de 1996. Estas Agendas tienen por objetivo promover el compromiso y la acción conjunta de la población local alrededor de la conservación y el uso sostenible de la oferta natural en regiones estratégicas por su diversidad biológica.

Por otro lado, el MMA tuvo como uno de sus principales propósitos la coordinación, articulación y consolidación del SINA a través del fortalecimiento de procesos de planificación compartida con la participación de las CAR, los Institutos de Investigación y otros actores regionales. De esta forma, se buscó generar la apropiación del PCA —y el interés por implementarlo— por los diversos actores y lograr que este incidiera en los distintos instrumentos de planificación. Para este fin se expidió el Decreto 048 de 2001, con el que el PCA permeó todos los Planes de Acción Trienal (PAT) y Decenal (PAD) de las CAR. Así se dio por primera vez un norte a los procesos de planificación entre el MMA, las CAR, los Institutos de Investigación, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y, en muchos casos, los entes territoriales, todo esto con una visión de largo plazo.

A nivel del SINA, y con la intención de concebir planes de gestión de más largo plazo, que compartieran una visión nacional y regional e involucraran a diversos actores en su concertación, se diseñaron e impulsaron los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), por medio de los cuales todas las CAR establecieron procesos en sus regiones con el fin de desarrollarlos. Al final del cuatrienio, treinta CAR contaban con PGAR de alta calidad concertados y aprobados a diez años, y cuatro más estaban en proceso. El salto en la planificación del SINA fue uno de los mayores logros alcanzados durante la Administración del presidente Pastrana. De esta manera, el SINA sin duda planteó y concretó, con una visión compartida y concertada con los diversos actores de la región, un horizonte de largo plazo para la gestión ambiental.

Finalmente, en lo referente a la generación de conocimiento y educación, se debe mencionar el establecimiento del Sistema de Información Ambiental de Colombia. Con este se dejó montada una línea base sobre el estado de los recursos naturales, estructurada por los cinco Institutos de Investigación del SINA bajo la coordinación del Ideam. Fue posible así, por primera vez en el país, contar con una serie de indicadores para monitorear el estado de los recursos naturales y del medio ambiente. Además, se diseñó el Sistema de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental para Colombia, proyecto apoyado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y planteado conjuntamente con entidades oferentes y usuarios de información ambiental

como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Contraloría General de la República, Institutos de Investigación y autoridades ambientales regionales, lo que puso a estas entidades a la vanguardia en América Latina en este sentido. Igualmente, se hizo disponible la información científica producto del trabajo del Sinap, de los cinco Institutos de Investigación adscritos al SINA, de las CAR —con sus laboratorios— y de las universidades, información que sirvió de insumo para la formulación de políticas y la implementación de los programas y proyectos.

En materia de educación, se diseñaron y ejecutaron varios programas de capacitación dirigidos a una diversidad de agentes, tales como profesionales del SINA, extensionistas rurales y técnicos forestales, entre otros. Varios de estos programas de capacitación de técnicos quedaron institucionalizados en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) —a través de los diferentes centros regionales— y en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) —a través de la incorporación de la dimensión ambiental en la educación superior—. Igualmente, mediante la implementación de los Programas Ambientales Escolares (Praes), en conjunto con el Ministerio de Educación, se incorporó la dimensión ambiental en la educación básica primaria y secundaria en zonas rurales y urbanas de catorce departamentos del país, lo que benefició a un número importante de docentes y escolares en diferentes regiones.

Instrumentos de soporte

Dentro de este segundo grupo se han incluido aquellos instrumentos relacionados con la inversión ambiental, la gestión en cooperación técnica internacional, el fortalecimiento de la capacidad de negociación internacional y la actualización de instrumentos normativos.

Como se explicó anteriormente, la profunda crisis económica de finales de los noventa y el devastador terremoto del Eje Cafetero a comienzos de 1999 tuvieron un profundo impacto sobre las finanzas públicas. La dramática reducción del presupuesto nacional impactó a todas las entidades del Estado, y el MMA no fue una excepción. Esta situación condujo a la necesidad de poner un énfasis especial en las fuentes de cooperación internacional y de definir una estrategia de inversión

ambiental orientada a redireccionar las inversiones y a impulsar y consolidar mecanismos de articulación de recursos en torno a prioridades de acción mediante procesos de cofinanciamiento con diversas entidades.

En primer término, se reorientaron las líneas de inversión de los recursos provenientes del crédito externo, con los que se impulsaron el componente de Plan Verde y los procesos de fortalecimiento institucional y se construyeron esquemas de financiación que permitieron articular estos recursos a iniciativas regionales y locales. Por otra parte, se gestionó el mejoramiento progresivo de asignación del aporte nacional, gracias a lo cual se cambió la tendencia decreciente inicial de los primeros años de Gobierno y se logró al final del mandato un incremento de la asignación presupuestal del 33% con respecto a los años anteriores. Los aportes nacionales permitieron apalancar recursos de los departamentos, los municipios, las CAR, el sector privado, las ONG y las comunidades, al igual que recursos de Cooperación Técnica Internacional (CTI). También se obtuvieron recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR), destinados a los entes territoriales para programas ambientales, y del Fondo de Inversiones Ambientales (FIA), dirigidos principalmente a las CAR, las universidades y los Institutos de Investigación.

En cuanto a la gestión de CTI, con el fin de acrecentar las posibilidades de recursos provenientes del exterior, el MMA estableció una agresiva estrategia de la cual es importante mencionar la Alianza Ambiental por Colombia con los Estados Unidos. Esta iniciativa constituyó un acercamiento en materia ambiental entre los dos países y contó con la participación de actores de los sectores público y privado, universidades, ONG del sector ambiental y representantes de la empresa privada. Dentro de esta alianza, vale la pena destacar la reactivación, en junio de 2000, del Fondo para la Acción Ambiental (FAA)³⁴ con un capital de US\$46 millones para financiar proyectos de las ONG ambientales y de la niñez. En el marco del proceso de paz se estructuró una Mesa de Aportantes europeos,³⁵ con lo cual se reconoció que la defensa del medio ambiente facilita la construcción de consensos y acuerdos progresivos hacia la paz. Allí se presentó un portafolio de 30 proyectos.

³⁴ Estos recursos estaban congelados y formaban parte de un acuerdo bilateral suscrito en 1993 entre los Gobiernos de los Estados Unidos y Colombia para poner en marcha la Iniciativa de las Américas a través de la condonación de intereses a la deuda bilateral.

³⁵ Holanda, Suiza, Francia, España y Alemania, entre otros.

Como resultado de la CTI se obtuvieron recursos por aproximadamente US\$134 millones (MMA, 2002, pág. 221), entre los aportes de organismos multilaterales³⁶ —51%—, destinados principalmente para biodiversidad, y los aportes de la cooperación bilateral —49%—,³⁷ entre los que se destacó la contribución del Gobierno holandés, que aprobó importantes recursos destinados principalmente a la consolidación y el fortalecimiento del Sistema de Parques Nacionales y del SINA.

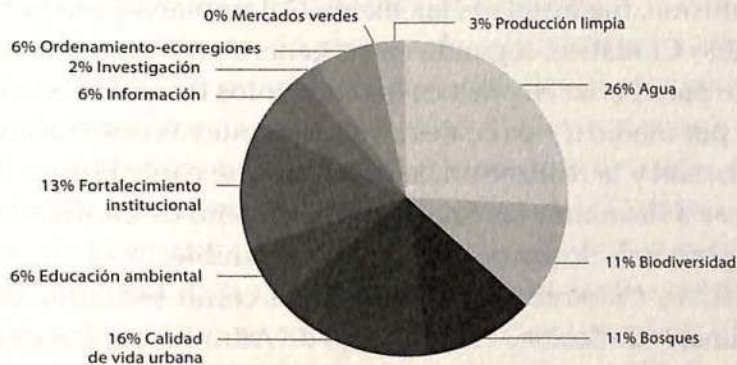
Tabla 10.1. Recursos para inversión ambiental entre 1998 y 2002 (millones de pesos)

	1998	1999	2000	2001	2002
CTI + contrap	7720	25.090	46.952	61.288	74.515
FAA				12.566	20.000
FNR + contrap	21.151	51.160	59.333	73.012	6.657
Rentas propias Institutos	600	1191	3292	7532	-
Rentas propias	200.509	378.719	330.676	417.294	373.743
Aporte nacional	48.434	47.698	47.584	55.265	64.561

Fuente: MMA (2002, pág. 214).

Gráfico 10.1.

Distribución de recursos básicos de inversión ambiental en el PCA, 1998-2002



Fuente: MMA (2002, pág. 224).

³⁶ Estos organismos son: el Fondo para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial, la Unión Europea, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), el Protocolo de Montreal, el PNUD, la CAF, el Organismo Internacional de Energía Atómica, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y, finalmente, la Convención Ramsar y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés).

³⁷ Los Gobiernos que colaboraron fueron: Países Bajos, Alemania, España, Japón, Francia, Reino Unido, India y China.

En cuanto a las negociaciones internacionales, durante el cuatrienio la gestión ambiental del país fue reconocida en el más alto nivel. Resultado de este reconocimiento, Colombia fue elegida como país líder en los principales procesos de negociación internacional en materia ambiental y también como sede de importantes eventos de carácter global y regional.

Dentro de estos eventos se destaca la presidencia de las negociaciones del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, primer desarrollo legal del Convenio sobre Diversidad Biológica, acuerdo de vital importancia para el mundo en el control de los organismos genéticamente modificados, el cual se logró aprobar en febrero de 2000, luego de intensas negociaciones. De otra parte, el liderazgo de Colombia en las instancias multilaterales ambientales se vio consolidado con la presidencia de la VIII sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible.

De igual modo, es importante resaltar la activa participación del Gobierno colombiano en las negociaciones enmarcadas en la Convención sobre Cambio Climático y su adhesión al Protocolo de Kioto. Colombia podrá ahora beneficiarse de las oportunidades de inversión que representa el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo, una herramienta con que cuentan los países del sur para alcanzar su desarrollo sostenible y contribuir a enfrentar la problemática del cambio global. Así mismo, fue instalada la Oficina Colombiana para la Mitigación del Cambio Climático, segunda en su género en América Latina y prerequisite para poner en práctica los convenios firmados con Holanda y Canadá, por medio de los cuales se ofrecen nuevas oportunidades para la cooperación y la realización de negocios que contribuirán de manera simultánea a disminuir las causas del fenómeno de cambio climático y situar al país en la senda del desarrollo sostenible.

Además, Colombia fue seleccionada como sede del VII Periodo Extraordinario de Sesiones del Consejo de Administración del PNUMA/ Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial. El objetivo de este evento, que tuvo lugar en febrero de 2002 en Cartagena, fue culminar el proceso de revisión de la gestión ambiental con miras a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que se llevaría a cabo en Johannesburgo ese mismo año.

Dentro de la activa agenda de negociación internacional se puede mencionar igualmente la participación del MMA en el Comité Andino

de Autoridades Ambientales (CAAAM) y la Estrategia Andina de Biodiversidad; en el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes; en el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo; en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación; en el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques, donde Colombia presidió el Segmento Ministerial de Alto Nivel de la segunda sesión; en el Convenio Cites sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre; y en el Protocolo de Montreal, en el que Colombia ocupó en 2001 y 2002 un puesto por la región de América Latina y el Caribe en el Comité Ejecutivo del fondo multilateral. Como parte de la articulación de estos y otros temas con otras entidades del Gobierno, el MMA y el Ministerio de Comercio Exterior consolidaron una agenda conjunta de trabajo en materia de comercio y medio ambiente e hicieron parte del Comité Tripartito de Negociación para los escenarios como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En materia de actualización de instrumentos normativos —en el contexto del PCA y dentro del marco de la Constitución Política, del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, de la Ley 99 de 1993 y de los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia—, la concertación, construcción y expedición de normas de carácter legal y reglamentario³⁸ fueron otras de las prioridades trazadas para el cuatrienio.

Para desarrollar esta tarea se trabajó en forma conjunta con otros Ministerios, como el de Salud, el de Agricultura, el de Minas y Energía, el de Desarrollo Económico, el de Transporte y el de Comercio Exterior, así como con el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, además de otras entidades; se abrieron espacios de discusión en busca del aporte de las CAR y se contó con la colaboración de los Institutos de Investigación, conforme lo dispone la Ley 99 de 1993. Para orientar este esfuerzo se establecieron agendas legislativas y reglamentarias, las cuales se estructuraron teniendo en cuenta las áreas temáticas previstas en el PCA y las prioridades para su expedición.

³⁸ Para una relación completa de las normas y reglamentaciones del cuatrienio, véase el *Informe de gestión* (MMA, 2002, pág. 206).

La normatividad expedida tuvo también por objeto consolidar la institucionalidad del SINA, en la medida en que se expidieron normas dirigidas a fortalecer la organización y el funcionamiento de las entidades del Sistema y de sus órganos asesores y a articular y propiciar el apoyo técnico y científico entre ellas. En la implementación del PCA, como ya se mencionó, se retomaron las políticas que venían en desarrollo y se formularon otras nuevas. Para este propósito se fortaleció el Consejo Nacional Ambiental (CNA), máximo órgano para la aprobación de las políticas ambientales, mediante la participación de sus integrantes en el más alto nivel de decisión política del país. El CNA contó con la participación de varios ministros del despacho, del director del DNP y de los representantes de las CAR, las universidades, los departamentos, los municipios, diversas ONG, gremios, grupos indígenas y comunidades afrodescendientes. Las políticas, planes y lineamientos fueron sometidos a un proceso de construcción colectiva que a veces tomó dos o tres años, lo que garantizó una amplia discusión sobre estos y su apropiación por todos los sectores.

APORTES DEL SECTOR AMBIENTAL AL ESCENARIO NACIONAL

Un tema de gran importancia dentro del contexto nacional que se ha dado como política de Estado ha sido la valoración y el reconocimiento de los derechos colectivos de los grupos étnicos de nuestro país, en particular los derechos territoriales de las comunidades indígenas y las comunidades afrodescendientes, para lo cual se han creado resguardos indígenas y territorios colectivos —de estos últimos se destacan los que fueron establecidos en el Pacífico colombiano—. Esta política ha sido coherente con los objetivos de conservación de los principales ecosistemas del país. En general, tanto los resguardos indígenas como los territorios colectivos de las comunidades negras coinciden con las áreas mejor conservadas del país.

Valoración y reconocimiento de derechos colectivos

En el campo de la titulación colectiva de territorios a los grupos étnicos del Pacífico colombiano, el MMA, además de haber impulsado la

Agenda Pacífico XXI, dio especial énfasis a la titulación de territorios colectivos de comunidades negras y resguardos para los pueblos indígenas, concebida como una estrategia de conservación con beneficio social y cultural. Con recursos del crédito del Banco Mundial, en el cuatrienio el MMA transfirió al Incora \$2176 millones, con los cuales se apoyó el otorgamiento de títulos colectivos que cubrieron un área de 3,7 millones de hectáreas en favor de más de 32.000 familias afrocolombianas —cerca de 200.000 personas— y 2561 familias indígenas —cerca de 9272 personas—. Gracias a esto, el 57,5% del área total del Pacífico colombiano quedó constituida legalmente en territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos.

Así mismo, se fortalecieron los Parques Nacionales Naturales del Pacífico con recursos de Holanda y del crédito BIRF. Los territorios colectivos, los resguardos indígenas y las áreas del sistema de PNN alcanzaron 6,42 millones de hectáreas en total, que equivalen al 63% del Chocó Biogeográfico y se constituyen en un territorio excluido del mercado de tierras, con un alto potencial para la conservación y el desarrollo sostenible de la biodiversidad. En este sentido, adquiere particular importancia continuar apoyando la formulación e implementación de los Planes de Manejo y de Vida de los territorios colectivos negros y resguardos indígenas para afianzar su carácter de áreas de conservación.

En materia de tierras para los pueblos indígenas, se avanzó en la constitución de 46 resguardos y la ampliación de 10 más. Estos 56 resguardos, que comprenden un área de 324.288 hectáreas, están localizados en los departamentos de Chocó, Antioquia y Nariño. De igual manera, se delimitaron 128 resguardos más en otras regiones del país y se transfirieron recursos del FNR superiores a los \$2000 millones para el saneamiento de los resguardos indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta.

Temas de alta complejidad

A lo largo del cuatrienio, el MMA enfrentó una serie de temas de alta complejidad, conflictividad e importancia nacional que no podrían quedar ausentes de este texto. Algunos de temas venían de Administraciones anteriores, tales como el proceso de licenciamiento ambiental para la exploración del pozo Gibraltar I a la empresa Occidental de Colombia (OXY); la licencia ambiental para el llenado de la represa ya

construida de la Hidroeléctrica de Urrá y el plan de manejo para la fumigación de los cultivos ilícitos.

A esto se suma un caso emblemático: la aprobación del POT de Bogotá —y en particular la expansión urbana sobre el borde norte—. Por su importancia, todos estos casos fueron asumidos de manera directa por el despacho del ministro.

La licencia ambiental para la perforación petrolera a la OXY

Desde el inicio de la Administración, el despacho del ministro asumió el estudio de la licencia ambiental para la exploración petrolera por parte de la OXY en territorio indígena u'wa. Este proceso inició entre 1991 y 1992, cuando la OXY fue designada como operador del contrato Bloque Samoré para la exploración petrolera en el oriente del país. Del Bloque, el 29% correspondía a terrenos pertenecientes a los PNN El Cocuy y Tamá, y el 20% al resguardo Cobará-Tegría-Bókota-Rinconada y la reserva Tauretes-Aguablanca. Estas comunidades habían solicitado en 1993 la constitución del Resguardo Unido U'wa, con una extensión de 200.913 hectáreas, correspondientes al 14% del área de lo que ellas consideraban su territorio ancestral, el cual no medía menos de 1.400.000 hectáreas y ocupaba tanto suelo colombiano como venezolano.³⁹ El traslape de estos territorios con las actividades de la OXY en la zona, la cual inició en 1995 labores de sísmica,⁴⁰ desató un debate entre diferentes sectores y grupos de opinión, que consideraban el proyecto una clara amenaza a la integridad cultural y ancestral de dichas comunidades. Con el fin de avanzar en la solución de este conflicto y garantizar las aspiraciones territoriales de la comunidad u'wa para su supervivencia cultural, en 1998 el MMA decidió acoger la recomendación del equipo OEA/Harvard⁴¹ en cuanto a promover y concretar el proceso para la ampliación del resguardo con base en un estudio técnico del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Javeriana (Ideade), realizado en conjunto con la organización u'wa, antes de proceder a entregar cualquier tipo de licencia. En 1999 y luego de varias reuniones con las autoridades u'wa y de la concertación con AsoU'was

³⁹ De acuerdo con el estudio del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Javeriana (Ideade).

⁴⁰ Bajo licencia ambiental del MMA a través de la Resolución 110 del 3 de febrero de 1995.

⁴¹ Designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ante la cual la comunidad u'wa presentó una denuncia.

de los límites del nuevo resguardo, se constituyó el Resguardo Unido U'wa, ampliado a un área total de 220.275 hectáreas⁴² — 20.275 más que las contempladas en la propuesta de ampliación presentada inicialmente—. De esta forma, se aumentó en 3,6 veces el área de resguardo y reserva que poseían las comunidades y se garantizó el territorio para su futuro desarrollo cultural.

Una vez creado el nuevo resguardo, el MMA otorgó en 1999⁴³ la licencia ambiental para una perforación exploratoria del pozo Gibraltar I, luego de las certificaciones del Ministerio del Interior y del Incora según las cuales en el área de influencia directa del proyecto no había presencia regular o permanente de comunidades indígenas y no existían resguardos. El MMA estableció un Plan de Manejo Ambiental para el desarrollo del proyecto de perforación exploratoria, al cual se le hizo un estricto seguimiento para verificar de forma permanente el adecuado manejo de la obra desde los puntos de vista ambiental y social. En 2001 la OXY informó al MMA que la perforación del pozo exploratorio Gibraltar había concluido, dado que los resultados habían sido negativos, y por lo tanto se daban por terminadas las actividades exploratorias.

La licencia ambiental de la Hidroeléctrica de Urrá

El caso de la Hidroeléctrica de Urrá se inició en 1993, cuando el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inderena),⁴⁴ el Ministerio de Agricultura y la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca) definieron que la evaluación ambiental del Proyecto de Urrá, como parte del Plan de Expansión del Sector Eléctrico 1986-2000, se haría en dos etapas: la de construcción y la de llenado y operación. El Inderena otorgó la viabilidad ambiental a la primera etapa condicionando a Corelca a solicitar autorización para las etapas posteriores. En 1994, Corelca cedió sus derechos y obligaciones a la Empresa Urrá S. A. E. S. P., que en 1997 solicitó al MMA, una vez construido el muro de contención de la represa, la modificación de la licencia para efectos de llenado y operación de esta. En agosto de 1998, un par de días antes de iniciarse la Administración Pastrana, la Corte Constitucional,

⁴² Resolución 056 de 1999 del Incora.

⁴³ Resolución 788 de 1999 del MMA.

⁴⁴ Autoridad ambiental antes de la creación del MMA.

en revisión de una sentencia de tutela interpuesta por las comunidades indígenas emberá-katío del Alto Sinú ante la vulneración de sus derechos, ordenó suspender la licencia que permitía el llenado de la represa hasta que se cumpliera con una serie de requisitos y compensaciones por parte de la empresa para indemnizar a las comunidades afectadas. Fue así como correspondió al Gobierno Pastrana velar por el estricto cumplimiento del mandato de la Corte Constitucional de acuerdo con la Sentencia T-652⁴⁵ y, una vez cumplido este mandato, dar la autorización para el llenado de la represa en 1999.⁴⁶

Para un mejor entendimiento del caso es importante decir que el área de afectación del proyecto comprometía parte de los territorios de las comunidades indígenas del pueblo emberá-katío asentadas en la parte alta del Río Sinú, y también comprometía la parte baja de la misma cuenca, donde se localizaban comunidades de pescadores y comunidades indígenas del pueblo zenú, estas últimas ubicadas en el resguardo de San Andrés de Sotavento. Adicionalmente, la zona del embalse se traslapaba con terrenos del PNN Paramillo. Para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional, se inició un proceso de negociación y concertación con las comunidades indígenas del pueblo emberá-katío del Alto Sinú y se generaron los espacios para la discusión y negociación en torno a las medidas de prevención de impactos futuros; la mitigación de los que ya se habían presentado y los que se presentarían; la compensación por la pérdida del uso y goce de parte de los terrenos de los actuales resguardos; y la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales renovables. Estos asuntos y los acuerdos respectivos fueron culminados en 1999 y quedaron consignados en la licencia ambiental otorgada al Proyecto Hidroeléctrico Urrá I. Adicional a las exigencias de la Corte, la licencia exigió a la empresa Urrá el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los impactos previsibles de la obra, dirigidas a garantizar la calidad del agua del río Sinú, preservar el recurso íctico, asegurar las dinámicas socioeconómicas y socioculturales de las comunidades de la cuenca,

⁴⁵ La Corte profirió esta sentencia como consecuencia de una tutela interpuesta por una parte de las comunidades emberá-katío. Esta tuteló a favor del pueblo indígena la protección de sus derechos fundamentales a la supervivencia, a la integridad étnica, cultural, social y económica, a la participación y al debido proceso.

⁴⁶ Resoluciones 838 de 1999 y 695 de 1999.

y adelantar actividades de seguimiento, control y monitoreo de los efectos de la posible colonización del PNN Paramillo.

Respecto a los Cabildos Mayores, el MMA acogió medidas de prevención, corrección, mitigación, restauración y compensación basadas en el denominado Plan Jenené, presentado por estas comunidades. Se estableció un régimen especial para los territorios superpuestos del PNN Paramillo y el resguardo indígena y se llevó a cabo un proceso de concertación con las comunidades de pescadores del Bajo y Medio Sinú, el cual concluyó con un acuerdo en torno al Plan de Ordenamiento Pesquero, como consecuencia de la acción de tutela⁴⁷ interpuesta por la Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande de Lórica (Asprocig).

A comienzos de diciembre de 1999, un grupo de por lo menos ciento sesenta personas pertenecientes a los Cabildos Mayores emberákatío del río Verde, del río Sinú y de la comunidad de Beguidó se tomó los jardines del MMA por espacio de cuatro meses. El Ministerio consideró legítima la protesta por las afectaciones a que habían sido sometidos estos pueblos. Se llevaron a cabo conversaciones y diálogos en los que estuvo presente la voluntad para beneficiar justa y equitativamente a cada una de las alianzas que componían el pueblo indígena emberákatío del Alto Sinú —que para el momento de las negociaciones se encontraba dividido—. De allí se derivaron acuerdos en materia de compensación territorial, participación de beneficios, reasentamiento, Plan Jenené y derechos humanos.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá

En el caso de los POT de las grandes ciudades y áreas metropolitanas fue evidente y grave la falta de información, conocimiento y experiencia para el análisis y la toma de decisiones orientadas a establecer la relación urbano-regional, relación determinante del desarrollo territorial y del concepto de sostenibilidad. Uno de los casos fue el POT de Bogotá, presentado por la Alcaldía Mayor, con el visto bueno del Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), para la concertación con la CAR de Cundinamarca. Ante el desacuerdo de estas

⁴⁷ Resuelta por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-194/99.

dos autoridades, el MMA intervino como instancia de arbitramento⁴⁸ y encontró que las discrepancias de enfoque y valoración de diversas variables, así como los argumentos de ambas partes, tenían como gran problema de fondo la falta de una visión regional, con respecto a la cual pudieran defenderse o refutarse las grandes variables ambientales del desarrollo.

Dado esto, se decidió la conformación de una misión de expertos⁴⁹ del más alto nivel que estudiara el caso e hiciera una serie de recomendaciones al MMA sobre los lineamientos para el desarrollo integral de la Sabana y la expansión urbana del Distrito Capital. La secretaría técnica que acompañó la misión estuvo a cargo de la Universidad Nacional.⁵⁰ El equipo del MMA evaluó las recomendaciones en términos de coherencia técnica y jurídica y determinó la prevalencia de los elementos de alto valor ambiental y ecosistémico existentes en la zona sobre las pretensiones de expansión previstas por el Distrito.⁵¹ De esta forma, el MMA conformó la Reserva Forestal del Norte, a través de la cual se interconectaron los relictos boscosos y áreas de humedales de la zona norte con el valle aluvial del río Bogotá y con las reservas forestales de los cerros de Suba y Orientales. El sistema de áreas protegidas que se pretendió consolidar de esta forma tuvo la dimensión y relevancia que una ciudad como Bogotá y una región como la Sabana requieren para garantizar su sostenibilidad ambiental y social en el futuro. El crecimiento poblacional de esta región hacía más necesaria esta decisión de preservación, la cual se debía complementar, como lo estableció igualmente el MMA, con un inaplazable ejercicio de diálogo entre la nación, la región y los municipios, tendiente a la concertación de una visión regional compartida y a los pactos para su construcción. Al terminar el cuatrienio, a pesar de la sólida argumentación técnica, jurídica y social que respaldó la decisión del MMA —la cual contó con manifestaciones

⁴⁸ En concordancia con lo previsto en las Leyes 388 de 1997 y 507 de 1999.

⁴⁹ Los integrantes de este panel de expertos fueron: Jorge Acevedo (transporte y desarrollo regional), Eduardo Aldana (planeación prospectiva), Luis Mauricio Cuervo (infraestructura y desarrollo regional), Mauricio Acevedo (temas jurídico-administrativos), Rogelio Salmona (urbanismo y arquitectura), Thomas Van der Hammen (geografía, geología y ecología), Julio Carrizosa (medio ambiente y desarrollo regional), Manuel Rodríguez (medio ambiente y desarrollo regional), Ralph Hakkert (población) y Germán Samper (urbanismo y arquitectura).

⁵⁰ La secretaría técnica fue liderada por Gerardo Ardila, investigador del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

⁵¹ Resolución 0475 del 24 de diciembre de 1999, la cual adopta las decisiones del MMA en relación con la expansión urbana en los bordes suroriental, noroccidental y norte de la ciudad.

de apoyo de múltiples sectores de la sociedad —, esta fue demandada por el Distrito Capital ante el Consejo de Estado, el cual falló a favor de los actos jurídicos expedidos por el Ministerio.

Cultivos ilícitos, desarrollo sostenible y medio ambiente

En torno a la política nacional de erradicación de cultivos ilícitos,⁵² el MMA participó en una serie de debates y discusiones en los que expuso su posición como coordinador de la política ambiental y como autoridad de regulación y control de actividades con riesgos potenciales sobre los ecosistemas, la biodiversidad y la salud de la población. Así, uno de los temas a los que se les dio mayor importancia fue al Plan de Manejo Ambiental del Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Aérea con Glifosato (Pecig),⁵³ obligación impuesta a la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) con el fin de dotar al país de un procedimiento de erradicación reglamentado en su integralidad, técnico en su operatividad y sujeto a verificación tanto por el Estado como por la sociedad civil interesada en su ejecución. Este plan había sido solicitado años atrás por el MMA, tal como lo obliga la ley, sin que la DNE hubiera cumplido con su obligación. Después de un largo proceso de requerimientos, solicitudes de ampliación y complemento de información al Pecig, y ante el permanente incumplimiento de la DNE, entre noviembre de 2001 y enero de 2002 el MMA le impuso a esta entidad un Plan de Manejo Ambiental.⁵⁴ Este conjunto de medidas concluyó un proceso legal de cinco años que perfeccionó el nivel técnico-operativo y aumentó los niveles de transparencia y legitimidad del Pecig.

Por otro lado, el MMA apeló al principio de precaución⁵⁵ y cerró la posibilidad de utilizar un mecanismo experimental de erradicación

⁵² El Estado colombiano definió en el *Plan Nacional de Lucha contra las Drogas 1998-2002* una política de control de la oferta de drogas que tenía dos componentes: la erradicación forzosa para las grandes extensiones de tipo comercial y una política de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo para las pequeñas extensiones.

⁵³ El Pecig no requería licencia ambiental para su aplicación. Es potestad de la autoridad ambiental exigir a la DNE el Plan de Manejo Ambiental correspondiente.

⁵⁴ El Plan de Manejo Ambiental fue establecido por la Resolución 1066 del 26 de noviembre de 2001 y luego fue ajustado por la Resolución 0108 del 31 de enero de 2002.

⁵⁵ De acuerdo con este principio, en cuanto exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente. Ratificado por Colombia en los Convenios sobre Cambio Climático, Diversidad Biológica y Protección de la Capa de Ozono.

basado en la utilización de un organismo genéticamente modificado, como el *Fusarium oxysporum* C-4. La decisión se basó en el resultado de la consulta a diversos Institutos de Investigación, los cuales examinaron el proyecto sobre controladores biológicos de la coca (UNDCP, 1999) teniendo en cuenta también las hipótesis e inquietudes que la comunidad científica, organizaciones sociales y ONG nacionales e internacionales expresaron sobre los efectos negativos que este organismo podría causar en el ecosistema amazónico, la reserva forestal y de biodiversidad más importante del planeta.

Desde el inicio del cuatrienio, el MMA asumió la responsabilidad de formular la Línea de Sostenibilidad Ambiental incluida en el Plan Colombia (República de Colombia, 1999). En el marco específico del Plan, el MMA suscribió un convenio marco entre el Fondo de Inversiones para la Paz y el Programa Ambiental MMA-BID por \$7000 millones para la ejecución de proyectos de "Plan Verde" e "Inversiones Ambientales". Con el trabajo articulado del MMA y las entidades que integran el SINA y el DNP se conformó un portafolio de 14 proyectos regionales y 3 proyectos de cobertura nacional por US\$160 millones, presentados al Gobierno de los Estados Unidos y al Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz en Colombia en las Mesas de Aportantes de Madrid, Bruselas y Bogotá, celebradas entre junio de 2000 y abril de 2001.

En el marco de las negociaciones de paz, el MMA propuso aunar voluntades para solucionar las problemáticas ambientales que alimentaban el conflicto social y armado y construir un modelo de desarrollo sostenible. Con este fin, convocó y coorganizó dos audiencias especiales: en junio de 2000, una primera audiencia de carácter internacional dentro del proceso de paz, que tuvo por nombre "Cultivos Ilícitos y Medio Ambiente", con la participación de la comunidad internacional y los negociadores del Gobierno y de la guerrilla en el Caguán; y en octubre del mismo año, una audiencia nacional sobre medio ambiente y desarrollo, en Paipa. En la declaración pública final, los voceros de la comunidad internacional ratificaron el principio de corresponsabilidad internacional y animaron a las partes a establecer consensos suficientes para poder cooperar en la defensa del medio ambiente, erradicar los cultivos ilícitos por la vía de proyectos de desarrollo alternativo y frenar el narcotráfico y los delitos conexos, teniendo presentes las propuestas expresadas por las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos.

El MMA presentó en las audiencias una serie de propuestas relacionadas con la adopción de acuerdos alrededor del agua entre el Estado, las comunidades locales, el sector privado y los actores armados; el fortalecimiento de experiencias existentes de gestión articulada y colectiva del medio natural y de generación de empleo e ingreso a partir de los bienes y servicios ambientales; y la identificación y promoción de "productos verdes" como alternativa económica para las comunidades regionales, entre otras.

CONCLUSIONES

Tener la oportunidad de mirar retrospectivamente, nueve años después, los alcances y resultados de la labor desarrollada a lo largo del cuatrienio de la Administración Pastrana ha resultado ser un ejercicio francamente enriquecedor. Analizar la historia de la gestión ambiental en el país a través de cada uno de los procesos que han sentado las bases de una institucionalidad ambiental fuerte, vinculante y participativa es una labor por demás fascinante. No obstante, el presente capítulo se concentra exclusivamente en las acciones desarrolladas por el MMA en el periodo 1998-2002 y se abstiene de hacer comentarios sobre los cambios institucionales y sus efectos con posterioridad a esa fecha, momento en el cual el MMA fue transformado y se presentó un grave declive en la gestión ambiental del país, con consecuencias que seguramente se harán sentir en el futuro. El propósito de este escrito, por lo tanto, es tan solo dejar un testimonio sobre la gestión ambiental realizada por la Administración Pastrana para futuros análisis académicos.

Después de hacer una revisión de la gestión ambiental del cuatrienio, se puede concluir que en momentos de una gran crisis económica, el diseño y la ejecución del PCA permitieron dar una respuesta adecuada a los grandes desafíos que tiene un país como Colombia, donde la riqueza de los frágiles ecosistemas y el potencial que ofrece la diversidad cultural contrastan con las cifras de pobreza e inequidad, y donde los efectos potenciales del cambio climático ya se visualizaban. Todos estos temas hacían evidente la necesidad de encontrar caminos hacia un modelo de desarrollo sostenible en el cual la información, el conocimiento y la innovación sean partes fundamentales para la toma

de decisiones y garantía para el goce efectivo de los derechos otorgados por la Constitución Política de 1991, entre ellos los derechos a un ambiente sano y a la paz. Con esto en mente, el PCA contribuyó a abrir espacios de diálogo entre diversos actores sociales, culturales, políticos y económicos como un sano ejercicio para la construcción compartida de territorialidad y convivencia a partir de la información, el diálogo y la concertación.

Para 1998, podía observarse que por su juventud el SINA mostraba una gran descoordinación entre todos sus componentes y que la información ambiental se encontraba igualmente dispersa entre todas las entidades encargadas de la investigación y de la gestión ambiental, lo que no permitía ni siquiera contar con una plataforma consolidada sobre el estado de los recursos naturales y el impacto de los procesos de desarrollo sobre la base natural. En tanto, el país arrastraba una serie de pasivos ambientales, resultado de décadas de procesos de desarrollo sin consideraciones ambientales y de la ausencia de una cultura para el desarrollo sostenible. A pesar de esto, la labor desarrollada a lo largo del cuatrienio encontró un moderno, visionario y favorable marco constitucional y legislativo, así como una institucionalidad que, aunque incipiente, ya mostraba una serie de acciones coherentes y continuas. El modelo institucional colombiano, inspirado en la Ley 99 de 1993, gozaba, al inicio de la Administración, de un gran reconocimiento internacional, situación que, junto con la gran voluntad política del presidente Andrés Pastrana, jugó en favor de una gestión ambiental moderna y efectiva.

La apuesta que hizo el PCA fue la de reunir y promover la búsqueda de soluciones concertadas ante problemas ambientales comunes. De esta forma, la gestión ambiental se orientó hacia la armonización de diversas instancias gubernamentales y sociales para la construcción de alternativas de desarrollo sostenible. Los conceptos de “participación social” y “acción colectiva” ganaron un espacio preponderante en la política ambiental en la medida en que se concebía la gestión como una tarea informada y compartida con los diversos actores sociales, políticos y económicos. El enfoque ecosistémico y su énfasis en el plano ecorregional —especialmente en los ecosistemas estratégicos y en su ordenamiento territorial—, con el agua como eje transversal de las políticas, fueron elementos que enriquecieron la propuesta

de acción colectiva y permitieron su concreción en diversos lugares del país. Todos estos elementos estuvieron inmersos en los programas y estrategias del PCA y permitieron — gracias a la coherencia en los esquemas de planeación, financiación, ejecución, monitoreo y toma de decisiones — la coordinación de acciones entre todos los actores del SINA en sus diferentes ámbitos de acción, a la vez que contribuyeron a su fortalecimiento.

Todo lo anterior estuvo acompañado por la incorporación del discurso ambiental en las agendas de política pública de todos los ministerios a través de las agendas interministeriales. De esta forma, se sentaron las bases intersectoriales para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible, con planes y programas tangibles, y para articular las competencias y responsabilidades institucionales y ampliar los espacios de entendimiento y participación en la administración del patrimonio ambiental. La transformación de la visión para los procesos de licenciamiento ambiental — en el seguimiento de los cuales se puso especial énfasis y dedicación — y las Guías Ambientales Sectoriales contribuyeron de manera complementaria a este proceso, que a su vez les permitió a los diferentes sectores productivos sumarse a las dinámicas de una economía globalizada, estableciendo los correctivos y sin poner en riesgo la base natural en la cual se sustenta la economía del país.

Para todo lo anterior fue fundamental contar con la cooperación y el trabajo conjunto de las CAR a nivel regional e incorporar los lineamientos de política del PCA en los Planes de Acción Trienal (PAT) — que, como su nombre lo indica, son a tres años — y los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR) — con un horizonte de diez años —. También debe hacerse una mención especial a los Institutos de Investigación, cuyas agendas permitieron avanzar sustantivamente en el conocimiento de las características ambientales y biológicas de nuestro país. Su aporte a la definición de políticas públicas basadas en mejor información ha sido parte de su invaluable contribución. Al final del periodo de gobierno, los Institutos de Investigación hicieron la entrega de manera compartida de la primera línea base consolidada con que contó el país. Esta línea base, además, permitió a Colombia ser uno de los tres primeros países en Latinoamérica en contar con un sistema de indicadores de gestión para medir los progresos hacia el desarrollo sostenible en temas tales como protección y conservación, recuperación,

rehabilitación o mejoramiento de los recursos de agua, bosques, suelos, biodiversidad, etc. También fueron abordados otros temas relacionados con eventos futuros que se pueden anticipar, y de esta manera se adelantó la primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, una de las primeras en su género a nivel mundial. Por su parte, el Sistema de Parques Nacionales innovó y transformó, durante la Administración Pastrana, los conceptos para su manejo y protección, a través de la política Parques con la Gente, la cual consideró la importancia de tener una estrecha alianza con los grupos étnicos —en reconocimiento a su sabiduría ancestral y a la diversidad cultural de nuestro país y de sus territorios— y se constituyó en una de las grandes contribuciones a la evolución en el manejo de los PNN a nivel internacional.

Resumir la gestión de cuatro años al frente del MMA en pocas páginas no ha resultado tarea fácil, y seguramente son muchos los temas que no han alcanzado a ser abordados. Sin embargo, el testimonio aquí expresado y el contenido de esta publicación servirán de referente a estudiosos e interesados en los procesos de gestión ambiental en un momento fundamental de la historia del país. Además, la Administración del presidente Pastrana dejó muy bien documentadas, en una serie de publicaciones, cada una de las acciones y logros del MMA en el periodo 1998-2002.⁵⁶

REFERENCIAS

- DNP (2001). *Documento Conpes 3125. Estrategia para la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF)*. Bogotá: DNP. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3125.pdf>
- MMA (2002). *Logros y avances de la gestión ambiental en Colombia. Proyecto Colectivo Ambiental. Informe de gestión 1998-2002*. Bogotá: MMA.
- República de Colombia (1999). *Plan Colombia. Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- UNDCP (1999). *Environment testing and further development of an environmentally safe biological control agent for coca eradication*.

⁵⁶ Para un listado de las publicaciones del MMA durante el periodo 1998-2002, con su ubicación física, referirse al *Informe de gestión* (2002, pág. 337).



Foto portadilla:

Armenia tras el terremoto del 25 de enero de 1999.

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

11

LA MARAVILLOSA EXPERIENCIA DEL FOREC

LUIS CARLOS VILLEGAS

Nuestros sueños son sismorresistentes¹

INTRODUCCIÓN

El 25 de enero de 1999 un terremoto afectó severamente la más importante zona cafetera de Colombia. Murieron 1185 personas, cerca de 9000 resultaron heridas, 150.000 perdieron sus viviendas, 560.000 sufrieron pérdidas directas y alrededor de un millón y medio, indirectas. Se afectó cerca del 35% del PIB regional y se presentaron serios daños en las viviendas y en la infraestructura de transporte, comunicaciones, educación y salud.

Un desastre de estas dimensiones genera una gran solidaridad, debido a la cual se reciben un sinnúmero de ofertas de bienes y servicios —donados, subsidiados o a precios comerciales— útiles para mitigar los efectos inmediatos de la tragedia. Además, se produce una avalancha de posibles soluciones para los problemas que tendrán que enfrentarse a mediano plazo.

La experiencia es agobiante, no solo por el impacto que produce el dolor de los afectados, que ven cómo sus vidas cambian sustancialmente

¹ Grafiti escrito sobre los escombros en el municipio de La Tebaida, el 27 de enero de 1999.

en un segundo, sino porque se hace evidente la dificultad para decidir con racionalidad cuál es el camino que debe seguirse.

El Gobierno de Andrés Pastrana puso a disposición de las víctimas toda la capacidad institucional del país — en particular en lo que se refiere a los servicios de rescate, salud y distribución de alimentos —, y en este esfuerzo fue apoyado por organizaciones y ciudadanos solidarios. Simultáneamente, el presidente tomó la decisión de crear el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (Forec), instrumento que contó con todo el apoyo estatal, careció de burocracia, fue temporal y tuvo características que favorecieron la agilidad y la eficacia. Así mismo, Pastrana logró el compromiso de gentes provenientes del sector privado, con una larga experiencia en la planificación privada y en la conducción de proyectos de éxito.

Tuve el honor de presidir la Junta Directiva del Forec, la oportunidad de servir a mi región y la fortuna de haber adquirido un valioso aprendizaje, gracias a la generosidad de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y del entonces presidente de su Junta, Nicanor Restrepo, quien durante largos meses me permitió usar la totalidad de mi tiempo en la tarea de la reconstrucción.

Espero transmitir en las siguientes líneas la maravillosa experiencia del Forec.

EL MODELO DEL FOREC

El marco jurídico

El Forec fue creado cinco días después del terremoto, mediante el Decreto 197 de 1999, como una entidad de naturaleza especial del orden nacional, dotada de personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, de manera que el apoyo político provino directamente del Ejecutivo. Se previó que el Forec sería responsable de la reconstrucción económica, social y ecológica del Eje Cafetero.

La dirección y administración del Fondo quedaron a cargo de un Consejo Directivo y de un director ejecutivo. Se hizo responsable al Consejo Directivo de nombrar al director; adoptar los planes y proyectos

que debían ejecutarse; contratar la ejecución de las obras y actividades requeridas; y designar una firma de reconocido prestigio *internacional* para que ejerciera la auditoría sobre los actos y contratos del Fondo y rindiera informes mensuales al presidente de la República, los cuales debían ser públicos.

El Consejo Directivo estaba integrado por nueve miembros designados por el presidente de la República, quien también tenía la potestad para decidir cuál de ellos lo presidiría. Pastrana decidió designar a seis miembros provenientes del sector privado y tres funcionarios públicos: el alcalde de Armenia, el gobernador de Risaralda y el director del Departamento Nacional de Planeación.

También se definieron las fuentes del patrimonio del Fondo — presupuesto nacional, créditos, donaciones y cooperación — y se previó que los recursos privados que ingresaran a él no estarían sujetos a las normas de autorizaciones que regulan los presupuestos públicos. De la misma manera, los contratos, independientemente del monto —y de las características de la persona o ente contratado— se regirían por las normas del derecho privado. No obstante, la administración del Fondo estaría sujeta no solamente a la auditoría externa, sino también a la evaluación de los organismos estatales de control.

Por último, se estableció en el mismo decreto de creación que el Forec sería transitorio y se obligó a todas las entidades públicas a prestarle el apoyo que solicitara, so pena para los servidores públicos de incurrir en falta disciplinaria grave, investigable por el Ministerio Público.

¿Por qué el Forec?

El tamaño de la tragedia exigía agilidad y eficacia. La infraestructura institucional existente para enfrentar desastres producía desconfianza y tenía desprestigio, lo cual se debía a las experiencias vividas en emergencias pasadas y a que no se habían hecho avances en la planificación de la atención de desastres. La utilización del marco legal y de gestión vigente parecía conducir a la ineficiencia y amenazaba con exponer el proceso a la corrupción y al clientelismo.

Por ello, y con el fin de ganar agilidad, se buscó un marco legal que permitiera introducir innovaciones en la gestión, administrar recursos de diversas fuentes en un mismo fondo y desburocratizar el proceso.

Un factor fundamental para garantizar la transparencia fue excluir al sector político de la ejecución, para que pudiera concentrarse en las actividades de control al proceso. En efecto, hubo cerca de cincuenta debates de control político en el Congreso de la República, fuera de los pertinentes en Asambleas y Concejos.

Finalmente, la clave residió en establecer un modelo de relaciones diferentes entre las organizaciones no gubernamentales, la comunidad y los gobiernos territoriales.

Los principios

Muy rápidamente se definieron ocho principios de política que debían regir las acciones del Forec.

En primer lugar, y desde la expedición del Decreto 197, se acogió la *integralidad* como un principio básico para asegurar una visión amplia, que comprendiera lo físico, lo económico, lo social y lo ambiental. Se definió también que la mejor manera de garantizar que la planificación tuviera éxito y resultara en acciones concretas era promover y diseñar mecanismos para lograr una *participación comunitaria* fuerte, de manera que lo diseñado respondiera a las necesidades reales de la gente y que las comunidades se apropiaran de los proyectos y contribuyeran a facilitar no solo la ejecución, sino también el control social.

Como elemento complementario, la participación lograría crear nuevas formas de interacción con el Gobierno, en particular con las administraciones locales, lo cual representó un aprendizaje importante para profundizar la *descentralización*, otro de los principios rectores del modelo.

Un cuarto principio fue asumir el reto de la reconstrucción como una oportunidad para *consolidar la región como polo de desarrollo*. La zona de la tragedia presentaba secuelas de la crisis cafetera y estaba buscando nuevas opciones de crecimiento en la industria manufacturera y, en especial, en el sector turístico. Por ello, los planes y la gestión tuvieron en cuenta la necesidad de recuperar la infraestructura clave para impulsar el desarrollo económico y social, y las formas de gestión buscaron privilegiar la participación, la inclusión social y la democracia.

Los principios de *celeridad*, *transparencia* y *eficiencia* no requieren mayor explicación, salvo que el último se tradujo en una concepción del modelo orientada a aprovechar las ventajas de cada uno de los

actores: el Estado como diseñador fundamental de la estrategia y responsable del control y de la obtención de financiación, y la sociedad civil como ejecutora; todo ello apoyado en los mecanismos apropiados para el seguimiento y la supervisión.

Por último, se buscó la *sostenibilidad*, de forma tal que lo logrado no desapareciera cuando se diera por terminado el proceso de reconstrucción. Esta es una razón adicional por la que los esfuerzos fueron más allá de la reconstrucción física y se emprendieron acciones para fortalecer también los capitales humano, social y ambiental. Parte de esta tarea quedó plasmada en los Planes de Ordenamiento Territorial y de Manejo Ambiental.

El modelo de gestión

Los gobiernos locales, junto con representantes de la sociedad y el Forec, agruparon la región y sus ciudades en 32 zonas. El objetivo era trabajar a partir de áreas que tuvieran características relativamente homogéneas en cuanto a población y grado de afectación, y cuyo tamaño se pudiera manejar fácilmente y simplificar la ejecución.

Cada una de las zonas fue asignada a una ONG mediante un proceso de convocatoria pública, en el que debían demostrarse experiencia y capacidad administrativa y financiera, entre otros parámetros. El Forec contrató a estas organizaciones para que llevaran a cabo las acciones que se requirieran, las cuales tenían que ser identificadas mediante la formulación de los Planes de Acción Zonal, que debía elaborar la respectiva ONG con la comunidad y en coordinación con las autoridades regionales, de manera que lo diseñado estuviera de acuerdo con la planeación territorial.

Es decir, las ONG ejecutaron los recursos y tuvieron la responsabilidad de mantener una relación directa con los contratistas y los beneficiarios. De esta manera, se ganó agilidad y se minimizó la injerencia política, dado que no existió la obligación de pasar por la estructura administrativa del Estado.

Las ONG —o gerencias zonales— contaron con el apoyo de Unidades Técnicas Especializadas que formaban parte de la estructura del Forec y que contaban con asesores especializados en temas como planeación regional, vivienda, comunicaciones, salud, educación y organizaciones comunitarias, entre otros.

Adicionalmente, se elaboraron estudios transversales para definir lineamientos fundamentales para la ejecución, como por ejemplo el análisis de amenazas y vulnerabilidades de cada región.

En materia de procedimientos para la ejecución, el control y el seguimiento, se elaboró un reglamento operativo en concertación con la banca multilateral, de manera que los requisitos y modos de administrar los recursos satisficieran lo exigido por los otorgantes de crédito y los requerimientos del Gobierno colombiano, sin retardar innecesariamente el proceso.

Los recursos se manejaron a través del sistema de fiducia; se contó con auditoría externa y con el control de los organismos del Estado; y se entregó el seguimiento de la ejecución a la red de universidades.

LAS CUATRO ETAPAS

Desde la creación hasta la liquidación del Forec se cumplieron cuatro etapas: atención de la emergencia; consolidación de la atención y planeación; reconstrucción; y finalización y liquidación.

Atención de la emergencia

Durante los primeros meses, la atención se concentró en atender a los damnificados y en tomar las primeras medidas legales y de política pública que serían la base de la gestión posterior.

Los mayores daños se presentaron en las estructuras de las viviendas; en consecuencia, se detectó muy rápido que durante un tiempo considerable los afectados tendrían que vivir en lugares temporales, mientras se construían nuevos sitios de habitación. Por ello, se decidió fabricar inmediatamente alojamientos temporales dignos, para así reducir el tiempo de estadía en carpas y "cambuches".

La vivienda temporal se construyó en materiales durables y los lugares de los asentamientos contaron con agua, lavaderos e instalaciones sanitarias. Se tuvieron en cuenta los parámetros internacionales en materia de área por familia de cuatro personas y se previeron áreas recreativas y salones de reuniones.

También se construyeron trescientos treinta salones temporales de clase, con el fin de que los estudiantes retomaran el año escolar mientras

se reparaban los colegios o se construían nuevos, en áreas seguras y con las especificaciones sísmicas adecuadas.

En esta etapa se proveyó alimentación básica diaria a 32.000 personas, se brindó atención primaria en salud a 13.000, se movilizaron y administraron 1841 toneladas de ayudas y se construyeron 179 albergues temporales y 50 asentamientos, los cuales alojaron a más de 11.000 familias —54.000 personas—.

Consolidación de la atención y planeación

Los primeros resultados se vieron cerca de seis meses después del terremoto, mientras que los logros relacionados con las fases más complejas del proceso de planeación solo se hicieron evidentes al año de ocurrida la tragedia.

En esta etapa se perfeccionaron y concluyeron los alojamientos temporales, las demoliciones previstas y la remoción de escombros. También se realizaron reparaciones menores, de manera que las sedes de las escuelas menos afectadas pudieran utilizarse, y se hicieron campañas para la prevención de enfermedades entre la población que vivía en los albergues temporales.

Por otra parte, se realizó una evaluación técnica de los efectos del sismo y se hizo la planificación de la reconstrucción, la cual incluyó la identificación de las zonas, el diseño de los planes zonales —y la definición de sus gerencias—, la planeación ambiental, la adopción de la política de vivienda y la elaboración de censos, mapas de riesgos y manuales operativos, entre otras acciones.

Así mismo, se dio apoyo a las autoridades locales para que diseñaran los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), claves para el desarrollo de los municipios, dado que determinan el uso del suelo y el planeamiento físico. Además, se llevó a cabo la indispensable tarea de articular los POT con los Planes de Acción Zonal en temas como la vivienda, el equipamiento colectivo y los servicios públicos y sociales.

Vale la pena describir en detalle la política de vivienda, no solo porque fue innovadora en el país, sino porque ella explica una buena parte del éxito de la reconstrucción y del apoyo que la comunidad le dio a todo el proceso. Esta política se inició con la ejecución de planes piloto, que incluían la adquisición de predios por parte del Forec, con el objeto de dinamizar el proceso de construcción de vivienda y frenar

la especulación de la tierra. Adicionalmente, el Forec otorgó subsidios a las familias damnificadas, en la forma de cartas de crédito que podían ser endosadas al constructor que eligiera cada una. Para el efecto, el Forec estableció las vitrinas inmobiliarias, en donde se presentaban los modelos de vivienda que ofrecían los diversos constructores, entre los cuales los beneficiarios podían escoger libremente.

Dado que los subsidios estaban fijados de antemano, los constructores tuvieron que competir por presentar el mejor proyecto a los menores costos y se preocuparon por elaborar diseños que respondieran a las necesidades de los beneficiarios. El Forec contribuyó a mantener los costos muy por debajo del promedio imperante en proyectos similares en el resto del país, mediante la negociación en bloque de materiales de construcción. La libertad de elección hizo que los usuarios se sintieran partícipes de su propio futuro y dignificó sus viviendas.

Para las reparaciones también se otorgaron subsidios a los propietarios, quienes se encargaron de contratarlas, con una interventoría designada por las ONG responsables de las respectivas gerencias zonales.

La etapa de planeación y de diseño de las políticas, lineamientos y procedimientos fue decisiva para el futuro del Eje Cafetero y para el éxito de la reconstrucción.

Reconstrucción

Con base en la política de vivienda descrita se construyeron 107 proyectos y cerca de 11.000 unidades familiares nuevas; se intervinieron más de 115.000 inmuebles en zonas urbanas y rurales, a través de igual número de subsidios, que beneficiaron a 500.000 personas; y se logró que 14.000 familias que eran arrendatarias se convirtieran en propietarias. Es importante mencionar, además, que en todo este proceso se utilizaron nuevos parámetros antisísmicos de construcción.

En materia de reconstrucción física, también se logró la normalización de la oferta educativa mediante la reparación de 203 centros escolares con daños menores y la intervención de 526 con afectaciones mayores. Se recuperaron edificaciones públicas, iglesias, plazas de mercado, estaciones de bomberos, centros comunitarios, casas de cultura, cárceles y mataderos. Se reconstruyeron las instalaciones del Ejército, el aeropuerto de Armenia y las edificaciones de la Policía afectadas. Se recuperó y normalizó el sistema de prestación de servicios públicos y

se intervinieron 48 edificaciones dedicadas a la atención en salud —además de que se brindó atención primaria en este campo a 96.000 personas y se logró la afiliación de 100.000 al régimen subsidiado del sistema de seguridad social en el departamento del Quindío—.

La gerencia de la zona rural se entregó a la Federación Nacional de Cafeteros, entidad que se destacó por el corto lapso que empleó para la reconstrucción y la intervención de casi 11.000 viviendas, independientemente de si se trataba o no de regiones cafeteras. En este proceso se aprovecharon los Comités Cafeteros existentes, los cuales fueron utilizados para la atención integral de las comunidades. En todo el proceso se tuvieron en cuenta los aspectos ambientales; se destaca, sin embargo, la sustitución de las tecnologías obsoletas de procesamiento de café por tecnologías limpias y de menor costo de operación.

El Gobierno Nacional expidió decretos para promover la creación de empresas y la inversión en la región y estableció beneficios para las actividades económicas que se realizaran en el Eje Cafetero. Se tramitó también la denominada Ley Quimbaya, que concedió estímulos temporales para la inversión privada a través de créditos y exenciones tributarias. Se incentivaron proyectos productivos en sectores en los cuales la región tenía ventajas, como es el caso de la seda, y se dio prioridad a la reparación de la infraestructura directamente ligada a sectores competitivos, como es el caso del Parque del Café, polo importante de atracción turística. La tasa de desempleo descendió de 52% un mes después de la tragedia a 14,9% en el año 2001.

Se prestó especial atención a la reconstrucción del tejido social. En ese sentido, se establecieron canales para la participación de los ciudadanos en las decisiones y se privilegió la organización de la comunidad. Conscientemente se quiso aprovechar la oportunidad para fomentar la democracia, la conciencia ciudadana y la organización de la sociedad. Los beneficiarios comprendieron sus derechos y sus responsabilidades y trabajaron juntos en la identificación de prioridades y la creación de consensos. Estos elementos, junto con la ayuda psicosocial, contribuyeron, por una parte, a elevar la autoestima de los damnificados y a superar los problemas emocionales, y por otra, a hacer que la gente se apropiara del proceso, lo que a su vez facilitó la gobernabilidad. La esencia de la reconstrucción fue la participación, por lo cual se promovió que los damnificados fueran sujetos activos del proceso.

Un factor clave fue la estrategia de comunicaciones, la cual se administró a través de una ONG y se consideró como un proyecto de igual importancia a los demás. Desde el comienzo se transmitió el mensaje de que la reconstrucción no podría ser inmediata y de que los recursos no eran suficientes y solo podrían obtenerse gradualmente. Además de informar sobre los trámites, los resultados y los obstáculos, la estrategia se orientó explícitamente a reconstruir el tejido social y a divulgar los canales de participación existentes.

Finalización y liquidación

El 31 de agosto de 2001, el Conpes aprobó el plan de desmonte y liquidación del Forec, proceso que sería llevado a cabo de manera gradual en un plazo de 11 meses. El plan contempló la supresión de las gerencias zonales, la organización de los archivos, la creación de un centro de documentación, la sistematización del modelo, la elaboración de inventarios y la transferencia de capacidades y contratos a las entidades nacionales, departamentales o locales —dependiendo de sus competencias—. Cuando se inició el desmonte, se había adelantado el 95% de la inversión proyectada.

ALGUNAS CIFRAS²

En pesos constantes de 2001, la reconstrucción costó \$1,7 billones, equivalentes a US\$750 millones, de los cuales el 60,8% provino del presupuesto nacional, el 38,2% del crédito externo de la banca multilateral, y el 1% de la cooperación internacional.

La estructura central del Forec estaba compuesta por una Junta Directiva —que trabajó *ad honorem*—, un director —único empleado con carácter de servidor público—, 30 asesores especializados —por contrato de servicios— y 40 auxiliares de apoyo. Este equipo facilitó los procesos a las gerencias zonales. El costo de funcionamiento de la estructura central del Forec fue del 0,2% del presupuesto anunciado durante los 3 años.

En las gerencias zonales, que cumplieron su papel de administradoras delegadas, trabajaron 500 personas, de las cuales la mitad eran

² Todas las cifras fueron tomadas de un documento elaborado por Acción Social (2003).

profesionales especializados. El costo administrativo y los honorarios representaron el 3,2% del presupuesto anunciado.

El costo del seguimiento y la supervisión ascendió a la suma de US\$500.000 para los 3 años. En total se ejecutaron cerca de 4000 proyectos.

Tabla 11.1. Distribución del presupuesto del Forec por destino

Sectores	%
Vivienda	51
Infraestructura social y pública	28
Fortalecimiento y manejo de desastres	2
Proyectos de tejido social	2
Reactivación económica	1
Medio ambiente	2,5
Reconstrucción del área rural	4,5
Gastos de la emergencia y manejo de la temporalidad	5
Funcionamiento del Forec y las gerencias zonales	4
Total	100

EVALUACIÓN DEL MODELO

Beneficios

El modelo que se diseñó para atender la reconstrucción económica y social del Eje Cafetero fue exitoso, en la medida en que logró los objetivos primarios de atender a los damnificados y brindar soluciones permanentes a los problemas derivados de la destrucción de la infraestructura, además de reducir las secuelas emocionales de la tragedia.

Adicional a estos logros, para nada despreciables, se consiguieron beneficios complementarios que se habían previsto desde el comienzo. El primero es que se construyó una *manera distinta de relacionar la sociedad civil y el Estado*. La activa participación de las comunidades en la definición de las prioridades y maneras de atender sus necesidades creó conciencia sobre el significado de la participación y la importancia de asumir responsabilidades y actitudes proactivas, en contraposición con las posturas meramente reivindicativas.

Por supuesto, el otro lado de la moneda fue la existencia de unas gerencias zonales en manos de ONG con capacidad y experiencia en el manejo de relaciones con la comunidad. Gran parte de la importancia de estas organizaciones residió en que asumieron debidamente el papel de intermediarias entre la sociedad y el sector público. Se escuchó a la gente y se le informó de manera apropiada. El Estado fue percibido como facilitador.

La interacción permanente con la comunidad garantizó el control social y promovió la democracia, la transparencia y la apropiación del proceso por los ciudadanos. De esta manera, se fortalecieron la sociedad civil y la credibilidad en el Estado.

Una vez diseñada la política, las decisiones se tomaron con la población en sus zonas o municipios de vivienda —en lugar de ser impuestas por los entes nacionales—, lo cual contribuyó a fortalecer la *descentralización*.

El hecho de que fuera un esquema novedoso, con una participación importante de instituciones externas al aparato gubernamental, exigió un control intenso de la ejecución de los recursos, lo cual terminó por fortalecer los organismos de control del Estado y ayudó a construir nuevas capacidades en otras instituciones —como, por ejemplo, las universidades—.

De igual modo, la transparencia y la utilización de mecanismos para incentivar la competencia eliminaron prácticas como el clientelismo o el tráfico de influencias y dejaron en el sector político la tarea de controlar y cuestionar con plena libertad —en la medida en que este sector podía ser juez sin ser parte—. Ese *control político* fue fundamental, no solo para el éxito, sino para la credibilidad y confianza en el modelo.

Se logró terminar la reconstrucción en un lapso muy corto —de menos de tres años—, lo cual, sumado al sistema de contratación y al carácter temporal del Forec, redundó en unos *muy reducidos gastos de funcionamiento*.

La liquidación del Forec previó la *transferencia de conocimientos*, estudios, planes y archivos a las entidades competentes, muchas de ellas del orden municipal. De esta manera, la experiencia de reconstrucción dejó herramientas útiles para la posterior definición de normas y políticas —como es el caso de los POT—.

Dificultades

El primer obstáculo para iniciar la ejecución rápida de las tareas programadas fue la ausencia de un censo previo o inmediato de personas y bienes. Esto dificultó que los recursos se usaran de manera justa y eficiente, pues, por una parte, la tragedia atrajo a personas que vieron una oportunidad para beneficiarse de donaciones o subsidios, sin haber sido afectadas, y por otra, se tendió a sobrevalorar los inmuebles y las reclamaciones.

El segundo fue la falta de claridad jurídica sobre las responsabilidades que competen al Estado. ¿De qué, en justicia, debe hacerse cargo? ¿Cuál es el límite de las ayudas? ¿Cómo definir el alcance de determinados apoyos, según el estrato de los damnificados? ¿Cómo administrar los subsidios sin generar descontentos e inequidades en el resto del país e incentivar la migración hacia la región de la tragedia? Estas son algunas de las preguntas que deberían tenerse resueltas de antemano y cuya indefinición generó acciones judiciales.

Si bien el modelo de gestión funcionó, se presentaron inconvenientes por la falta de experiencia de algunas ONG, a pesar de que los términos de la convocatoria para seleccionarlas exigían determinadas capacidades. Como punto a favor, puede decirse que fue una oportunidad para el aprendizaje.

Por último, aunque una de las justificaciones del modelo fue evitar la injerencia de políticos, de todas maneras se presentaron presiones e intentos de obstaculizar procesos que pudieron resultar en demoras innecesarias y en acusaciones temerarias.

Factores de éxito

La evaluación de esta experiencia permitió identificar los siguientes factores determinantes para el éxito del proceso de reconstrucción:

- El apoyo directo de la Presidencia de la República garantizó la cooperación de todas las instituciones gubernamentales y la credibilidad de otros Gobiernos y entidades internacionales. Además, gracias a este apoyo el Forec contó con la colaboración de las demás agencias gubernamentales, que no se sintieron amenazadas o sustituidas por el Fondo y asumieron su papel de cooperación y complemento.

- El diseño del marco jurídico del Forec facilitó la ejecución y disminuyó los trámites para la disposición del presupuesto.
- La existencia de una entidad coordinadora que representara a toda la región frente al Gobierno Nacional, frente a las entidades multilaterales y frente a las organizaciones de cooperación internacional facilitó la distribución del apoyo técnico y financiero, la priorización de inversiones, la obtención de créditos y la realización de los procedimientos que requieren cada una de esas entidades. De esta manera, el Forec evitó la duplicación innecesaria de esfuerzos y agilizó la elaboración de trámites y procesos frente a terceros.
- El diseño de una estructura que diferenciara claramente las funciones del Gobierno Nacional y los gobiernos locales y que no desconociera los poderes regionales permitió que todos los agentes involucrados aportaran y sintieran que eran tenidos en cuenta, pero sin concentrar la tarea de la reconstrucción en uno solo de ellos. En este sentido, fue clave la utilización que se hizo de las organizaciones comunitarias de los municipios y de sus propias ONG, pues ayudó a mantener un equilibrio de derechos y obligaciones y de esa manera evitó que se depositaran responsabilidades abrumadoras o excesos de poder en un solo agente.
- La división de la región en 32 zonas y el papel de las ONG como gerentes zonales hicieron más manejable la reconstrucción. Gracias a esto fue posible establecer relaciones directas con la comunidad de cada zona y atender sus necesidades inmediatas después de la tragedia. En el caso de la reconstrucción rural, la cual fue llevada a cabo de forma integral, la Federación Nacional de Cafeteros merece especial mención por su celeridad y eficiencia.
- La exclusión del sector público como ejecutor fortaleció su papel de control y supervisión e hizo que el Forec pudiera ser evaluado fácilmente por todos, incluyendo el sector político. La administración de los recursos por una fiduciaria garantizó la transparencia y simplificó el monitoreo y el seguimiento.
- La conformación de una Junta Directiva integrada en su mayoría por representantes del sector privado, sin intereses

económicos en la reconstrucción, permitió blindar el proceso frente a los intereses políticos y contribuyó a que la priorización de las obras y de las inversiones fuera objetiva y de acuerdo con parámetros técnicos previamente definidos. Personas como el empresario Manuel Santiago Mejía —miembro de la Junta Directiva— demostraron un gran compromiso y apoyaron el proceso más allá de sus funciones.

- La temporalidad del Forec y la estructura interna, con muy poca burocracia y altos requisitos técnicos, redundaron en gastos administrativos muy bajos. Everardo Murillo, quien fuera director del Forec, entendió muy bien la concepción diseñada y supo dirigir eficientemente su equipo de trabajo y las relaciones con las gerencias zonales.
- Las estrategias de comunicación y plena información generaron confianza, transparencia y gobernabilidad.
- La innovación en el diseño de instrumentos con el fin de obtener los resultados deseados a través de incentivos a la competencia, la transparencia y la libertad de participación y elección de los beneficiarios —como en el caso del programa de subsidios de vivienda— contribuyó a la eficiencia y eficacia del proceso, pues evitó tener que acudir, para frenar la especulación, a medidas de carácter policivo, de más compleja administración.
- Finalmente, el compromiso de los habitantes de las zonas afectadas fue un factor determinante en el éxito de la reconstrucción.

Lecciones aprendidas

Los procesos de reconstrucción que se requieren después de la ocurrencia de desastres naturales tienen características propias de acuerdo con las particularidades de la región, la institucionalidad existente y el tipo de daños y damnificados. No obstante, la experiencia del Forec deja unas lecciones importantes que, sin temor a equivocación, deberían tenerse en cuenta en procesos similares:

- No es suficiente trabajar para la gente: hay que trabajar *con la gente*. El éxito depende de la participación activa de la comunidad y del sentido de pertenencia que esta tenga con las soluciones; ello garantiza la confianza y la credibilidad y reduce las

actitudes meramente asistencialistas y reivindicativas, ausentes de esfuerzo.

- Las *alianzas entre el Estado y la sociedad civil* son un pilar del desarrollo y, por lo tanto, deben privilegiarse los esquemas de trabajo que las promuevan y las hagan eficientes. No se trata de sustituir el papel de cada parte, sino de lograr consensos y complementariedades para obtener un mismo propósito. En este sentido, es fundamental conservar las funciones del Estado en la planeación, el control y la distribución de recursos; la ejecución, en cambio, debe delegarse al que tenga las capacidades de hacerla de manera más eficiente.
- Es fundamental eliminar los distintos filtros administrativos con el fin de *acercar, hasta donde sea posible, los recursos a sus usuarios* y reducir las posibilidades de corrupción. La burocracia y el exceso de trámites y procedimientos dificultan el control, crean desconfianza entre los beneficiarios potenciales e incrementan las presiones de quienes creen que a través del favoritismo podrán acceder a los recursos.
- La reconstrucción es un proceso que va más allá de la infraestructura física. *Se requiere también reconstruir el capital humano y la sociedad*. Es necesario trabajar en la cohesión social, pues solamente de esa manera se garantizan resultados que permanezcan en el tiempo, con una verdadera incidencia en el futuro de las comunidades afectadas.

COMENTARIO FINAL

Tener que iniciar un proceso de reconstrucción es, por definición, doloroso. No obstante, debe verse como una oportunidad de actuar integralmente y de sentar las bases para un mejor desarrollo social y para el progreso económico de una sociedad.

El Forec fue exitoso porque tuvo una visión integral y de largo plazo. Así fue reconocido en octubre del año 2000, cuando Naciones Unidas le otorgó el Premio Sasakawa por los elementos de prevención y reducción de la vulnerabilidad incluidos en el programa de reconstrucción, tales como el POT, la zonificación de riesgos y amenazas, el Plan de Manejo Ambiental y la reubicación de las viviendas de alto riesgo.

La visión de largo plazo fue complementada con un sistema que garantizó transparencia, eficiencia y democracia. Nunca se encontraron irregularidades, y se lograron las metas propuestas.

El presidente Andrés Pastrana puede sentirse tranquilamente orgulloso de haber puesto en marcha, con inteligencia y generosidad, un modelo de atención de emergencias y de reconstrucción que resultó eficaz, transparente y participativo. Hoy, años después, estas decisiones de su Gobierno empiezan a verse con la perspectiva que dan el transcurso del tiempo y el desapasionamiento político. Ya otras de sus decisiones irán siendo reconocidas como contribuciones al progreso de Colombia.

REFERENCIAS

Acción Social (2003). *Experiencia del Eje Cafetero para la reconstrucción de las regiones en el Perú*.

SOBRE LOS AUTORES

Carlos Caballero Argáez

Ingeniero civil de la Universidad de los Andes, magíster en Ciencias de la Universidad de California en Berkeley, magíster en Asuntos Públicos de la Universidad de Princeton y magíster en Historia de la Universidad de los Andes. Ha sido director ejecutivo de Fedesarrollo, asesor de la antigua Junta Monetaria, presidente de la Asociación Bancaria de Colombia, presidente de Bancoldex, presidente de la Bolsa de Bogotá, ministro de Minas y Energía (Gobierno de Andrés Pastrana) y miembro de la Junta Directiva del Banco de la República. También se ha desempeñado como columnista de los diarios *El Tiempo* y *El Colombiano*, y es autor y editor de varios libros y artículos en revistas especializadas. En junio de 2006 fue designado primer director de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, cargo que ocupa en la actualidad.

Mauricio Cárdenas Santamaría

Economista de la Universidad de los Andes y doctor en Economía de la Universidad de California en Berkeley. Ha sido gerente de la Empresa de Energía de Bogotá, ministro de Desarrollo Económico (Gobierno de César Gaviria) y de Transporte (Gobierno de Andrés Pastrana), presidente de la Titularizadora Colombiana, director de Fedesarrollo, director del Departamento Nacional de Planeación y profesor de Economía en la Universidad de los Andes. En 1999 fue seleccionado por la revista *Time* y por CNN como uno de los líderes del nuevo milenio. Es autor de varios libros y artículos en revistas especializadas. En septiembre de 2011 fue nombrado ministro de Minas y Energía por el presidente Juan Manuel Santos, y desde septiembre de 2012 ocupa la cartera de Hacienda y Crédito Público.

Juan Carlos Echeverry Garzón

Economista de la Universidad de los Andes y doctor en Economía de la Universidad de Nueva York. Ha sido director de Programación Macroeconómica del Banco de la República, director del Departamento Nacional de Planeación y decano y profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Es autor de varios libros y artículos en revistas especializadas. En agosto de 2010 fue nombrado ministro de Hacienda y Crédito Público por el presidente Juan Manuel Santos, cargo que ocupó hasta septiembre de 2012. La publicación *The Banker* lo designó en diciembre de 2011 como el mejor ministro de Economía de las Américas.

Guillermo Fernández de Soto

Abogado y economista de la Universidad Javeriana, con posgrados en relaciones internacionales (Georgetown) y manejo de conflictos (Harvard). Fue viceministro de Relaciones Exteriores y presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá. Entre 1998 y 2002 ocupó la cartera de Relaciones Exteriores; posteriormente fue secretario general de la Comunidad Andina y embajador de Colombia ante los Países Bajos.

Camilo Gómez-Alzate

Abogado de la Universidad Javeriana. Ha sido gerente de la Empresa Distrital de Servicios Públicos, superintendente de Sociedades, secretario privado del presidente Andrés Pastrana y alto comisionado para la Paz. En 2008 fue nominado por la Corte Suprema de Justicia para el cargo de Procurador General de la Nación. Es autor de varias publicaciones, entre ellas un libro sobre el sector informal en Colombia y otro sobre el proceso de paz de la Administración Pastrana Arango.

Juan Mayr-Maldonado

Fotógrafo, investigador y ambientalista autodidacta, fundador de la Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta, de la que fue director ejecutivo. Ha sido ministro de Medio Ambiente (Gobierno de Andrés Pastrana), presidente de la Comisión de Desarrollo Sostenible de la ONU y presidente de las negociaciones del Protocolo de Bioseguridad. También se ha desempeñado como vicepresidente y consejero regional de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), y ha sido miembro

del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes del Secretario General de la ONU sobre sociedad civil, y del Blue Ribbon Panel del presidente del BID. A lo largo de su carrera ha recibido varias distinciones internacionales, entre las que se destacan el *Goldman Environmental Prize*, el Parker-Gentry Award for Excellence and Innovation in Conservation and Environmental Biology (otorgado por el Museo de Historia Natural de Chicago), la Orden al Mérito Civil en el Grado de Caballero (otorgada por el rey de España), la Orden Golden Ark (otorgada por el príncipe Bernardo de Holanda), la Orden Nacional al Mérito en el grado de Gran Oficial (otorgada por el presidente de Francia) y la Cruz de Boyacá en el grado de Gran Oficial. En la actualidad se desempeña como embajador de Colombia en Alemania.

Andrés Pastrana Arango

Político, periodista y abogado, presidente de la República de Colombia entre 1998 y 2002. Hizo sus estudios de bachillerato en el Colegio San Carlos de Bogotá y posteriormente ingresó al Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en donde obtuvo su título de doctor en Leyes con posgrado en Derecho Público. Luego adelantó estudios de especialización en el Centro para Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard. Tras regresar al país fue elegido dos veces concejal de Bogotá y ocupó la presidencia del Concejo. Fue elegido alcalde de Bogotá (1988-1990) luego de sobrevivir a un secuestro ordenado por el Cartel de Medellín para presionar la prohibición de la extradición. Fue liberado por la Policía Nacional. Su Alcaldía se caracterizó por las campañas de seguridad ciudadana, que lograron disminuir drásticamente los índices de criminalidad; los programas contra la drogadicción; el desalojo de invasores del espacio público en importantes avenidas de la ciudad; la privatización del servicio de recolección de basuras, el suministro de agua potable a los sectores más pobres y la construcción de vías y puentes vehiculares en varios puntos neurálgicos, además de importantes inversiones en educación, recreación y energía. Especialmente notable fue el manejo firme pero prudente que dio a la tremenda situación de orden público que se vivía entonces por el narcoterrorismo de los carteles de la droga. En 1991 fue elegido senador de la República por un movimiento político suprapartidista fundado por él. Su labor como alcalde y senador lo impulsó a presentar su candidatura

presidencial en 1994. Cuatro años más tarde volvió a presentar su candidatura. En la segunda vuelta de las elecciones de 1998 fue elegido presidente de la República de Colombia con el 51% de los votos, derrotando al candidato liberal Horacio Serpa. Tomó posesión de su cargo el 7 de agosto de 1998. Junto con la política y el servicio público, su principal actividad ha sido el periodismo. En 1978 fue cofundador y primer gerente de la revista *Guion*, y en 1979 fundó el noticiero *TV Hoy*, uno de los más tradicionales y exitosos de la televisión colombiana. En el campo periodístico, fue galardonado con el Premio Rey de España, dos Premios Nacionales de Periodismo Simón Bolívar y el Premio Nacional de Periodismo del Círculo de Periodistas de Bogotá. Cuando finalizó su periodo presidencial, fijó su residencia en España.

Eduardo Pizano De Narváez

Abogado de la Universidad de los Andes y magíster en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Ha sido alcalde de Chía, senador de la República, presidente de Telecom y secretario general de la Presidencia de la República. Fue ministro de Desarrollo Económico durante la Administración Pastrana Arango. En la actualidad es el presidente de Naturgás.

Diego Pizano Salazar

Economista de la Universidad de los Andes y de la Universidad de Cambridge. Ha sido asesor del Consejo Directivo de Comercio Exterior, investigador de Fedesarrollo, investigador del Institut für Iberoamerika-kunde de Hamburgo, secretario económico de la Presidencia de la República y ministro plenipotenciario de la Embajada de Colombia en Washington. También se ha desempeñado como consultor del BID y del Banco Mundial. Durante más de veinticinco años fue asesor económico e internacional de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y representó al país ante la Organización Internacional del Café. Ha sido profesor de cátedra en la Universidad de los Andes y actualmente es presidente de su Consejo Superior. Entre los años 2008 y 2012 fue el presidente de la Asociación del Código Común para la Comunidad Cafetera, entidad global con sede en Bonn (Alemania). Es autor, coautor y editor de más de quince libros y de varios artículos en revistas especializadas.

Juan Camilo Restrepo Salazar

Abogado y economista de la Universidad Javeriana y doctor en Derecho Administrativo de la Universidad de la Sorbona. Ha sido asesor de la Junta Monetaria, presidente de la Comisión Nacional de Valores, gerente comercial de la Federación Nacional de Cafeteros, presidente de Acerías Paz del Río, senador de la República, embajador en Francia, candidato presidencial y ministro de Hacienda y Crédito Público (Gobierno de Andrés Pastrana) y de Minas y Energía (Gobierno de César Gaviria). Es autor de diversos libros y publicaciones. Ha sido profesor de Hacienda Pública en la Universidad de los Andes, en la Universidad Javeriana y en la Universidad Externado de Colombia. En agosto de 2010 fue nombrado ministro de Agricultura y Desarrollo Rural por el presidente Juan Manuel Santos, cargo que ocupó hasta mayo de 2013.

Jaime Ruiz Llano

Ingeniero civil de la Universidad de Kansas, magíster en Ingeniería Civil de la Universidad de Kansas, magíster en Estudios de Desarrollo del Instituto de Estudios Sociales de La Haya y especialista en Planificación Regional de la Universidad de los Andes. Ha sido gerente de Colombiana de Vivienda S. A., senador de la República, jefe del Departamento Nacional de Planeación, director ejecutivo del Banco Mundial, ministro plenipotenciario de la Embajada de Colombia en Washington y miembro de la Junta Directiva de Ecopetrol. En la actualidad es miembro del Consejo de la Fundación Santa Fe.

Fernando Tapias Stahelin, general (r)

Durante 41 años fue miembro activo de las Fuerzas Armadas de Colombia, y su comandante general entre 1998 y 2002. Adelantó estudios de Alta Gerencia en la Esap y participó en el programa para Presidentes de Empresa de la Universidad de los Andes. Fue viceministro de Defensa, comandante del Batallón Guardia Presidencial, jefe de Estado Mayor del Ejército y embajador de Colombia ante República Dominicana. Ha sido conferencista en la Universidad de Defensa de Estados Unidos. A lo largo de su carrera militar recibió 53 condecoraciones, incluyendo la Cruz de Boyacá (Colombia) y la Legión de Honor (Francia).

Luis Carlos Villegas

Abogado de la Universidad Javeriana y magíster en Administración Pública de la Universidad de París. Ha sido consejero económico de la Embajada de Colombia en París, secretario general de la Cancillería, gobernador de Risaralda, secretario general de la Federación Nacional de Cafeteros, viceministro de Relaciones Exteriores, senador de la República, presidente de la Corporación Financiera de Occidente y presidente de la Junta Directiva del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero. Entre 1996 y 2013 fue el presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.

Carolina Zuluaga

Economista de la Universidad de los Andes con postgrados en el London School of Economics y el Instituto de Estudios Políticos de París. Ha trabajado como asesora del Consejo Superior de Política Fiscal y del Viceministerio Técnico de Hacienda. Es experta en finanzas públicas y en cooperación con entidades multilaterales.

ÍNDICE

Los números en letras *cursivas* remiten a fotografías.

- Acción Social · 404
Acevedo, Jorge · 386
Acevedo, Mauricio · 386
Acosta, Amílkar · 329
Acto Legislativo 01 de 2001 · 241, 253, 255
Acto Legislativo 02 de 2001 · 117
Acto Legislativo 04 de 2007 · 253, 258
Acuerdo de Complementación
Económica entre Colombia
y Venezuela · 107
Acuerdo de Cooperación
Militar entre Colombia y los
Estados Unidos · 105, 107
Acuerdo para la Consolidación
de la Vivienda · 303
AEC *Ver* Asociación de
Estados del Caribe
AFC *Ver* Ahorro para el Fomento
de la Construcción
Agencia Central de Inteligencia · 55
Agencia Nacional de Hidrocarburos · 322
Agenda Amazonia XXI · 373
"Agenda común para el cambio hacia
una nueva Colombia" · 63, 67,
68, 70, 73, 74
Agenda Pacífico XXI · 373, 381
Agenda XXI Internacional · 373
Agua, Bosques y Biodiversidad · 352,
354, 355-360
Ahorro para el Fomento de
la Construcción · 304
ALCA *Ver* Área de Libre Comercio
de las Américas
Alcaldía Mayor de Bogotá · 385
Aldana, Eduardo · 386
Aldana, Pedro · 70
Alianza Ambiental por Colombia · 376
AMAY *Ver* Asociación de
Alcaldes de los Yariguíes
ANDI *Ver* Asociación Nacional de
Empresarios de Colombia
AngloAmerican · 329
ANH *Ver* Agencia Nacional
de Hidrocarburos
Annan, Kofi · 112
Araújo Noguera, Consuelo
(La Cacica) · 79
ARC *Ver* Armada de la
República de Colombia
Ardila, Gerardo · 386
Área de Libre Comercio de
las Américas · 379
Armada de la República de
Colombia · 160, 165, 170

- Asobancaria · 307
- Asocar *Ver* Asociación de Corporaciones
Autónomas Regionales
- Asociación Colombiana de
Gas Natural · 326
- Asociación de Alcaldes de
los Yariguíes · 370
- Asociación de Autoridades Tradicionales
y Cabildos U'was · 382
- Asociación de Corporaciones
Autónomas Regionales · 346
- Asociación de Estados del
Caribe · 56, 104, 113
- Asociación de Productores para el
Desarrollo Comunitario de la
Ciénaga Grande de Lórica · 385
- Asociación Nacional de Empresarios
de Colombia · 72, 396
- Asociación Red de Reservas Naturales
de la Sociedad Civil · 368
- AsoU'was *Ver* Asociación de
Autoridades Tradicionales
y Cabildos U'was
- Asprocig *Ver* Asociación de Productores
para el Desarrollo Comunitario
de la Ciénaga Grande de Lórica
- ATPA *Ver* Ley de Preferencias
Comerciales Andinas
- AUC *Ver* Autodefensas
Unidas de Colombia
- Autodefensas Unidas de Colombia · 45,
134, 162, 163, 175
- Ayala, Ulpiano · 332
- Bacna *Ver* Brigada contra el Narcotráfico
- Ballenas-Barranca (gasoducto) · 325
- Banagrario *Ver* Banco Agrario
- Banco Agrario · 226, 227, 272
- Banco Cafetero · 22-23, 226
- Banco Central Hipotecario · 22, 226
- Banco de la República · 33, 180, 181,
183, 184, 209, 214, 216, 218, 219, 224,
239, 243, 244, 259, 260, 261, 272,
275, 296, 297, 298, 302, 312, 313
- Banco del Estado · 226
- Banco Interamericano de Desarrollo · 103,
119, 186, 261, 388
- Banco Mundial · 103, 186, 204, 228, 261,
270, 305, 316, 330, 366, 377, 381
- Banco Uconal · 272
- Barco Vargas, Virgilio · 24, 42, 48, 318
- Batallón Cazadores · 52, 62
- Batallón de Contraguerrilla N° 52 · 164
- Batallón de Infantería 19 Joaquín París · 164
- Batallones Antinarcóticos · 55
- Batallones de Alta Montaña · 134
- Batallones de Contraguerrilla · 166, 172
- BCG *Ver* Batallones de Contraguerrilla
- BCH *Ver* Banco Central Hipotecario
- Bedoya Pizarro, Harold · 168
- Bell Lemus, Gustavo · 27-28, 65, 343-344
- Betancur Cuartas, Belisario · 24
- BID *Ver* Banco Interamericano
de Desarrollo
- Billiton · 329
- Briceño Suárez, Jorge *Ver* Mono Jojoy
- Brigada contra el Narcotráfico · 172
- Brigada de Combate Fluvial · 134
- Brigada Fluvial de Infantería · 170
- Brigada Móvil N° 2 · 164
- Brigada Móvil N° 3 · 44, 164
- British Petroleum · 321
- CAAAM *Ver* Comité Andino de
Autoridades Ambientales
- Caballero Argáez, Carlos · 23, 35, 329, 413
- Caballero Holguín, Antonio · 33
- CAF *Ver* Corporación Andina de Fomento
- Caja Agraria · 22, 226, 272, 306
- Caja de Crédito Agrario *Ver* Caja Agraria
- Caja Promotora de Vivienda Militar · 306
- Calarcá, Marco León · 70
- Caldas (corbeta) · 105
- Camacol *Ver* Cámara Colombiana
para la Construcción

- Cámara Colombiana para la
Construcción · 303
- Cámara de Representantes de la
República de Colombia · 257, 326, 327
- Cambio para construir la paz Ver Plan*
Nacional de Desarrollo (1998-2002)
- Camdessus, Michel · 222
- CAN *Ver* Comunidad Andina
de Naciones
- Cancillería *Ver* Ministerio de
Relaciones Exteriores
- Cano, Alfonso · 82
- Caño Limón (oleoducto) · 315
- Caño Limón (pozo) · 317, 318
- Caquetania, acuerdo de · 65-69
- CAR *Ver* Corporaciones
Autónomas Regionales
- Carbocol *Ver* Carbones de Colombia
- Carbones de Colombia · 328, 329, 338
- Cárdenas Santamaría, Mauricio · 2, 413
- Cardona, Diego · 92, 94
- Cardoso, Fernando Henrique · 114
- Caricom *Ver* Comunidad del Caribe
- Carrizosa Umaña, Julio · 386
- Carta de las Naciones Unidas · 111,
112, 113, 116
- Carta Democrática
Interamericana · 108, 111
- CAS *Ver* Corporación Autónoma
Regional de Santander
- Casa Verde · 32
- Castaño Gil, Carlos · 63, 64
- Castro Ruz, Fidel · 103-105
- Castro Ruz, Raúl · 105
- CAV *Ver* Corporaciones de
Ahorro y Vivienda
- CEI *Ver* Centro de Estudios
Internacionales de la
Universidad de los Andes
- Central de Inteligencia
Conjunta · 134, 172
- Central de Inversiones S. A. · 227
- Central Hidroeléctrica de Caldas · 334
- Central Hidroeléctrica de Jaguas · 334
- Central Hidroeléctrica de Urrá · 372,
382, 383-385
- Central Hidroeléctrica del
Alto Anchicayá · 372
- Central Hidroeléctrica del Río
Anchicayá · 316, 332
- Centro de Estudios Internacionales de
la Universidad de los Andes · 99
- Centro de Estudios Sociales de
la Universidad Nacional
de Colombia · 386
- Centro Nacional de Producción
más Limpia y Tecnologías
Ambientales · 361
- Centros de Respuesta contra
Incendios Forestales · 359
- Cepal *Ver* Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
- Cepeda, Fernando · 92
- Cerrejón Zona Norte · 311, 315,
328, 329, 330, 338
- Chávez Frías, Hugo · 105, 106, 107, 108
- CHEC *Ver* Central Hidroeléctrica
de Caldas
- Chidral *Ver* Central Hidroeléctrica
del Río Anchicayá
- Chile Joven (programa) · 187
- CIA *Ver* Agencia Central de Inteligencia
- CIDH *Ver* Comisión Interamericana
de Derechos Humanos
- CISA *Ver* Central de Inversiones S. A.
- Cites *Ver* Convenio sobre el
Comercio Internacional de
Especies Amenazadas de
Fauna y Flora Silvestres
- Citma · 359
- Clinton, William Jefferson (Bill) · 32, 33,
55, 99, 101-103, 131-132, 142, 143
- CNA *Ver* Consejo Nacional Ambiental
- CNPMLTA *Ver* Centro Nacional
de Producción más Limpia y
Tecnologías Ambientales

- Cobará-Tegría-Bókota-Rinconada (resguardo) · 382
- Codensa · 332
- Código de Justicia Penal Militar · 173
- Código de Minas · 23, 337-339
- Código de Recursos Naturales · 345
- Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente · 379
- Código de Rentas Departamentales y Municipales · 242
- Colombia Internacional* · 92
- Comando de Operaciones Especiales Conjuntas · 148
- Combifrón *Ver* Comisión Bilateral Fronteriza
- Comisión Bilateral Fronteriza · 107
- Comisión de Desarrollo Sostenible · 378
- Comisión de Diálogo Interamericano · 100
- Comisión de Notables · 76, 78, 79
- Comisión de Racionalización del Gasto Público · 180, 266
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico · 356
- Comisión de Regulación de Energía y Gas · 316, 326, 331, 333
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe · 187, 374
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos · 382
- Comisión Nacional Asesora para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales · 359
- Comisión Nacional de Cuencas Hidrográficas y Saneamiento Básico · 356
- Comité Andino de Autoridades Ambientales · 378-379
- Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas · 153
- Comité Nacional de Paz · 53
- Comité Temático Nacional · 68, 70, 71, 75, 76
- Comités Cafeteros · 403
- "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia" · 109
- Comunicación Nacional sobre Cambio Climático · 392
- Comunidad Andina de Naciones · 107, 109, 122
- Comunidad del Caribe · 104
- Concejo de Bogotá · 332
- Conferencia de Copenhague *Ver* Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático · 115
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo · 365
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras · 101, 119, 120
- Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios · 116
- Congreso de la República de Colombia · 23, 50, 61, 67, 70, 72, 117, 118, 149, 206, 257, 266, 278, 284, 297, 299, 301, 303, 311, 320, 321, 323, 328, 329, 337, 338, 339, 398
- Congreso de los Estados Unidos de América · 55, 64, 97, 102, 103, 108, 141, 142, 143, 150
- Conpes *Ver* Consejo Nacional de Política Económica y Social
- Consejo de Estado · 297, 387
- Consejo de Relaciones Internacionales · 100
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas · 101, 110, 111, 112, 120, 122
- Consejo Nacional Ambiental · 380
- Consejo Nacional de Política Económica y Social · 189, 190, 192, 282, 327, 357, 363, 404
- Constitución Política de Colombia (1886) · 299

- Constitución Política de Colombia
(1991) · 41, 47, 52, 122, 173, 224, 237,
246, 252, 253, 297, 298, 299, 302, 311,
321, 337, 345, 346, 348, 379, 390
- Contraloría General de la
República · 330, 375
- Contrato IFI-Convención Salinas · 338
- Convención de las Naciones Unidas
contra el Cambio Climático · 366, 378
- Convención de las Naciones Unidas
de Lucha contra la Desertificación
y Mitigación de Sequía · 355
- Convención Nacional · 53, 54
- Convención Ramsar · 377
- Convenio de Basilea · 363, 379
- Convenio de Estocolmo · 379
- Convenio de Rotterdam · 379
- Convenio sobre Diversidad
Biológica · 371, 378
- Convenio sobre el Comercio
Internacional de Especies
Amenazadas de Fauna y
Flora Silvestres · 360, 379
- Convivir *Ver* Cooperativas de
Vigilancia y Seguridad Privada
- Cooperación Técnica
Internacional · 376, 377
- Cooperativas de Vigilancia y
Seguridad Privada · 31
- Coordinadora Nacional Guerrillera · 48
- Corelca *Ver* Corporación Eléctrica
de la Costa Atlántica
- Cormagdalena *Ver* Corporación
Autónoma Regional del Río
Grande de la Magdalena
- Corpocuenas *Ver* Corporación
Vallecaucana de las
Cuenas Hidrográficas
y el Medio Ambiente
- Corponor *Ver* Corporación Autónoma
Regional del Nororiente de Colombia
- Corporación Andina de Fomento · 377
- Corporación Autónoma Regional
de Cundinamarca · 385
- Corporación Autónoma Regional
de Santander · 370
- Corporación Autónoma Regional del
Nororiente de Colombia · 370
- Corporación Autónoma Regional del
Río Grande de la Magdalena · 358
- Corporación Autónoma Regional
del Valle del Cauca · 332, 372
- Corporación Eléctrica de la
Costa Atlántica · 383
- Corporación Financiera FES · 272
- Corporación Financiera Internacional · 302
- Corporación para la Protección
Ambiental, Cultural y el
Ordenamiento Territorial · 371
- Corporación Vallecaucana de
las Cuenas Hidrográficas y
el Medio Ambiente · 359
- Corporaciones Autónomas Regionales ·
346, 347, 356, 358, 359, 363, 365,
373, 374, 375, 376, 379, 380, 391
- Corporaciones de Ahorro y Vivienda ·
23, 263, 293, 296, 300
- Corte Constitucional de Colombia ·
22, 33, 52-53, 117, 185, 218, 224,
264, 265, 267, 297, 298, 299,
301, 302, 320, 383, 384, 385
- Corte Penal Internacional · 116-118
- Coverdale, Paul · 102
- CRA *Ver* Comisión de Regulación de
Agua Potable y Saneamiento Básico
- CREG *Ver* Comisión de Regulación
de Energía y Gas
- Cruz Roja · 66, 73
- CTI *Ver* Cooperación Técnica
Internacional
- Cuéllar, Urías · 170
- Cuervo, Luis Mauricio · 386
- Cumbre de la Asociación de
Estados del Caribe · 56

- Cumbre de la Tierra · 373
Cumbre de las Américas · 123
Cumbre de las Naciones Unidas sobre
Desarrollo Sostenible · 347, 378
Cumbre de las Naciones Unidas sobre
Medio Ambiente y Desarrollo · 346
Cumbre del Milenio · 85-86, 112
Cumbre Iberoamericana · 56
Cupiagua (pozo) · 317, 325
Cusiana (pozo) · 236, 317, 325, 326
CVC *Ver* Corporación Autónoma
Regional del Valle del Cauca
- DAMA *Ver* Departamento Administrativo
del Medio Ambiente
DANE *Ver* Departamento Administrativo
Nacional de Estadística
Decreto 020 de 2000 · 329
Decreto 048 de 2001 · 374
Decreto 197 de 1999 · 396, 398
Decreto 309 de 2000 · 360
Decreto 663 de 1993 · 298, 299
Decreto 856 de 1999 · 303
Decreto 901 de 1997 · 356
Decreto 1124 de 1999 · 370
Decreto 1730 de 1991 · 298
Decreto 2069 · 53
Decreto 2230 de 1998 · 300
Decreto 2231 de 1998 · 300, 301
Decreto 2620 de 2000 · 306
Departamento Administrativo de la
Aeronáutica Civil · 379
Departamento Administrativo de la
Presidencia de la República · 396
Departamento Administrativo
del Medio Ambiente · 385
Departamento Administrativo Nacional
de Estadística · 264, 289, 291, 306, 375
Departamento de Ciencia Política de
la Universidad de los Andes · 92
Departamento Nacional de
Planeación · 21, 22, 186, 187, 257, 269,
283, 330, 357, 358, 375, 380, 388, 397
- “Desarrollo de Sistemas Agrarios
Sostenibles en las zonas de
amortiguación de cuatro parques
del Macizo Colombiano” · 371-372
Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit · 363
DeWine, Richard Michael (Mike) · 102
DIAN *Ver* Dirección de Impuestos
y Aduanas Nacionales
Diplomacia por la Paz · 21, 39,
54-59, 87-125
Dirección de Impuestos y Aduanas
Nacionales · 209, 240
Dirección General de Atención y
Prevención de Desastres · 356
Dirección Nacional de
Estupefacientes · 387
DNE *Ver* Dirección Nacional
de Estupefacientes
DNP *Ver* Departamento
Nacional de Planeación
Drummond Ltd. · 328
- ECAP *Ver* Entidades Capacitadoras
Echeverry Garzón, Juan Carlos · 22, 269,
330, 414
Ecopetrol · 315, 317, 318, 319, 321,
322, 323, 324, 327, 337
EEB *Ver* Empresa de Energía
Eléctrica de Bogotá
EEP *Ver* Empresa de Energía
Eléctrica de Pereira
Egeland, Jan · 57
Eje Cafetero, terremoto del · 22, 23,
183, 228, 230, 258, 300, 304-305,
349, 375, 393-394, 395-411
Ejército de Liberación Nacional · 19-20, 41,
43, 44, 45-48, 53-54, 57, 64, 69, 162, 163
Ejército Nacional de Colombia · 44, 48,
50, 51, 63, 64, 80, 133, 134, 138, 143,
144, 145, 147, 148, 149, 150, 152, 154,
163, 165, 167, 168, 172, 317, 402

- El Billar (Caquetá), ataque guerrillero a · 44, 164
- El Derecho Internacional en "Los sueños de Luciano Pulgar": doctrinas internacionales* · 98-99
- El Niño (fenómeno meteorológico) 315-316, 325
- El Tiempo* · 322
- El universo es el límite* · 107
- Electricaribe · 314, 332, 333
- Electricidad de Caracas S. A. · 314, 332
- Electrocosta · 314, 332, 333
- ELN *Ver* Ejército de Liberación Nacional
- Emcali *Ver* Empresas Municipales de Cali
- Emergencia económica · 224, 239, 266, 271, 272, 296, 300-301
- Emgesa · 332
- Emisor *Ver* Banco de la República
- Empleo en Acción · 153, 187, 189-190, 191
- Empresa Colombiana de Generación S. A. · 315, 331, 333, 334, 336
- Empresa Colombiana de Vías Férreas · 328
- Empresa de Energía del Pacífico · 332
- Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá · 314, 332
- Empresa de Energía Eléctrica *de Pereira* · 333
- Empresa Nacional Minera · 338
- Empresas Municipales de Cali · 333, 335
- Empresas Públicas de Medellín · 332, 334
- Entidades Capacitadoras · 190
- EPM *Ver* Empresas Públicas de Medellín
- EPSA *Ver* Empresa de Energía del Pacífico
- Escalona, Rafael · 79
- Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes · 29, 35
- Espinosa, Rodolfo · 61, 63, 70
- Estado fallido · 20, 21, 30
- Estados Unidos de América · 19, 20, 21, 22, 30, 32, 34, 42, 43, 55, 87, 88, 92, 94, 95, 96, 97-103, 105, 107, 108, 110, 112, 120, 122, 123, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 150, 151, 161, 171, 218, 258, 326, 329, 332, 347, 376
- Estatuto de Roma · 116, 117
- Estatuto Orgánico del Sistema Financiero · 298, 299
- Estrategia Andina de Biodiversidad · 379
- Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Tráfico Ilegal de Especies Silvestres en Colombia · 360
- Exxon · 327, 328
- FAA *Ver* Fondo para la Acción Ambiental
- FAC *Ver* Fuerza Aérea Colombiana
- Familias en Acción · 22, 33, 153, 187, 188, 191-198, 199, 215
- FAO *Ver* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
- FARC *Ver* Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
- FAVI *Ver* Fondo de Empleados de Ahorro y Vivienda
- FEC *Ver* Fondo Educativo de Compensación
- Federación Nacional de Cafeteros · 359, 403, 408
- Fedesarrollo *Ver* Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
- Fernández de Soto, Guillermo · 21, 56, 65, 414
- Fernandinho · 171
- Ferrovías *Ver* Empresa Colombiana de Vías Férreas
- Fescol *Ver* Fundación Friedrich Ebert de Colombia
- Festival de la Leyenda Vallenata · 79
- FIA *Ver* Fondo de Inversiones Ambientales
- Fischer, Stanley · 219
- FMI *Ver* Fondo Monetario Internacional

- FNR *Ver* Fondo Nacional de Regalías
Fogafín *Ver* Fondo de Garantías
de Instituciones Financieras
Fondo de Empleados de
Ahorro y Vivienda · 293
Fondo de Garantías de Instituciones
Financieras · 183, 223, 224, 226,
227, 266, 271, 272, 300, 304
Fondo de Inversiones Ambientales · 376
Fondo de Inversiones para la Paz · 388
Fondo Educativo de Compensación · 253
Fondo Monetario Internacional · 103,
183-185, 186, 206, 213-215, 219,
222, 258-262, 313, 314
Acuerdo con el Estado colombiano ·
183-185, 213-215, 258-262
Fondo Nacional de Pensiones de las
Entidades Territoriales · 229, 268
Fondo Nacional de Regalías · 357, 359,
376, 381
Fondo Nacional del Ahorro · 306
Fondo para el Medio Ambiente · 377
Fondo para la Acción
Ambiental · 371, 376
Fondo para la Reconstrucción
y Desarrollo Social del Eje
Cafetero · 23, 192, 304, 395-411
Fondos Regionales de
Descontaminación Hídrica · 357
Fonpet *Ver* Fondo Nacional de Pensiones
de las Entidades Territoriales
Forec *Ver* Fondo para la Reconstrucción
y Desarrollo Social del Eje Cafetero
Forero Delgadillo, José Gonzalo · 70
Foro Ambiental Mundial · 378
Foro de las Naciones Unidas
sobre Bosques · 379
Fox, Vicente · 187
Fracica, Carlos Alberto · 170
Francisco, Gonzalo de · 54
Freitas, Terence · 64
Frente Común por la Paz y
contra la Violencia · 69, 76
Frost, Robert · 29
Fudra *Ver* Fuerza de Despliegue Rápido
Fuerza Aérea Colombiana · 147,
148, 160, 165, 171, 172
Fuerza de Despliegue Rápido · 134,
170, 172
Fuerza de Tarea Omega · 149
Fuerza Pública *Ver* Fuerzas
Armadas y de Policía
Fuerzas Armadas Revolucionarias de
Colombia · 19, 20, 21, 24, 32, 33,
41, 43-53, 55, 57, 58, 59-82, 88, 90,
122, 134, 144, 162-171, 175, 334
Negociación con el Gobierno
Pastrana · 59-82
Fuerzas Armadas y de Policía · 19, 20,
21, 30, 31, 32, 33, 39, 40, 42, 44, 49,
50, 51, 52, 62, 70, 93, 95, 121, 139,
145, 147, 148, 149, 159-175, 317
Reforma de · 144-151, 159-175
Fuerzas Militares · 21, 40, 42, 50, 60, 61,
62, 64, 134, 138, 144-151, 159-175, 182
Reforma de · 144-151, 159-175
Fundación Friedrich Ebert
de Colombia · 92
Fundación para la Educación
Superior y el Desarrollo · 332
Fundación Río Frío · 359
Fusarium oxysporum C-4 · 388
Galán, Francisco · 53, 54
GAO *Ver* Oficina de Responsabilidad
Gubernamental
Garzón, Angelino · 269
Gaulas *Ver* Grupos de Acción Unificada
por la Libertad Personal
Gaviria Trujillo, César · 114, 122,
319, 327, 331
Gay, Laheenae · 64
Géchem Turbay, Jorge Eduardo · 82
GEF *Ver* Fondo para el Medio Ambiente
Gibraltar (campo) · 321, 381, 383
GIL *Ver* Grupos de Inteligencia
y Localización

- Glencore · 329
- Gómez, Joaquín · 52, 60, 63, 66, 67, 70, 80
- Gómez Alzate, Camilo · 21, 37-38, 65, 70, 77, 80, 81, 414
- Gómez Barrero, Pedro · 70
- Gran Alianza para el Cambio · 60
- Granahorrar · 226, 227, 272
- Granbanco · 227
- Grupo de Apoyo al Proceso de Paz · 94, 95
- Grupo de los 15 · 113
- Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz · 57, 58, 388
- Grupo de Países Facilitadores del Proceso de Paz · 57, 58, 81, 82
- Grupo de Río · 56, 122
- Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal · 174
- Grupos de Inteligencia y Localización · 165
- GTZ *Ver* Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- Guerra Fría · 141, 346
- Guerra de los Mil Días · 20
- Guía para la Formulación de Planes Regionales de Protección de Aguas Subterráneas · 357
- Guía Práctica de Formulación de Proyectos de Tratamiento de Aguas Residuales · 357
- Guías Ambientales Sectoriales · 362, 391
- Gutiérrez Pemberthy, Javier · 335, 336
- Hakkert, Ralph · 386
- Havel, Václav · 91
- HC *Ver* Hogares Comunitarios
- Hernández Camacho, Jorge · 369
- Hogares Comunitarios · 197
- Houston Industries Inc. · 332
- HRW *Ver* Human Rights Watch
- Human Rights Watch · 150
- Hussein, Saddam · 112
- ICAV *Ver* Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda
- ICBF *Ver* Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- Icfes *Ver* Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
- Ideade *Ver* Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Javeriana
- Ideam *Ver* Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
- Iepri *Ver* Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia
- IFC *Ver* Corporación Financiera Internacional
- IGAC *Ver* Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- IIAP *Ver* Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
- Incora *Ver* Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
- Inderena *Ver* Instituto Nacional de Recursos Naturales
- Iniciativa de las Américas · 376
- Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda · 296, 303, 306
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar · 186, 191
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria · 369, 381, 383
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior · 375
- Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Javeriana · 382
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia · 92
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales · 346, 348, 356, 359, 374
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt · 346, 365

- Instituto de Investigaciones
Ambientales del Pacífico · 346
- Instituto de Investigaciones
Marinas y Costeras José Benito
Vives De Andréis · 346
- Instituto de Seguro Social · 266, 267, 269
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi · 375
- Instituto Nacional de Recursos
Naturales · 383
- Instituto Nacional de Vivienda de Interés
Social y Reforma Urbana · 306
- Institutos de Investigación
Ambiental · 346, 347, 359, 369,
374, 375, 376, 379, 388, 391
- Interconexión Eléctrica S. A. · 23, 311,
315, 316, 317, 331, 333, 335-337
- Intercor · 328
- Inurbe *Ver* Instituto Nacional de
Vivienda de Interés Social
y Reforma Urbana
- Invemar *Ver* Instituto de Investigaciones
Marinas y Costeras José
Benito Vives De Andréis
- ISA *Ver* Interconexión Eléctrica S. A.
- Isagén *Ver* Empresa Colombiana
de Generación S. A.
- ISS *Ver* Instituto de Seguro Social
- Jara, Alan · 78
- Jóvenes en Acción · 153, 187, 189-191
- Jóvenes Rurales Emprendedores · 191
- La Carpa (Guaviare), ataque
guerrillero a · 44, 164
- La palabra bajo fuego* · 24, 41
- La Sombra, acuerdo de · 76, 79-80, 82
- Lafaurie, María Fernanda · 321, 329,
337, 338
- Las Delicias (Putumayo), ataque
guerrillero a · 44, 147, 164
- Ley de Preferencias Comerciales
Andinas · 98, 122
- Ley de Servicios Públicos
Ver Ley 142 de 1994
- Ley Eléctrica *Ver* Ley 143 de 1994
- Ley Orgánica de Ordenamiento
Territorial *Ver* Ley 715 de 2001
- Ley Quimbaya *Ver* Ley 608 de 2000
- Ley 31 de 1992 · 297, 298
- Ley 35 de 1993 · 298-299
- Ley 45 de 1990 · 293
- Ley 50 de 1990 · 276
- Ley 60 de 1993 · 255
- Ley 99 de 1993 · 345, 346, 351, 356, 357,
373, 379, 390
- Ley 142 de 1994 · 331
- Ley 143 de 1994 · 331
- Ley 388 de 1997 · 386
- Ley 418 de 1997 · 51, 60
- Ley 489 de 1998 · 75
- Ley 507 de 1999 · 386
- Ley 546 de 1999 · 264, 299, 301-303, 304
- Ley 549 de 1999 · 242, 268
- Ley 550 de 1999 · 247-248, 249, 252
- Ley 608 de 2000 · 403
- Ley 617 de 2000 · 241, 247, 248-251, 252
- Ley 633 de 2000 · 266, 304
- Ley 685 de 2001 · 337
- Ley 715 de 2001 · 241, 246, 252, 255
- Ley 742 de 2002 · 117
- Ley 756 de 2002 · 321
- Ley 797 de 2003 · 269
- Línea de Sostenibilidad Ambiental · 388
- Lineamientos Ambientales para la
Gestión Urbano-Regional · 363
- Lleras Camargo, Alberto · 25, 29
- Lleras Restrepo, Carlos · 99
- Lloreda Caicedo, Rodrigo · 146, 148, 169
- López Michelsen, Alfonso · 79, 99, 322
- Los Pozos, acuerdo de · 75, 76-77
- Lozada, Carlos Antonio · 80
- Machuca (Antioquia), ataque
guerrillero a · 44

- Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad · 20, 32, 40, 46, 64, 90
- Mandela, Nelson · 104
- Martínez, Alberto · 70
- Martínez, Jairo · 70
- Martínez Neira, Néstor Humberto · 65-66
- Marulanda Vélez, Manuel · 32,
37-38, 40, 48, 49, 50, 59, 62, 63,
64, 65, 66, 67, 75, 76, 77, 80, 82
- Mayr Maldonado, Juan · 23, 343-344,
414-415
- MDL *Ver* Mecanismo de
Desarrollo Limpio
- Mecanismo de Desarrollo
Limpio · 366, 378
- Mejía, Manuel Santiago · 409
- Mejía, María Emma · 60, 63, 67, 70
- Mendieta, Luis · 167
- Mercado de Energía Mayorista · 331
- Mercados Verdes y Sostenibilidad
de Procesos Productivos
Endógenos · 352, 354, 364-366
- Mesa de Aportantes de Bogotá · 388
- Mesa de Aportantes de Bruselas · 388
- Mesa de Aportantes de Madrid · 90
- Mesa Nacional de Diálogo y
Negociación · 58, 60, 61, 68, 70, 71,
72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 167
- Mesas Ciudadanas por la Paz · 64
- Millán, Fernando · 64
- Millán, Jaime · 332
- Minercol *Ver* Empresa Nacional Minera
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo
Rural · 358, 361, 379, 383
- Ministerio de Comercio
Exterior · 358, 361, 379
- Ministerio de Defensa · 174, 175
- Ministerio de Desarrollo Económico · 303,
356, 357, 358, 361, 379
- Ministerio de Educación · 361, 375
- Ministerio de Hacienda y Crédito
Público · 209, 227, 269, 303
- Ministerio de Minas y Energía · 23, 319,
321, 327, 328, 329, 335, 337, 338,
339, 361, 379
- Ministerio de Relaciones Exteriores · 56,
91, 94, 99, 115, 117, 119, 121, 124
- Ministerio de Salud · 192, 361, 379
- Ministerio de Trabajo · 269
- Ministerio de Transporte · 361, 379
- Ministerio del Interior · 383
- Ministerio del Medio Ambiente · 24,
337, 338, 345, 346, 347, 348, 349,
350, 352, 353, 356, 357, 358, 359,
360, 362, 365, 366, 370, 373, 374,
375, 376, 378, 379, 380, 381, 382,
383, 385, 386, 387, 388, 389, 392
- Ministerio Público *Ver* Procuraduría
General de la Nación
- Miraflores (Guaviare), ataque
guerrillero a · 44, 164-165
- Mitú (Vaupés), ataque
guerrillero a · 32, 44, 61, 166-168
- MMA *Ver* Ministerio del Medio Ambiente
- Mono Jojoy · 64, 66, 77, 80, 82
- Mora Rangel, Jorge Enrique · 157-158
- Moreno Mejía, Luis Alberto · 56, 98
- Movimiento de Países No
Alineados · 56, 104
- Moynihan, Daniel Patrick · 135, 136, 137
- Murillo, Everardo · 409
- Náder, Salomón · 326
- Narcodemocracia · 30, 160
- Naturgás *Ver* Asociación
Colombiana de Gas Natural
- Niscota (bloque) · 321
- No hay causa perdida* · 24
- NOAL *Ver* Movimiento de
Países No Alineados
- Notables, acuerdo de los · 78-79, 80
- "Nueva Forma de Operar" · 163
- Obama, Barack · 123
- Observatorios Ambientales Urbanos · 363

- Occidental de Colombia · 381, 383
- Occidental Petroleum · 321
- OEА *Ver* Organización de Estados Americanos
- Oficina Colombiana para la Mitigación del Cambio Climático · 378
- Oficina de Responsabilidad Gubernamental · 142, 149
- OIMT *Ver* Organización Internacional de las Maderas Tropicales
- OMC *Ver* Organización Mundial del Comercio
- ONU *Ver* Organización de las Naciones Unidas
- Operación Berlín · 170
- Operación Gato Negro · 170
- Operación Milenio · 171
- Operación Milenio 2 · 171
- Operación 7 de Agosto · 170
- Opiac *Ver* Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana
- Oportunidades (programa) · 187
- Organismo Internacional de Energía Atómica · 377
- Organización de Estados Americanos · 108, 110, 111, 115, 122, 124, 382
 - Asamblea General
 - Extraordinaria · 111
 - Secretaría General · 122
- Organización de las Naciones Unidas
 - 56, 57, 58, 75, 78, 81, 82, 85-86, 101, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 119, 120, 122, 410
 - Asamblea · 56, 114, 85-86
 - Carta · 111, 112, 113, 116
 - Consejo de Seguridad · 101, 110, 111, 112, 120, 122
 - Delegado del secretario general para el proceso de paz en Colombia · 57, 81, 82
 - Secretario general · 57, 75, 81, 112
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura · 377
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura · 360
- Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana · 369
- Organización Internacional de las Maderas Tropicales · 377
- Organización Mundial del Comercio · 379
- Ospina Vásquez, Pedro Nel · 25
- OXY *Ver* Occidental de Colombia
- PAD *Ver* Planes de Acción Decenal
- París, Andrés · 80
- Parque del Café · 403
- Parque nacional natural
 - Alto Fragua Indi Wasi · 368, 370
- Parque nacional natural
 - Alto Río Puré · 369
- Parque nacional natural Cahuinarí · 368
- Parque nacional natural
 - Cordillera de los Picachos · 366
- Parque nacional natural El Cocuy · 382
- Parque nacional natural
 - Farallones de Cali · 372
- Parque nacional natural
 - Las Hermosas · 368
- Parque nacional natural
 - Nevado del Huila · 368
- Parque nacional natural
 - Paramillo · 372, 384, 385
- Parque nacional natural Puracé · 368
- Parque nacional natural Serranía de los Churumbelos · 369
- Parque nacional natural Serranía de los Yariguíes · 369
- Parque nacional natural Sierra Nevada de Santa Marta · 368
- Parque nacional natural Tamá · 382
- Parque nacional natural Tayrona · 371
- Parque nacional natural Tinigua · 368
- Parques con la Gente · 366, 392

- Pastrana Arango, Andrés · 20, 24, 25,
27-28, 33, 37-38, 40, 41, 42, 44, 45,
46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 55, 59, 60,
62, 65, 67, 74, 76, 79, 80, 81, 82,
85-86, 87, 88, 93, 97, 101, 102, 103,
104, 105, 107, 108, 131-132, 133, 137,
147, 149, 150, 154, 157-158, 159, 160,
161, 166, 167, 168, 169, 170, 173,
175, 177-178, 181, 183, 199, 203-204,
210, 233-234, 235, 239-240, 257, 258,
266, 270, 282, 283, 284, 287-288,
289, 309-310, 313, 317, 324, 343-344,
347, 390, 396, 397, 411, 415-416
Política ambiental · 345-392
Política de vivienda · 289-307
Política económica · 205-231, 235-284
Política energético-minera · 311-340
Política exterior · 87-125
Política social · 179-199
Proceso de paz con las
guerrillas · 39-82
Reconstrucción del Eje Cafetero
tras el terremoto de 1999 · 395-411
Reforma de las Fuerzas Armadas
y de Policía · 159-175
PAT *Ver* Planes de Acción Trianual
Patascoy (Nariño), ataque
guerrillero a · 44, 147, 164
Pavarandó (Antioquia), ataque
guerrillero a · 44
PCA *Ver* Proyecto Colectivo Ambiental
Pécaut, Daniel · 152
Pecig *Ver* Programa de Erradicación
Aérea de Cultivos Ilícitos Mediante
Aspersión Aérea con Glifosato
PGAR *Ver* Planes de Gestión
Ambiental Regional
Pizano De Narváez, Eduardo · 23,
287-288, 416
Pizano Salazar, Diego · 35, 416
Pizarro Leongómez, Eduardo · 134,
140, 144
Plan Colombia · 21, 22, 31, 32, 33, 39, 72,
91, 92, 94, 95-97, 102, 103, 107, 108,
121, 133-154, 161, 169, 174, 260, 388
Plan de Acción de Desarrollo
Sostenible de las Américas · 373
Plan de Acción para la
Implementación del Mecanismo
de Desarrollo Limpio · 366
Plan de Desarrollo Sostenible de la
Sierra Nevada de Santa Marta · 354
Plan de Expansión del Sector
Eléctrico (1986-2000) · 383
Plan de Ordenamiento Pesquero · 385
Plan de Ordenamiento Territorial
de Bogotá · 382, 385-387
Plan Decenal de Aguas Residuales · 357
Plan Estratégico Nacional
de Ecoturismo · 371
Plan Estratégico Nacional
de Mercados Verdes · 364, 365
Plan Fortaleza · 172
Plan Jenené · 385
Plan Marshall · 55, 101
Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002) ·
56, 182, 245, 305, 318, 320
Plan Nacional de Desarrollo
Alternativo · 369, 371
Plan Nacional de Desarrollo
Forestal · 357, 358
Plan Nacional de Lucha contra las
Drogas (1998-2002) · 387
Plan Nacional de Manejo de Aguas
Residuales Domésticas · 363
Plan Nacional de Prosperidad Social · 189
Plan Nacional para la Prevención
y Mitigación de Incendios
Forestales · 359
Plan Operativo para el Control de
Incendios Forestales · 359
Plan Verde: Bosques para la
Paz · 356, 358, 376, 388

- Planes de Acción Decenal · 374
- Planes de Acción Trienal · 374, 391
- Planes de Acción Zonal · 399, 401
- Planes de Gestión Ambiental
 - Regional · 356, 374, 391
- Planes de Manejo Ambiental · 362, 399
- Planes de Manejo de los Parques
 - Nacionales Naturales · 367
- Planes de Manejo y Vida · 381
- Planes de Ordenamiento Territorial ·
 - 352, 373, 382, 385, 399, 401, 406, 410
- Plante *Ver* Plan Nacional de
 - Desarrollo Alternativo
- PNDF *Ver* Plan Nacional de
 - Desarrollo Forestal
- PNUD *Ver* Programa de las Naciones
 - Unidas para el Desarrollo
- PNUMA *Ver* Programa de las Naciones
 - Unidas para el Medio Ambiente
- Policía Nacional de Colombia · 19,
 - 30, 31, 32, 44, 51, 80, 95, 133,
 - 134, 138, 139, 147, 149, 151, 164,
 - 165, 171, 173, 175, 182, 402
- Política ambiental (1998-2002) · 345-392
- Política de Fauna Silvestre · 359
- Política de Gestión de Residuos · 363
- Política de Paz por el Cambio · 48
- Política económica (1998-2002) ·
 - 205-231, 235-284
- Política energético-minera (1998-2002) ·
 - 311-340
- Política exterior (1998-2002) · 87-125
 - Relaciones con Cuba · 103-105
 - Relaciones con los Estados Unidos de América · 97-103
 - Relaciones con Venezuela · 105-108
- Política Nacional Ambiental para el
 - Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia · 355
- Política Nacional de Biodiversidad · 359
- Política Nacional de Cambio
 - Climático · 366
- Política Nacional de Investigación
 - Ambiental · 360
- Política Nacional de Producción
 - más Limpia · 363
- Política Nacional para Humedales
 - Interiores de Colombia · 355
- Política social (1998-2002) · 179-199
- POT *Ver* Planes de Ordenamiento
 - Territorial
- Praes *Ver* Programas Ambientales
 - Escolares
- Proceso 8000 · 42, 161
- Proceso de paz con las guerrillas (1998-2002) · 32, 39-82
- Procuraduría General de la
 - Nación · 330, 397
- Producción más Limpia y Calidad de
 - Vida Urbana · 352, 354, 360-363
- Programa Ambiental MMA-BID · 388
- Programa Biocomercio Sostenible · 365
- Programa de Biodiversidad · 359
- Programa de Bosques · 357
- Programa de Calidad de
 - Vida Urbana · 363
- Programa de las Naciones Unidas
 - para el Desarrollo · 199, 374, 377
- Programa de las Naciones Unidas para
 - el Medio Ambiente · 377, 378
- Programa de Ecoetiquetado · 365
- Programa de Erradicación Aérea
 - de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Aérea con Glifosato · 387
- Programa Nacional de Casas
 - de Justicia · 153
- Programa Nacional para el Manejo
 - Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña Colombiana · 355
- Programas Ambientales Escolares · 375
- Progresía (programa) · 187
- Protocolo de Cartagena sobre
 - Bioseguridad · 378
- Protocolo de Kioto · 366, 378
- Protocolo de Montreal · 363, 377, 379

- Proyecto Colectivo Ambiental · 24,
349-366, 372-380, 389, 390, 391
Áreas instrumentales · 372-380
Programas temáticos · 354-366
- Proyecto Cooperación Holandesa · 371
- Proyecto GEF Andino · 371
- Proyecto GEF Macizo Colombiano · 371
- Proyecto Programa Mundial
de Alimentos · 371
- Puerres (Nariño), ataque guerrillero a · 164
- Puerta del Cielo, acuerdo de · 53
- Ramírez, Fabián · 52, 60, 63, 67, 70, 72
- Rangel, Alfredo · 133
- RAS *Ver* Red de Apoyo Social
- Red de Apoyo Social · 22, 153,
179-199, 215, 267
- Red de Nodos Nacionales de
Producción más Limpia y
Ventanillas ambientales · 361
- Red de Protección Social para
la Superación de la Pobreza
Extrema · 189, 197
- Red de Solidaridad Social · 186
- Red Juntos · 189, 197
- Red Unidos · 189
- Registro Único de Población
Desplazada · 197
- Reserva Forestal del Norte · 386
- Resguardo Unido U'wa · 382, 383
- Resolución RC/Res. 6 de la Asamblea
de Estados Miembros de la CPI · 116
- Resolución 0108 de 2002 del Ministerio
del Medio Ambiente · 387
- Resolución 0475 de 1999 del Ministerio
del Medio Ambiente · 386
- Resolución 056 de 1999 del Incora · 383
- Resolución 14 de 2000 del Banco
de la República · 302
- Resolución 18 de 1995 del Banco
de la República · 297
- Resolución 20 de 2000 del Banco
de la República · 302
- Resolución 83 de 1998 de la
Presidencia de la República · 53
- Resolución 110 de 1995 del Ministerio
del Medio Ambiente · 382
- Resolución 695 de 1999 · 384
- Resolución 788 de 1999 del Ministerio
del Medio Ambiente · 383
- Resolución 838 de 1999 · 384
- Resolución 1066 de 2001 del Ministerio
del Medio Ambiente · 387
- Resolución 1373 del Consejo de Seguridad
de las Naciones Unidas · 111
- Respice omnia* · 89, 99, 123
- Respice polum* · 98
- Respice similia* · 99
- Responsabilidad compartida,
principio de · 22, 55, 91, 96,
110, 112, 114, 120, 121, 135-137,
139, 141, 143, 144, 151, 353
- Restrepo Salazar, Juan Camilo · 22, 257,
266, 417
- Restrepo Santamaría, Nicanor · 60, 63,
70, 396
- Reyes, Raúl · 52, 60, 63, 66, 67, 70,
72, 80, 82
- Reyes Rodríguez, Camilo · 119
- Ricardo, Víctor G. · 48, 49, 62, 65, 72
- Rincón, Felipe · 70
- Río, Rito Alejo del · 64
- Río Verde, acuerdo de · 53-54
- Ríos, Iván · 70, 80
- Rodríguez, Alí · 317
- Rodríguez, Manuel · 386
- Roosevelt, Franklin Delano · 139
- Ruiz Llano, Jaime · 21, 56, 417
- RUPD *Ver* Registro Único de
Población Desplazada
- Salmona, Rogelio · 386
- Samoré (bloque) · 321, 382
- Samper Gnecco, Germán · 386
- Samper Pizano, Ernesto · 42, 43, 49, 77,
159, 161, 168, 327

- San Andrés de Sotavento (resguardo) · 384
- San Francisco de la Sombra
Ver La Sombra
- Santos Calderón, Juan Manuel · 22, 33, 89,
107, 123, 125, 199, 257, 268, 269, 330
- Santuario de flora y fauna Galeras · 368
- Santuario de flora y fauna
Mono Hernández · 369
- Sasakawa (premio) · 410
- Sello Nacional Ambiental · 365
- SENA Ver Servicio Nacional
de Aprendizaje
- Senado de la República · 257, 326, 338
- Sentencia C-383/99 de la Corte
Constitucional · 297, 298
- Sentencia C-700/99 de la Corte
Constitucional · 298
- Sentencia C-747/99 de la Corte
Constitucional · 299
- Sentencia C-955/99 de la Corte
Constitucional · 302
- Sentencia T-194/99 de la Corte
Constitucional · 385
- Sentencia T-652/98 de la Corte
Constitucional · 384
- Serie Libros Rojos de Especies
Amenazadas de Colombia · 360
- Serpa Uribe, Horacio · 49
- Servicio Nacional de Aprendizaje · 190,
191, 375
- SGP Ver Sistema General de
Participaciones
- SINA Ver Sistema Nacional Ambiental
- Sinap Ver Sistema Nacional
de Áreas Protegidas
- Sinchi Ver Instituto Amazónico de
Investigaciones Científicas
- Síntesis · 92
- Sirap Ver Sistema Regional
de Áreas Protegidas
- Sisbén Ver Sistema de Identificación
de Potenciales Beneficiarios
de Programas Sociales
- Sistema de Alertas Tempranas · 153
- Sistema de Identificación de Potenciales
Beneficiarios de Programas Sociales ·
153, 186, 189, 190, 191, 197
- Sistema de Indicadores de
Sostenibilidad Ambiental · 374
- Sistema de Información Ambiental · 374
- Sistema de Parques Nacionales
Naturales · 347, 366-372, 377, 392
- Sistema General de Participaciones ·
252-255, 257
- Sistema General de Preferencias
Andino · 122
- Sistema Nacional Ambiental · 24, 346,
347, 348, 349, 350, 351, 352, 372, 373,
374, 375, 377, 380, 388, 390, 391
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas ·
347, 370, 373, 374, 375
- Sistema Penal Oral Acusatorio · 153
- Sistema Regional de Áreas
Protegidas de la Sierra Nevada
de Santa Marta · 370
- Sistema Regional de Áreas
Protegidas del Macizo Colombiano,
Corredor Munchique-Pinche,
Sistema Subxerófito del Patía
y Nudo de los Pastos · 370
- Sistema Regional de Áreas
Protegidas del Nororiente · 370
- Sistema Regional de Áreas Protegidas
del Piedemonte Amazónico · 370
- Sistemas Agrarios Sostenibles
para la Conservación · 368
- Suárez, Marco Fidel · 98-99
- Summers, Lawrence · 233-234
- Superando barreras: movilidad y
desarrollo humano* · 199
- Superintendencia Bancaria · 19, 223,
296, 301, 302
- Superintendencia de Servicios
Públicos · 331, 333, 335
- Superintendencia Financiera · 293,
296, 307

- Tapias Stahelin, Fernando · 21,
 145, 150, 157-158, 417
 Tasa de cambio, liberación de la · 184,
 216-223, 259, 260, 313
 Tauretes-Aguablanca (reserva) · 382
 Tesorería Nacional · 324
 Texaco · 327
 TIAR *Ver* Tratado Interamericano
 de Asistencia Recíproca
 Tickner, Arlene · 94, 99
 Tirado Mejía, Álvaro · 118
 Tirofijo *Ver* Marulanda Vélez, Manuel
 Titularizadora Colombiana · 302
 Torres, Felipe · 53, 54
 Trabajar (programa) · 186
 Tratado de la Antártida · 121
 Tratado de Libre Comercio entre
 Colombia y los Estados Unidos · 123
 Tratado Interamericano de
 Asistencia Recíproca · 111
 Tratado sobre Delimitación Marítima
 entre Colombia y Costa Rica · 121
 Tratado sobre Delimitación Marítima
 entre Colombia y Honduras · 121
 Trinidad, Simón · 70, 72, 79, 80
 UAESPNN *Ver* Unidad Administrativa
 Especial del Sistema de Parques
 Nacionales Naturales
Una democracia asediada · 134
 UNCTD *Ver* Conferencia de las Naciones
 Unidas sobre Comercio y Desarrollo
 Unesco *Ver* Organización de las
 Naciones Unidas para la Educación,
 la Ciencia y la Cultura
 Unidad Administrativa Especial del
 Sistema de Parques Nacionales
 Naturales · 347, 366, 369, 370, 371
 Unidad de Planeación Minero-
 Energética · 314
 Unidad de Poder Adquisitivo Constante ·
 23, 33, 180, 245, 263-265, 291, 293,
 296, 297, 298-299, 301, 303, 312
 Unidad de Valor Real · 263-265,
 301, 302, 303
 Unión Europea · 56, 92, 94,
 97, 121, 122, 377
 Unión Fenosa · 314
 Unión Patriótica · 32
 Universidad de los Andes · 92
 Universidad del Rosario · 92
 Universidad Externado de Colombia · 92
 Universidad Nacional de Colombia · 386
 UPAC *Ver* Unidad de Poder
 Adquisitivo Constante
 UPME *Ver* Unidad de Planeación
 Minero-Energética
 Uribe (Meta), ataque guerrillero a · 44, 51
 Uribe Vegalara, Juan Gabriel · 70, 80
 Uribe Vélez, Álvaro · 24, 107, 117,
 118, 133, 134, 175, 199, 278, 338
 Urrutia Montoya, Miguel · 312
 UVR *Ver* Unidad de Valor Real
 Valencia Cossio, Fabio · 60-61, 63, 67, 70
 Valencia Cossio, Ramiro · 338
 Valenzuela, Luis Carlos · 321,
 323, 328, 329, 334
 Van der Hammen, Thomas · 386
 Viceministerio de Defensa · 174
 Villegas, Luis Carlos · 23, 72, 418
 VIS *Ver* Vivienda de interés social
 Vivienda de interés social · 265,
 301, 302, 304, 306
 Washinawatok, Ingrid · 64
 Wolfensohn, James · 203-204
 Zedillo, Ernesto · 114, 187
 Zona de Distensión · 48, 49, 50, 51,
 52, 60, 64, 65, 68, 69, 73, 76, 79,
 80, 81, 166, 168-169, 175