

## COLOMBIA

Situación Económica  
FEDESARROLLO  
Mauricio Cárdenas y Rosario Córdoba

Situación Política y Social  
INSTITUCION DE ESTUDIOS POLITICOS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
(Universidad Nacional de Colombia)  
Socorro Ramírez  
Ricardo Peñaranda  
Jaime Zuluaga  
Eduardo Pizarro

El acelerado ritmo de actividad de la economía colombiana en 1994 y comienzos de 1995, empezó a desacelerarse hacia mediados del año pasado por efecto de la desaceleración de la demanda interna inducida por la política monetaria restrictiva que ha mantenido la autoridad económica y por la crisis política que vive el país, la cual ha afectado ante todo el clima de inversión.

La inversión privada ha sido la variable más afectada, razón por la cual el crecimiento del PIB en 1996 proyectado inicialmente en 4.5% será inferior, entre 3.5-3.8%. La desaceleración de la actividad productiva, especialmente en los sectores de la construcción, el comercio y la industria que son importantes generadores de empleo, ha incidido en el aumento de la tasa de desempleo, la cual se ubicó en 10.4% en marzo de 1996.

En materia de relaciones internacionales, en marzo de 1996, el gobierno de los Estados Unidos descertificó a Colombia por considerar que no había colaborado lo suficiente con ese país en la lucha contra las drogas. Aunque en un primer momento, esta descertificación no fue acompañada por sanciones económicas, la preclusión del Presidente Samper por parte de la Cámara de Representantes en junio pasado revivió el tema. El 11 de julio de 1996, el Embajador de Estados Unidos en Colombia le informó al Presidente Samper, la decisión de su gobierno de retirarle la visa.

El Grupo Andino -hoy Comunidad Andina- que reúne a Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, enfrenta una serie de dificultades por la decisión reciente de Bolivia de integrarse con el Mercado Común del Sur (Mercosur) a partir de enero de 1997. Venezuela ha anunciado también su deseo de asociarse a este bloque comercial.

## **I. SITUACION ECONOMICA**

### **1.1 ACTIVIDAD PRODUCTIVA**

Los años de 1994 y 1995 fueron de alto crecimiento de la economía colombiana, liderado por el gran auge de la demanda y en consecuencia del gasto. Hacia mediados de 1995 se empezaron a sentir, sin embargo, los primeros síntomas de la desaceleración de la demanda interna inducida en gran parte por la aplicación de una política monetaria restrictiva por el lado de las autoridades monetarias, mediante la cual se buscaba compensar el excesivo gasto por parte del gobierno. En efecto, como lo hemos venido informando en varios números de esta publicación, durante el primer semestre de 1995 se presentó un enfrentamiento entre el Banco de la República y el Gobierno con respecto al nivel de gasto público acorde con las metas macroeconómicas para el año, el cual terminó con el aumento sin precedentes en las tasas de interés. El conflicto que solo vino a superarse a finales de junio mediante la adopción de un acuerdo que obligaba al gobierno a recortar el gasto y a la autoridad monetaria a imponer controles a las tasas de interés.

Como resultado de las medidas, las tasas de interés se redujeron aún más rápido de lo que se había previsto, frente a lo cual los controles fueron retirados también antes de su vigencia. Poco después, sin embargo, el desarrollo de la crisis política a partir de agosto de 1995 y sus efectos sobre algunas variables económicas, conllevó al endurecimiento de la política monetaria y, nuevamente al aumento de las tasas de interés.

Actualmente, la demanda interna se encuentra deprimida debido tanto a la restricción monetaria como al desestímulo que hacia la inversión privada ha provocado la situación política. Las respuestas de los empresarios en la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo del mes de mayo indican que las condiciones políticas y económicas para invertir son actualmente muy desfavorables. Igualmente, de acuerdo con esta encuesta, en el primer semestre de 1996, la construcción, la industria y el comercio muestran señales de desaceleración importante en su actividad, lo cual se ha traducido en un incremento de la tasa de desempleo, debido precisamente a que el estancamiento de la producción se está presentando en estos tres sectores que son grandes generadores de empleo.

#### **● Industria**

Las cifras oficiales de industria que se publican con un rezago de aproximadamente tres meses son coincidentes con lo registrado por las encuestas de opinión en el

primer trimestre del año. En efecto, el desempeño de la actividad industrial en los tres primeros meses es muy pobre comparado con el mismo período de 1995. Los crecimientos de producción son bajos inclusive en aquellos sectores que hasta hace poco habían mantenido cierto dinamismo. Entre enero y marzo, la industria manufacturera sin trilla de café registró una tasa de crecimiento negativa de -0.3%, y de 0.5% incluyendo la trilla.

Dentro de los sectores productores de bienes de consumo, el único sector que mantiene la actividad del año anterior es el de alimentos, el cual aumentó su producción en 10% en el período analizado. El sector de bebidas, por su parte, que registró un crecimiento superior al 10% en 1995, se desaceleró considerablemente en el primer trimestre, llegando a un crecimiento negativo de -15.1% en los tres primeros meses del año.

El sector textilero mantiene la tendencia hacia la recuperación iniciada en el año anterior, registrando en el trimestre un crecimiento de la producción de 6.8% frente a 4.9% en estos mismos meses en 1995. Entre las principales razones de la recuperación de este sector figura el aumento de las exportaciones de textiles hacia Venezuela, las cuales crecieron 134% en ese año. No obstante se espera que con la devaluación del bolívar venezolano del mes de abril, las exportaciones colombianas de textiles hacia ese mercado se desaceleren, lo cual junto con la poca demanda en el mercado interno, podría desembocar en una caída importante de la producción de este sector.

Paradójicamente, el sector de las confecciones, después de varios años de desempeño no muy bueno, aumentó su producción en 18.3% entre y marzo de 1996 comparado con un crecimiento negativo de -15.5% en el mismo bimestre de 1996. Este sector se ha visto favorecido por la aceleración del ritmo de devaluación, lo cual se ha reflejado en un aumento importante de sus ventas externas. No obstante, las confecciones al igual que los textiles podrían verse afectadas por la devaluación del bolívar.

Las empresas de imprentas y editoriales continúan en una mala situación, así como los sectores de cuero, calzado y muebles de madera. Buena parte de la razón del crecimiento negativo en estos sectores radica en las bajas demandas internas y externas, en especial, la del mercado venezolano. Estos sectores se vieron muy afectados con la apertura económica y hasta el momento no han podido recuperarse.

Entre las empresas productoras de bienes intermedios, es evidente la desaceleración de las industrias relacionadas con la construcción<sup>1</sup>, las bebidas y las editoriales. La

---

<sup>1</sup> La construcción de vivienda decreció 4.9% en 1995 y se espera que en 1996 su tasa de crecimiento sea también negativa.

producción de hierro y el acero decreció 3.36% en el primer trimestre, mientras que la industria del vidrio, gran proveedora del sector bebidas decreció 11.04% en los tres primeros meses del año.

La industria del papel que entre enero y marzo de 1995 aumentó su producción en 9.93% estimulada por la recuperación de los precios de papel en el mercado internacional, registró un crecimiento negativo de -7.9% en los tres primeros meses de 1996.

Entre los subsectores de la industria que registraron los crecimientos de producción más bajos en el período enero-marzo de 1996 figura el equipo y material de transporte, con una tasa negativa de crecimiento de -12.8%. La caída de la demanda agregada de la economía, unida a la saturación de la demanda por vehículos y las altas tasa de interés explican la reducción de la producción en este sector.

#### ● **Construcción**

Después de experimentar un gran auge entre 1991 y 1994, el sector de la construcción (diferente a obras públicas) se encuentra actualmente muy deprimido. La desaceleración de la construcción hasta cierto punto había sido prevista debido al carácter cíclico de esta actividad. No obstante, el alto nivel de las tasas de interés desde finales de 1994, la poca demanda y el desestímulo a la inversión provocado por la incertidumbre política agudizaron la desaceleración de la actividad edificadora.

Los diferentes indicadores del sector muestran una fuerte desaceleración de la construcción especialmente en los primeros meses del año. A abril, los despachos nacionales de cemento que se utilizan como un indicador de la actividad constructora decrecieron 8.0%, reflejando además de la desaceleración en este sector, el descenso en la producción de cemento.

Los datos preliminares del Departamento Nacional de Estadísticas, Dane, muestran un descenso de 29.6% de las licencias de construcción aprobadas durante el primer trimestre del año, lo cual contrasta con un crecimiento de 51.2% en este mismo período del año anterior. Lo mismo sucede con los préstamos aprobados para construcción que a marzo se habían reducido en -15.7%.

En lo que respecta a la construcción de obras civiles, los datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación estiman un crecimiento de la inversión en infraestructura de 50.8% en términos reales en 1996, proveniente especialmente de inversión privada la cual se calcula crecerá 85.8% en el año. Dentro de la inversión, el rubro que más aumento tendrá es de transporte con un crecimiento proyectado de 181.8%.

## ● Comercio

Después de registrar un gran dinamismo entre 1992 y 1994, la actividad comercial se desaceleró en 1995, como consecuencia de las altas tasas de interés, el endurecimiento de las condiciones de crédito y la caída de la demanda agregada.

En enero y febrero de 1996, las ventas al por menor registraron un crecimiento negativo de -4% frente a 4.6% en el mismo mes del año anterior, la más baja desde 1991. Con excepción de las ventas de alimentos y bebidas, cacharrerías y bazares y vestuarios, el resto de subsectores registraron tasas de crecimiento negativas en el bimestre.

Las ventas de alimentos y bebidas a pesar de haber sido las de mayor crecimiento durante el primer mes del año, tan sólo alcanzaron el 4.1%, mientras que las de vestuario y calzado registraron un incremento de 0.1%. Las ventas de vehículos son las que más se han reducido. En este caso, además de los factores anteriores, hay que agregar la de saturación de la demanda por este tipo de bien. Las ventas en este subsector pasaron de crecer 7.5% en enero y febrero de 1995 a -26.5% en los dos primeros meses de 1996, siendo éste el período de peor desempeño de los últimos años.

La reducción en la tasa de crecimiento de las ventas al por menor que reportan las cifras del Dane se ve reflejada en las respuestas de los comerciantes a la Encuesta de Opinión sobre la Actividad Comercial que realizan conjuntamente Fedesarrollo y Fenalco.

De acuerdo con los comerciantes, la baja demanda es la principal causa de la mala situación por la cual está atravesando el sector, seguida por la lenta recuperación de cartera. El contrabando y la disponibilidad de crédito, aunque son un problema para este sector, lo son menos que en el pasado bajo la actual coyuntura. Tanto de la situación económica de los comerciantes encuestados, así como sus expectativas para los próximos seis meses se encontraban en mayo de 1996 en el nivel más bajo desde 1990.

## ● Minería

El crecimiento del sector minero en 1995 de 17.8%, se logró gracias al gran dinamismo presentado por la producción de petróleo en el año. El aumento de 30% en la producción de petróleo llevó la participación de Colombia dentro de la producción mundial a 0.96%, nivel sin precedentes en la historia del país. En 1995, el promedio de producción de petróleo fue de 584.85 MBD.

El valor total de las exportaciones mineras en 1995 fue de US\$3,278 millones, 42.9% superior que en 1994. Dentro de este total es sobresaliente el incremento de las exportaciones de petróleo (64.3%), el cual pasó de US\$1,318 millones a US\$2,172 millones. El precio externo promedio del petróleo en 1995 fue de US\$16.76/B.

### ● Agricultura

Los estimativos oficiales de comienzos de año sobre desempeño del sector agrícola en 1996 preveían un crecimiento de la producción del sector de 3.9% en el año. Los más recientes, sin embargo, son menos optimistas y estiman que el crecimiento del sector será de 2.8% en 1996. Entre las causas del menor crecimiento figuran la menor producción de café y las condiciones adversas del clima.

Las proyecciones más recientes de producción cafetera para el año, la estiman en 12.7 millones de sacos de 60 kilos, 7.3% inferior a la producción registrada en 1995. Entre las razones que explican esta reducción figuran las condiciones climáticas y el menor precio interno en términos reales.

Las exportaciones de café en 1995 fueron de 9.85 millones de sacos de café verde, menores que las presupuestas inicialmente debido a que como resultado de su participación en la Asociación de países Productores de Café, Colombia se comprometió a limitar su oferta exportable de café verde. El acuerdo busca organizar la oferta mundial de café con el propósito de mejorar el precio internacional del grano.

Para 1996, según lo establecido por el acuerdo entre los países productores, Colombia podrá exportar entre junio de 1996 y junio de 1997, 9.9 millones de sacos. El precio externo promedio que se había supuesto en US\$1.10/lb. a comienzos de año, se revisó recientemente debido al comportamiento favorable de dicho precio en el mercado internacional desde finales de enero de 1996. El nuevo precio promedio estimado para el año es de US\$1.23/lb.

## 1.2 INFLACION

En los seis primeros meses del año, la inflación se ubicó en 14.04%, 2.96 puntos por debajo de la meta de 17% fijada por el Banco de la República para el año. En los doce meses entre junio de 1995 y junio de 1996, el crecimiento del índice de precios al consumidor fue de 19.4%.

Un análisis desagregado del comportamiento de los precios en el primer semestre del año, muestra que los precios que más incremento tuvieron en el período son

precisamente los que el gobierno controla, ya sea directamente o mediante el pacto de precios y salarios (Pacto Social) que firmó con las centrales obreras y los empresarios en diciembre de 1995, con el propósito de reducir la inflación. Así en estos seis meses, el costo de la educación aumentó 32.4%, el de la salud el 17.6%, y el transporte, el 16.4%.

La mayor contribución al control de la inflación en el año se ha dado por parte de los precios de los alimentos, los cuales crecieron 10.8% en los seis meses, a pesar de ser éste un año de menor crecimiento agrícola. Esto significa que el logro de la meta del 17% fijada por las autoridades monetarias para 1996, depende del comportamiento de los precios de los alimentos. Si éstos aumentan en el segundo semestre como se espera, la inflación a final de año se ubicará muy probablemente en el rango entre el 19-20%, sin haberse avanzado nada en este frente.

### **1.3 EMPLEO**

El menor dinamismo registrado por los sectores de la construcción, el comercio y la industria, todos estos fuertes generadores de empleo, se ve claramente reflejado en el nivel de la tasa de desempleo en las siete principales áreas metropolitanas del mes de marzo de 1996, la cual llegó a 10.4% frente 8.0% en el mismo período de 1995. Este aumento en el desempleo urbano es el resultado conjunto de un estancamiento en la tasa de ocupación y de un aumento en la tasa de participación laboral. En efecto, mientras que el empleo creció 0.9%, la tasa de participación pasó de 59.2% en marzo de 1995 a 60.7% en marzo de este año. El deterioro del ingreso familiar ha llevado a que un mayor número de personas hayan ingresado al mercado laboral.

El crecimiento anual del empleo por ciudades varió mucho de acuerdo con la región. Mientras que el desempleo en Bogotá se ubicaba en marzo de 1996 en un nivel inferior al del promedio de la siete principales áreas metropolitanas (8.4%), en Medellín y el Valle de Aburrá, la tasa de desempleo pasó de 6.5% en marzo de 1995 a 12% en este mismo mes de 1996. En Cali y Yumbo, igualmente aumentó significativamente la tasa de desempleo entre marzo de 1995 y marzo de 1996, al pasar de 9.2% a 13.5%.

De todas las ciudades, Medellín registra la peor situación en materia de desempleo, ya que la tasa de ocupación en esta ciudad pasó de 57.3% en marzo de 1995 a 50.7% en marzo de este año.

Por ramas de actividad económica las cifras disponibles hasta diciembre de 1995 muestran que durante ese año, la tasa de crecimiento del empleo se desaceleró de manera importante en la construcción, el sector de comercio, restaurantes y hoteles,

el transporte y las comunicaciones, los establecimientos financieros y los servicios. La industria manufacturera, después de haber registrado altas tasas de crecimiento del empleo en los tres primeros años de la década de los noventa y una fuerte desaceleración en los años siguientes, registró una leve recuperación en 1995, con un crecimiento del empleo de 2.9%, frente a 0.4% en 1994. Las mayores tasas de crecimiento del empleo se presentaron en los sectores de minas y canteras y agricultura.

## **1.4 SECTOR EXTERNO**

### **● Mercado cambiario**

Durante los años de 1993 y 1994, la devaluación nominal de la moneda fue de 9.7% y 3.1%, respectivamente, lo que llevó a una fuerte revaluación de la moneda en términos reales. En 1995, esta tendencia se revirtió, con mayor énfasis a partir del segundo semestre del año a raíz de la especulación que sobre el tipo de cambio suscitó la incertidumbre en el campo político. Durante los últimos seis meses del año pasado, el Banco de la República tuvo que en el mercado cambiario intervenir en varias ocasiones con el fin de defender la banda cambiaria. El año terminó con una devaluación nominal de 18%.

En los primeros seis meses del año, el mercado cambiario se movió al unísono de la crisis política. Cualquier evento nuevo en este frente inmediatamente tenía su efecto sobre la cotización del tipo de cambio. El Banco de la República manejó esta situación manteniendo restringida la liquidez, lo cual terminó con la elevación de las tasas de interés. Desde finales del mes de junio, la extrema iliquidez en la economía ha llevado a los intermediarios financieros a liquidar parte de sus saldos en dólares, aliviando la presión sobre el mercado cambiario. Este mercado también ha estado bien ofrecido en los últimos días debido a los importantes reintegros que han realizado las empresas estatales.

Con todo, la incertidumbre en este frente permanece y continuará mientras perdure la crisis política y, en especial, el fantasma de las posibles sanciones económicas por parte de los Estados Unidos a raíz de la descertificación del pasado mes de marzo. El estimativo de devaluación que se tiene para el año es de 17%, que es el tope máximo que permite la actual banda cambiaria.

### **● Comercio exterior**

En 1995, el déficit comercial ascendió a US\$3.6 mil millones, equivalentes a 3.2% del PIB. En ese año, las importaciones totales alcanzaron un valor de US\$13.8 mil millones, 16.1% valor superior en 16.1% al del año anterior. Las exportaciones



totales, por su parte, ascendieron a US\$9,762 millones con un crecimiento de 15.4% frente al año de 1994.

Las exportaciones menores crecieron 17.3% en 1995, ganando participación dentro del total exportado. El aumento de estas exportaciones se debió en buena parte al crecimiento de las ventas a los mercados del Grupo Andino, especialmente al venezolano. En efecto, a pesar de las condiciones adversas de la economía venezolana en ese año, las exportaciones colombianas a ese mercado crecieron 76.3%.

En el primer trimestre de 1996, las exportaciones totales ascendieron a US\$3,245 millones, creciendo 1.4% con respecto al período enero-marzo de 1995. Este bajo crecimiento de las exportaciones se explica por el menor ritmo de crecimiento tanto de las exportaciones tradicionales como de las no tradicionales. En los tres primeros meses del año, las no tradicionales que equivalen al 51.7% del total de los bienes exportados ascendieron a US\$1,234 millones, presentando una disminución de 5.1% frente al mismo período de 1995.

Las exportaciones tradicionales, por su parte, redujeron su tasa de crecimiento de 43.7% en 1995 a 9.4% en 1996, debido principalmente a la reducción en el valor de las exportaciones de café, como consecuencia del menor precio externo del grano, y por el bajo crecimiento de las exportaciones de hidrocarburos.

En los tres primeros meses del año, las importaciones totales crecieron moderadamente a un ritmo muy inferior al de los años anteriores, 12% frente a 24% en este período de 1995. El saldo de la balanza comercial para el trimestre enero-marzo de 1996, tomando el valor FOB de las compras y ventas al exterior, fue superavitaria en US\$646.7 millones. Para el total del año, las autoridades estiman el déficit comercial en US\$3,109 millones.

#### ● **Balanza de Pagos**

El año de 1995 terminó con un déficit en cuenta corriente de US\$4,520 millones equivalente a 5.1% del PIB, superior al de 1994 que ascendió a US\$4,000 y 4.6% del PIB. Las razones del aumento en el déficit se deben al mayor déficit comercial en 1995 frente al del año anterior, y sobretodo a un mayor desbalance en la cuentas de servicios. En efecto, el déficit en la cuenta de servicios pasó de US\$1,600 millones a US\$2,400 millones debido a un mayor servicio de deuda y la remisión de utilidades de las empresas extranjeras, especialmente las del sector petrolero.

De acuerdo con las proyecciones más recientes de Fedesarrollo en 1996, el déficit en cuenta corriente podrá aumentarse a 6.1% del PIB como consecuencia del menor

ingreso de capitales debido a la decertificación por parte del gobierno de los Estados Unidos.

El déficit en cuenta corriente se financiará en 1996 con recursos de inversión externa directa por US\$2,511 millones y con endeudamiento externo por US\$1,752 millones. El saldo deberá financiarse mediante la desacumulación de reservas internacionales. Las proyecciones de Fedesarrollo estiman un nivel de reservas al finalizar 1996 de US\$7,785 millones, equivalentes a 6.9 meses de importaciones de bienes.

#### ● **Inversión Extranjera**

A febrero de 1996, los registros de inversión extranjera excluyendo petróleo muestran un crecimiento de 2%. A nivel sectorial, se redujo la participación de la inversión extranjera en agricultura, caza y pesca, explotación de minas y canteras (sin petróleo), industria manufacturera y comercio al por mayor y al por menor. Por otro lado, la inversión aumentó en los sectores de construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones y establecimientos financieros

### **1.5 INDICADORES MONETARIOS Y FINANCIEROS**

#### ● **Agregados monetarios**

La reducción de la demanda interna durante 1995 se tradujo en un crecimiento de los medios de pago de 19.5%, cifra muy inferior a la meta de 24.4% que se había fijado el Banco de la República para el año e inferior también al crecimiento nominal del PIB que fue de 25%. Esta tendencia se ha mantenido a lo largo de 1996. Al finalizar junio, el crecimiento anual de todos los agregados monetarios era inferior al estimado inicialmente por el Banco de la República para el año. Como consecuencia, todos los agregados se encuentran hoy por debajo de sus corredores.

Al 22 de junio, el crecimiento anual de M1 era 14.4%, con crecimientos respectivos de 18% del efectivo y 12.8% de las cuentas corrientes. Es especialmente fuerte el desplome de la tasa de crecimiento del efectivo, que en los doce meses anteriores había crecido 31.1%. A esta misma fecha, la base monetaria registraba un crecimiento anual de 4.7%.

Este lento crecimiento de los agregados monetarios no se puede explicar como el resultado de una política restrictiva por parte del Banco de la República, ya que en los últimos dos meses ésta entidad ha adoptado una serie de medidas tendientes a garantizar la liquidez del sistema. En efecto, las autoridades monetarias redujeron en dos puntos, de 30% a 28%, la tasa de interés de las OMA's (papeles que emite el

Banco de la República), redujeron los encajes de las cuentas corrientes y han anunciado que continuarán con estas reducciones. Adicionalmente limitaron la variación de la tasa de interés interbancaria a un rango entre 25% y 35%. El nivel de la tasa interbancaria es muy importante ya que permite observar el nivel de liquidez de la economía en un momento dado. Desde que se adoptó la franja para la tasa de interés interbancaria, el nivel de la misma había estado más cercano al límite inferior que al superior.

Más recientemente, la Junta Directiva del Banco del República estableció un encaje marginal de 7% para los CDT (Certificados de Depósito a Término) y bonos emitidos por las entidades financieras<sup>2</sup> a partir del 1 de julio de 1996 y cuya maduración sea inferior a 18 meses. Por el otro lado, a los CDT con plazos inferiores a seis meses se les redujo el encaje marginal del 10 al 7%, mientras que a los de 6 a 18 meses se les aumentó del 5 al 7%. El encaje ordinario permanece en 5%.

Todo parece indicar que la razón de la desaceleración de los agregados monetarios es el desconocimiento del crecimiento probable de la demanda de dinero en este año, más aún cuando la desaceleración del sector productivo parece ser más aguda que lo previsto inicialmente.

#### ● Tasas de interés y margen de intermediación

Durante 1995, las tasas de interés fueron en promedio muy superiores a las registradas en 1994. En efecto, los niveles promedio de las tasas de interés de captación y de colocación se ubicaron en 32.2% y 42.5%, respectivamente en 1995 frente a 29.6% y 40.8% en 1994. En 1996, la tendencia de las tasas de interés fue hacia el alza en los cinco primeros meses del año, cediendo algo al finalizar mayo. En junio, sin embargo, la iliquidez en el mercado llevó nuevamente a la tasa de interés interbancaria al límite superior del rango dentro del cual ésta mueve, reflejándose inmediatamente en un aumento en las tasas de interés de captación y de colocación.

El margen entre las tasas de interés activas y las pasivas ha ido aumentando en los últimos meses. La explicación de este mayor margen se encuentra en la prima que los intermediarios financieros están cobrando por sus créditos debido a que consideran que la coyuntura actual es de alto riesgo.

---

<sup>2</sup> Debido a que los bonos no estaban sujetos a encaje, las entidades financieras se habían dedicado a captar recursos mediante esta modalidad con el fin de reducir sus costos.

## ● Crédito

El crédito total del sistema financiero continúa desacelerándose consistentemente desde principios de 1994 como resultado de la política monetaria restrictiva que viene adelantando el Banco de la República desde entonces. Mientras que en 1995 el crecimiento de la cartera total fue de 44%, en 1995 éste se redujo a 37.3%. En lo corrido de 1996, el crecimiento anual de la cartera con cifras al 22 de junio era de 29.8%, 12.6 puntos por debajo de la tasa de hace un año.

## 1.6 FINANZAS PUBLICAS

La situación de las finanzas públicas es una de las principales fuentes de desequilibrio de la economía colombiana en el mediano plazo. A pesar de haberse aprobado tres reformas tributarias en los últimos cuatro años, el Gobierno Central arroja déficit crecientes, llegando éste a representar 3.6% del PIB en 1996.

En 1990, la participación de los ingresos tributarios en el PIB era de 10.3% y la de los gastos de 9%. A través de los años noventa, sin embargo, mientras que como resultado de tres reformas tributarias los ingresos aumentaron 4 puntos del PIB, los gastos lo hicieron en 6 puntos. Entre las diferentes razones que llevaron a aumentar el gasto de esta forma entre 1990 y 1996 figuran el aumento en la participación de las transferencias, la cual pasó de 4.9% del PIB en 1990 a 8.9% en 1996 y el incremento en el servicio de la deuda, el cual es especialmente alto entre 1995 y 1996 al aumentar 0.7% del PIB en un solo año. Este desequilibrio entre los ingresos y los gastos del gobierno dio lugar a que el ahorro corriente del Gobierno Central se volviera negativo a partir de 1995.

En los años recientes, el gasto público total ha aumentado muy por encima de su tendencia histórica, pasando de representar 11.2% del PIB en 1990 a 17.8% del PIB en 1996. El crecimiento del gasto en términos reales pasó de -3.2% en 1990, a 16.5% en 1996. Dentro de este incremento, 4 puntos se explican por las normas constitucionales de 1991. El resto, obedece a un gasto que se ha vuelto excesivo debido a que las reformas estructurales que se iniciaron en 1990, que tenían como propósito reestructurar el Estado se quedaron a mitad de camino. A esto se sumó la estrategia de desarrollo de la actual administración basada esencialmente en el gasto.

Dentro del primer tipo de gastos, aquellos derivados de la Constitución de 1991, la aceleración del proceso de descentralización representa 1.85% del PIB, 0.98% del situado fiscal y 0.86% de la participación a los municipios, mientras que 2.36 puntos del incremento en los gastos le corresponden a la reestructuración del sector de la Justicia, que incluye la creación de la Fiscalía, la Corte Constitucional y la Defensoría, además del nuevo régimen salarial del sector.

Al descomponer los gastos corrientes del gobierno central, se observa un importante aumento en la participación de los pagos de intereses entre 1995 y 1996, de 9.18% a 12.87%, equivalentes a 1.44% y 2.27% del PIB, respectivamente. Al analizar el rubro de intereses hay que reconocer que una porción del incremento de los mismos se debe al saneamiento de la deuda del gobierno con el ISS, consistente en reconocerle a los TES (Bonos que emite la tesorería de la Nación) tasas de interés de mercado en comparación con el 7% que se reconocía anteriormente. No obstante, en la medida en que el gasto financiado con endeudamiento continúe aumentando, la capacidad de gasto del gobierno con recursos propios se irá erosionando, requiriendo, por lo tanto, de mayor endeudamiento y, así sucesivamente.

Otra parte del incremento en el servicio se podría explicar por la estrategia de endeudamiento que está siendo utilizada, con una gran concentración del endeudamiento del gobierno en el mercado interno, actualmente mucho más costoso que el externo. Si el gobierno central recurriera a endeudamiento externo, el rubro de intereses dentro de los gastos podría reducirse considerablemente.

En los gastos de servicios personales están incluidos los gastos de justicia y militares. El gasto en justicia aumentó de 0.6% del PIB en 1990 a 1% del PIB en 1996. Su participación dentro del total de servicios personales es de 9.7% en 1996, mientras que la de gastos militares asciende a 45.8% y la de otros servicios a 44.5% en este mismo año. Llama la atención el alto porcentaje de los gastos militares dentro del total de los servicios, el cual está explicado en parte por el aumento en el pie de fuerza debido a razones de orden público, y por la Ley 4/92 que elevó los salarios de los miembros de la fuerza pública, sin desmontar el sistema salarial existente, mediante el cual los sueldos de los oficiales y suboficiales están atados a los del Ministro, y las remuneraciones del personal en retiro están determinadas por los niveles de salario del personal activo.

Los gastos generales incluyen los gastos en equipo militar además de los otros gastos. Aquí también es sobresaliente la participación de los gastos militares dentro del total de este tipo de gastos, 39.1% en 1996. Al sumar todos los gastos que tienen como destino a los militares se tiene que el peso de éstos dentro de los gastos corrientes del gobierno central, netos de intereses y transferencias, es de 44.1%, lo cual sin duda es una participación excesiva, más aún cuando la eficiencia de los mismos está por demostrarse.

Dentro de los gastos corrientes, las transferencias constituyen el rubro más controvertido, ya que es el de mayor participación, 50.7% de los gastos totales en 1996. Las transferencias están compuestas por el situado fiscal, la participación a municipios, las transferencias a la seguridad social y las otras transferencias.

El situado fiscal está constituido por los recursos que se dirigen a los departamentos con destino a la educación y a la salud. La participación a municipios reemplazó la cesión del IVA que se hacía anteriormente a los municipios de acuerdo con la Ley 12 de 1986.

Como se deduce de lo anterior, estos dos tipos de transferencias ya existían antes de la Constitución de 1991 y, por lo tanto, no se puede afirmar que sean las responsables del total del incremento en el gasto público a partir de 1991. No obstante a pesar de ya existir, se aceleró el proceso de descentralización iniciado en 1986 y, por ende, la velocidad de las mismas, y además de haberseles adicionado algunos gastos<sup>3</sup>, sus participaciones se ataron a los ingresos corrientes de la Nación.

La Constitución estableció en el Artículo 356 que el situado fiscal debía aumentar anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales fue destinado. Por otra parte, la Constitución determinó en el Artículo 357 que los municipios participarían en los ingresos corrientes de la Nación. Dicha participación se incrementará, año por año, del 14% en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2002. El crecimiento del situado fiscal entre 1990 y 1996 es de 0.98% del PIB, mientras que el valor transferido a los municipios aumentó 0.86% del PIB entre 1990 y 1996. Entre 1996 y 2001 crecerá otro punto del PIB. Aquí, sin embargo, hay que tener cuidado ya que de haberse continuado con el proceso de descentralización iniciado en 1986, la participación de las transferencias en los gastos corrientes del Gobierno también habría aumentando. La diferencia en términos de gasto entre el régimen de descentralización anterior y el actual es de apenas 0.17% del PIB

Las transferencias a la seguridad social aumentaron de 1.3% del PIB en 1990 a 2.9% del PIB en 1996. El aumento se debe esencialmente a la Ley de Seguridad Social (Ley 100/93). En efecto aunque dicha ley es bien intencionada, la dificultad de su trámite en el Congreso hizo que le quedaran grandes vacíos. El proyecto de ley buscaba el marchitamiento del sistema de reparto simple vigente transformándolo en uno de capitalización individual. La dificultad de la negociación de la ley en el Congreso llevó a la convivencia de los dos regímenes, dando origen a un sistema híbrido, en el cual el ISS y los fondos de pensiones no sólo coexisten, sino que compiten entre sí. Esta competencia, sin embargo, no se da en un mercado transparente, ya que la ley

---

<sup>3</sup> La Ley 60 de 1993 redefinió el situado fiscal, extendiendo su cobertura de la financiación de la educación primaria a la educación secundaria, media vocacional, colegios cooperativos y jornadas adicionales, planteles nacionales, educación en territorios misionales y otros conceptos de gasto relacionados. La Ley 60 determinó también un incremento de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

otorgó algunos beneficios para los usuarios del ISS, que necesariamente se traducirán en desequilibrios financieros hacia el futuro, ya que las cuentas del seguro social no están en equilibrio. En efecto, los beneficios no guardan relación con las cotizaciones.

Las otras transferencias aumentaron de 0.83% en 1990 a 1.20% en 1996. Estas consisten en transferencias a universidades, sentencias, subsidios eléctricos y otras. Debido a la necesidad de sanear el sistema de subsidios de servicios públicos a los sectores más pobres, se pasó de un sistema de subsidios cruzado en tarifas, a un subsidio directo con cargo al presupuesto nacional.

Por último, de las cifras de inversión se deduce que el incremento en los gastos totales del gobierno no se debe a aumentos en inversión, ya que ésta casi no ha aumentado entre 1990 y 1996. Es más, su participación en los gastos totales se ha ido disminuyendo, de 20.01% en 1991 a 14.57% en 1996. Sin embargo, es importante resaltar que dentro del rubro de inversiones se está dando una duplicación en el esfuerzo financiero a ciertos sectores. Esto se debe, principalmente, a que mediante el sistema de cofinanciación (0.8% del PIB en 1996) se están asumiendo inversiones que se delegaron a las administraciones territoriales.

El resultado natural del creciente desequilibrio entre los ingresos y los gastos del Gobierno Central es un déficit también creciente. No obstante, a pesar del déficit del Gobierno Central durante los primeros años de esta década, las cuentas fiscales se mantuvieron prácticamente en equilibrio, gracias a que los superávits de las entidades descentralizadas compensaban el deterioro de las cuentas del Gobierno Central. Hacia el futuro, sin embargo, según las mismas proyecciones del Gobierno, las entidades que en los años anteriores ayudaron a financiar el gasto del Gobierno Central, tendrán un deterioro en sus finanzas.

Buena parte del desequilibrio actual de las finanzas públicas tiene su origen en el Plan de Desarrollo del Gobierno del Presidente Samper que basó su estrategia de gasto en unos ingresos, que a todas luces no iba a recibir. Desde cuando se presentó el Plan, Fedesarrollo comentó que éste no sería viable básicamente por dos razones. Por un lado, era demasiado optimista con respecto a los ingresos, especialmente de las entidades descentralizadas, y por el otro, suponía un capacidad de ejecución de las entidades oficiales jamás vista en el país.

En cuanto a la capacidad de ejecución, los resultados han sido desfavorables. Los rezagos en ejecución han crecido a ritmos altos. El valor de los proyectos presupuestados en un año que quedan pendientes de pago para el próximo año, se incrementó de 1.1% del PIB en 1994 a 2.4% en 1996. Esto demuestra que el gobierno está presupuestando por encima de su capacidad de pago y de ejecución.

El deterioro fiscal del país es evidente y muchas de las soluciones no son posibles en el corto plazo. Dado que para eliminar la inflexibilidad para modificar el gasto que surge de la obligatoriedad de la ley se requiere en muchos casos de modificaciones legales y en otros inclusive de una reforma constitucional, en el corto plazo es el Gobierno quien frente al creciente deterioro de la situación fiscal tiene que empezar a actuar.

Visto desde esta perspectiva, lo primero que tiene que hacer la administración pública es mejorar su gestión. Los niveles de evasión son excesivos, 26% del recaudo potencial del impuesto de renta y más de 30% del impuesto al valor agregado.

En segundo lugar, se debe proceder de inmediato a eliminar los fondos de cofinanciación, lo que permitiría reducir el gasto en inversión que se financia en un 100% con deuda y, por lo tanto, el gasto asignado a la cancelación de intereses.

Igualmente, es preciso reevaluar los gastos en justicia y militares que presentan una serie de dificultades, no sólo por el nivel del gasto que se encuentra comprometido en esta actividad, sino por la ineficiencia comprobada del mismo. Por otra parte, los aumentos recientemente aprobados en las ramas de educación y salud denotan claramente una falta de fuerza del gobierno en las negociaciones con los sindicatos de estas ramas.

En el más largo plazo, el primer tema que habría que considerar es el del porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central que debe transferirse a los departamentos y municipios que quedó establecido en la Constitución de 1991. Esta es una situación que amarra de manera creciente a los recursos de la Nación sin cuestionar si éstos están siendo utilizados de manera eficiente. Adicionalmente hace que cualquier incremento en los ingresos tributarios vía reforma tributaria se tenga que dividir en dos, 50% para transferencias y 50% para el gobierno. Sin embargo, debido a que la modificación de los artículos de la Constitución que dieron origen a esta situación, es políticamente difícil de lograr, se podría trabajar sobre el tema de asignar estos recursos con base en los servicios efectivamente prestados. O, alternativamente, se podrían dejar estas transferencias en su nivel actual como porcentaje del PIB.

Otro punto sobre el cual debe trabajarse es en el de la responsabilidad de los municipios para la generación de sus propios recursos. Los municipios y las entidades territoriales a todas luces es evidente que salvo una situación de bonanza inesperada en los próximos deberían proveerse sus propios recursos con el fin de garantizarle a las personas de su región las necesidades básicas.



## 2. RELACIONES INTERNACIONALES

### ● Comunidad Andina - Mercosur

El Pacto Andino es el tratado de integración más antiguo de Latino América. Fue creado hace 27 años con el fin de velar por los intereses de los países que integran la región andina. Son miembros de este grupo Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Perú. Actualmente, sin embargo, está enfrentando una serie de problemas debido esencialmente a la competencia que para el mismo representa la existencia de Mercosur, grupo que integra a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Recientemente, Bolivia decidió asociarse con Mercosur, hecho que quedó consolidado con la firma de un acuerdo celebrado durante la reunión de Presidentes de los países de Mercosur. En dicho acuerdo se definieron los detalles del ingreso de Bolivia a partir del 1 de enero de 1997. La decisión de este país, contraviene una norma del Grupo Andino que prohíbe específicamente a los países miembros negociar de manera aislada la asociación con otros acuerdos.

También hace poco, Venezuela anunció que tiene bien avanzadas sus negociaciones con Mercosur y que a más tardar en noviembre estaría firmando su acuerdo con este bloque.

A través de los años, el Grupo Andino ha perdido autoridad para prohibir que cada país negocie en forma individual con otros bloques, desobedeciendo las directrices que han sido trazadas. En efecto, el caso de la negociación de Bolivia con Mercosur no es el primero que se produce al interior de la integración andina. El Pacto se empezó desmembrar con la decisión de Colombia y Venezuela de negociar con México el acuerdo conocido como el G-3. A esto se sumó la autorización que se le dio al Perú para retirarse temporalmente del grupo, sin que hasta la fecha haya vuelto a incorporarse. Otro antecedente grave fue la aprobación del Arancel Externo Común que sólo entró en vigencia para Colombia y Venezuela ya que se exceptuó a Bolivia, que tiene un régimen arancelario diferente, y a Perú y Ecuador que tienen un tratamiento preferencial.

No obstante, las actuaciones de Bolivia y Venezuela frente a Mercosur han sido calificadas por muchos observadores como el primer paso del proceso de absorción del Pacto Andino por parte de Mercosur. Para los socios del grupo del sur, es necesario crear un bloque comercial fuerte que integre a todo el sur del continente americano para negociar con el TLC (Nafta), y lograr condiciones favorables. Esto ha motivado el proyecto del Safta, en el cual el Grupo Andino jugaría un papel importante.

El Grupo Andino es un mercado de 100 millones de habitantes con un PIB aproximado de US\$ 200,000 millones, mientras que el mercado de Mercosur está compuesto por 205 millones de consumidores y un PIB de 1 billón de dólares.

En la segunda semana de julio se reunió la Comisión del Grupo Andino -ahora Comunidad Andina<sup>1</sup> que convoca a los cinco ministros de comercios exterior con el fin de discutir cual sería la estrategia a seguir con Mercosur con el fin de no desmembrar al Grupo Andino. En esta se resolvió adoptar la recomendación formulado por los sectores privados de Colombia y Venezuela reunidos en la Comisión Binacional mediante la cual instan a los gobiernos de sus respectivos países a adelantar negociaciones conjuntas con el mercado Común del Sur, con el fin de preservar los intereses económicos logrados en el marco de la integración de la Comunidad Andina.

Los sectores privados de los dos países en reunión que sostuvieron a principios de julio, acordaron asumir un papel proactivo en las negociaciones con otros países de la región, en particular con Mercosur como parte del proceso de integración latinoamericana que se encuentra actualmente en marcha.

#### ● **Asociación de Países Productores de Café**

En el mes de mayo de 1996 se reunieron los 14 países miembros de la Asociación de Países productores de Café y acordaron un nuevo plan para limitar la oferta de exportaciones de café verde entre junio de 1996 y junio de 1997 como parte de un esfuerzo conjunto que busca elevar la cotización internacional del grano. El monto fijado para el año es de 53.5 millones de sacos de 60 kilos, superior en 9.41% a la cifra de 48.9 millones de sacos de los doce meses anteriores.

Entre los países que integran esta asociación están Colombia, Brasil, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Guatemala, Indonesia y Venezuela. El país con la mayor cuota es el Brasil al cual se le asignaron 15 millones de sacos. Le sigue Colombia con 10.6 millones de sacos. Los países africanos exportarán en conjunto 12.8 millones de sacos, mientras que la cuota de Indonesia es de 6.3 millones.

En el primer año de vigencia del acuerdo entre los países productores de café, el precio externo del grano, aunque no ha aumentado a los niveles del año de 1994, se ha mantenido estable.

### **3. SITUACION POLITICA Y SOCIAL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS**

#### **3.1. ENTRE LA POLITICA SOCIAL Y LA POLARIZACION POLITICA**

- **Del dicho al hecho...**

El gobierno de Ernesto Samper despertó expectativas por las modificaciones que propuso al modelo de desarrollo y a la conducción política. En materia económica y social, se comprometió a "ponerle corazón a la apertura" otorgándole prioridad a lo social. En cuanto a la conducción política propuso el recurso a la concertación, que inicialmente se concretó en el Pacto Social sobre Productividad, Precios y Salarios, y la búsqueda de la "paz integral" con el movimiento insurgente.

Los avatares de la gestión gubernamental, el manejo de la política económica y las denuncias tempranas sobre filtraciones de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial anularon de hecho la prioridad atribuida a lo social, relegaron a un segundo plano los procesos de concertación y coadyuvaron a cortar las alas de la política de paz con la insurgencia, al tiempo que alentó la presión norteamericana para redefinir la lucha contra el narcotráfico. El Presidente Samper cedió ante estas presiones e hizo prioritaria la política antinarcóticos.

- **Cuando la crisis afecta al "Príncipe"**

A fines del año pasado las evidencias sobre filtraciones de "dineros calientes" en la campaña presidencial condujeron a la Fiscalía a acusar al Presidente ante el Congreso para que éste investigara y juzgara su conducta. Este hecho fue el detonante de la más grave crisis política de los últimos años. En medio de ella fracciones de los partidos liberal -especialmente la que apoyó al anterior presidente César Gaviria- y conservador, los más importantes gremios económicos y las altas jerarquías de la Iglesia Católica convergieron en la oposición a lo que consideraron como un gobierno de origen dudoso.

Una de las ventajas inmediatas de la crisis política fue la de haber puesto de nuevo en el primer plano la discusión en torno a la equidad y democratización de la sociedad. En efecto, el gobierno enfrentó a sus opositores con la tesis de que se trataba de un choque de modelos de desarrollo, y que los opositores lo que buscaban era el restablecimiento del "neoliberalismo salvaje" que había sido desmontado por la actual administración.

La crisis quedó planteada como la lucha del neoliberalismo "salvaje" contra un programa que tiene al hombre y no a la economía como objetivo del desarrollo, que

concibe éste como una ampliación del dominio del hombre sobre su entorno ambiental, social, político, cultural y económico, y que coloca a la política social al mismo nivel de la económica.

Con esta tesis el Presidente logró desplazar parcialmente el debate al escenario de la confrontación de intereses entre los sectores populares y las élites tradicionalmente dominantes.

- **Los frutos de la confrontación**

La táctica gubernamental resultó fructífera: sectores del movimiento sindical, organizaciones cívicas y sociales, algunas minorías políticas, étnicas y religiosas han cerrado filas en torno al gobierno. Del otro lado se ubican los gremios empresariales, la fraccionada cúpula partidista especialmente la capitalina, y la alta jerarquía eclesiástica.

En estas condiciones ha cobrado fuerza la representación de que la crisis está conduciendo a una grave polarización política entre pobres y ricos. Las escasas y precarias movilizaciones callejeras que se produjeron en la capital del país en momentos de particular tensión reforzaron esta imagen: las antigobiernistas con participación mayoritaria de sectores de las capas altas de la sociedad y estudiantes de universidades privadas; las gobiernistas compuestas básicamente por empleados, sindicalistas y sectores marginales de la población.

- **"Con el pecado y sin el género"**

Es indudable la habilidad del Presidente para moverse en esta situación. Incorporó a su gabinete como Ministro de Trabajo y Seguridad Social al Presidente de la más importante de las organizaciones sindicales, la poderosa Central Unitaria de Trabajadores, CUT. Al llevar a esta cartera a un dirigente sindical logró ampliar la base social de su gobierno y afirmó, ante los sectores populares, su voluntad de defensa de los intereses populares.

Pero de otro lado este nombramiento colocó al borde de la división a la CUT, cuya solidez reside en el hecho de ser el resultado de la fusión de varias corrientes sindicales, hasta hace poco disgregadas en varias confederaciones. En estas condiciones la crisis política está provocando un realinderamiento de las fuerzas sindicales y los movimientos sociales en torno a la posición que adopten frente al gobierno.

El llamado sector democrático del sindicalismo, para diferenciarse del tradicionalmente asociado con los partidos de izquierda marxista que sostienen proyectos

revolucionarios, ha quedado ligado al gobierno a través del Ministro de Trabajo. Políticamente correrá la suerte de éste, y como señala el adagio popular: "quedará con el pecado pero sin el género".

- **De retorno al virreinato**

La crisis política colombiana tiene una dimensión internacional por tratarse de dineros infiltrados en la política provenientes de la criminalidad organizada del narcotráfico. Y ello compromete a los Estados Unidos, como quiera que en su agenda externa la lucha contra estas transnacionales del crimen tiene carácter prioritario, y son definidas como la mayor amenaza a su seguridad nacional.

Amparado en esas razones, los Estados Unidos han desplegado un variado arsenal intervencionista frente a Colombia: descertificación, amenaza de sanciones económicas, descalificación del Congreso de la República en el juicio político al Presidente Samper, cuestionamiento de los dirigentes estatales y cancelación de visas, hasta llegar, in extremis, al desconocimiento de la nueva Constitución Política que prohibió desde 1991 la extradición de colombianos.

Estas presiones han despertado un justificado sentimiento nacionalista cuyo mayor beneficiario político ha sido el gobierno. El Presidente levanta hoy una bandera de defensa de la soberanía nacional, que sumada a la de la lucha por la equidad y democratización de la sociedad, lo fortalece internamente. Así en la práctica, casi toda su política de lucha contra el narcotráfico se define en función de las exigencias norteamericanas y de las impertinencias de un embajador semilatino que recuerda la figura de los antiguos virreyes.

- **"Aquí estoy, aquí me quedo..."**

La dimensión interna e internacional de la crisis política nacional, el recurso a la defensa de los intereses populares y de la democracia para afrontar la pugna por la distribución del poder entre las élites, la bandera del nacionalismo para esquivar los efectos políticos del neointervencionismo, y la complicidad social con el narcotráfico cultivada durante años por todos los sectores de la sociedad, son factores que en su articulación ayudan a comprender por qué el gobierno de Samper ha salido airoso hasta el momento de la más grave crisis política de las últimas décadas. Y logrado resistir la oposición de la iglesia, los gremios económicos y de una parte de la élite política tradicional, ganando el respaldo de muy diversos sectores populares y de las minorías políticas, étnicas y religiosas.

La polarización social y política que divide hoy a la sociedad colombiana se resume en la respuesta mayoritaria del sindicalismo a la propuesta gremial de un paro empresarial: los trabajadores no tenemos que parar por orden de los patronos.

- **Al lado del proceso 8.000**

Paralelamente al desarrollo del proceso penal contra el Presidente Samper en la Cámara de Representantes, que ya culminó con una preclusión definitiva de la investigación, los efectos del narcotráfico se hicieron sentir en otros escenarios. Estos desarrollos tuvieron que ver principalmente con hechos violentos que dejan traslucir una aparente lucha interna por el control del mercado de las drogas, con la dramática reaparición del terrorismo asociado a la crisis política y con el desarrollo de procedimientos judiciales contra altos miembros del gobierno colombiano.

- **Las luchas intestinas y la situación de los jefes de los carteles**

La muerte de José Santacruz, quien se había fugado de una cárcel de alta seguridad pocos días antes, el pasado 5 de marzo en la ciudad de Medellín, dejó al descubierto la posible existencia de acuerdos entre los jefes del Cartel de Cali y grupos de narcotraficantes que se estarían reorganizando en el departamento de Antioquia. Además, la intervención de Nicolás Escobar, sobrino de Pablo Escobar, en el traslado del cadáver de Santacruz a Cali, hizo que muchos tomaran en serio la posible alianza de estas dos organizaciones.

Sin embargo, los hechos ocurridos durante los meses de mayo y junio dejaron entrever una situación aún más compleja. De una parte, se conoció que Santacruz había permanecido en el departamento de Antioquia bajo la protección de grupos paramilitares comandados por el temible Fidel Castaño ("Rambo"), quienes lo habrían entregado finalmente a la policía. Esta información coincidió con un comunicado de la organización terrorista "Dignidad por Colombia", en la cual acusaban a los hermanos Rodríguez Orejuela de haber traicionado un pacto con los jefes del narcotráfico del Norte del Valle, según el cual ellos se habían comprometido a revelar la información que tenían sobre la financiación de la campaña liberal con dineros del narcotráfico.

Finalmente, del tono amenazante de los comunicados se pasó a la agresión directa: el viernes 24 de mayo, se produjo un atentado criminal contra William Rodríguez Abadía, hijo del jefe del Cartel de Cali, Miguel Rodríguez, y quien recibió seis disparos. Rodríguez Abadía fue, sin embargo, el único sobreviviente al atentado en el cual murieron sus cuatro guardaespaldas y dos amigos que lo acompañaban. A la sorpresa por el atentado, siguió la confusión por un nuevo comunicado en el cual el grupo "Dignidad por Colombia" se presentaba como vocero de los jefes del narcotráfico del Norte del Valle, se responsabilizaba del atentado al hijo de Miguel Rodríguez y les declaraba la guerra por su complicidad con la clase política. A esto se sumaron una serie de asesinatos que ocurrieron durante los días siguientes en la ciudad de Cali y que parecieron confirmar la existencia de una guerra en el seno de los carteles.

## ● El terror se pone la careta de la dignidad

La amenaza de que la violencia interfiriera en la crisis política se hizo patente, desde junio del año pasado, con el atentado dinamitero del parque San Antonio en Medellín, en septiembre con el atentado contra el defensor del presidente, Antonio José Cancino, y en noviembre con el asesinato del dirigente conservador y excandidato presidencial, Alvaro Gómez Hurtado.

Los tres hechos fueron en su momento reivindicados por un grupo que se hacía llamar "Dignidad por Colombia", el cual en sus llamadas a algunas emisoras radiales, mezclaba acusaciones a la clase política por su corrupción y al gobierno norteamericano por su abierta intervención en la situación colombiana, con una defensa de los jefes del Cartel de Cali y más específicamente de los anónimos jefes del cartel del Norte del Valle. La confusión a que condujo la reivindicación por parte de este grupo del atentado al hijo mayor de Miguel Rodríguez, aumentó cuando se conoció un comunicado en el que esta misma organización, reivindicaba el secuestro del hermano del expresidente colombiano y actual Secretario General de la Organización de Estados Americanos, César Gaviria Trujillo.

Entre el secuestro de Juan Carlos Gaviria -el 2 de abril- y su liberación -el 12 de junio-, este grupo dio a conocer cuatro comunicados acompañados de dramáticas fotos y grabaciones del secuestrado, en los cuales atacaba agriamente a la Fiscalía y a la Iglesia por doblegarse ante las presiones del gobierno norteamericano al que denunciaba por intervenir descaradamente en la situación colombiana, al tiempo que acusaba al expresidente Gaviria de enriquecerse con dineros ilícitos e, igualmente, presentaba exigencias tan insólitas como la de que el escritor Gabriel García Márquez asumiera la presidencia de la República.

La delación y la infiltración permitieron finalmente a las autoridades confirmar que el grupo "Dignidad por Colombia" estaba compuesto por miembros del antiguo grupo subversivo Jorge Eliecer Gaitán (JEGA), cuyo máximo dirigente, el abogado Hugo Toro, se encontraba purgando condena de prisión por homicidio. La policía, sin embargo, no logró ubicar al secuestrado y ante la inminencia de su ajusticiamiento, que debía realizarse el mismo día en que la Cámara de Representantes tomara una decisión en el caso del presidente Samper, optó por negociar con los secuestradores. El acuerdo se logró gracias a la intervención del gobierno de Cuba y bajo el amparo de una modificación aprobada por el Congreso de la República a la llamada "ley anti-secuestro", que permitía negociar con personas vinculadas a un plagio y que no hubieran sido procesadas, siempre y cuando la negociación condujera a la liberación de un cautivo cuya vida estuviera en inminente peligro. En últimas, las autoridades canjearon, en el propio aeropuerto de Bogotá, al secuestrado por la cúpula de la

organización delictiva y sus familias, quienes viajaron inmediatamente a Cuba bajo protección diplomática.

Además de las dudas que quedaron sobre el procedimiento utilizado por las autoridades y sobre la autoría de las acciones que en los meses anteriores había reivindicado esta organización delictiva, quedó también la duda de si el gobierno estaría dispuesto a realizar los mismos esfuerzos para liberar a más de mil secuestrados que hay actualmente en el país. Existe por otra parte una gran incertidumbre frente a la posibilidad de que el narcotráfico pueda seguir utilizando los servicios de antiguas células subversivas para cometer actos criminales en su nombre, preocupación que se acentúa en momentos en que la discusión sobre la extradición vuelve a estar al orden del día.

#### ● Continúa la judicialización de la política

Al tiempo que se adelantaba en la Cámara de Representantes el proceso contra el Presidente, la Fiscalía continuó su labor en la lucha contra la presencia de "dineros calientes" en la política, a través de medidas judiciales que afectaban a altos miembros del gobierno. Los casos más importantes fueron sin duda los procesos contra los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones, y contra el Procurador y el Vice-Procurador General de la Nación.

En el caso de los ministros -Horacio Serpa, Rodrigo Pardo y Juan Manuel Turbay-, el proceso judicial parecía estar destinado a ocasionar un duro golpe a la administración Samper dada la importancia de los cargos que éstos ocupaban y su cercanía al primer mandatario, razón por la cual su situación jurídica mantuvo en vilo a la opinión durante los meses de abril y mayo.

En efecto, en una actuación sorpresiva, la Fiscalía los llamó a mediados del mes de marzo, en calidad de antiguos dirigentes de la campaña samperista, a rendir indagatoria ante una comisión especial de fiscales, por los presuntos delitos de recepción de dineros ilícitos, encubrimiento y violación de los topes de financiación de las campañas electorales. Ante la posibilidad casi inminente de que se produjera su detención durante los días posteriores a las indagatorias, se desató en el país una intensa polémica que incluyó una enérgica defensa del Presidente a sus tres ministros en la que puso en entredicho la solidez de las acusaciones y una respuesta igualmente enérgica de la Fiscalía por lo que consideró una interferencia indebida del primer mandatario en el proceso y un irrespeto para con las autoridades judiciales. Sorpresivamente, el 9 de mayo la Sala de Asuntos Electorales del Consejo de Estado suspendió temporalmente por vicios de forma, la resolución del Consejo Nacional Electoral que había fijado dos años atrás los topes a la financiación de las campañas



políticas. Bajo estas nuevas circunstancias fue imposible que la Fiscalía prosiguiera su acusación por la violación de estos topes y la consecuente estafa a la nación (dada la reposición de recursos que recibió la campaña samperista), que eran los cargos más sólidos contra los ministros; en consecuencia, la Fiscalía solo pudo mantenerlos vinculados al proceso bajo la acusación de encubrimiento por el polémico delito de enriquecimiento ilícito a favor de terceros. Este hecho condujo a una solución al menos temporal de la situación jurídica de los tres ministros, salvo una conminación que solo los obliga a mantenerse a disposición de las autoridades judiciales. Así, lo que muchos consideraban como un juicio paralelo al del presidente, terminó diluyéndose en el pantanoso terreno de la interpretación jurídica.

### **3.2. RELACIONES COLOMBIA - ESTADOS UNIDOS: UN PELIGROSO REMOLINO**

En las relaciones con Estados Unidos, Colombia está entrando en un remolino muy peligroso que puede generar una situación incierta y costosa para millones de colombianos.

Colombia empieza a padecer las consecuencias derivadas de la descertificación que le impusiera en marzo del presente año el Presidente Clinton. El gobierno estadounidense ha multiplicado y diversificado las presiones y ha intentado aprovechar la crisis de la administración Samper para lograr, en primer lugar, que Colombia actúe acorde con la política de manejo de las drogas ilegales impuesto por Washington. Pero, en segundo lugar, está aprovechando la debilidad de Samper para obtener varias concesiones en otros terrenos.

El gobierno colombiano, por su parte, ha tratado de reaccionar devolviendo amenazas, apelando al nacionalismo y tratando de reducir el deterioro de las relaciones a la coyuntura electoral norteamericana, sin demostrar ninguna capacidad de defensa real para enfrentar la injerencia indebida del gobierno estadounidense.

#### **● Replanteamiento unilateral de las relaciones**

Así, pues, el gobierno de Clinton, a pesar de sus propias inconsistencias en la materia y de los escasos resultados alcanzados, está aprovechando la crisis política colombiana, para buscar imponer de manera unilateral y arbitraria su estrategia global punitiva para el manejo del problema del narcotráfico. Además busca alcanzar concesiones a favor de sus empresas y de su comercio.

Para lograr este propósito ha apelado a presiones, amenazas y medidas agenciadas en particular por el embajador estadounidense en Bogotá. El diplomático norteamericano ha intervenido en los más diversos asuntos internos en términos inamistosos, condenatorios, pugnaces, sin ningún esfuerzo por entender la complejidad de los

problemas colombianos. Su actuación ha sido más propia de un procónsul que de un embajador ante una nación soberana.

Primero, afectaron algunos créditos del Banco Interamericano de Desarrollo y bloquearon compromisos financieros del Banco de Exportación e Importación (Eximbank) para Colombia. Luego han amenazado con suspender el trato preferencial arancelario de la cuota de azúcar y la ley andina de preferencias arancelarias (ATPA) -lo que afectaría sobre todo a la producción colombiana de flores-, el 77% de la cual se exporta a Estados Unidos. Además, han advertido que podrían aplicar sanciones comerciales a través del aumento de aranceles a las importaciones de productos colombianos.

En los últimos días se ha abierto una dura polémica a propósito del deseo de Washington de un acceso indiscriminado para las empresas aéreas estadounidenses. Además de la conflictiva actualización del acuerdo bilateral aéreo, de la mala calificación dada a la seguridad del aeropuerto de Bogotá, Estados Unidos ha amenazado con cancelar los vuelos de Avianca a Nueva York si la Aerocivil colombiana no le reanuda inmediatamente los vuelos a los que American Airlines había renunciado hace algunos años, habiendo tomado su lugar Continental. A pesar de la negativa colombiana basada en reglamentaciones existentes al respecto y en la inexistencia de un potencial de usuarios suficiente para las tres empresas en esa ruta, American Airlines está dispuesta a imponer la liberalización unilateral de Colombia, por la fuerza y con sanciones de su gobierno a empresas colombianas. De hecho se han inmovilizado aviones y cancelado licencias a una aerolínea colombiana de carga.

En los últimos días le cancelaron la visa al embajador de Colombia en México, el ex-Fiscal General de la Nación, Gustavo De Greiff, quien ha sido el principal opositor público a la política estadounidense en el manejo del narcotráfico y quien se ha mostrado partidario de su despenalización. Esta medida estuvo precedida de amenazas similares dirigidas hacia altos funcionarios del Estado y mandos militares, contra políticos e incluso contra el propio Presidente de la República.

El tema de la extradición ha sido la última arma a la que ha apelado Washington para medir el grado de «cooperación» que espera de Bogotá. La Procuradora estadounidense ha pedido la aplicación del tratado de extradición que existe entre los dos países y que, aunque Colombia no lo ha denunciado, tampoco lo puede aplicar por una expresa prohibición constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente de 1991.

Pero las presiones no son sólo para obligar al gobierno colombiano a adaptarse a la política de Washington en el manejo del narcotráfico. En un memorando de 20 puntos enviado al Departamento de Estado, el embajador Myles Frechette plantea que para no aplicar sanciones económicas se le debería exigir a Colombia que se desvincule del acuerdo bananero con la Unión Europea y que acceda a firmar un

pacto bilateral de protección a la propiedad intelectual y a la inversión estadounidense. Este tema ha sido objeto de duras controversias en las discusiones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas entre América Latina y el Caribe con Estados Unidos.

La posición del gobierno estadounidense en general y del embajador en particular, expresa por su forma y por la imposición unilateral de sus medidas una intolerable acción imperial. Acción que está mostrando un evidente quebranto del derecho internacional y constituye una muestra de las nuevas formas de injerencia arbitraria en la posguerra fría para el manejo de asuntos de interés planetario como el fenómeno del narcotráfico, o para el manejo de las diferencias comerciales.

#### ● **Debilidad extrema colombiana**

Ante esta cantidad de amenazas, presiones y medidas, el Gobierno colombiano se limita a reclamar en comunicados nacionalistas que la relación entre los dos países debe basarse sobre la no intervención en asuntos internos, el respeto a las autoridades legítimas y las instancias legales de cada Estado.

Sin ninguna base real de sustentación para su posición, el presidente Samper reacciona amenazando con devolver las sanciones desconociendo que los efectos no serían de similares proporciones. Así, a la amenaza de cancelación de los vuelos de una empresa aérea colombiana a Nueva York responde amenazando con una medida similar de Colombia en contra de las empresas norteamericanas. O le promete una compensación a los exportadores en caso de que los Estados Unidos le impongan sanciones comerciales al país.

Lo cierto es que la falta de credibilidad y legitimidad interna y externa del gobierno de Samper, no fueron restablecidas plenamente con la decisión de la Cámara de Representantes de preclusión de las denuncias en su contra, ya que el país continúa hondamente polarizado entre partidarios y opositores a su mandato. Por eso no tiene la capacidad de hacer valer ante Washington los múltiples esfuerzos nacionales para enfrentar el fenómeno del narcotráfico, que han sido los más importantes alcanzados por el país en toda su historia. Más bien, los ingresos de dinero del cartel de Cali a la campaña liberal ha acrecentado las vulnerabilidades colombianas al respecto.

Por lo demás, la crisis política nacional ha dificultado el aprovechamiento de muchos espacios como la presidencia del Movimiento de No Alineados para avanzar en formas de cooperación que le salgan al paso al unilateralismo arbitrario en el manejo de asuntos de interés planetario, o para rescatar espacios multilaterales de manejo de las prioridades de la agenda internacional.

En esas condiciones el nacionalismo se muestra insuficiente, dado que se han perdido las condiciones básicas para conquistar y mantener un margen autónomo de acción

internacional. Más bien Colombia representa un símbolo de precariedad diplomática, ya que le está permitiendo a Estados Unidos que sus presiones e injerencias rindan frutos mediante una redefinición unilateral de las relaciones. Y aunque estas presiones se han dado en el contexto electoral estadounidense que ha tenido en el tema de las drogas un asunto central, no se reducen a un problema coyuntural. La cuestión de las drogas estará presente en el primer punto de la agenda de Bogotá y Washington durante muchos años.