

PROYECTO AGENDA COLOMBIA-VOL. II

INFRAESTRUCTURA,  
ORDEN PÚBLICO Y  
RELACIONES  
INTERNACIONALES  
DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

CUADERNOS  
FEDESARROLLO

5

**Cuadernos de Fedesarrollo**  
Número cinco





## **Cuadernos de Fedesarrollo**

- 1 La tasa de cambio en Colombia  
*Mauricio Cárdenas S.*
- 2 Los dólares del narcotráfico  
*Roberto Steiner*
- 3 Perspectivas de la industria aseguradora: 1997-2010  
*Natalia Salazar - Sandra Zuluaga*
- 4 Salud, educación y desempleo  
Diagnóstico y recomendaciones  
Proyecto Agenda Colombia I  
*Mauricio Reina, Denisse Yanovich*
- 5 Infraestructura, orden público y relaciones internacionales  
Diagnóstico y recomendaciones  
Proyecto Agenda Colombia II  
*Fedesarrollo y/o documentos elaborados por:  
Mauricio Reina, Denisse Yanovich*

**Proyecto Agenda Colombia Vol. II**

**Infraestructura, orden público  
y relaciones internacionales  
Diagnóstico y recomendaciones**

Documentos elaborados por:

*Mauricio Reina*

*Denisse Yanovich*

Una publicación de Fedesarrollo

Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo, número cinco



• **TERCER MUNDO S.A.** SANTAFÉ DE BOGOTÁ  
TRANSV. 2a. A. No. 67-27, TELS. 2550737 - 2551539, A.A. 4817, FAX 2125976

Diseño de cubierta: Héctor Prado M.,  
Tercer Mundo Editores

Primera edición: octubre de 1998

- © Fedesarrollo
- © Tercer Mundo Editores en coedición con Fedesarrollo

ISBN: 958-601-813-X

Edición, armada electrónica,  
impresión y encuadernación:  
Tercer Mundo Editores

Impreso y hecho en Colombia  
Printed and made in Colombia

# Contenido

CAPÍTULO UNO Infraestructura: diagnóstico y recomendaciones	1
1. Introducción	1
2. Evolución de los sectores de infraestructura	2
3. Telecomunicaciones	5
3.1 Cambios en el sector	9
3.2 La apertura del sector: logros y desafíos	10
3.3 Regulación: cambios y desafíos	17
4. Vías	19
4.1 Evolución institucional del sector	22
4.2 Evolución de la inversión pública en la malla vial	23
4.3 La inversión privada en vías	26
4.4 Reformas pendientes en el sector vial	29
5. Acueductos y alcantarillados	29
5.1 Principales características del sector	30
5.2 Implicaciones sobre la participación privada	34
5.3 Otras características	39
5.4 Consideraciones finales	40
6. Bibliografía	42
CAPÍTULO DOS Orden público: diagnóstico y recomendaciones	43
1. Introducción	43
2. Evolución y naturaleza de la violencia en Colombia	44
3. Negociaciones de paz: ¿hay verdadera voluntad de las partes?	48
3.1 El establecimiento	49
3.2 La subversión	54
3.3 Los grupos paramilitares	58
3.4 El narcotráfico	59
4. Diálogos de paz: antecedentes recientes y enseñanzas	60
5. ¿En qué posición se encuentra cada uno de los grupos?	61
5.1 ELN	62

*vi* *Contenido*

5.2 FARC	63
5.3 Autodefensas	64
5.4 El narcotráfico	64
6. ¿Qué quieren los actores involucrados?	65
6.1 La subversión	65
6.2 Las autodefensas	68
6.3 El narcotráfico	69
6.4 El establecimiento	69
7. Conclusiones y consideraciones finales	70
8. Bibliografía	73
CAPÍTULO TRES Relaciones internacionales: diagnóstico y recomendaciones	75
1. Introducción	75
2. Antecedentes y contexto	76
2.1 Evolución reciente de la política exterior colombiana	76
2.2 Contexto internacional	79
3. Situación actual y lineamientos a seguir	82
3.1 Situación al final de la administración Samper	82
3.2 Lineamientos a seguir	85
4. Agenda prioritaria: análisis y recomendaciones	86
4.1 Narcotráfico	86
4.2 Estrategia de paz	89
4.3 Derechos humanos	91
4.4 Inserción económica	93
4.5 Venezuela	95
4.6 Medio ambiente	96
5. Bibliografía	97



## CAPÍTULO UNO

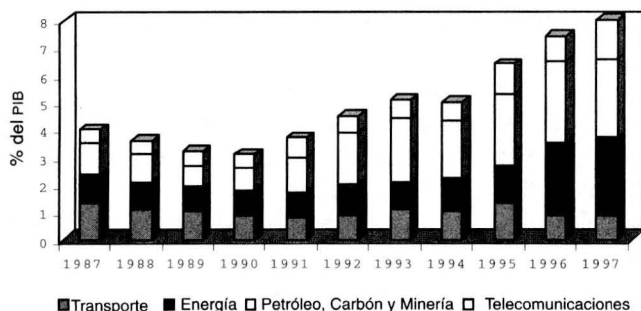
# Infraestructura: diagnóstico y recomendaciones

## 1. Introducción

LA INVERSIÓN en infraestructura económica y de servicios públicos –tanto pública como privada– ha registrado un gran dinamismo en la década de los noventa en Colombia. Esta situación contrasta con la registrada en los años ochenta, cuando la inversión incluso declinó en algunos sectores. Sólo en transporte, energía (sin incluir petróleo) y telecomunicaciones, la inversión pasó de representar 3% del PIB en 1990 a 7,5% en 1997 (gráfico 1). Es importante destacar que 3 de los 4,5 puntos de aumento son atribuibles a la inversión privada.

Este mayor dinamismo en la inversión se explica en gran medida por el cambio en las reglas de juego que implicó la apertura de casi todos los sectores a la competencia y a la participación privada. Otros factores como la aceleración del crecimiento económico en el período 1992-1995 han jugado un papel importante en la evolución de la inversión.

Gráfico 1. Inversión en infraestructura



Fuente: UINF-DNP (1998).

La experiencia al interior de cada uno de los sectores ha sido muy variada. Existen unos muy dinámicos como el de telecomunicaciones y energía, sectores con evolución intermedia como el sector vial y el de aeropuertos, y otros de pésima evolución como el sector de acueducto y alcantarillado y los ferrocarriles. En este contexto, con este

documento se hace un análisis detallado de la experiencia de un sector exitoso, uno de desarrollo intermedio y otro de resultados menos favorables. Para esto se han escogido los sectores de telecomunicaciones, vías y acueducto y alcantarillado.

El trabajo está dividido en cinco partes, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda parte se hace un breve recuento de lo que ha ocurrido en cada uno de los distintos sectores de infraestructura. Las últimas tres partes hacen un análisis más detallado de la experiencia en telecomunicaciones, vías y acueducto y alcantarillado, mostrando tanto las características que han permitido los mayores desarrollos de los sectores como los problemas que quedan por solucionar.

## **2. Evolución de los sectores de infraestructura**

El desarrollo de los diferentes sectores de infraestructura en el país ha sido muy heterogéneo. Existen casos como el de *energía y telecomunicaciones* en los que se han logrado avances significativos. Al tiempo hay sectores en los que los resultados no han sido tan satisfactorios, como son el *sector vial* y de *aeropuertos*, y finalmente otros de pésimo desempeño como el sector de *ferrocarriles* y de *acueductos y alcantarillado*.

En el caso del *sector energético*, el racionamiento de 1992 generó la presión necesaria para cambiar las reglas de juego. En este sector se registran hoy en día los mayores desarrollos institucionales: la regulación es la más avanzada, se ha consolidado un mercado eléctrico, parte importante de los activos de generación se encuentra en manos privadas, se separó la transmisión de la generación y la distribución, y el esquema de subsidios parece estar operando satisfactoriamente. La inversión privada mostró un dinamismo importante, en la primera mitad de los noventa, en un período en que todavía no estaban definidas las nuevas reglas de juego para el sector. Esto fue posible gracias a la introducción de mecanismos como los Power Purchase Agreements (PPA's) donde el gobierno se comprometía a comprar la energía generada por los agentes privados. A partir de 1995, se inició una etapa no muy dinámica de inversiones sin garantías públicas. Como consecuencia del menor dinamismo, el sector público se ha visto obligado a comprometer recursos importantes para el desarrollo de nuevos proyectos de generación.

En el caso de las *telecomunicaciones*, debido a la resistencia de los sindicatos de las empresas involucradas (Telecom y Empresa de Telé-

fonos de Bogotá, entre otras) y de los Concejos municipales a abrir la telefonía local y de larga distancia a la competencia, se decidió primero liberalizar los sectores que menor oposición generaban, empezando con los servicios de valor agregado y la telefonía celular en 1992. A esos primeros servicios le siguieron la telefonía local y la larga distancia y los servicios de televisión. Este proceso ha generado un crecimiento inesperado en la inversión, tanto privada como pública, particularmente en el período 1995-1997. Así mismo ha surgido un gran número de empresas privadas en los sectores mencionados, a pesar de que todavía quedan muchos avances regulatorios por implementar. La experiencia al interior del sector de las telecomunicaciones se analizará en mayor detalle en la tercera sección de este documento.

El desarrollo del *sector vial* ha estado condicionado por la evolución de la inversión privada. Esta inversión ha registrado dos fases, asociadas con las modificaciones que se han producido en los contratos de concesión. En la primera fase los riesgos de las inversiones no estaban adecuadamente distribuidos, pero la existencia de garantías de tráfico provistas por el gobierno permitió que se generara inversión privada en algunas de las vías de mayor tráfico del país, basada en expectativas de financiación mediante peajes. En la segunda fase los contratos están mejor diseñados ya que cuentan con mayor información, lo que ha facilitado la participación privada. Sin embargo, las enormes deficiencias en infraestructura vial han obligado al sector público a comprometer recursos complementarios en grandes volúmenes en aquellas carreteras troncales de bajo tráfico. La transferencia de las responsabilidades de rehabilitación y mantenimiento de las carreteras departamentales a las regiones ha implicado una parálisis de la inversión en ellas ya que los departamentos no cuentan con la capacidad para hacerlo, lo que conlleva un riesgo para el adecuado desarrollo de las redes secundarias y terciarias del país. Tanto los resultados de la primera fase de concesiones como los desafíos de la nueva fase serán analizados en detalle en la cuarta sección de este documento.

Los resultados logrados en esta década en los *desarrollos aeroportuarios* han sido ambiguos. A raíz de la adopción de la política de cielos abiertos en 1990 se dio un aumento importante en el número de aerolíneas que prestan servicios en el país y por consiguiente se generó un aumento significativo en el tráfico aéreo. Para ese entonces la infraestructura aeroportuaria del país se encontraba en pésimo estado y para poder atender el aumento en la demanda era necesario

realizar una serie de inversiones que el Estado no estaba en capacidad de hacer. Ante estas circunstancias, se permitió la participación privada en el sector en dos modalidades: (1) se entregó en concesión el manejo de toda la infraestructura aeroportuaria (ej. Barranquilla y Cartagena), y (2) se entregó en concesión el manejo de una porción de la infraestructura (ej. segunda pista del aeropuerto Eldorado). En el segundo caso los resultados han sido muy positivos. Se logró la construcción de la segunda pista del aeropuerto de Bogotá en un período menor al estipulado en el contrato y se obtuvo un ahorro importante en costos. En el caso de la concesión de la totalidad de los aeropuertos los resultados no han sido satisfactorios. Los concesionarios no han cumplido con las cláusulas establecidas en el contrato, lo que incluso llevó a la anulación del mismo en el caso del aeropuerto de Cartagena.

El sector de *acueductos y alcantarillados*, junto con el sector *ferroviario*, registran el peor desempeño en esta década. A pesar de que se han dado casos exitosos de participación privada, ésta no es una característica generalizada del sector. El limitado dinamismo en la inversión privada ha estado asociado principalmente a los incipientes sistemas de información y desarrollos regulatorios que aumentan los riesgos de la participación privada. Todavía existe gran incertidumbre sobre el estado actual de la red de alcantarillado, de las plantas de tratamiento municipales y sobre la viabilidad del nuevo esquema tarifario. Como consecuencia de esta incertidumbre los agentes privados han preferido marginarse de la participación en el sector hasta tanto no se hayan logrado los ajustes regulatorios necesarios para garantizar la estabilidad de sus inversiones. Los desafíos para lograr una mayor participación de los agentes privados en proyectos de acueductos y alcantarillados se tratarán en detalle en la quinta sección de este documento.

Por último, el sector de *ferrocarriles* ha constituido otra experiencia lamentable. En varias ocasiones se ha tratado de entregar en concesión la operación y el mantenimiento de las tres líneas férreas que existen actualmente en el país. Sin embargo, el deplorable estado en que se encuentra la infraestructura férrea, sumado a la incertidumbre institucional, han implicado el abandono de la operación de la red por parte de los concesionarios. Por tanto, para lograr la participación privada en ferrocarriles es importante que el Estado rehabilite la infraestructura existente.

Dada la experiencia heterogénea en cuanto a los desarrollos de infraestructura en el país, es fundamental entender cuáles han sido

los determinantes tanto de los éxitos como de los fracasos. Para identificar cuáles han sido estos determinantes es importante analizar de manera más detallada la evolución de sectores que representen un caso exitoso, un caso intermedio y un caso mediocre. Con este propósito, para el presente documento se decidió analizar en detalle los sectores de telecomunicaciones, vías y acueductos.

### **3. Telecomunicaciones**

En el contexto de la globalización económica mundial, el sector de las telecomunicaciones se ha convertido en pieza fundamental para lograr mayores niveles de desarrollo y bienestar. Un buen sistema de telecomunicaciones permite hacer las transacciones de manera más eficiente a menores costos. Es así como la internacionalización de la economía ha puesto en evidencia la importancia de las telecomunicaciones en la competitividad del país, la cual supera ampliamente la visión tradicional sobre el sector.

La creciente importancia de las comunicaciones, así como el acelerado cambio tecnológico que ha abierto la posibilidad de desarrollar el sector a un menor costo, han hecho de éste uno de los más dinámicos en la década de los noventa<sup>1</sup>. La inversión tanto pública como privada en el sector se duplicó entre 1990 y 1995, pasando de representar 0,45% del PIB a 1,11% (ver gráfico 2). El mayor dinamismo de la inversión se ha visto reflejado en un aumento significativo en la oferta de servicios. Mientras en 1980 el país tan sólo contaba con 8 líneas telefónicas por cada 100 habitantes, para 1996 esta relación se había duplicado (ver gráfico 3). Igualmente, la penetración de la telefonía celular ha presentado un comportamiento favorable. Mientras en 1994 existían 0,2 usuarios por cada 100 habitantes, para 1996 esta relación había aumentado a 3,2 (ver gráfico 4).

Una porción significativa del aumento en la inversión del sector ha estado asociada a la participación privada a pesar de la resistencia de los sindicatos de las empresas públicas de telecomunicaciones y de los Concejos municipales. En el caso de los sindicatos, éstos se

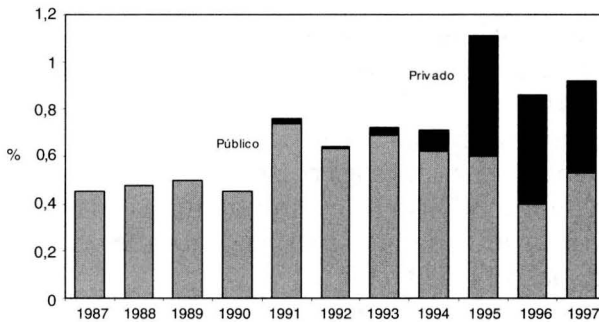
---

1 Los costos de las telecomunicaciones se han reducido como resultado de la introducción de la fibra óptica, que es una tecnología que resulta más barata ya que requiere un menor mantenimiento. Igualmente, la conmutación ha pasado de ser electromagnética a ser electrónica, a través de computadores especializados que funcionan a base de microchips de muy bajo costo.



oponían a la participación privada porque temían por su estabilidad laboral, mientras que los Concejos municipales no querían perder su participación en las rentas de las empresas municipales de telecomunicaciones. Sin embargo, se logró introducir capital privado al sector debido al surgimiento de nuevos productos que son sustitutos cercanos de los que ofrecían hasta entonces las empresas estatales.

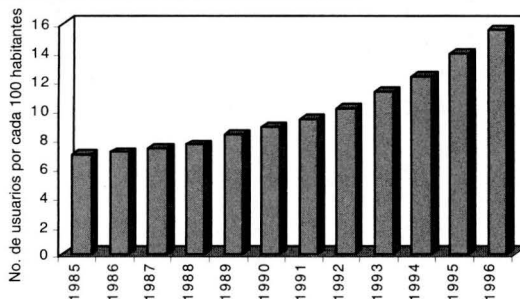
**Gráfico 2. Inversión en telecomunicaciones como % del PIB**



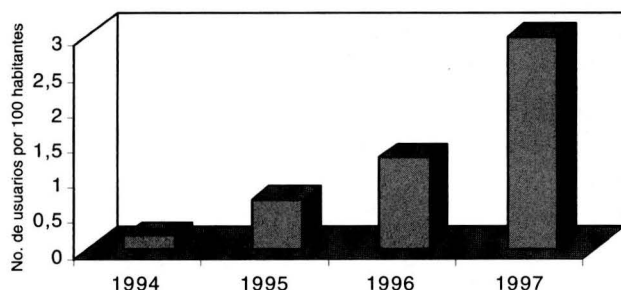
Fuente: UINF-DNP (1998).

En efecto, a comienzos de esta década, los sindicatos del sector y los Concejos municipales se oponían principalmente a la liberalización de la larga distancia nacional e internacional. Para superar esta resistencia se liberalizaron primero los sectores que menor oposición generaban como los servicios de valor agregado y la telefonía celular. Estos servicios no existían en el país y por tanto ni los sindicatos sentían amenazada su estabilidad laboral ni los municipios sus rentas como consecuencia de la participación privada.

**Gráfico 3. Penetración de la telefonía local**



Fuente: UINF-DNP (1997).

**Gráfico 4. Penetración de la telefonía celular**

Fuente: DNP (1997).

No obstante, la entrada de los agentes privados al sector de las telecomunicaciones debilitó la posición monopólica que hasta entonces habían ejercido las empresas estatales. Como consecuencia, a finales de 1997 fue posible liberalizar la telefonía local y la larga distancia.

A pesar de los grandes desarrollos que se han logrado en telecomunicaciones en el país, todavía queda mucho por hacer especialmente en lo que tiene que ver con la regulación del sector de los servicios de larga distancia nacional e internacional. Colombia tiene buenos niveles de cobertura si se le compara con otros países de la región, pero todavía está lejos de tener la cobertura de los países más desarrollados (ver cuadro 1). Además, los servicios de instalación telefónica en el país siguen siendo muy ineficientes. Una muestra de ello es que existe una de las listas de espera por líneas nuevas más extensas del continente y el tiempo de instalación sigue siendo muy alto.

Sin embargo es necesario tener en cuenta que el sector público no está en capacidad de lograr mayores desarrollos en telecomunicaciones debido a las restricciones presupuestales que enfrenta actualmente el Estado. Por tanto, es necesario incentivar la participación de los agentes privados en el negocio de las telecomunicaciones, y para ello es esencial mejorar algunos aspectos de la regulación del sector.

Esta sección del trabajo busca identificar los aspectos regulatorios que deben ser resueltos para lograr mayores desarrollos en el sector de las telecomunicaciones. Con este fin, en la primera parte se hace una breve descripción de los cambios en la naturaleza del sector que han surgido como consecuencia de los nuevos desarrollos tecnológicos de las telecomunicaciones. La segunda parte incluye un recuento del proceso de apertura del sector en el país y una descripción de los logros y desafíos en la telefonía celular, local y de larga distancia. La

Cuadro 1. Estadísticas comparativas para algunos países en telecomunicaciones

	Número de líneas por 1.000 personas 1996	Número de líneas en la ciudad más grande por 1.000 personas 1996	Lista de espera miles 1996	Tiempo de espera años 1996	Costo de llamada local por 3 minutos USD 1996	Costo de llamada a EUA por 3 minutos USD 1996
Argentina	174	224	110,6	0,2	0,1	7,37
Bolivia	47	67	50,1	1,0	n.d.	n.d.
Brasil	96	273	n.d.	n.d.	0,04	4,68
Chile	156	192	72,5	0,3	0,09	2,79
<b>Colombia</b>	<b>118</b>	<b>227</b>	<b>728,0</b>	<b>1,5</b>	<b>0,01</b>	<b>4,12</b>
Ecuador	73	189	60,2	0,7	0,01	8,21
México	95	n.d.	196,9	0,5	0,08	3,01
Perú	60	119	44,8	0,2	0,1	5,76
China	45	140	812,0	0,1	n.d.	n.d.
Corea	19	85	16,4	0,2	n.d.	n.d.
Japón	489	n.d.	n.d.	0,0	0,09	5,1
Singapur	513	513	0,2	0,0	0,03	4,02
Tailandia	70	339	821,6	1,2	0,12	7,39
Alemania	538	558	n.d.	n.d.	0,16	2,87
España	392	440	1,5	0,0	0,1	3,49
Estados Unidos	640	n.d.	n.d.	0,0	0,09	n.d.

Fuente: Banco Mundial (1998).

tercera y última parte hace mención del esquema regulatorio hacia el cual se debería mover el país a la luz de los cambios tecnológicos, para lograr una regulación más eficiente y transparente.

### **3.1 Cambios en el sector**

Para entender la apertura de las telecomunicaciones en el país y los desafíos que existen hacia el futuro, es esencial comprender los cambios que han ocurrido al interior de este sector. En las últimas dos décadas se ha acelerado el cambio técnico en las industrias de telecomunicaciones y computadores. Esto ha tenido enormes implicaciones sobre el desarrollo de la competencia y la estructura de los mercados, sobre las posibilidades de proveer servicio universal y sobre la estructura tarifaria del sector.

Como consecuencia de los desarrollos tecnológicos al interior del sector se han producido cambios importantes en la estructura de costos de la industria que se deberían reflejar en la estructura tarifaria. Hoy en día una mayor proporción de los costos son fijos y corresponden principalmente a la inversión inicial en equipo. Paralelamente, hoy los costos de mantenimiento son más bajos porque mantener la fibra óptica cuesta menos que el cable convencional.

Adicionalmente, con la reducción de los costos y la digitalización de los sistemas, se está produciendo una fusión de la industria de telecomunicaciones con la de tecnologías de la información, conformando una industria que maneja voz, imagen, video y datos de computadora. Esta fusión, que ha recibido el nombre de “convergencia tecnológica”, tiene implicaciones importantes sobre el funcionamiento del sector<sup>2</sup>. La implicación principal es que la convergencia hace posible que se proporcione un “paquete” muy amplio de servicios a los suscriptores a través de la misma infraestructura. Más aún, la con-

---

2 Algunas de las implicaciones más importantes son:

- 1) La separación de los servicios de información y comunicaciones de su infraestructura tradicional. Por ejemplo con la nueva tecnología los servicios de datos y el acceso a Internet pueden proporcionarse a través de líneas telefónicas y la televisión por cable a través de satélite.
- 2) Superposición entre las industrias de transmisión anónima de señales (telefonía) y de transmisión de contenidos (televisión y radio). Debido a esta superposición, por ejemplo, hoy existe la posibilidad de recibir radio a través de Internet (utilizando la red telefónica) y servicios telefónicos a través de TV por cable.

vergencia vuelve obsoletos los modelos existentes de la industria que suponían que las telecomunicaciones son un servicio público provisto mediante una red conformando un monopolio natural. Ahora es posible la competencia tanto entre segmentos de la infraestructura de provisión (competencia intermodal) como al interior de los mismos segmentos (competencia intramodal).

En el pasado se consideraba al sector un monopolio natural porque en la red local convencional el costo marginal de cada nuevo suscriptor declinaba independientemente del número de suscriptores existentes. En la actualidad, sin embargo, la tecnología inalámbrica y la televisión por cable están desafiando esta concepción<sup>3</sup>. En conclusión, hoy en día las telecomunicaciones son un sector que ofrece diversos tipos de productos, con varios mecanismos alternativos de envío de señales, lo que permite la competencia en la provisión del servicio.

Estos cambios en la naturaleza del sector han condicionado la forma como han evolucionado las telecomunicaciones en el país. A raíz del surgimiento de nuevos productos ha sido posible la participación privada y así mismo se ha debilitado el poder monopolístico que ejercían las empresas del Estado sobre las telecomunicaciones del país.

### ***3.2 La apertura del sector: logros y desafíos***

Antes de la apertura económica las telecomunicaciones colombianas constituían un sector de poca penetración, atrasado tecnológicamente, con baja calidad del servicio, deficiencias en la gestión y con demandas represadas, particularmente en las ciudades capitales más importantes<sup>4</sup>. El atraso de las telecomunicaciones en el país era una consecuencia directa de las características monopolísticas de la provi-

---

3 La tecnología inalámbrica es en muchos casos más barata por nuevo suscriptor que la alámbrica. Sus curvas planas de costos hacen posible su provisión competitiva por varios proveedores. De ser considerada un complemento de la telefonía fija convencional, se está convirtiendo cada vez más en un sustituto de ésta.

4 A finales de la década de los ochenta el nivel de penetración del servicio telefónico era bajo, dado que el país tenía aproximadamente 10 teléfonos por cada 100 habitantes. Además, existían demandas represadas que representaban hasta el 23% del número de abonados como era el caso de Bogotá. Igualmente el servicio de las compañías del sector no era muy bueno. A manera de ilustración, en Bogotá el tiempo de espera de las solicitudes de conexión era de 2 años, el tiempo de respuesta a una solicitud de reparación era de 15 días y una línea se dañaba en promedio 4 veces por año.



sión del servicio. La larga distancia nacional e internacional era monopolio de la empresa estatal Telecom, mientras que la telefonía básica era esencialmente monopolio de los gobiernos municipales, en varios casos en asocio con Telecom.

Para enfrentar el atraso del sector, el Gobierno Nacional permitió la participación del sector privado, la cual era posible dados los cambios tecnológicos que disminuyeron los costos de proveer el servicio. El Gobierno Nacional inició el proceso de liberalización de las telecomunicaciones con la Ley 72 de 1989. A esta ley le siguieron una serie de medidas orientadas hacia la mayor liberalización del sector de las telecomunicaciones (ver cuadro 2).

No obstante, el proceso de liberalización ha enfrentado varios obstáculos que tienen su origen en la resistencia de los sindicatos de las empresas del sector y de los Concejos municipales. El caso más reconocido de esta resistencia ha sido el de Telecom. En 1992 se insinuó una privatización de esta empresa, proceso que enfrentó una fuerte oposición de su sindicato, el cual organizó una huelga nacional que fue acompañada del sabotaje de los sistemas de comunicaciones. La gran presión que recayó sobre el gobierno, como consecuencia de la incomunicación del país, retrasó el proceso de privatización y llevó a un cambio en la estrategia de liberalización. Como se mencionó anteriormente, el elemento central de la nueva estrategia fue la privatización de servicios que no existían en el país como el valor agregado y la telefonía celular.

### *3.2.1 Telefonía celular*

En octubre de 1993 se abrió la licitación para la adjudicación de la concesión de telefonía celular. Once firmas se inscribieron y seis fueron seleccionadas para la prestación del servicio. El proceso fue muy exitoso en términos fiscales ya que le permitió al gobierno recibir ingresos en una cuantía mucho mayor que la que se esperaba. Además, la experiencia una vez entregadas las concesiones ha sido muy buena<sup>5</sup>. A finales de 1997 existían ya casi 1.200.000 suscriptores a la telefonía celular en el país, contrastando con los menos de 40.000 que se abonaron en 1994.

---

5 Los operadores de telefonía celular facturaron unos 450 millones de dólares en 1996, con utilidades de unos 95 millones. Si se tiene en cuenta que el monto de inversiones para el período 1995-2000 se calculaba en unos 900 millones de dólares, el nivel de ventas del sector es más que satisfactorio en relación con los requerimientos de inversión.

**Cuadro 2. Evolución de la legislación en el sector de telecomunicaciones**

Decreto / Ley	Año	Contenido
Ley 89	1989	Definió telecomunicaciones como un servicio público que puede ser provisto por el Estado a través de concesionarios
Decreto 1900	1990	Regula la prestación de servicios de telefonía local por parte de concesionarios privados o mixtos en los municipios y departamentos, y delega en la entidad territorial el otorgamiento de la concesión
Decreto 1901	1990	Reestructura el Ministerio de Comunicaciones y le encarga la planeación, regulación y supervisión del sector
Decreto 1794	1991	Estableció la libre prestación de servicios de valor agregado por los particulares
Constitución de 1991		Declaró de propiedad pública el espectro electromagnético, siendo el Estado el que lo maneja y lo controla y permitió que este otorgara concesiones sobre porciones del espectro. También permitió la inversión extranjera en el sector y creó la Superintendencia de Servicios Públicos y encargó al Congreso la elaboración del marco regulatorio para la provisión de los servicios públicos.
Decreto 2122	1992	Creó la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), adscrita al Ministerio de Comunicaciones, y redefinió las funciones del Ministerio de Comunicaciones encargándole la planeación y coordinación del sector.
Ley 37	1993	Permitió la concesión del servicio de telefonía móvil celular que después fue reglamentada con el Decreto 741 de 1993.
Ley 142	1994	Ley de servicios públicos domiciliarios que busca crear competencia en la prestación de los servicios públicos, involucrar al sector privado, permitir el libre acceso a las redes de distribución, y fortalecer actividades regulatorias.
Resolución 086	1997	Resolución por medio de la cual se permite la participación privada en los servicios de larga distancia

A pesar de que el proceso inicial de la concesión fue bastante exitoso, se han producido varios cambios en el contrato que han beneficiado considerablemente a los operadores en detrimento del interés público. En primer lugar, en 1995 se eliminó la obligación de prestar el servicio en municipios de mayores Necesidades Básicas Insatisfe-

chas (NBI)<sup>6</sup>. Las empresas que prestan el servicio de telefonía celular argumentaron que esa no era la tecnología más adecuada para llevar este servicio a las regiones más pobres. Sin embargo, a cambio del retiro de ese compromiso no se les impuso ningún otro tipo de obligación social o contraprestación a la Nación.

En segundo lugar, el contrato obligaba la reversión de los activos del sector privado al Estado, una vez finalizada la concesión. No obstante, esta cláusula se modificó y se estableció que la reversión final del contrato sólo implica la devolución de las frecuencias y no de los equipos. Por otra parte, en enero de 1997 se decidió prorrogar automáticamente por 10 años más el contrato (7 años antes de su vencimiento), ampliando el horizonte hasta el 2014. Para que se les prorrogara el contrato las compañías que ofrecen la tecnología celular argumentaron que se les dificultaba obtener recursos de crédito en el mercado internacional dado que para hacerlo necesitaban demostrar un flujo de caja de largo plazo. Por los 10 años adicionales se cobraron en total US\$130 millones, que según el gobierno equivalían al valor presente de US\$560 millones cobrados en el 2004. La incertidumbre sobre el valor que se debía pagar por los 10 años adicionales de concesión, sumada al hecho de que por esta vía no tenían que competir por el derecho a prestar el servicio, generó incentivos para que todas las empresas prorrogaran su contrato de manera anticipada.

A pesar de que la concesión de la telefonía celular ha constituido un proceso exitoso, existen algunos aspectos que deben ser corregidos. En particular, es importante que el gobierno actúe de manera independiente ante las presiones de las compañías de telefonía celular. La experiencia registrada hasta el presente ha mostrado que la posición del gobierno ha sido muy flexible, en tanto les ha concedido a los operadores de telefonía celular cambios en las reglas del juego que van en detrimento del bienestar de la sociedad.

### *3.2.2 Telefonía local*

A raíz de la introducción de los servicios de telefonía celular en el país, que ha actuado como sustituto del servicio local, se debilitó la posición de los gobiernos locales facilitando la entrada de operadores

---

<sup>6</sup> Uno de los requisitos para la adjudicación de los contratos era la presentación de un plan de expansión del servicio a los municipios con mayores Necesidades Básicas Insatisfechas que se ejecutaría en un término no mayor a 5 años.

privados a este servicio. Como consecuencia, con la Ley 142 de 1994 se eliminaron las barreras a la entrada de nuevos actores a este mercado<sup>7</sup>. De esta forma Colombia se convirtió en uno de los pocos países en el mundo que ha introducido competencia en este nivel, lo que ha llevado a un aumento considerable del número de operadores. Nuevas empresas privadas y mixtas han sido creadas para prestar el servicio de telefonía local<sup>8</sup>.

Como consecuencia, en las principales ciudades colombianas ha aumentado el número de líneas disponibles por habitante (ver gráfico 3). Además, algunas de las empresas municipales han mejorado considerablemente su eficiencia. Por ejemplo, hoy en día en Cali la empresa municipal de teléfonos (Emcali) tarda tan sólo siete días en instalar una línea nueva y tres días en reparar los daños de las líneas. Igualmente, las Empresas Públicas de Medellín (EPM) tardan 20 días en instalar una nueva línea y cuatro en repararla. La clave para esta mejoría en cubrimiento y calidad ha sido la competencia, lo cual ha sido posible por el uso de nuevas tecnologías que resultan comparativamente más baratas, como los sistemas inalámbricos.

A pesar de los logros en este segmento del mercado, el servicio de telefonía local todavía está altamente concentrado. Los operadores de telefonía local de Bogotá (ETB), Medellín (EPM) y Cali (Emcatel) concentraban en 1997 el 54% de las líneas en servicio de todo el país, cifra que asciende a 60,2% del total de las líneas en funcionamiento si se incluyen la EP de Bucaramanga y la ETM de Barranquilla. No obstante, buena parte de los resultados de la mayor competencia del sector todavía están por verse ya que muchos de los operadores no han iniciado actividades. Para garantizar el éxito de este proceso y el buen funcionamiento del mercado existe un tema que es crítico: *la interconexión*.

En un ambiente de competencia en telecomunicaciones, uno de los asuntos más importantes para el desarrollo de la misma es *la inter-*

---

7 La competencia en la telefonía local fue introducida inicialmente con el Decreto 1900 de 1990, que permitió a las administraciones municipales y departamentales conceder licencias a cualquier operador público o privado para la prestación del servicio. Esta iniciativa no tuvo mucho éxito, pues no existía ningún incentivo para que los gobiernos municipales otorgaran estas licencias, en tanto eran a su vez dueños de las empresas operadoras locales.

8 Las nuevas empresas que han entrado al mercado son Capitel y EPM en Bogotá, Metrotel en Barranquilla, Caribel en Cartagena, Avantel en Pereira, Transtel en Palmira, Yumbo y Jamundí, Etell en el departamento del Meta, Teletequendama en Girardot, y ETT y Telecundinamarca en la Sabana de Bogotá.

*conexión* de redes. Si los usuarios de una red determinada no pueden comunicarse con los usuarios de otra red que presta los mismos servicios, los beneficios que debería traer la liberalización no pueden ser percibidos en su totalidad<sup>9</sup>.

Hasta ahora el tema de la interconexión ha mostrado ser un componente muy importante de regulación en lo que va corrido de la liberación del sector, ya que los operadores de telefonía local se han mostrado reacios a proveer la interconexión. A manera de ilustración, Metrotel S.A. sufrió serios inconvenientes de interconexión a la red de la Empresa Municipal de Teléfonos de Barranquilla, mientras Capitel y la ETB mantuvieron un conflicto por la interconexión que la primera había solicitado para iniciar la prestación del servicio en Bogotá. Por lo tanto es esencial contar con una entidad regulatoria que esté en capacidad de detectar y regular oportunamente los problemas de interconexión del sistema.

### 3.2.3 Telefonía de larga distancia

En 1997 se permitió la entrada de agentes privados en el negocio de larga distancia internacional a pesar de la oposición por parte de los sindicatos del sector. Esto fue posible gracias al debilitamiento del poder monopólico de Telecom, empresa que ya no se encontraba en capacidad de incomunicar por completo al país.

Con la Resolución 086 de 1997 de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) se estableció que las licencias para el servicio de telefonía pública básica conmutada de larga distancia tendrán una duración de diez años, prorrogables automáticamente por un período similar. El valor inicial de la licencia es de US\$150 millones y el adjudicatario tiene un año, una vez entregada, para iniciar operaciones<sup>10</sup>. Hasta la fecha se han otorgado dos licencias: la primera se le entregó a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), y la

---

9 La Resolución 35 de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) estableció que si después de 45 días de solicitarse la interconexión las empresas no llegan a un acuerdo directamente, la CRT decidirá los términos y condiciones de la interconexión.

10 Adicionalmente, la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional indicaba que cualquier operador que contara con al menos 150.000 líneas de telefonía básica local y pagara el valor de la licencia, tendría derecho a participar en el negocio de la larga distancia. Sin embargo, esta norma fue declarada inconstitucional, razón por la cual actualmente no existen herramientas para la expedición de licencias adicionales a las ya entregadas.



segunda a Orbitel, empresa constituida por las Empresas Públicas de Medellín (EPM), el Grupo Santo Domingo y el Grupo Sarmiento.

Al igual que en el caso de la telefonía local, es muy pronto para evaluar los beneficios de la participación privada en la provisión de servicios de larga distancia. Sin embargo, se pueden anticipar algunos aspectos críticos de regulación que son esenciales para garantizar el éxito de esa participación. Éstos son la *tasa contable* y el *rebalanceo tarifario*<sup>11</sup>.

Mientras el costo de transmitir una llamada de larga distancia internacional ha caído dramáticamente, la *tasa contable* no ha reflejado esa caída. A manera de ilustración, el valor promedio de una llamada de larga distancia internacional desde Estados Unidos es US\$0,13 el minuto, mientras que la tarifa se mantiene en US\$0,89 el minuto. Esto ha sido posible porque no existía competencia en el sector y el servicio estaba monopolizado por Telecom.

Sin embargo, con la entrada de nuevos operadores de larga distancia internacional se puede prever una caída en las tarifas. Si bien este hecho trae beneficios para la sociedad, la reducción en las tasas contables y en las tarifas de larga distancia internacional puede reducir los ingresos de Telecom, obligando al Estado a entregar mayores recursos a esa empresa. No obstante, el impacto sobre las finanzas de Telecom es difícil de predecir porque depende de la elasticidad de precio de la demanda por este servicio. Es por esto que es necesario evaluar los posibles efectos de la reducción en las tarifas sobre las finanzas de Telecom. De esta forma se permite que el gobierno tome las medidas correctivas necesarias para hacer más eficiente la empresa y de esa manera prevenir el traslado de los costos de su ineficiencia al resto del país.

Para el caso del *rebalanceo tarifario*, existen dos tipos de ajustes que se deben dar en las tarifas del servicio de larga distancia: (1) un ajuste en las tarifas que se cobran a los diferentes *estratos* y (2) un ajuste en los *subsidios cruzados* entre las tarifas de larga distancia internacional y larga distancia nacional.

En el caso de las tarifas que se cobran a los diferentes *estratos*, es necesario que los subsidios se apliquen al costo variable del servicio y

---

11 La tasa contable es el precio por minuto que negocian las empresas de diferentes países por el servicio telefónico de larga distancia internacional. Generalmente los ingresos obtenidos por la aplicación de estas tasas se distribuyen entre las diferentes compañías internacionales en una proporción de 50%-50%.

no sobre los costos fijos (operación y administración). De esta forma el sector es más atractivo para la participación privada, ya que las tarifas permiten que el operador recupere la totalidad de los costos fijos de proveer el servicio. Actualmente en Colombia las tarifas que pagan los estratos más bajos no cubren los costos operativos y de administración de la provisión del servicio. Sin embargo, el proceso de ajuste de las tarifas que se cobran a los diferentes estratos ya se inició y está estipulado que concluya en el año 2001.

Además de lo anterior, en el país existen *subsídios cruzados* entre las tarifas de larga distancia internacional y las de larga distancia nacional. Con la entrada de operadores privados este diferencial se debe eliminar por la misma razón por la cual se deben eliminar los subsidios a los estratos. Por lo tanto, esta nivelación de las tarifas va a tener como consecuencia un encarecimiento de los servicios de larga distancia nacional. Este es un proceso que todavía no se ha iniciado y que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones está en mora de reglamentar.

Sin embargo, los problemas a futuro de la regulación del sector no sólo se limitan a los problemas hasta ahora mencionados (interconexión, tasa contable, nivelación tarifaria). Existen modificaciones importantes que se deben incluir en la estructura regulatoria del sector como consecuencia de los acelerados cambios tecnológicos.

### **3.3 Regulación: cambios y desafíos**

Como ya se mencionó, el cambio que más ha afectado la estructura del sector de las telecomunicaciones ha sido la 'convergencia tecnológica'. La posibilidad de ofrecer diferentes servicios con una misma tecnología y la sustituibilidad entre subsectores o segmentos de mercado, necesariamente obliga a la unión de la regulación de los diferentes sectores de la industria.

La convergencia impulsa a los gobiernos a reducir las barreras a la entrada y a rediseñar el esquema regulatorio para promover la competencia. Esto ocurre porque, dados los cambios tecnológicos, no es posible generar competencia en sólo algunos de los subsectores debido a que por medio de la misma tecnología se pueden ofrecer diferentes servicios. Por tanto, los temas de la interconexión y los subsidios cruzados, que ya fueron mencionados, y el problema de la asignación eficiente del espectro se convierten en ejes fundamentales para el desarrollo del sector.

Los procesos de concesión hoy en día deben enfocarse a la asignación eficiente del espectro y no a la concesión de servicios específicos. Con la revolución tecnológica no tiene sentido dar en concesión servicios específicos como la televisión por cable, porque ese mismo operador puede ofrecer servicios de radio, Internet y teléfono. Por lo tanto se deben entregar secciones del espectro en concesión permitiendo que el operador los utilice para proveer el tipo de servicio que desee.

Adicionalmente, es claro que el esquema institucional de la regulación de las telecomunicaciones en Colombia presenta profundas fallas de concepción, a la luz de los cambios tecnológicos descritos. La convergencia riñe con la existencia de tres organismos que regulan cada uno diferentes subsectores de la industria (televisión, telefonía básica y de larga distancia, telefonía celular), algunos de ellos sustitutos cercanos y/o que pueden ofrecer múltiples productos que traspasan entre sectores (ver cuadro 3).

**Cuadro 3. Multiplicidad de organismos regulatorios**

Organismo regulatorio	Servicios regulados	Funciones regulatorias
Comisión Nacional de Televisión (CNT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TV nacional por cable y por satélite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precios de las concesiones</li> <li>• Contenidos</li> </ul>
Comisión Regulatoria de Telecomunicaciones (CRT)	Servicios públicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Telefonía pública local y larga distancia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de viabilidad empresarial</li> <li>• Tarifas</li> <li>• Cargos por interconexión y acceso a la red</li> </ul>
Ministerio de Comunicaciones	Otros servicios: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Telefonía celular, trunking y PCS</li> <li>• Servicios de valor agregado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión del espectro radio-eléctrico</li> <li>• Precios concesiones</li> <li>• Acceso a redes</li> </ul>

Esta situación conduce a situaciones como las que se presentan actualmente, donde la CRT regula la telefonía básica local, mientras que la telefonía móvil celular y los PCS, que son sustitutos cada vez más cercanos, son regulados por el Ministerio de Comunicaciones. Por otra parte, la regulación de los contenidos de la televisión por parte de la Comisión Nacional de TV se ha vuelto completamente inefectiva, frente al surgimiento de otros medios para transmitir información y contenidos, como la TV por cable, el Internet y la televisión por satélite. En el corto plazo la intersección de los ámbitos de acción de estos tres tipos de entidades regulatorias crecerá conside-

rablemente. Se puede prever desde ya una serie de incongruencias y normas contradictorias emanadas de entes diferentes.

Es así como, a pesar de que el sector de las telecomunicaciones ha sido uno de los más dinámicos, todavía quedan aspectos importantes por solucionar para estimular la participación privada y lograr mayores desarrollos del sector. En esencia, existen aspectos regulatorios como lo son la interconexión de las redes, la nivelación de las tarifas, los procesos de concesión del espectro y la estructura institucional que todavía deben ser afinados para garantizar un mayor dinamismo al interior del sector.

#### 4. Vías

El sector vial del país sufrió una reestructuración institucional importante a comienzos de esta década, al transferirse el manejo de una porción importante de la red de carreteras a los departamentos y municipios. Con la reforma del sector se buscaba volver más eficiente el manejo de la infraestructura de carreteras, para lograr ubicar a Colombia dentro de los estándares internacionales en materia de infraestructura vial<sup>12</sup>.

Antes de las reformas introducidas al sector, la situación de la red vial del país estaba lejos de ser satisfactoria. Al comparar la red vial colombiana con la de países de nivel similar de desarrollo, ésta se ubicaba muy por debajo del promedio. En 1996 Colombia tenía tan sólo 11,9% del total de la red vial pavimentada, cifra inferior a la de países como México y Argentina que tenían 37,4% y 29,1% de la red pavimentada respectivamente (ver cuadro 4 y gráfico 5). La situación relativa del país era aun más preocupante cuando se comparaban los resultados del índice normalizado de carreteras construido por el Banco Mundial<sup>13</sup>. En 1996, Colombia era el país latinoamericano con peores resultados después de Perú con un índice de 41.

---

12 En 1992 se descentralizó el sector vial para lograr mayor eficiencia en el manejo de la infraestructura vial. Estudios llevados a cabo en 42 países en desarrollo demuestran que aquellos en los cuales el mantenimiento vial está descentralizado tienen mejores carreteras. Los países con sistemas viales descentralizados tienen en promedio el 14% de la red vial no pavimentada, mientras que los países con un sistema centralizado presentan en promedio 33% de su red vial sin pavimentar. Además, el mismo estudio encuentra que cuando el manejo de las redes secundarias y terciarias es descentralizado se da una menor acumulación de trabajo (ver DNP, 1997).

13 El índice normalizado de carreteras es la longitud total de las vías de un país comparado con la longitud esperada de vías del mismo país. La longitud esperada depende de la pobla-

La situación de la red vial era aun más crítica para el caso de las redes secundarias y terciarias<sup>14</sup>. En 1992, de los 120.000 kilómetros que tenía la red de carreteras del país, 90.000 km. pertenecían a la red secundaria y terciaria. Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), 32,5% de esas redes se encontraba en mal estado, 42,5% estaba en estado regular, y tan sólo 25% del total se encontraba en buen estado.

**Cuadro 4. Estadísticas comparativas para algunos países en infraestructura vial**

	% de carreteras pavimentadas 1996	Índice normalizado de carreteras* 1996
Argentina	29,1	115
Bolivia	5,5	59
Brasil	9,3	145
Chile	13,8	56
<b>Colombia</b>	<b>11,9</b>	<b>41</b>
Ecuador	13,3	76
México	37,4	106
Perú	10,1	39
Corea	76,1	151
Japón	74,1	77,0
Singapur	97,4	n.d.
Tailandia	97,5	173
Alemania	99,1	n.d.
España	99,0	104
Estados Unidos	60,8	112,0

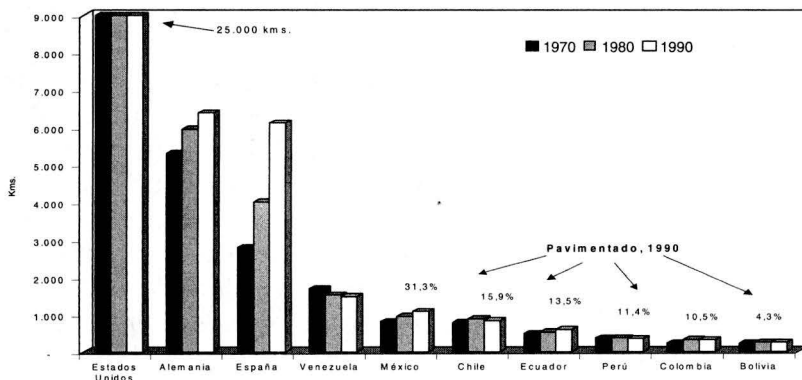
\* El índice normalizado de carreteras es la longitud total de las vías de un país comparado con la longitud esperada de vías del mismo país. La longitud esperada depende de la población, la densidad poblacional, ingreso *per cápita*, la urbanización, y consideraciones regionales. Un índice de 100 implica una longitud normal, y un índice mayor implica que el *stock* de carreteras es mayor al esperado.

Fuente: Banco Mundial (1998).

ción, la densidad poblacional, el ingreso *per cápita*, la urbanización, y consideraciones regionales. Un índice de 100 implica una longitud normal, y un índice mayor implica que el *stock* de carreteras es mayor al esperado.

14 La red secundaria incluye todas las vías que unen cabeceras municipales entre sí y/o son accesos a la red troncal y transversal (o de primer orden). La red terciaria está compuesta por las vías de acceso que unen las cabeceras municipales con sus veredas o unen veredas entre sí.

Gráfico 5. Kilómetros de carretera pavimentada por millón de habitantes



Fuente: Cárdenas y Escobar (1996).

Para dar solución al rezago vial del país, en 1992 se reformó el sistema nacional de vías. La reforma introdujo cambios institucionales importantes al descentralizar las redes secundarias y terciarias, y permitir la participación del sector privado en la construcción, rehabilitación, operación y el mantenimiento de la infraestructura vial del país. Como resultado de estas reformas se han dado avances importantes, especialmente en la red principal, la cual presenta el mayor tráfico relativo. Entre 1992 y 1997 esta red pasó de 21 mil a 27 mil km. y el porcentaje pavimentado aumentó de 35% a 43%. Al mismo tiempo se dieron grandes incrementos en la carga transportada (22 a 87 millones de toneladas) aumento que en su mayor parte se debió al dinamismo en la carga internacional<sup>15</sup>.

No obstante, los resultados de la participación privada en los proyectos de infraestructura vial no han sido los esperados. Los problemas que se han presentado en la concesión de carreteras han estado asociados principalmente al hecho que la mayoría de proyectos se han entregado en concesión sin contar con las condiciones adecuadas para hacerlo. Como consecuencia, en muchos de los proyectos ha habido sobrecostos y atrasos.

Adicionalmente, es importante mencionar que la participación privada por sí sola no soluciona el retraso vial de Colombia. Las concesiones sólo solucionarían el problema de la tercera parte de las vías del país, dado que las otras dos terceras partes no son atractivas para

15 La carga internacional pasó de 206 mil a 2.8 millones de toneladas entre 1992 y 1997.

los agentes privados porque tienen niveles de tráfico muy escasos. Las vías que son atractivas para la participación privada pertenecen en su mayoría a la red primaria.

El propósito de esta sección es señalar los desafíos que existen para ubicar a Colombia dentro de los estándares internacionales de infraestructura vial. Con este propósito se divide esta sección en tres partes. En la primera se hace un análisis de la reestructuración del sector, haciendo una breve mención de los problemas institucionales que aún persisten. En la segunda parte se expone el comportamiento de la inversión pública en la red vial del país y se identifican algunos de los problemas que impiden lograr mayores niveles de eficiencia en el gasto público. Por último, en la tercera parte se hace un breve recuento de la experiencia de la participación privada en el sector, incluyendo algunas recomendaciones orientadas a garantizar futuras participaciones de los agentes privados en la inversión vial.

#### ***4.1 Evolución institucional del sector***

La reforma institucional que se inició en 1992 tuvo dos componentes importantes. En primer lugar, se reestructuraron los entes encargados del manejo de la infraestructura vial del país para lograr mayor eficiencia en el manejo y, en segundo lugar, se transfirieron responsabilidades a los departamentos y municipios. Sin embargo, algunos de los cambios introducidos en la reforma original fueron revertidos y muchas de las responsabilidades no han sido transferidas en su totalidad a las regiones, lo que ha generado una gran confusión en el manejo del sector.

En 1992 se produjeron cambios importantes en la estructura institucional del sector como parte del proceso de descentralización de la infraestructura de carreteras del país. Antes de la reforma, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) y el Fondo Vial Nacional (FVN) eran los encargados del manejo de la red primaria y secundaria. En el caso de la red terciaria, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV) era la institución encargada. Con la reforma se transformó el MOPT en el Ministerio de Transporte (MT), se liquidó el FVN y en su remplazo se creó el Invías, se liquidó el FNCV y se creó el Fondo de Cofinanciación de Vías (FCV). A pesar de que se liquidó el FNCV, una nueva ley ordenó su reestructuración, asignándole la responsabilidad de la construcción, conservación y mantenimiento de la red terciaria hasta tanto los departamentos y municipios demostraran que podían asumir esas funciones.



Además de la reforma institucional, como parte del proceso de descentralización en marzo de 1995 se transfirieron las primeras vías a los departamentos. A través de un convenio suscrito entre el Invías y 24 departamentos, ese año se transfirieron 13.408 km. de la red secundaria de los 26.000 km. que eran responsabilidad del instituto. En el caso de la red terciaria a cargo del FNCV, en 1995 se transfirieron 7.027 km., lo que equivalía a 30,6% del total de la red a cargo de la entidad. La totalidad de la red será transferida una vez los departamentos y municipios restantes muestren su capacidad administrativa.

Con este nuevo esquema el gobierno central participa con el manejo del 13% de la red a través del Invías y el resto queda a cargo de los entes territoriales<sup>16</sup>. Sin embargo, hasta finales de 1997 todavía quedaba 15,5% de la red terciaria por ser transferida a los entes territoriales<sup>17</sup>. A pesar de que el proceso de transición ha sido relativamente exitoso, todavía existen muchas confusiones institucionales que deben ser aclaradas. En primer lugar, no existe claridad sobre quién debe evaluar la gestión de los departamentos para aprobar la transferencia total de la red, ya que en un principio esta facultad era del FNCV, pero ha habido ocasiones en que ha estado a cargo del MT. En segundo lugar, el que no se haya transferido el total de la red terciaria a los territorios ha generado confusión en la inversión en esa red porque quedó dividida institucionalmente entre la red "transferida" y "no transferida" y cada una de estas redes tiene distintas fuentes de financiación<sup>18</sup>.

Además de las indefiniciones institucionales que aún subsisten en el sector, existen otros problemas que impiden lograr mayores niveles de eficiencia de la inversión pública en vías. En las secciones que siguen se identificarán algunos de los problemas que aún subsisten en el sector.

#### ***4.2 Evolución de la inversión pública en la malla vial***

En esta década los recursos destinados al sector vial han aumentado (gráfico 6). Hasta 1990 se invertía en promedio en el sector 1,0%

---

16 Antes de la reforma el gobierno central participaba en el manejo de 48% de la red total del país.

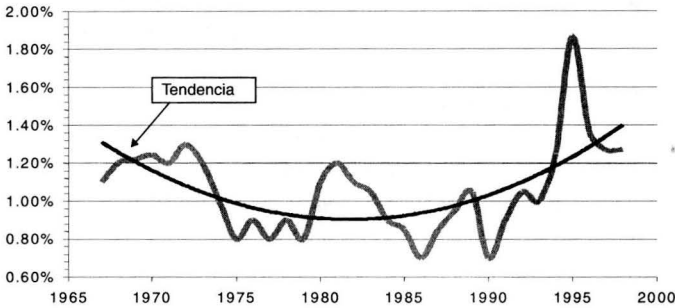
17 DNP (1997).

18 La red terciaria, que ya está en manos de los entes territoriales, se financia con recursos del FCV y del FNR pero no del FNCV, mientras la red terciaria no transferida obtiene financiación con recursos del FNCV y el FNR pero no del FCV.



del PIB y a partir de entonces se ha incrementado a 1,33%. Con estos mayores recursos se han obtenido desarrollos importantes en la red primaria de carreteras. Sin embargo, lo mismo no ha ocurrido para el caso de las redes secundarias y terciarias.

**Gráfico 6. Inversión total en el sector vial como % del PIB**



Fuente: DNP (1997).

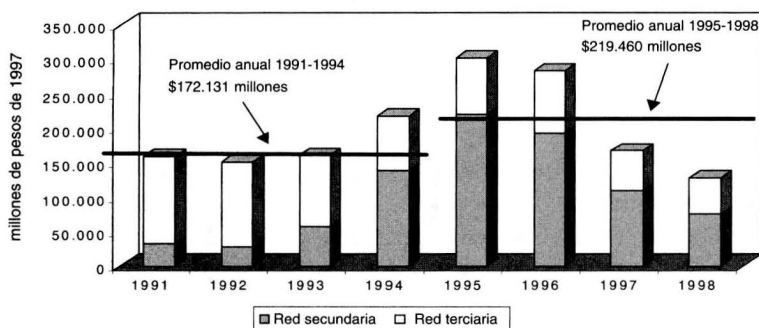
Como consecuencia de las mayores inversiones en el sector, el porcentaje de la red troncal en buen estado pasó de 37% en agosto de 1994 a 73% en junio de 1997. No obstante, la situación de las redes secundaria y terciaria no es tan alentadora a pesar de que han aumentado significativamente los recursos destinados para su mejoramiento (ver gráficos 7 y 8). La red a cargo del FNCV y de los entes territoriales sólo cuenta con 31% de las carreteras en afirmado en buen estado, mientras este porcentaje es sólo 28% para las carreteras en tierra. En el caso de las carreteras a cargo de los entes territoriales, 54% de las pavimentadas están en buen estado mientras tan sólo 18% de las afirmadas y 13% de las que se encuentran en tierra presentan una situación satisfactoria<sup>19</sup>. Sin embargo, no se cuenta con la información necesaria para poder hacer un diagnóstico exacto del sector y evaluar los resultados que se han obtenido con los mayores recursos.

Por lo tanto, para lograr una mayor eficiencia en el gasto público tanto central como territorial, es importante contar con mayor información sobre el estado de las carreteras, capacitar a los entes territoriales en el manejo de la red a su cargo y darle mayor funcionalidad institucional al sector. Específicamente es necesario:

19 DNP (1997).

- Clarificar la forma como se califica la red y la responsabilidad de cada nivel territorial de acuerdo con esa calificación. Invías debería ser el responsable del manejo de la red primaria, los departamentos deberían manejar la red secundaria y los municipios la terciaria.
- Realizar un censo nacional para poder evaluar el estado actual de toda la malla vial nacional.
- Capacitar a los departamentos y municipios en el manejo de la infraestructura vial y en la forma como se deben estructurar los proyectos para permitir la participación privada por concesión.
- Establecer un sistema de evaluación de gestión y resultados de las inversiones a nivel territorial en el sector vial. A partir de esa información crear un sistema de incentivos por medio del cual los departamentos y municipios con mejores resultados de gestión puedan acceder a recursos de cofinanciación.
- Aclarar el papel del FNCV dentro de las instituciones del sector. Las funciones de este fondo podrían ser transferidas a Invías y de esa forma evitar la confusión institucional en el manejo de los recursos.

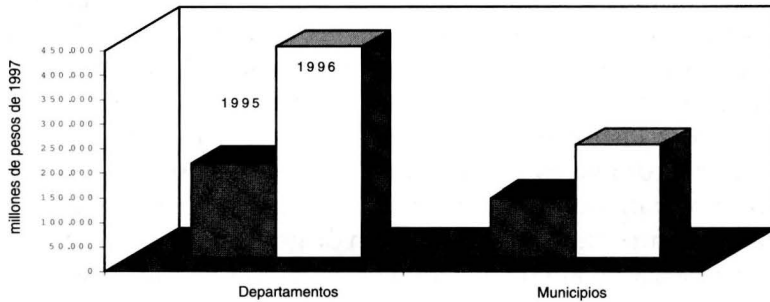
**Gráfico 7. Inversiones del gobierno central en la red vial secundaria y terciaria 1991-1998**



Fuente: DNP (1997).

A pesar de que la inversión pública en el sector vial es indispensable, no se debe ignorar la importancia de la participación privada. Los agentes privados han invertido recursos significativos en infraestructura vial, y es importante que lo sigan haciendo para liberar recursos del sector público. Además, se puede pensar en nuevos esquemas de asociación entre el gobierno y los agentes privados para ampliar la participación de éstos en el sector.

**Gráfico 8. Inversión del gobierno central, los departamentos y los municipios en el sector vial**



Fuente: DNP (1997).

### 4.3 La inversión privada en vías

El sistema de concesiones que empezó a ser aplicado en Colombia en 1994 tuvo en su primera etapa resultados de distinta naturaleza debido a que se presentaron problemas en la ejecución de las obras. Para dar solución a los inconvenientes enfrentados se modificaron los términos de los contratos de concesión, dando inicio a lo que se conoce como la segunda generación de concesiones.

#### 4.3.1 Primera generación de concesiones

En la primera generación de concesiones se firmaron 12 contratos (directamente con el gobierno central o a través de entes territoriales) para la rehabilitación de 1.080 km., la construcción de 229 nuevos kilómetros, y la operación y mantenimiento de 120 kilómetros<sup>20</sup>. A junio de 1997 se habían rehabilitado 753 km. (56% del total) y terminado 80 km. de construcción nueva (16% del total), con inversiones por \$600 mil millones.

La inversión privada no sólo se tradujo en un mayor número de carreteras rehabilitadas y construidas. La participación de los agentes privados en el desarrollo de la red vial también implicó menores tiempos de ejecución y menores costos en relación con los esquemas de

20 Los 12 contratos mencionados aseguran el mantenimiento y la operación de 1.429 kilómetros de carretera en niveles de servicio óptimos durante un período que oscila entre 15 y 20 años, debido a la forma como se estructuraron las concesiones viales.

contratación directa. La única evaluación económica (y social) realizada hasta la fecha, muestra resultados favorables del desempeño de los operadores privados medidos en términos de retrasos en el tiempo de ejecución de las obras, sobrecostos de inversión y ahorros en los costos de operación de los vehículos y en el tiempo de viaje<sup>21</sup>. De acuerdo con información suministrada por el Instituto Nacional de Vías, el sistema de concesiones permitió reducir en 60% los retrasos en ejecución y de 300% a 40% los sobrecostos de los proyectos.

A pesar de que con las concesiones se logró reducir sustancialmente el tiempo de ejecución de los proyectos, seguía existiendo un retraso promedio de 17 meses. Los mayores retrasos se presentaron en la vía Buga-Tuluá-La Paila (32 meses) y Bogotá-Cáqueza-K55 (28 meses). En el primer caso el retraso se debió a demoras en la concertación comunitaria y dificultades en la consecución de financiación para la segunda fase del proyecto (Tuluá-La Paila). En el segundo caso, la demora fue causada por cambios sustanciales en los diseños, los cuales se encontraban a nivel preliminar antes de iniciar la obra, así como problemas con la adquisición de predios y diligenciamiento de licencias ambientales. Estos cambios, además de contribuir al retraso del proyecto, también implicaron aumentos significativos en los costos de ejecución.

A raíz de los problemas mencionados, especialmente en la consecución de los predios y las licencias ambientales, y en los sobrecostos generados por los cambios en el diseño de los proyectos, se inició una segunda generación de concesiones. En esta segunda fase se buscó entregar los proyectos con estudios más completos y con avances importantes en la consecución de predios y licencias ambientales.

#### *4.3.2 Segunda generación de concesiones*

Teniendo en cuenta la experiencia del país en la concesión de carreteras, el gobierno, en cabeza del Ministerio de Transporte, Invías y el Comité de Participación Privada en Infraestructura del Departamento Nacional de Planeación, introdujo cambios sustanciales al proceso de concesión de vías con el fin de garantizar una mayor pro-

---

21 Se ha estimado que las obras dan lugar a un menor consumo de combustible y desgaste de los vehículos, beneficios valorados en \$8.300 millones (de 1997), descontando el pago de peajes. Además, se estimaron en \$5.900 millones los ahorros en tiempos de viaje. Hidalgo (1997).

babilidad de éxito a los procesos de concesión. Entre los cambios que se introdujeron vale la pena resaltar los siguientes:

- Se impuso la necesidad de realizar estudios de fase III previos a la apertura de la licitación, con los cuales se logra disminuir sensiblemente la incertidumbre en los costos de construcción y en la consecución de los predios<sup>22</sup>.
- Se introdujeron estudios de tránsito más completos y complejos, para tener estimaciones de ingresos y de factibilidad financiera más adecuados. De esta forma se reduce el riesgo en el cual estaba incurriendo el Estado al entregar garantías de ingreso mínimo y el agente privado obtiene cifras que le permiten decidir con mayor precisión los niveles de endeudamiento que podría asumir. Adicionalmente dentro de estos estudios se incluyen variables esenciales para determinar el éxito del proyecto, como la disponibilidad a pagar de los usuarios.
- La existencia de estudios más completos para cada proyecto permite adelantar el proceso de evaluación y adquisición de predios, con el fin de que el concesionario cuente con los terrenos necesarios al momento de iniciar los trabajos.
- La aprobación de un proyecto de ley que permite liquidez inmediata al acudir a las garantías de la Nación.

### Los proyectos de segunda generación

Aunque los resultados de las reformas que se han hecho al proceso de concesiones todavía están por verse, ya que el proceso acaba de iniciarse, los inversionistas privados han mostrado interés por invertir en el sector bajo este nuevo esquema. El primer proyecto que se concesionó bajo el nuevo esquema ha sido el del tramo El Vino-Tobía Grande-Puerto Salgar. A la audiencia pública de este proyecto se presentaron cuatro consorcios internacionales, cifra importante en comparación con el promedio de 1,4 participantes en los otros proyectos. Este resultado señala que bajo el nuevo esquema es más atractivo para los agentes privados participar en los desarrollos viales. Así mismo, el que se presenten más participantes a las audiencias aumenta la probabilidad de que el gobierno obtenga la mejor oferta ya que aumenta la competencia por un mismo contrato.

---

22 Se conocen como estudios de Fase III los que presentan los proyectos con toda la información necesaria para iniciar la construcción.

Sin embargo, vale la pena resaltar que, además de los cambios mencionados, este proyecto introdujo una forma novedosa de participación del Estado en asocio con el sector privado. El tramo de El Vino-Tobía Grande-Puerto Salgar que se concesionó no era atractivo, en su totalidad, para el capital privado. Para solucionar este inconveniente se diseñó un esquema por medio del cual el agente privado asume sólo una proporción del costo total del proyecto. De esta forma se le entrega en concesión la carretera al agente que ofrezca participar con una proporción mayor de los costos. En este caso específico el agente privado asumió el 40% de los costos y el sector público el 60% restante. Bajo esta nueva modalidad se logra la participación privada en proyectos que no eran atractivos y por lo tanto se logra un desarrollo de los proyectos de manera más eficiente y se liberan recursos del Estado.

Además del proyecto mencionado, la Subdirección de Concesiones de Inviás tiene actualmente 17 estudios de fase III en ejecución para la rehabilitación de 2.792 kilómetros y la construcción de 1.055 nuevos kilómetros.

#### ***4.4 Reformas pendientes en el sector vial***

A pesar de que se han logrado grandes avances en la descentralización de la estructura vial y en la segunda generación de concesiones, todavía quedan aspectos por refinar. Actualmente los problemas más graves del sector vial son de tipo institucional. Colombia no tiene una comisión de regulación ni un ente que supervise a los actores tanto públicos como privados que participan en el sector vial. A diferencia de los otros sectores de infraestructura del país, la planificación y regulación del desarrollo vial se encuentra al interior del Ministerio de Transporte. En los otros sectores, como el de agua potable y saneamiento básico y telecomunicaciones, existen comisiones de regulación y superintendencias de servicios como instituciones independientes de los ministerios respectivos de su sector. Como consecuencia de este vacío institucional, siendo el Ministerio de Transporte el ejecutor y a la vez el regulador de muchos de los proyectos del sector, existe el riesgo que se tomen decisiones ineficientes o inconvenientes que van en contravía con los intereses del usuario final.

### **5. Acueductos y alcantarillados**

El manejo y la operación del sistema de acueductos y alcantarillados del país, al igual que el del sistema vial, está descentralizado en cabeza de los municipios. Hasta 1987 el sistema era manejado de

manera centralizada y a partir de ese año, como consecuencia de la profunda crisis financiera y operativa al interior del sector, se trasladó toda la infraestructura, la ejecución y la administración de los proyectos a los municipios.

La descentralización del sector afectó el ritmo de financiación de los sistemas de acueducto del país, ya que los municipios no tenían la capacidad para realizar las inversiones necesarias. Adicionalmente, con la descentralización se liquidó el Instituto de Fomento Municipal (Insfopal) el cual se había encargado hasta entonces de la financiación, el diseño y la construcción de los proyectos de agua potable. Como consecuencia, al comienzo de la década de los noventa, los índices de cobertura se encontraban cerca de 7 puntos porcentuales por debajo de los patrones internacionales para países con un grado de desarrollo similar al de Colombia<sup>23</sup>. De otra parte, el sistema resultaba ineficiente ya que presentaba pérdidas de agua de alrededor de 50% y por tanto las empresas presentaban estados financieros deficientes. Adicionalmente, como consecuencia de la descentralización, las entidades territoriales y el Gobierno Nacional se encontraron sin un marco regulatorio claro y adecuado, que les permitiera asumir las nuevas responsabilidades que les habían sido asignadas.

Como consecuencia del estado crítico en el que se encontraba el sistema de acueducto y alcantarillado, y dadas las restricciones fiscales que tenía el país para hacer nuevas inversiones, el gobierno decidió permitir la participación privada en el sector. A partir de la Ley de Servicios Públicos (Ley 142 de 1994) se inició un proceso de reestructuración del sector para enfrentar el atraso regulatorio y de esa forma hacerlo atractivo a la participación de capital privado. Con esta ley se permitió la adopción de formas de propiedad y de gestión diferentes a las tradicionales (mediante la participación privada), manteniendo en los municipios la competencia y responsabilidad política en la prestación de estos servicios. Como se verá más adelante, aunque en el país han ocurrido casos exitosos de participación privada, todavía existen avances importantes por desarrollar para lograr ampliarla.

### ***5.1 Principales características del sector***

Antes de describir cuáles han sido los logros y los desafíos de la participación privada es importante señalar algunas de las caracterís-

---

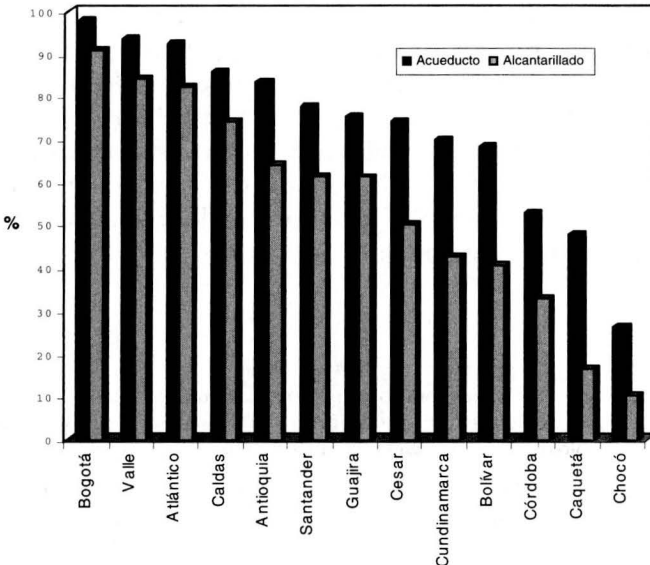
23 Ver Hommes, Montenegro y Roda (1994).

ticas más sobresalientes del sistema de acueducto y alcantarillado colombiano, ya que de éstas depende qué tan atractivo sea este sector para la participación del capital privado.

El sistema colombiano se ha caracterizado por: (1) tener un *bajo nivel de cobertura*, (2) presentar *inequidad entre las regiones*, (3) presentar una *dispersión en la prestación del servicio*, (4) *concentrar los suscriptores en las principales ciudades*, (5) tener una *demandas por servicio principalmente de tipo residencial* y (6) presentar *problemas administrativos y de eficiencia*.

En Colombia cerca de 9 millones de habitantes no cuentan con el servicio de acueducto y 14 millones carecen de alcantarillado. Esto ocurre, a pesar de que la *cobertura de los servicios* de agua potable y saneamiento aumentó rápidamente entre 1985 y 1993, pasando de 58% a 76% en acueducto y de 57% a 64% en alcantarillado. Además, al igual que en el resto de servicios públicos, existe una gran *inequidad en las coberturas regionales* (ver gráfico 9). Mientras que en la Zona Andina la cobertura es superior al promedio nacional, en la Costa Atlántica, en el sur y en el oriente del país las coberturas son más bajas.

**Gráfico 9. Cobertura de acueducto y alcantarillado en 1993**



Fuente: Censo 1993.



Los niveles de cobertura también son muy diferentes para los sectores urbanos y rurales, y existen diferencias al interior del sector urbano. Mientras que en las cuatro ciudades principales (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) la cobertura varía entre 90% y 95% en agua, y 85% y 90% en alcantarillado, en las capitales departamentales y ciudades intermedias la cobertura de acueducto se ubica entre 70% y 80% y la de alcantarillado entre 35% y 75%. Esta situación es más grave en el sector rural donde los porcentajes son 44% y 19% respectivamente.

Además de la inequidad en la cobertura regional, el *sistema de acueductos y alcantarillados es disperso y atomizado*. En la actualidad se estima que existen más de dos mil sistemas de acueducto, a pesar de que sólo hay 1.023 municipios. Entre éstos se destacan 45 por ser de tamaño grande (rango de suscriptores: entre 8.000 y 800.000)<sup>24</sup>. No obstante la atomización de las empresas, la mayoría de los usuarios de los sistemas de acueducto utilizan los seis más grandes (ver cuadro 5). En el país existen 5,5 millones de suscriptores residenciales al servicio de acueducto, de los cuales aproximadamente 2,2 millones (39%) usan los sistemas más grandes, y de los 192.418 usuarios no residenciales (usuarios industriales, comerciales, oficiales y especiales) el 82% pertenece a ese grupo<sup>25</sup>.

Para evaluar la viabilidad de la participación privada en el sector también es importante tener en cuenta la estructura de la demanda por agua en el país. En Colombia, *la demanda por agua potable es básicamente de uso doméstico*, con una participación del 87,6% en el consumo total. La industria y el comercio participan con 9,1% del total de la demanda y las conexiones especiales (provisionales) consumen el 3,3% restante. Además, los estratos 1, 2 y 3 concentran el 76% de la demanda total (gráfico 10). Por lo tanto la mayoría de los usuarios acceden al consumo con tarifas subsidiadas.

---

24 El Ministerio de Desarrollo Económico planea realizar durante 1998 el Censo Sanitario Nacional. Debido a las deficiencias en la información del sector, las cifras presentadas en este documento sólo deben ser utilizadas como indicativas únicamente.

25 En términos de número de suscriptores, las cuatro empresas más grandes son: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla (Triple A) y las subdivisiones de acueducto y alcantarillado de las Empresas Públicas de Medellín (EPM) y de las Empresas Municipales de Cali (Emcali). En conjunto estas empresas prestan el servicio al 30% de la población residencial y al 73% de los suscriptores comerciales e industriales.

**Cuadro 5. Número de suscriptores al servicio de acueducto (1994)**

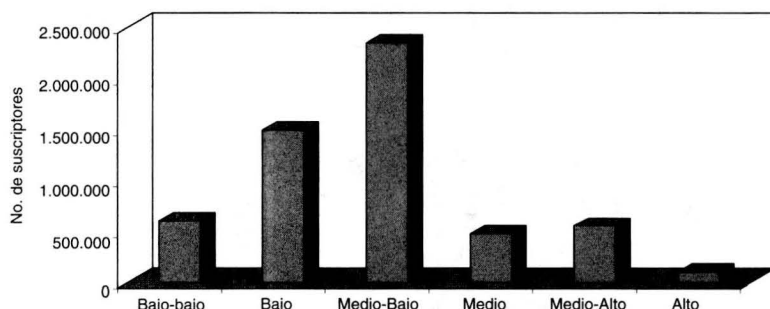
Estrato***	Bogotá E.A.A.B	Cali EMCALI	Medellín E.P.M.	Cartagena	B/manga	B/quilla AAA*	Resto	Total
Res 1	31,728	44,782	11,142	10,647	5,940	28,873	468,977	602,089
Res 2	240,284	100,844	160,560	22,500	42,038	59,517	860,956	1,486,699
Res 3	310,841	85,284	200,992	43,513	79,075	35,275	1,602,377	2,357,357
Res 4	141,484	21,848	89,681	7,978	51,827	14,075	96,544	423,437
Res 5	59,111	47,075	40,109	12,348	5,191	14,023	387,417	565,274
Res 6	25,853	12,444	12,778	8,701	10,823	13,246	25,299	109,144
Residencial	809,301	312,277	515,262	105,687	194,894	165,009	3,441,570	5,544,000
Comercial	50,686	23,357	35,689	3,787	10,311	14,724	31,959	170,513
Industrial			5,022	125	385	1,244	1,309	8,085
Oficial	3,703	1,122	1,346	327	829	562	1,707	9,596
Especial**	1,565		957	72	187	289	1,154	4,224
No residencial	55,954	24,479	43,014	4,311	11,712	16,819	36,129	192,418
Total	865,255	336,756	558,276	109,998	206,606	181,828	3,477,699	5,736,418

Fuente: Craps, 1995.

\* Datos suministrados por la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P.

\*\* Conexiones provisionales.

\*\*\* Bajo el esquema tarifario colombiano, los sectores residenciales se encuentran clasificados según el estrato socioeconómico de sus habitantes de 1 a 6, correspondiendo el nivel más alto a los sectores de mayores ingresos.

**Gráfico 10. Suscriptores residenciales por estrato socioeconómico 1994**

Fuente: CRAP 1995.

También es importante mencionar que la mayoría de las empresas del sector se han caracterizado por presentar graves *problemas administrativos y técnicos*, especialmente en lo que se refiere al nivel de pérdidas, eficiencia, manejo contable y administración operativa y financiera. A manera de ilustración, la continuidad en la prestación del servicio es deficiente, con excepción de las grandes ciudades, dado que tan sólo la mitad de las empresas del país abastecen el servicio en forma continua. En los municipios menores se presta el servicio en promedio el 71% del día, y en los municipios medianos el 72%. Existen casos extremos en los que sólo se presta el servicio unas pocas horas al día. Adicionalmente existen municipios en los cuales no es posible contabilizar el consumo de los suscriptores al sistema, debido a que el promedio de usuarios con medición no supera el 40% en las empresas pequeñas e intermedias.

Por último, además de los problemas ya mencionados, las empresas del sector tienen costos administrativos demasiado altos. El número empleados promedio sobre 1.000 suscriptores es de 12 mientras que la relación internacionalmente aceptada es de 4 a 5 por cada 1.000 suscriptores. Igualmente, las empresas tienen problemas de gestión. En esta área el problema más evidente, excluyendo a Medellín, se genera en el recaudo, puesto que no existe una conciencia clara de percepción del agua como un bien de consumo agotable.

## 5.2 *Implicaciones sobre la participación privada*

La estructura del sistema de acueductos y alcantarillados ofrece aspectos tanto positivos como negativos para la participación priva-

da. Las características positivas más importantes son el enorme potencial que existe para mejorar la gestión simplemente con un manejo eficiente de los recursos, y la posibilidad que existe de ampliar la cobertura a los usuarios que todavía no reciben el servicio.

### 5.2.1 Atractivos para la participación privada

Una de las características más atractivas del sector consiste en que se pueden obtener resultados satisfactorios dándole un mejor manejo a los recursos disponibles. Existe evidencia de que al entregarle el manejo del sistema de acueductos y alcantarillado al sector privado mejora notablemente la gestión. Un ejemplo ilustrativo de esto es el caso del acueducto de Cartagena. En 1995 la Empresa Pública Municipal de Acueducto y Alcantarillado de esa ciudad se constituyó en una sociedad de economía mixta, con participación de 50% del sector privado. En tan sólo un año se logró aumentar el porcentaje de medición del 56% al 72%, los ingresos operacionales de la empresa crecieron un 25% durante los primeros seis meses, y los índices de recaudo pasaron del 50% al 85%<sup>26</sup>. De esta forma, a través de la participación privada se logra transformar empresas sin viabilidad financiera en entidades que pueden acceder a créditos de manera competitiva.

La segunda característica que hace al sector atractivo a la participación privada, es la posibilidad de ampliar la cobertura. Sin embargo, es importante mencionar que esta característica sólo entra a jugar un papel importante en el momento en que se resuelvan algunos de los aspectos que generan incertidumbre para la participación privada, como el marco institucional y el régimen de tarifas y subsidios del sector. Igualmente existen otros aspectos como el estado del sistema de redes de alcantarillado que deben ser aclarados antes que se pueda considerar la participación privada en inversiones que amplíen la cobertura. Por lo tanto, se puede pensar en un esquema de participación privada en dos etapas: una primera etapa de gestión y operación con financiación parcial por parte del sector público, y una vez se hayan ejecutado las inversiones prioritarias se pasaría a una segunda fase bajo la modalidad de concesión<sup>27</sup>.

---

26 Ver Rivera y Piraquive (1997).

27 *Ibid.*

### 5.2.2 Aspectos por solucionar

Además de los aspectos positivos mencionados, existen algunas características del sector que no ofrecen los incentivos necesarios para la participación del capital privado. Entre éstos los más importantes son la *dispersión y atomización* del sistema y los obstáculos para lograr el *rebalanceo de las tarifas* del sector.

Como se mencionó en la sección anterior, en el país existe un sistema *atomizado y disperso* de acueductos y alcantarillados con la presencia de 2.000 empresas, en el que el 40% del consumo total y el 82% del consumo no residencial está concentrado en los 6 sistemas más grandes. Como consecuencia, sólo unos pocos sistemas son atractivos para la participación privada. Las grandes ciudades son las que presentan las condiciones técnicas y financieras necesarias para la vinculación de la iniciativa privada. Sin embargo, es precisamente en estas ciudades donde se presentan las mayores restricciones políticas para su vinculación. Por lo tanto, se podría pensar en entregar paquetes de empresas en concesión conformando un tipo de *holding* regional de acueductos. Para esto se le asignaría al nivel departamental la coordinación del proceso de concesión. De esta forma se lograría la participación de capital privado en empresas que por sí solas no son atractivas para el sector privado y se lograría debilitar las presiones políticas locales que impiden la participación privada, ya que existe evidencia que en las ciudades intermedias hay mayor voluntad política hacia la participación del capital privado<sup>28</sup>.

### Tarifas y subsidios

Uno de los obstáculos más grandes para la participación privada es el esquema de tarifas y subsidios que está vigente en el sector. Si se tiene en cuenta que la demanda del sistema de acueductos y alcantarillado colombiano es principalmente residencial, y dentro de esta categoría son los estratos más pobres los que más agua consumen, el sistema vigente de subsidios cruzados se convierte en un obstáculo para la participación privada. Como consecuencia del complejo sistema de subsidios que existe en el sector, hoy en día las tarifas no reflejan el costo económico de la provisión del servicio de agua potable, y

---

28 *Ibid.*

por lo tanto no es posible recuperar los costos de operación. Aunque se ha intentado establecer una estructura de tarifas en la que los precios reflejen el valor de los recursos y servicios producidos, se han presentado dificultades de tipo político y social que han entorpecido el proceso.

A pesar de que los cambios que se efectuaron con la Ley 142 de 1994 en cuanto a tarifas y subsidios tienen objetivos plausibles, muchos de ellos no son viables políticamente o presentan problemas en su metodología y por tanto no se pueden implementar. Por un lado, los topes máximos a los subsidios probablemente van a entrar en conflicto con las realidades socioeconómicas y tarifarias de las diferentes regiones del país (composición de estratos en cada municipio) y las características intrínsecas de cada uno de los servicios, generando un potencial riesgo de crear déficit estructurales.

Adicionalmente, para ajustarse a la ley, las tarifas actuales deberán incrementarse en forma significativa, puesto que en algunos municipios los estratos bajos están pagando sólo el 10% del costo de administración, operación y mantenimiento. En el ejercicio preliminar realizado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (Craps), se estimaron alzas en el rango de 130% a 725% en los estratos bajos, mientras que las tarifas de los estratos más altos y de usuarios comerciales e industriales deben disminuir en la mayoría de los casos. Dentro del aumento en las tarifas de los estratos bajos está estipulado el ajuste del sistema de subsidios del sector a lo que dicta la Ley 142. Esta ley estipula que los subsidios se deben realizar sobre la porción de la tarifa que recupera el valor de las inversiones para prestar el servicio y no sobre la porción que refleja el costo de administración, operación y mantenimiento. De esta manera, todos los usuarios, incluyendo los estratos más bajos, deben pagar la totalidad de los costos administrativos, operacionales y de mantenimiento.

La ley también definió topes máximos respecto a los subsidios y los sobrecargos que se pueden cobrar por cargo fijo y consumo básico. Los factores de solidaridad y redistribución estipulados son los siguientes: el estrato 1 tendrá un subsidio máximo del 50%, el estrato 2 del 40% y el estrato 3 del 15%. Los estratos 5 y 6 pagarán la tarifa con un recargo del 20% y el estrato 4 pagará el valor estimado del costo medio de suministro.

Sin embargo, el panorama es más desolador si se tiene en cuenta que, aunque se cumpliera cabalmente lo estipulado en la Ley 142 con respecto a los subsidios del sistema tarifario, el sector todavía no sería

atractivo para la participación privada. En primer lugar, la metodología tarifaria utilizada por la Comisión de Regulación de Acueductos y Alcantarillados (CRA) no incluye la estricta aplicación del criterio de eficiencia económica. De acuerdo con este principio las tarifas deberían reflejar los costos eficientes de la provisión de los servicios. Sin embargo, la nueva metodología calcula los costos administrativos y operacionales con base en los registros históricos de las empresas que se han caracterizado por su ineficiencia<sup>29</sup>. Adicionalmente, los sobrecostos que se pueden cobrar a los estratos más altos no alcanzan para cubrir los subsidios que deben entregar las empresas a los estratos más bajos, ya que el estrato 1 puede recibir subsidios hasta del 50% del valor de su consumo, mientras que el mayor costo que recae sobre los estratos 5 y 6 no puede ser mayor del 20%<sup>30</sup>.

Más aún, desde ya se puede prever que la transición a ese esquema no se va a poder lograr en los 5 años establecidos por la ley. En primera instancia la Ley 142 estableció un plazo máximo de transición de dos años que se cumplía en 1996. Sin embargo, ese mismo año fue necesario ampliar el plazo 5 años más hasta el 2001. No obstante, paralelo a la ampliación del plazo de transición se establecieron toques máximos sobre los incrementos anuales por tipo de usuario con los cuales se fijaron aumentos no mayores al 10%, 12% y 15% por año, para los estratos 1, 2 y 3. Si se tiene en cuenta que los ajustes necesarios varían de 130% a 725%, estos toques no permiten lograr el ajuste tarifario incluido en la ley en los 5 años mencionados. Por lo tanto, ante el riesgo tarifario para un agente privado es más conveniente esperar a que se hayan dado todos los ajustes necesarios en las tarifas antes de entrar a participar en el sector.

Por último, con respecto al tema de los subsidios, vale la pena mencionar que el Ministerio de Desarrollo Económico creó unos fondos de solidaridad y redistribución de los ingresos que tienen como objetivo recolectar y redistribuir todos los recursos excedentes captados de los estratos 5 y 6. El manejo de estos fondos es responsabilidad de los Concejos municipales. Esto ha generado escepticismo por parte del sector privado ya que no hay claridad en la forma como se van a manejar estos fondos y existe un alto riesgo de que su manejo se politice.

---

29 *Ibid.*, p. 33.

30 En el período enero-septiembre de 1996, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá entregó subsidios por valor de US\$36 millones y recaudó tan sólo US\$21 millones de sobrecosto aplicado a los estratos 5 y 6. *Ibid.*, p. 30.



### 5.3 Otras características

Además de los factores mencionados existen otros aspectos del sistema de acueductos y alcantarillados que deben ser solucionados para permitir la participación privada. Entre ellos vale la pena mencionar la forma como se ha calculado *la tasa de descuento* para hacer las evaluaciones financieras del sector, *la resistencia laboral de los sindicatos* de las empresas a la participación privada y el gran desconocimiento que existe sobre el *estado actual de los equipos y las redes* que hacen parte del sistema.

*La tasa de descuento* o tasa de remuneración del capital involucrado en la prestación del servicio (tasa de descuento en el cálculo de los costos económicos de los servicios) se reglamentó en un rango entre el 9% y el 14% real. Esta tasa se definió sobre la base del costo promedio ponderado de capital utilizando un modelo de precio de los activos de capital más una tasa de riesgo equivalente a 1%, y suponiendo que la mayoría de la deuda de las empresas del sector se contrae con organismos como Findeter o la banca multilateral<sup>31</sup>.

Si se analiza este cálculo desde el punto de vista de lo que ha ocurrido hasta ahora en el sector, se encuentra que la tasa está varios puntos subestimada. Esta característica surge como consecuencia tanto de una estimación conservadora del costo de capital como de un supuesto equivocado respecto al costo de la deuda del sector<sup>32</sup>. El apalancamiento de los municipios y de las empresas de acueducto y alcantarillado se ha realizado en su mayoría con la banca comercial y no con organismos como Findeter o la banca multilateral que ofrecen préstamos a tasas mucho más bajas<sup>33,34</sup>. Más aún, este aspecto incide

---

31 En el caso de la deuda se asumió que las tasas de interés de los préstamos al sector han sido menores porque corresponden a préstamos de Findeter y de la banca multilateral.

32 El costo de uso de capital se calculó utilizando un coeficiente que equivale al riesgo del mercado, en un sector con riesgos regulatorios, políticos, pérdidas de agua sustanciales y problemas graves de recaudo de cartera, entre otros.

33 Las tasas que ofrecen los bancos comerciales varían entre DTF + 6% u 8%, a diferencia de la tasa de Findeter del DTF + 5%, o la tasa de los organismos multilaterales estimada en 7,5% real.

34 Los municipios están utilizando preferentemente crédito de la banca comercial para complementar los recursos de transferencias, y no créditos de Findeter o de la banca multilateral, que presentan condiciones de plazo y tasas más acordes con las inversiones del sector. La razón para esto es que los bancos comerciales requieren menos trámites que las otras alternativas de financiación, las cuales presentan procesos complejos y largos (entre 6 meses y



sobre el nivel de tarifas del sector ya que en un cálculo de costos medios, la tasa de descuento utilizada define la tarifa. Por consiguiente, esta tasa debe ser revisada cuidadosamente, pues obstaculiza la vinculación del sector privado.

Al igual que en los otros sectores de infraestructura, ha existido *resistencia de los sindicatos* del sector a la introducción de cualquier forma organizativa que ponga en peligro la estabilidad laboral y sus condiciones prestacionales. Este factor, en un sector como el de aguas, representa un problema significativo puesto que estas empresas cuentan con un promedio de 2.000 empleados en las principales ciudades. Para lograr el apoyo político de los Concejos, y de esta forma compensar la oposición sindical, es importante que se perciba la vinculación del sector privado como una fuente adicional de ingresos al municipio, que además no implica un deterioro en la prestación del servicio, ni impide la expansión de la cobertura a los estratos de bajos ingresos.

Además de los aspectos ya mencionados, existe otro factor que aumenta el riesgo del sector para el inversionista privado. Debido al pobre manejo operativo y comercial de los sistemas, la información respecto al *estado actual de la infraestructura* y acerca de los usuarios es deficiente y en algunos casos inexistente. Este aspecto representa un riesgo para el inversionista privado, especialmente en aquellos casos en donde la estructura de vinculación busca responsabilizar al sector privado del mantenimiento y rehabilitación de las redes. Por lo tanto, la forma más fácil para reducir este tipo de riesgos es por medio de la elaboración de una evaluación detallada de cada una de las empresas que hacen parte del sistema de acueductos y alcantarillados nacional.

#### **5.4 Consideraciones finales**

Es evidente que en la actualidad el sector de acueductos y alcantarillados requiere de participación activa de inversionistas privados que puedan ofrecer valor agregado a la gestión operativa y comercial de estos servicios. Los bajos índices de prestación del servicio, sumados a la ineficiencia en los costos operativos y las pérdidas físicas y

---

2 años). Además, las empresas prestadoras del servicio tienen en su mayoría baja calidad crediticia, debido a su situación financiera, como resultado en gran medida de la gestión deficiente y las políticas tarifarias, lo que dificulta aún más la obtención de créditos y por lo tanto las obliga a acceder al crédito de la banca comercial mediante la pignoración de rentas, disminuyendo su capacidad de inversión.

comerciales de agua, hacen que el valor agregado que puede ofrecer un operador experimentado sea considerable. En el sector de acueductos y alcantarillados se puede incrementar significativamente la productividad y eficiencia con montos mínimos de inversión, puesto que la innovación, la capacitación de los recursos humanos y el desarrollo tecnológico, unido al manejo gerencial de las entidades, posibilita la racionalización de la estructura de costos y el mejoramiento de la calidad de los servicios.

El gran atractivo para el sector privado consiste en que con capacidad técnica y administrativa se pueden llegar a manejar los sistemas con niveles de eficiencia muy superiores a los actuales. Sin embargo, el proceso de vinculación privada al sector no ha sido consecuencia de una estrategia planeada y estructurada, sino más bien el resultado del colapso de las empresas públicas. Para lograr una participación más efectiva de los agentes privados es necesario organizar con claridad la forma estructural y regulatoria del sector.

Sin demeritar el enorme esfuerzo realizado en cuanto al nuevo ordenamiento institucional, en la actualidad el sector se encuentra ante un marco regulatorio y tarifario incompleto. El proceso de consolidación de la regulación genera incertidumbre en relación con la metodología tarifaria, tasa de descuento de remuneración al capital, y por lo tanto sobre las tarifas que se pueden cobrar al usuario final. Existe una gran incertidumbre sobre el tiempo necesario para que la 'tarifa al usuario final' refleje los costos de inversión y de capital de trabajo asociados a la prestación del servicio público. Esta situación en general coloca a los inversionistas privados frente a riesgos no sólo regulatorios (incertidumbre respecto a fórmulas tarifarias), sino también los derivados de la insuficiente regulación del sector y de la oposición que ésta pueda enfrentar. Además, la situación en que se encuentran la mayoría de los sistemas y la escasa información sobre el estado de los mismos crea una situación compleja para los inversionistas, que en caso de involucrarse en el sector, deben 'cubrirse' con altas tarifas y/o contraprestaciones para contrarrestar dichos riesgos.

Para salir de este círculo vicioso es necesario crear las condiciones necesarias para la participación privada. El primer paso que se debe dar es contar con un sistema de información detallado sobre el estado actual de los sistemas de acueducto y alcantarillado y de esta manera reducir parte de los riesgos asociados a las inversiones en el sector. En segundo lugar, para lograr la participación privada lo más pronto posible, se puede pensar en un mecanismo de garantías por parte del

Estado de tarifas mínimas para reducir el riesgo tarifario que enfrentan actualmente los inversionistas en el sector. Una vez se logre involucrar a los agentes privados en la gestión de los sistemas de acueductos y alcantarillados, se puede proceder a dar en concesión *holdings* regionales de acueductos.

## 6. Bibliografía

- Alonso, J.C. e I. Fanboim, (1998), "La inversión en infraestructura en la década de los noventa" mimeo preparado para la Cepal, junio.
- , (1998), "Participación privada en proyectos de infraestructura: determinantes de los esquemas contractuales adoptados" mimeo preparado para el BID, abril.
- Cárdenas, M. y A. Escobar, (1995) "Infraestructura y crecimiento departamental, 1950-1994" *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI No. 4.
- Departamento Nacional de Planeación (1997) "Avances del plan de agua" *Documento Conpes* No. 2902, enero.
- , (1997), "Avances del programa de descentralización vial: red secundaria y terciaria" *Documento Conpes* No. 2911, marzo.
- , (1997), "Estrategias para el fortalecimiento de la red secundaria y terciaria de carreteras" *Documento Conpes* No. 2965, noviembre.
- , (1997), "La participación privada en infraestructura" *Documento Conpes* No. 2928, julio.
- , (1997), "La participación privada en agua potable y saneamiento básico" *Documento Conpes* No. 2912, marzo.
- , Unidad de infraestructura y energía (1998), "Telefonía local en Colombia", julio.
- , Unidad de infraestructura y energía (1998), "Series de infraestructura", julio.
- , Unidad de infraestructura y energía (1998), "Infraestructura y energía en Colombia: compendio de cifras y mapas".
- Hombres, R., A. Montenegro y P. Roda (1994), *Una apertura hacia el futuro: balance económico 1990-1994*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fonade y Departamento Nacional de Planeación, septiembre.
- Ministerio de Hacienda, Coinvertir y Corporación Andina de Fomento (1996), *Concesiones en infraestructura*, Bogotá.
- Rivera, D. y G. Piraquive (1997), *Participación privada en Colombia. Oportunidades y desafíos: sector agua potable y saneamiento básico*, Departamento Nacional de Planeación, octubre.

# Orden público: diagnóstico y recomendaciones

### 1. Introducción

EN LA ACTUALIDAD existe un consenso sobre el hecho de que el principal problema que enfrenta Colombia en el presente es la violencia. Si bien el país ha convivido con una inmensa criminalidad y una virtual guerra interna durante varias décadas, los niveles de tolerancia social, política y económica hacia estos flagelos se encuentran cerca del agotamiento. Como se muestra en el presente documento, los costos de la violencia están llegando a niveles tan altos que están poniendo en juego la estabilidad misma del país.

En ese contexto es comprensible la ilusión que han generado en la opinión pública las recientes manifestaciones de las FARC y el ELN a favor de un posible proceso de diálogo. Como se reseña en este trabajo, la conclusión de la guerra interna por la vía de la negociación representaría un aporte monumental para la reducción de las tasas de violencia y criminalidad en el país. Ante esta posibilidad, el gobierno debe evaluar a fondo si están dadas las circunstancias para una paz negociada y, de ser así, qué enseñanzas del pasado deben ser tenidas en cuenta para maximizar la probabilidad de éxito.

El presente trabajo pretende hacer algunas contribuciones en ese propósito. El documento consta de siete secciones, de las cuales la primera es esta introducción. En la segunda se hace una evaluación de las tendencias recientes de la violencia en el país y se formulan algunas hipótesis sobre su naturaleza. La tercera sección se dedica a analizar si existen incentivos para los distintos actores para avanzar en una negociación, mientras la cuarta evalúa los procesos recientes y sus enseñanzas. Las secciones quinta y sexta abordan la situación actual de los distintos actores en conflicto y sus pretensiones, y finalmente la séptima presenta las conclusiones del análisis.

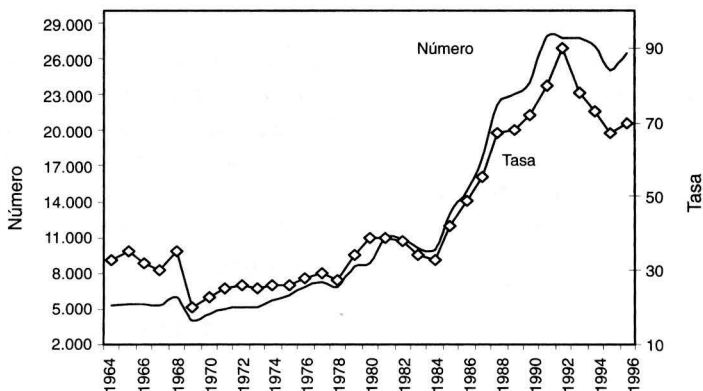
## 2. Evolución y naturaleza de la violencia en Colombia

Colombia es, hoy por hoy, uno de los países más violentos en el escenario internacional. El país registra en la actualidad la segunda tasa de homicidios en América Latina, superado solamente por El Salvador.

Como se observa en el gráfico 1, tanto el número como la tasa de homicidios en Colombia tuvo un vertiginoso aumento en la década de los ochenta, registrando en lo corrido de los noventa una ligera tendencia hacia la baja. No obstante este desempeño reciente, la tasa de homicidios del país –cercana a 70 por cada 100.000 habitantes para 1996– es más de tres veces el promedio latinoamericano, y supera con creces la de países como Brasil y Perú, reconocidos como violentos en el ámbito internacional (gráfico 2). Llama la atención la alarmante tasa de homicidios de El Salvador –superior a 110 por cada 100.000 habitantes para 1995– especialmente cuando ese país adelantó un exitoso proceso de paz entre 1991 y 1992. Esto demuestra que un proceso de paz puede traer consigo un recrudecimiento de la criminalidad como resultado de la desocupación a la que se ven abocados buena parte de los antiguos alzados en armas.

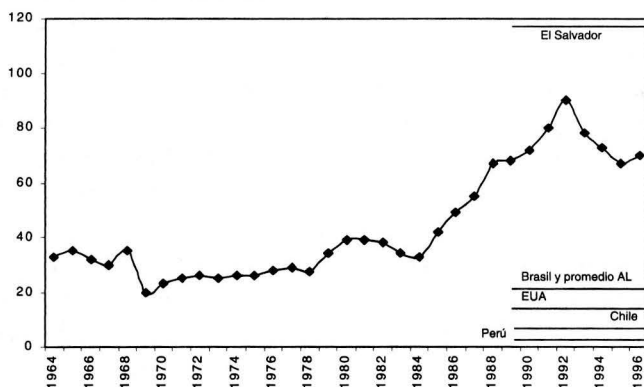
¿Cuál es el origen de tanta violencia en el país? Hay acuerdo entre los especialistas acerca de que no se trata de un fenómeno homogéneo, sino del resultado de la interacción de varios tipos de violencia. En lo que no parece haber acuerdo es en cuáles son las causas dominantes detrás de esas manifestaciones violentas.

**Gráfico 1. Número y tasa de homicidios**



Fuente: DNP (1998).

Gráfico 2. Tasa de homicidios



Fuente: DNP (1998).

En términos generales se pueden identificar tres fuentes principales de violencia en el país<sup>1</sup>. En primer término, la llamada *narcoviencia*, que rodea las actividades ilegales desarrolladas por el narcotráfico, pero que, como se verá más adelante, ha permeado muchas otras esferas de la vida nacional. En segundo término, la *violencia política*, que corresponde a la generada por la subversión y por los grupos paramilitares. En tercer lugar, la llamada *violencia ordinaria*, que abarca todas las expresiones violentas que no corresponden a las primeras dos categorías, y que está íntimamente asociada con la delincuencia común y la resolución de conflictos cotidianos.

Ante tal variedad de violencias, resulta fundamental identificar si hay una dominante que se pueda constituir en caldo de cultivo y amparo de las demás. Las posiciones de los especialistas a este respecto están divididas. Por un lado, la Comisión de Estudios sobre la Violencia –mejor conocida como ‘los violentólogos’– adelantó a mediados de los ochenta un completo estudio sobre las causas de la violencia en el país y concluyó que estaban asociadas principalmente con la delincuencia callejera, que se origina en los bajos niveles de calidad de vida de la población. Según este diagnóstico, la *violencia ordinaria* dominaría sobre las otras dos modalidades mencionadas, y debería ser atacada mediante campañas educativas y preventivas, acompañadas de un mejoramiento global de las condiciones de vida de la población.

1 Ver al respecto Gómez (1998).

Otros especialistas han controvertido más recientemente las conclusiones de *los violentólogos*, dándole una mayor importancia al conflicto armado como causa principal de la violencia en el país. En efecto, autores como Mauricio Rubio o Camilo Echandía han señalado que los mayores niveles de violencia no se relacionan con la pobreza, y que cada vez es más clara la responsabilidad de las organizaciones armadas en el elevado número de homicidios del país<sup>2</sup>. A primera vista las cifras no parecen apoyar esta hipótesis. Un estudio reciente del Departamento Nacional de Planeación muestra que de los cerca de 27.000 homicidios registrados en el país en 1996, sólo 1.495 estarían directamente asociados al conflicto armado<sup>3</sup>. Esta cifra asciende a alrededor de 5% de los asesinatos violentos registrados en ese año, lo que revelaría la importancia marginal de la *violencia política* en el país.

Pero la hipótesis de quienes dan mayor importancia al conflicto armado va más allá de la simple comparación de las cifras. De acuerdo con sus análisis, los mayores índices de violencia se dan en las regiones en las que hay presencia de actores armados que, de una u otra manera, están vinculados con el conflicto. Según Rubio, mientras en 64% de los municipios colombianos hay presencia de guerrilla, grupos paramilitares o narcotráfico, 93% de los homicidios registrados en 1995 tuvieron lugar en esas localidades<sup>4</sup>. De otra parte, Echandía muestra cómo los mayores índices de violencia no se dan en los departamentos más pobres del país, como sugeriría el diagnóstico de *los violentólogos*, sino que corresponden una vez más a las regiones donde hay presencia dominante de uno o varios de los actores armados mencionados (gráfico 3)<sup>5</sup>.

De esta manera, el conflicto armado no sólo tendría efectos directos sobre la violencia en el país –representados por las cifras antes mencionadas de asesinatos ocurridos en batalla– sino que su impacto indirecto sería aún más importante. Según Rubio los municipios más violentos son aquellos donde la ausencia del Estado permitió el sur-

---

2 Ver los artículos relevantes de estos autores en *Coyuntura Social*, noviembre de 1997.

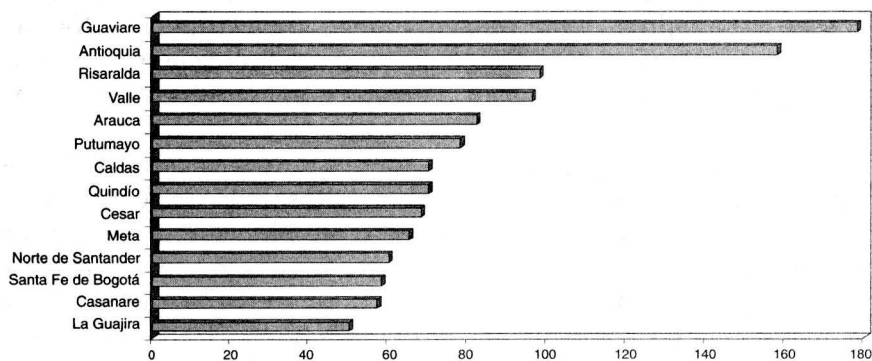
3 La Consejería para la Paz de la Presidencia de la República estima que el conflicto armado en 1996 dejó 277 civiles muertos, 478 víctimas fatales de las Fuerzas Militares y 740 de la guerrilla. Ver Departamento Nacional de Planeación (1998).

4 Ver Rubio (1997a).

5 Ver Echandía (1997).

gimiento y consolidación de los grupos armados que desplazaron las estructuras existentes<sup>6</sup>. De esa manera surgió un 'para-Estado' en el que las reglas del juego son distintas y propician el uso de la violencia como mecanismo para dirimir los conflictos. En este contexto la presencia de grupos armados generaría indirectamente violencia en tanto estaría asociada a un debilitamiento de los mecanismos legales de seguridad, a la inoperancia del sistema de justicia, al ejemplo del éxito en el uso de la fuerza para dirimir las diferencias y a la difusión de la tecnología de la guerra.

**Gráfico 3. Tasa de homicidios por departamentos 1996**



Fuente: Medicina Legal, DNP (1998).

La hipótesis según la cual el conflicto armado tiene más importancia que la criminalidad común como factor generador de violencia cuenta con evidencia adicional a favor. En efecto, las cifras disponibles señalan que los índices de criminalidad no han seguido la misma tendencia de los indicadores de violencia, lo que parece desvirtuar una relación de causalidad entre las dos. Como se observa en el gráfico 1, después de haber registrado un crecimiento sostenido durante los años setenta, la tasa de delitos muestra un comportamiento descendente entre 1982 y 1993, y vuelve a repuntar ligeramente a partir de este último año<sup>7</sup>. Si bien esta cifra puede estar subestimada, en tanto existe una tendencia creciente de la población a no denunciar

6 Ver Rubio (1997a).

7 La tasa de delitos se define como el número de delitos por cada 100.000 habitantes.



los delitos dada la inoperancia del aparato policivo y judicial, en los últimos quince años muestra un comportamiento claramente asimétrico respecto al de la tasa de homicidios.

En suma, si bien no existe evidencia concluyente que apoye la hipótesis de que el conflicto armado sea la principal causa de la violencia en Colombia, cada vez está más claro que la guerra interna tiene enormes efectos indirectos sobre la tasa de homicidios del país. La notable ausencia de la legalidad que impera en las regiones en las que operan los actores armados es un argumento suficientemente persuasivo para sugerir que la búsqueda de la paz política es un instrumento fundamental –si no el más importante– para hacer frente a la violencia generalizada. Desde luego, cualquier esfuerzo de paz debe estar acompañado de acciones tendientes a lograr un mayor fortalecimiento de los sistemas policivo, judicial y penitenciario, así como de campañas formativas que tendrían un mayor efecto en el mediano plazo.

Finalmente, es importante reiterar que la experiencia de El Salvador deja en claro que un proceso de paz exitoso no sólo no reduce las tasas de criminalidad y violencia en el corto plazo, sino que es muy probable que las incremente. En ese sentido, y como se desarrollará más adelante, el diseño de una estrategia efectiva y eficaz de reinserción de los combatientes desmovilizados debe ser parte central de un proceso de diálogo y negociación tendiente hacia la paz.

### **3. Negociaciones de paz: ¿hay verdadera voluntad de las partes?**

Hipotéticamente el conflicto armado interno podría resolverse de dos maneras: por la vía militar o por el camino del diálogo. Sin embargo, alrededor de cinco décadas de enfrentamientos armados sin un ganador en el campo militar parecen señalar que la resolución del conflicto por la fuerza aún no está cerca. Adicionalmente, como se mostrará en profundidad más adelante, los costos de la guerra han sido tan altos para las partes involucradas, que cada vez es más clara la viabilidad del diálogo<sup>8</sup>.

---

8 Buena parte de la población colombiana parece privilegiar la opción del diálogo. Al menos así lo señalan los resultados de la primera vuelta de la elección presidencial, en la cual Harold Bedoya, el único candidato que promovía la opción de la fuerza, obtuvo tan sólo 2% de los votos.

De hecho, en las últimas semanas se han presentado dos acontecimientos que resultan significativos desde la perspectiva de la búsqueda de la paz. Por un lado, pocos días antes de las elecciones presidenciales el entonces candidato Andrés Pastrana se reunió con los mandos de las FARC. Por otra parte, a comienzos del mes de julio el ELN se reunió con representantes de la sociedad civil en Maguncia, Alemania, donde se discutieron aspectos generales de lo que podría ser una eventual Convención Nacional en la que se tratarían los temas más importantes de una posible agenda de paz.

Sin embargo no todas las partes en conflicto parecen tener la misma voluntad de diálogo, o los mismos incentivos para negociar. Si bien no es fácil leer con precisión las motivaciones detrás de las acciones, y menos aún en un conflicto tan complejo como el que tiene lugar en Colombia, sí es posible evaluar en términos generales los incentivos que cada actor pueda tener para negociar en lugar de continuar por la vía armada.

### ***3.1 El establecimiento***

Ninguno de los actores en conflicto es homogéneo, unitario, ni obedece a una racionalidad única. En el caso de 'el establecimiento', entendido como el segmento de la sociedad que detenta el control de las instituciones tradicionales, esas limitaciones son evidentes. Podría afirmarse que los intereses de 'el establecimiento' estarían representados por los del Estado. Sin embargo, la expansión de los actores armados hasta cierto punto ha puesto en tela de juicio la misma legitimidad y representatividad del Estado.

Adicionalmente, hay actores fundamentales de 'el establecimiento' cuya posición e intereses trasciende en muchas ocasiones los del Estado. Entre ellos se cuentan la sociedad civil, la Iglesia, los medios de comunicación, los partidos políticos y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Aunque resulte paradójico, lo cierto es que no es clara la posición de esos y otros actores sobre lo que se podría negociar en un proceso de paz. De hecho, como se reseña en otra parte de este documento, la definición de esas posiciones y su consolidación en una sola es un ejercicio inaplazable que debe ser abordado *antes* de iniciar en firme un proceso de negociación.

En cualquier caso, más allá de la heterogeneidad existente al interior de 'el establecimiento', resulta de mucha utilidad identificar si existen incentivos reales para buscar por la vía de la negociación una salida al conflicto.

## Incentivos sociales y económicos

El primer incentivo es de tipo *social y económico*. Para nadie es un secreto que la guerra interna ha representado un costo invaluable en términos de pérdidas de vidas para los colombianos. La historia reciente del país constituye una verdadera vergüenza para la dignidad humana y bien podría servir de ejemplo para quienes pregonan la descomposición paulatina de la especie.

De igual manera, la resolución del conflicto se ha convertido en un prerrequisito fundamental para el desarrollo económico y social del país. Aunque no abundan las estimaciones sobre el costo económico de la guerra, las que están disponibles dan una clara idea de la magnitud del problema. Según el Departamento Nacional de Planeación los costos brutos del conflicto armado han oscilado en los últimos años entre 1% y 2% del PIB, mientras que los costos netos lo han hecho entre 0,5% y 1,5% del PIB<sup>9</sup>. Se entiende por costos brutos en este contexto aquellos en los que incurren las víctimas de los ilícitos, mientras que los costos netos hacen referencia a las pérdidas macroeconómicas, es decir sólo aquellas que reducen el valor agregado presente o futuro de la economía. Si se agregan los costos imputables a la violencia urbana, se concluye que los costos netos totales de la violencia en Colombia han ascendido en los últimos años a una suma que oscila entre 2,5% y 3,5% del PIB (cuadro 1).

Es importante resaltar que estos cálculos no tienen en cuenta los costos indirectos que se derivan de la violencia, tales como las pérdidas en productividad, la reducción de la inversión, los mayores costos de transacción y la asignación ineficiente de los recursos productivos. Esta omisión cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que en una economía globalizada las fuentes de crecimiento están asociadas a la competitividad relativa que tenga una nación, la cual se ve severamente menguada por esos costos indirectos. De esta manera, no es descabellado pensar que los costos efectivos del conflicto podrían ser aún mayores que los expresados en el cuadro.

Una manera alternativa de aproximarse al costo económico de la violencia en Colombia es a través de cálculos hechos por Fedesarrollo con su modelo de equilibrio general. Según estas estimaciones, si el país lograra reducir en ocho años el índice de homicidios a la mitad —cifra que estaría aún por encima del promedio latinoamericano— la

---

9 Ver DNP, Badel y Trujillo (1998).

**Cuadro 1**

**Costos brutos totales de la violencia urbana y conflicto armado 1991-1996**  
**(miles de millones de pesos de 1995)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
Delitos patrimoniales	324,9	310,1	401,2	521,4	520,1	569,0	2.646,7
Secuestro, robo y Extorsión	228,0	226,8	232,1	364,3	507,7	537,3	2.096,2
Pérdida de vidas	931,0	935,1	926,4	879,2	834,8	873,1	5.379,7
Gasto salud	21,6	21,8	19,0	19,4	19,8	29,7	131,2
Gasto seguridad privada	326,9	382,4	444,4	513,5	590,4	676,1	2.933,7
Exceso gasto militar	662,0	500,9	659,8	279,3	662,1	976,2	3.740,3
Terrorismo	91,6	78,3	33,0	30,6	28,7	58,9	321,0
Total	2.586,1	2.455,5	2.715,8	2.607,7	3.163,6	3.720,2	17.248,9
% PIB	4,30	3,92	4,12	3,73	4,30	4,95	25,32

**Costos netos totales de la violencia urbana y conflicto armado 1991-1996**  
**(miles de millones de pesos de 1995)**

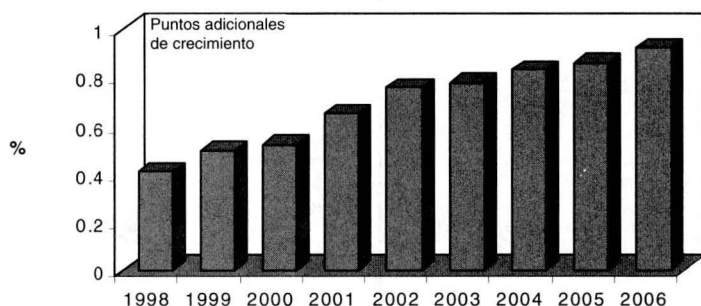
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
Pérdidas de vidas	931	935,1	926,4	879,2	834,8	873,1	5.379,7
Gasto salud	21,6	21,8	19	19,4	19,8	29,7	131,2
Gasto seguridad privada	326,9	382,4	444,4	513,5	590,4	676,1	2.933,7
Exceso gasto militar	662	500,9	659,8	279,3	662,1	976,2	3.740,3
Terrorismo	91,6	78,3	33	30,6	28,7	58,9	321
Total	2.033,1	1.918,6	2.082,5	1.722,0	2.135,8	2.613,9	12.505,9
% PIB	3,38	3,06	3,16	2,47	2,90	3,48	18,45

Fuente: DNP (1998).

tasa de crecimiento del PIB se incrementaría en una fracción que oscila entre 0.5% y 1% por año (gráfico 4)<sup>10</sup>.

Más allá de la precisión relativa de los cálculos mismos, queda claro que existen notables incentivos económicos y sociales para 'el establecimiento' para terminar con el conflicto armado interno.

**Gráfico 4. Crecimiento del PIB con la paz**



Fuente: Fedesarrollo.

### Incentivos militares

Como ya se mencionó, hipotéticamente la guerra interna se podría terminar por la vía de las armas o de la negociación. Sin embargo, la vía militar no parece una opción para 'el establecimiento'.

En los últimos años las Fuerzas Militares han sufrido notables reveses en el conflicto. Las confrontaciones con saldo negativo son cada vez más frecuentes. El caso de la retención de más de sesenta soldados en Las Delicias, registrado en 1996, puso al 'establecimiento' contra la pared. La posterior entrega de los mismos, en junio de 1997, constituyó una verdadera victoria política para las FARC, ya que con ella el gobierno cedía en dos de los principios que más férreamente había rechazado en el pasado: el despeje de la fuerza pública de zonas del territorio nacional y la participación directa de la comunidad internacional en el conflicto. Una situación parecida parece estar en ciernes después de los fracasos de Patascoy, El Billar, La Uribe, Pavarandó, San Carlos, Tibú y Miraflores, tras los cuales la guerrilla

10 Para un análisis más completo de estas simulaciones, ver *Prospectiva Económica*, junio-diciembre de 1997.

mantiene en su poder a 249 soldados y policías. Como si eso fuera poco, las confrontaciones entre las Fuerzas Militares y la subversión son cada vez más frecuentes y tienen lugar cada vez más cerca de los centros políticos y administrativos del país.

Lo más preocupante es que estos reveses han sucedido en una época en la que el gasto militar ha tenido un crecimiento sin precedentes. En efecto, mientras entre 1985 y 1992 el gasto destinado a la fuerza pública tuvo un incremento promedio anual de 4,5%, entre 1993 y 1996 ese aumento fue de 14,7%<sup>11</sup>. De hecho la participación del gasto militar en el PIB pasó de 1,6% a 2,6% entre 1985 y 1996 (cuadro 2)<sup>12</sup>. De esta manera el país está gastando en sus Fuerzas Militares un punto porcentual por encima del promedio latinoamericano.

**Cuadro 2. Comparación gasto militar (%PIB)**

	Colombia	América Latina	Exceso de gasto
1985	1,6	1,9	-0,3
1986	1,5	2	-0,5
1987	1,5	1,8	-0,3
1988	1,8	1,8	0
1989	2	1,7	0,3
1990	2,3	1,7	0,6
1991	2,6	1,5	1,1
1992	2,3	1,5	0,8
1993	2,5	1,5	1
1994	1,8	1,4	0,4
1995	2,6	1,7	0,9

Fuente: DNP (1998).

Es importante resaltar que buena parte de estos incrementos de gasto no han ido a fortalecer la capacidad de lucha de los militares, lo que contribuiría en parte a explicar los descalabros recientes. En efecto, los militares han sido objeto de un tratamiento preferencial que se refleja en hechos tales como que el pasivo pensional de las Fuerzas Militares es hoy el mayor de cualquier institución en Colombia. Así

11 Ver informe de la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas.

12 Ver DNP, Badel y Trujillo (1998).

mismo cabe destacar que los militares fueron excluidos del régimen de salud y pensiones previsto por la Ley 100, situación que se traduce en mayores beneficios y en un comportamiento no solidario con el resto de la población.

De esta manera, a pesar del notable incremento que ha registrado el gasto militar en los últimos años, el número de efectivos con que cuenta el Estado para hacer frente a la subversión es claramente insuficiente. Según datos presentados por el comandante de las Fuerzas Militares, general Manuel José Bonett, a la Cámara de Representantes en mayo pasado, de los 118.328 soldados con que cuentan las Fuerzas Militares en la actualidad, sólo 32.862 están disponibles para el combate. El resto se distribuyen entre bachilleres no combatientes, y soldados a cargo de la protección de la infraestructura y las fronteras. De esta manera las Fuerzas Militares se encuentran en una relación de alrededor de 2,5 a 1 respecto a la subversión, cifra claramente insuficiente en un conflicto de esta naturaleza según estándares internacionales<sup>13</sup>.

Todas estas cifras revelan la baja probabilidad que existe de que se dé un triunfo militar sobre la subversión. Esta situación se hace aún más delicada si se tiene en cuenta que las restricciones de carácter fiscal limitan severamente la capacidad del país de hacer un esfuerzo adicional al que ya ha hecho en el campo del gasto militar.

### 3.2 *La subversión*

Como en el caso del 'establecimiento', en el de la guerrilla tampoco se puede hablar de un actor unitario con intereses homogéneos. Las principales diferencias afloran al considerar el origen diverso y la ideología disímil de los tres grupos principales. Mientras las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) tuvieron su origen en las luchas agrarias de los años cuarenta, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) surgió como resultado de la Revolución Cubana en los sesenta y el Ejército Popular de Liberación (EPL) como eco de la llamada línea Pekín.

A pesar de esas diferencias, existen circunstancias comunes a los tres grupos subversivos que permiten evaluar hasta qué punto tienen verdaderos incentivos para optar por una salida negociada al conflicto.

---

13 Como se mencionará más adelante, se estima que la guerrilla cuenta en la actualidad con alrededor de 14.000 hombres.

Desde el punto de vista militar y económico, la guerrilla está más sólida que nunca. Los mismos episodios que se han convertido en serios reveses para las Fuerzas Militares han sido indudables victorias para la subversión. Hoy en día los alzados en armas se dan el lujo de atacar las bases militares, mantener más de doscientos soldados y policías retenidos y avanzar hacia los centros políticos y administrativos y las grandes ciudades. De otra parte, su pie de fuerza ha venido aumentando sostenidamente, así como sus ingresos económicos (cuadros 3 y 4). Los estimativos de la Consejería para la Defensa y la Seguridad Nacional de la Presidencia de la República señalan que en 1996 la subversión contaba con más de 12.000 hombres y con ingresos superiores a 1,1 billones de pesos. De esta manera, mientras en 1995 el producto *per cápita* de un colombiano promedio ascendía a 1.800 dólares y el presupuesto por soldado de las Fuerzas Militares a 900 dólares, el ingreso por guerrillero de la subversión fue de más de 70.000 dólares.

¿Quiere decir esto que la subversión está cada vez más cerca de una victoria militar? De ser así las esperanzas que hoy se ciernen sobre un posible proceso de paz serían totalmente vanas. Sin embargo existen algunas razones para pensar que la opción militar le podría resultar demasiado costosa a la guerrilla.

**Cuadro 3. Ingresos de la guerrilla por actividad 1991-1996 (miles de millones de pesos de 1995)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
Narcotráfico	154,4	157,9	195,4	219,2	238,0	685,4	1.650,2
Robo y extorsión	100,5	102,4	126,9	168,9	214,0	272,6	985,3
Secuestro	67,3	68,2	60,1	144,5	250,2	197,9	788,2
Producto inversión	nd	nd	30,1	84,7	nd	nd	114,8
Desvío de recursos	15,0	15,3	21,8	21,8	23,0	nd	96,9
Otros	11,5	11,6	nd	nd	nd	nd	23,1
Total	348,8	355,3	434,2	639,1	725,2	1.155,9	3.658,5
% PIB	0,58	0,57	0,66	0,92	0,99	1,54	5,25

Fuente: DNP (1998)

Por un lado, la subversión ha sufrido importantes reveses militares a manos de los *grupos paramilitares*. Para nadie es un secreto que la guerrilla ha cedido un territorio muy importante en la costa norte del país ante los sangrientos embates de los grupos paramilitares. De esta



manera, los grupos armados de derecha habrían consolidado su poder en Córdoba, Urabá, el Magdalena Medio y la zona esmeraldífera. Algunos analistas especializados incluso afirman que los paramilitares estarían buscando avanzar hacia el sur, procurando replegar a la guerrilla a sus zonas de influencia histórica<sup>14</sup>. Una prueba del debilitamiento relativo de la guerrilla sería el hecho de que mientras la subversión esperaba sabotear las elecciones del 28 de octubre de 1997 en 600 municipios, el proceso electoral sólo se vio afectado en 88 municipios<sup>15</sup>.

**Cuadro 4. Ingreso *per cápita* de la guerrilla (millones de pesos de 1995)**

	Ingresos guerrillas	Número de hombres	Ingreso per cápita
1991	348.756	7.400	47,1
1992	355.326	7.885	45,1
1993	434.247	8.821	49,2
1994	639.114	9.676	66,1
1995	725.200	10.501	69,1
1996	1.155.878	12.400	93,2

Fuente: DNP (1998).

De otra parte, la subversión podría estar perdiendo *apoyo entre la población civil*. Mientras en el pasado la subversión operaba en sus zonas de influencia como un para-Estado, que proporcionaba seguridad y proyección a cambio de apoyo, en los años recientes la población civil se ha convertido en víctima inocente de la creciente confrontación entre los subversivos y los paramilitares. De esta manera, el hastío de la población ha ido creciendo de la mano del aumento de las masacres indiscriminadas de lado y lado, lo que estaría vulnerando la aparente simbiosis que tradicionalmente mantenían los alzados en armas con los habitantes de sus zonas de influencia.

Finalmente, el *cambiante escenario internacional* también podría estar operando como factor disuasivo para la subversión. En tanto en el pasado la guerra doméstica era un problema que sólo afectaba y preo-

14 Este es el punto de vista de expertos como Alfredo Rangel y Gonzalo de Francisco, manifestado en diversos artículos de prensa.

15 Ver 'El nuevo mapa de la guerra', por Gonzalo de Francisco en el diario *El Tiempo*, 4 de enero de 1998.

cupaba a los colombianos, en los años recientes el conflicto ha empezado a tener repercusiones regionales, con la consecuente voz de alerta para los países vecinos y, por supuesto, para el gobierno de Estados Unidos.

Varios hechos evidencian esta situación. En octubre de 1997, el Departamento de Estado de Estados Unidos incluyó en la lista de las agrupaciones terroristas más peligrosas del mundo a las FARC y al ELN, al lado del IRA, la ETA, Sendero Luminoso y la organización fundamentalista islámica Hamas. Meses más tarde, en declaraciones al Congreso de su país el general Charles Wilhelm, comandante del Comando Sur del Ejército de Estados Unidos, señaló que Colombia es el país más amenazado en el área de responsabilidad del Comando a su cargo. Wilhelm agregó que Cuba ya no era una amenaza estratégica para América Latina, mientras que Colombia ahora constituye un serio riesgo regional para Panamá, Ecuador, Venezuela y sus demás vecinos.

El cambio de énfasis del gobierno de Estados Unidos en la agenda bilateral, del narcotráfico hacia la subversión, es evidente. Cuando se anunció la certificación por seguridad nacional para Colombia el 26 de febrero pasado, la secretaria de Estado Madeleine Albright hizo explícita referencia al tema guerrillero y a la necesidad de combatir la subversión y el narcotráfico en Colombia. En igual sentido se pronunció el 19 de marzo el embajador Curtis Kamman en su presentación de credenciales ante el presidente Samper. El cambio de posición también se tradujo en acciones. Después de ocho años de congelamiento, a fines de marzo Estados Unidos reactivó la ayuda al Ejército colombiano.

No es fácil inferir el alcance que pueda tener este cambio de posición del gobierno estadounidense. Lo que queda claro es que Washington está agitando cada vez con mayor fuerza el argumento de que el conflicto interno de Colombia constituye una amenaza para la región, con el consecuente eco que esta posición tiene en los países vecinos. Esta situación plantea nuevos riesgos y amenazas que no deben ser soslayados por la subversión. No hay que olvidar que, tras la caída del muro de Berlín, muchos conflictos en el mundo han sido resueltos con el liderazgo de Estados Unidos y la participación decidida de países de la correspondiente región. Tal ha sido el caso de Bosnia, Camboya, Zaire, Israel y Palestina. De esta manera, el entorno internacional se ha ido convirtiendo en un nuevo ingrediente disuasivo para las aspiraciones de la subversión de mantener la vía militar como único camino para transformar el país.

No es claro hasta qué punto los tres factores enunciados puedan contrarrestar la fortaleza que presenta actualmente la guerrilla. Lo cierto es que el gobierno debe tener en cuenta que está frente a un actor que atraviesa su mejor momento económico y militar, lo cual pone en tela de juicio la solidez de su voluntad de diálogo.

### **3.3 Los grupos paramilitares**

Los llamados grupos paramilitares abarcan una amplia gama de actores no estatales que han reaccionado contra la subversión a través de las armas. Aunque no existe información detallada sobre sus características, es bastante improbable que tengan homogeneidad plena y unidad absoluta de criterio, dado su origen diverso. Sin embargo, existe un movimiento relativamente articulado y con una cabeza visible que aparentemente cuenta con considerable representatividad: las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), lideradas por Carlos Castaño.

Según Castaño las autodefensas quieren negociar<sup>16</sup>. El máximo líder ha señalado que si prosperan los diálogos de paz en Colombia, tarde o temprano ellos deben ser integrados a la mesa de negociación. Sin embargo, sus verdaderos incentivos para negociar no están del todo claros. Si bien las autodefensas surgieron como una respuesta a la avanzada guerrillera, Castaño afirma que sus aspiraciones trascienden la desmovilización de los grupos subversivos y abarcan una agenda política. En particular, el líder ha afirmado que su organización tendría propuestas en relación con la corrupción y la ineficiencia estatal<sup>17</sup>.

De hecho, las Autodefensas Unidas de Colombia lograron persuadir en el mes de julio pasado a miembros del Consejo Nacional de Paz, para suscribir un acuerdo en el que estos últimos le reconocen a los paramilitares un estatus político que siempre les había sido negado. Este hecho se cristalizó en la llamada Declaración del Nudo de Paramillo, en la que los miembros del Consejo se comprometieron a propiciar una agenda de negociación entre el gobierno y las Autodefensas que incluyera temas políticos.

De esta manera los grupos paramilitares –o las AUC, su vocero organizado– han pasado de ser un problema adicional de orden públi-

---

16 Ver entrevista en el diario *El Tiempo*, 28 de junio de 1998.

17 Ver más adelante en este documento las propuestas concretas de las autodefensas para un potencial diálogo.

co a convertirse en un poderoso grupo con propósitos políticos. Y se trata justamente del grupo que ha logrado hacer lo que las Fuerzas Militares no han hecho: desplazar a las guerrillas de zonas en las cuales en otra época fueron poderes inamovibles. De esta manera, no es fácil afirmar que un actor tan poderoso militarmente y con una agenda política en ciernes tenga fuertes incentivos para el diálogo.

### **3.4 El narcotráfico**

Como es bien sabido, el narcotráfico ha sido un actor fundamental en la generación de violencia en Colombia en las últimas dos décadas. Las guerras de los carteles y el narcoterrorismo dejaron una huella indeleble en la historia reciente del país.

Aunque los momentos más álgidos de la narcoviolenencia parecen haber quedado atrás, el tráfico de drogas ilegales sigue siendo un elemento crítico en el conflicto interno. En efecto, el narcotráfico cumple el doble papel de ser fuente de recursos para el conflicto y beneficiario directo del desorden y la inestabilidad que él genera. Para nadie es un secreto que una parte importante de los ingresos de la subversión provienen del tráfico de drogas ilegales. Según las autoridades entre 1991 y 1996 la guerrilla obtuvo más de 45% de sus recursos del narcotráfico<sup>18</sup>. Y si bien en los últimos meses se ha relativizado la idea de que los guerrilleros estén participando directamente en el cultivo y el transporte de narcóticos, lo cierto es que el simple 'gramaje', o retribución económica a cambio de protección, ha jugado un papel fundamental en su fortalecimiento en los últimos años<sup>19</sup>.

La situación de los grupos paramilitares respecto al narcotráfico tampoco es muy alentadora. Por un lado, es bien sabido que diversos capos de la mafia local se encontraban entre los principales promotores de este tipo de grupos en años pasados. Por otro lado, algunos especialistas afirman que la actual ofensiva de los paramilitares hacia el sur del país tendría como objeto disputarle a la guerrilla una actividad tan rentable como la protección de los cultivos ilegales. De cualquier manera, es claro que el narcotráfico tiene un inmenso poder generador de violen-

---

18 Ver Departamento Nacional de Planeación, Badel y Trujillo (1998).

19 Como se verá más adelante, sobre el tema del narcotráfico existe una diferencia importante entre las FARC y el ELN. Mientras este último ha manifestado que esta actividad es a todas luces inaceptable desde el punto de vista ético, existe un relativo consenso en el sentido en que el primero es el que más se ha lucrado del negocio.

cia, bien sea directamente, mediante sus propias acciones, o indirectamente, a través de sus vínculos con la guerrilla y los paramilitares.

También está claro que el actor que más se beneficia de la irregularidad endémica que emana de la guerra en el país es el narcotráfico. De hecho, características del conflicto armado, tales como la existencia de poderes paraestatales en amplias zonas del país o el uso de la violencia como instrumento de poder local, han sido repetidamente identificadas por los expertos como fuentes principales de la ventaja comparativa de Colombia en el negocio de las drogas ilegales<sup>20</sup>.

De esta manera, las conclusiones sobre el papel del narcotráfico en el conflicto no son nada alentadoras. Se trata de uno de los actores con mayor potencial generador de violencia y del único que claramente no tiene ningún incentivo para que prosperen conversaciones de paz. De hecho esta es la mayor diferencia que existe entre el conflicto colombiano y los de El Salvador o Guatemala. Como se reiterará más adelante, el gobierno y 'el establecimiento' deben tener muy presente esta situación para evitar que el entusiasmo que se ha despertado alrededor de la opción de la paz se convierta en una profunda frustración.

#### **4. Diálogos de paz: antecedentes recientes y enseñanzas**

Entre 1989 y 1994 se adelantaron procesos de diálogo con seis grupos al margen de la ley: el M-19, el EPL, el PRT, el Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista (CRS) y las Milicias Populares. Como resultado de esos procesos se desmovilizaron cerca de 6.000 hombres alzados en armas.

Aunque es claro que estos procesos resultaron claramente insuficientes para resolver el conflicto, la experiencia dejó algunas enseñanzas que deben ser tenidas en cuenta en iniciativas futuras. Por un lado, está claro que, contrario a lo que se suele afirmar, no todos los grupos que negociaron su desmovilización estaban derrotados militarmente. Esta evidencia pone en tela de juicio la percepción según la cual un grupo subversivo militarmente sólido no tiene ningún incentivo para negociar. De otra parte, la experiencia revela que la convocatoria de una Asamblea Constituyente está lejos de ser la panacea para los males del país. En efecto, alrededor de la Asamblea Constituyente de 1991 se cifraron múltiples esperanzas acerca de varias de

---

20 Ver, por ejemplo, Thoumi (1994).

las banderas que esgrimían los grupos desmovilizados. Paradójicamente, y como se analizará en detalle más adelante, las demandas actuales de los grupos subversivos giran esencialmente alrededor de los mismos puntos.

Es importante mencionar los acercamientos fallidos que tuvieron a comienzos de la década los grupos subversivos que hoy se mantienen en pie de lucha con el gobierno. En efecto, el ELN, las FARC y la disidencia del EPL, reunidos al interior de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), se reunieron entre 1991 y 1992 con representantes de la administración Gaviria en Caracas y Tlaxcala. Estos acercamientos colapsaron con el retiro del gobierno de la mesa de diálogo, tras el secuestro y posterior asesinato del ex ministro Argelino Durán a manos de la subversión.

Más allá del fracaso circunstancial, los diálogos de Caracas y Tlaxcala también dejaron un legado importante. Por un lado, la experiencia fallida dejó en claro que establecer la desmovilización de los grupos alzados en armas como prerrequisito para dialogar, como sucedió en esa oportunidad, equivale en la práctica a condenar el diálogo al fracaso. Hoy en día existe un cierto consenso acerca de que es viable dialogar en medio de la guerra, y que la desmovilización es un resultado y no un antecedente de un proceso de negociación. De otra parte, el tiempo se ha encargado de mostrar que la inflexibilidad que en ese entonces mantuvo el gobierno contra la posibilidad de desarrollar diálogos regionales no se compadece con la realidad del conflicto. Como se analizará más adelante, la compleja naturaleza de la guerra en Colombia exige que se den acercamientos entre las partes a nivel local, garantizando, eso sí, que estos esfuerzos estén cobijados por una iniciativa nacional.

Pero quizás el legado más importante que dejaron los diálogos de Caracas y Tlaxcala fue la definición de una agenda temática de doce propuestas para la paz por parte de la CGSB. La relevancia de estas doce propuestas es tal, que en las últimas semanas tanto el ELN como las FARC han reiterado que ella constituye un punto de partida para la definición de una nueva agenda de diálogo. Estas doce propuestas serán expuestas en detalle más adelante en este documento.

## **5. ¿En qué posición se encuentra cada uno de los grupos?**

Más allá de las dudas que puedan surgir acerca de la verdadera voluntad de diálogo de los distintos actores involucrados en el conflicto armado, cada uno de ellos ha fijado una posición específica frente

a la perspectiva de una negociación con el nuevo gobierno. Una evaluación de esas posiciones es fundamental para precisar los alcances del entusiasmo que actualmente existe sobre la posibilidad de una salida negociada.

### **5.1 ELN**

El Ejército de Liberación Nacional es el grupo al margen de la ley que mayor disposición ha mostrado recientemente para avanzar por la vía del diálogo. Estos propósitos se remontan a comienzos de la década y han tenido su manifestación más reciente en las últimas semanas.

En efecto, después de haberse negado a participar en los procesos promovidos por los gobiernos de Belisario Betancur y Virgilio Barco, el ELN participó como parte de la CGSB en los diálogos de Caracas y Tlaxcala entre 1991 y 1992. Posteriormente, en 1996, el ELN avanzó sustancialmente hacia la posibilidad de un cese al fuego, opción que se diluyó tras el escándalo en que se vieron involucrados los famosos esposos Mauss, quienes a la sazón oficiaban como intermediarios clandestinos con el grupo subversivo. En febrero de este año el ELN suscribió con representantes de la administración Samper el Acuerdo de Viana, cuyo objetivo último era la convocatoria de una gran convención nacional para definir los temas de un posible diálogo de paz. Este esfuerzo finalmente se vio frustrado por la revelación que hicieron los medios de comunicación al respecto, así como por la molestia del grupo subversivo acerca del manejo electoral que aparentemente la estaba dando el gobierno de turno a los hechos.

Finalmente, el 28 de junio pasado el ELN estableció contacto con miembros del Comité Técnico del Consejo Nacional de Paz en la ciudad de Maguncia para retomar el propósito de los Acuerdos de Viana: la convocatoria de una gran convención nacional para discutir temas que podrían hacer parte de una futura agenda de negociación. Es importante destacar que entre los Acuerdos de Viana y los contactos de Maguncia hay una diferencia importante: mientras los primeros fueron suscritos con representantes del gobierno, los segundos se hicieron con miembros de un ente que representa de alguna manera a la sociedad civil<sup>21</sup>. Adicionalmente es importante señalar que el ELN

---

21 El Consejo Nacional de Paz abarca a diversos actores representativos del Estado y de la sociedad civil. Tiene como propósito oficial como representante de 'el establecimiento', más allá de los límites de un gobierno específico.



ha tomado la iniciativa en un propósito fundamental que ni siquiera el mismo 'establecimiento' ha abordado de manera juiciosa: la búsqueda de la definición de los temas que podrían ser parte de una agenda de negociación.

## 5.2 FARC

Aunque recientemente se ha rumorado acerca de la posibilidad de que los grupos subversivos reactiven la CGSB como mecanismo de cohesión ante una potencial negociación con el nuevo gobierno, hasta el momento las FARC han mantenido una posición diferente a la del ELN frente a la posibilidad de un diálogo.

Después de varios días de incertidumbre sobre la posibilidad de un acercamiento del grupo subversivo con el presidente electo Andrés Pastrana, el pasado 9 de julio se consumó un encuentro entre las dos partes. Si bien en él no se avanzó en propuestas formales por parte de la subversión, el encuentro constituyó un hecho histórico y mostró que el grupo insurgente al menos tiene la voluntad de explorar la opción de un diálogo. Sin embargo, las FARC se han sostenido en su exigencia de que se cumplan algunos prerequisites para acceder a un diálogo con el gobierno. Entre ellos sobresalen los siguientes:

- i) el despeje de cinco municipios;
- ii) el desmantelamiento de los grupos paramilitares;
- iii) la cancelación del ofrecimiento de recompensas por las cabezas de los líderes guerrilleros;
- iv) la despenalización de la protesta social;
- v) el retiro de las tropas acantonadas en el sur del país;
- vi) la moderación del lenguaje oficial al referirse a la guerrilla, en particular en lo referente a expresiones como 'bandoleros' y 'narco-guerrilla'.

Aunque para muchos analistas resulta cuestionable el hecho mismo de fijar prerequisites a un diálogo, está claro que al menos dos de los mencionados anteriormente son imposibles de cumplir. Por un lado, es absurdo pretender que el gobierno tenga la capacidad de desmantelar los grupos paramilitares, cuando es bien sabido que éstos son organizaciones al margen de la ley. Si bien algunos observadores internacionales como Human Rights Watch han señalado que existen vínculos entre los paramilitares y algunos sectores del Estado, pretender que el gobierno tenga don de mando sobre ellos es condenar la posibilidad de un diálogo al fracaso. De otra parte, la solicitud



de retirar las tropas acantonadas en el sur del país también linda con el absurdo. Es evidente que la presencia de las tropas en esa región es el resultado del conflicto mismo, y que por tanto su retiro debe ser el resultado de un apaciguamiento de la confrontación y no un antecedente del mismo.

Si bien en el encuentro del pasado 9 de julio el presidente electo se comprometió a trabajar en la posibilidad de despejar los cinco municipios, no está claro a estas alturas si las FARC accederían a dejar de lado los demás prerequisites para avanzar en el diálogo.

### *5.3 Autodefensas*

Como se mencionó, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) han manifestado su voluntad de participar en un potencial diálogo de paz.

Sin embargo, las AUC también han planteado ciertos prerequisites para sentarse a la mesa de negociación. Entre ellos sobresalen el que la guerrilla deje en libertad los secuestrados que mantiene en su poder, que se cancelen las órdenes de captura que pesan sobre sus líderes y que se despejen ciertos territorios para adelantar las conversaciones. No sobra reiterar que las AUC también han afirmado que sus intereses en un posible diálogo van más allá de la desmovilización de la guerrilla, y que trascienden a la discusión de temas políticos como la corrupción oficial y la ineficiencia estatal. Como ya se mencionó, las autodefensas ya cuentan en su haber con un gran logro: el haber recibido el estatus de fuerza política por parte de miembros del Consejo Nacional de Paz en el encuentro realizado en el nudo de Paramillo en el mes de julio pasado.

### *5.4 El narcotráfico*

El narcotráfico, actor protagónico del conflicto y que cuenta con uno de los mayores potenciales generadores de violencia, no ha fijado ninguna posición sobre la posibilidad de un diálogo.

Más grave aún es que el narcotráfico en Colombia no aparece en la actualidad ante la opinión pública como un conjunto de actores unitarios y relativamente homogéneos, como sucedía hasta cierto punto en la época de oro de los carteles de Medellín y Cali. En estas condiciones es prácticamente imposible pensar en la posibilidad de incorporarlo a un diálogo nacional, con las inmensas limitaciones que de allí se desprenden para un esfuerzo de paz en el país.

## 6. ¿Qué quieren los actores involucrados?

Como es natural, las demandas de cada uno de los actores involucrados en el conflicto sólo se harían plenamente explícitas en una mesa de negociación. Sin embargo, algunos de ellos –en particular los grupos subversivos– ya han dado a conocer un conjunto básico de temas que a su juicio deberían hacer parte de una agenda de paz. Como se verá más adelante, la posición de ‘el establecimiento’ sobre qué está dispuesto a poner sobre la mesa de negociación aún brilla por su ausencia.

### 6.1 La subversión

Como se mencionó anteriormente, en 1992 la CGSB dio a conocer su posición sobre doce temas de interés nacional que resultaron del trabajo conjunto de los diálogos de Caracas. Aunque cada uno de los grupos parece hacer énfasis en distintos aspectos de esas propuestas, en los últimos meses voceros tanto de las FARC como del ELN han reiterado que ese temario sigue siendo vigente como punto de partida para elaborar una agenda de paz. De hecho los 10 temas para la paz esbozados por las FARC en su Octava Conferencia, y presentados al presidente electo en la reunión del pasado 9 de julio, están comprendidos en esencia por las doce propuestas.

A continuación se presentan los aspectos más importantes de las Doce Propuestas que fueron enviadas al Congreso colombiano por el estado mayor central de la CGSB en enero de 1992. A través de ellas los grupos subversivos fijan a grandes rasgos su posición acerca de los temas incluidos en la llamada Agenda de Caracas<sup>22</sup>. Igualmente se hacen explícitos los casos en los que alguno de los grupos subversivos haya hecho particular énfasis en un aspecto específico de cada propuesta. Adicionalmente se presentan algunos temas que no están incluidos en las Doce Propuestas y que han sido mencionados recientemente por algunos de los grupos como elementos a tener en cuenta en una agenda de paz<sup>23</sup>.

---

22 El texto completo de la comunicación de la CGSB se encuentra en la separata *La paz sobre la mesa*, publicada en mayo de 1998 conjuntamente por la Comisión de Conciliación Nacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la revista *Cambio 16*.

23 Un resumen comparativo de estas propuestas se presenta en el cuadro 5.

**Cuadro 5. ¿Qué quiere cada grupo?  
(Énfasis de cada grupo)**

Doce propuestas de la CGSB	FARC	ELN	Autodefensas
1. Cambios socioeconómicos	✱	✱	✱
2. Recursos naturales y energéticos	✱	✱	✱
3. Función social del Estado	✱		
4. Lucha contra la corrupción			✱
5. Fuerza pública		✱	
6. Paramilitares			
7. Restituir Derechos Humanos			
8. Acabar con la impunidad			
9. Ampliar y promover la democracia			
10. Reforma agraria	✱		✱
11. Unidad nacional contra arrogancia centralista			✱
12. Reparación a los afectados por la violencia			
Otros			
13. Convocatoria Nueva Constituyente	✱	✱	
14. Narcotráfico, no extradición	✱	✱	
15. Reforma política	✱	✱	✱

- Aspectos socioeconómicos.* La CGSB propone sustituir la apertura económica por un esquema de desarrollo orientado a estimular la producción doméstica, en el cual el progreso económico signifique bienestar social. Propone igualmente renegociar la deuda externa del país.

Sobre este tema el ELN ha propuesto que el país declare una moratoria de su deuda externa. Las FARC por su parte han sugerido un plazo muerto de diez años en los que el país no pague el servicio de la deuda.
- Recursos naturales y energéticos.* La CGSB afirma que los recursos naturales deben ser explotados con criterio patriótico, y que los beneficios de la producción minera deben revertir en el desarrollo de las regiones, como fruto de un plan nacional concertado. Sugiere igualmente que se revisen los contratos de asociación existentes y que la Comisión Nacional de Energía sea la única planificadora del sector en el país.

Al respecto el ELN ha propuesto la nacionalización de los recursos naturales, en particular el petróleo, y la fijación autónoma de los precios internacionales del crudo colombiano.
- Función social del Estado.* La CGSB propone fortalecer la función social del Estado, aumentando su eficiencia y productividad para que propenda por el bienestar de todos los colombianos.

- *Corrupción.* La Coordinadora propone fortalecer los organismos de fiscalización e incrementar los castigos para los funcionarios públicos corruptos.
- *Fuerza pública.* La CGSB pide abandonar la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional y de Guerra de Baja Intensidad y desmilitarizar la vida nacional. Propone reconstruir la fuerza pública con una doctrina democrática y nacionalista, reduciendo sus gastos y su número de hombres.  
El ELN ha propuesto que la organización de un nuevo ejército se haga sobre la base de las fuerzas insurgentes y que se castigue a los militares de guerra.
- *Paramilitares.* La CGSB propone desmontar los grupos paramilitares y castigar a sus inspiradores y financiadores. Así mismo propone depurar la fuerza pública de sus miembros comprometidos en la guerra sucia.
- *Derechos Humanos.* La Coordinadora pide restituir los derechos humanos en el país.
- *Impunidad.* La Coordinadora sugiere revisar de manera integral la rama judicial para terminar con la impunidad en Colombia.
- *Democracia.* La CGSB propone fortalecer la democracia en el país y garantizar la vida y los derechos de los ciudadanos que quieran hacer oposición.
- *El agro.* La CGSB propone redistribuir la tierra donde impere el latifundio y dotar de infraestructura todos los campos del país.
- *Unidad nacional.* La Coordinadora pide fortalecer la unidad nacional contra la arrogancia centralista.
- *Reparación de los afectados por la violencia.* La CGSB propone elaborar un plan integral que comprometa al Estado, la empresa privada y la comunidad internacional, para indemnizar sin paternalismos a los afectados por la violencia.

Otros temas no incluidos en las Doce Propuestas, y que han sido mencionados en repetidas ocasiones por los grupos insurgentes, incluyen los siguientes:

- *Narcotráfico.* Para el ELN el narcotráfico es una actividad inaceptable desde el punto de vista moral y reitera su no participación en ninguna de las etapas del negocio. La organización guerrillera propone un manejo autónomo y soberano de este problema.  
Las FARC han señalado que la solución al problema del narcotráfico no debe darse por la vía armada, sino a través de acuerdos na-

cionales e internacionales que involucren el compromiso de las grandes potencias como principales países consumidores de drogas ilegales.

Tanto las FARC como el ELN rechazan la extradición de nacionales.

- *Soberanía.* Los grupos armados coinciden en la importancia de conducir las relaciones internacionales del país bajo el principio de la libre autodeterminación de los pueblos y el mutuo beneficio.
- *Asamblea Nacional Constituyente.* Tanto el ELN como las FARC proponen la elaboración de una nueva Carta mediante la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que tenga representación de todas las vertientes políticas, al Iglesia, la clase obrera, los campesinos y la insurgencia. Para el ELN esta nueva Constituyente debe dar curso a un nuevo gobierno en el país.

## 6.2 *Las autodefensas*

Como ya se mencionó, los grupos de autodefensa no constituyen en estricto sentido un actor unitario con intereses homogéneos. Sin embargo se puede afirmar que, hasta cierto punto, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) cuentan con una cierta representatividad de los distintos grupos, lo que les permitiría officiar como voceros de su posición en un potencial proceso de diálogo.

Aunque resulte paradójico, las posiciones que hasta el momento han esgrimido las AUC ante la opinión pública sobre una posible agenda de negociación, no difieren mucho de algunas de las planteadas por la subversión. En efecto, las AUC han señalado que sus intereses girarían principalmente alrededor de los siguientes puntos<sup>24</sup>:

- Una mayor democratización de la vida política del país y una lucha frontal contra la corrupción.
- Un esquema de desarrollo económico con más amplia intervención estatal que promueva mayor equidad y justicia.
- Reforma agraria.
- Reforma urbana.
- La búsqueda de un mayor nivel de descentralización.
- Una mayor participación de la nación en los contratos petroleros.

De esta manera queda claro que, al menos sobre el papel, los propósitos de los grupos de autodefensa van más allá de la intención de

---

24 Ver posición de las Autodefensas en *La Paz sobre la mesa, op. cit.*

lograr una desmovilización de la guerrilla. De otra parte, la sorprendente coincidencia entre las AUC y la subversión en algunos puntos deja planteada una disyuntiva interesante: o las autodefensas no tienen muy clara una estrategia de diálogo, o un proceso de negociación no sería tan complejo como parece.

### **6.3 El narcotráfico**

Como ya se mencionó, el narcotráfico no ha aparecido como un actor articulado en los últimos años alrededor del tema de la paz, lo que ha impedido que la opinión pública conozca su posición y sus objetivos al respecto. Sin embargo, no resulta arriesgado afirmar que los intereses de los narcotraficantes podrían estar orientados a mantener el caos de la guerra interna, en tanto él les permite mantener el normal desarrollo del negocio.

### **6.4 El establecimiento**

Como ya se discutió, 'el establecimiento' es un actor heterogéneo cuyo común denominador radica en ser el segmento de la sociedad que detenta el control de las instituciones tradicionales. En la medida en que esa institucionalidad es la que está en juego al entrar a dialogar con los demás actores, 'el establecimiento' debe definir con suma urgencia cuáles son exactamente sus intereses y qué está dispuesto a ceder en un proceso de negociación.

Hasta el momento el 'establecimiento' no ha determinado cuáles son sus intereses ni ha definido instrumentos para hacerlo. A pesar de la creciente evidencia de la inestabilidad de la actual situación, la mayor parte de los actores con capacidad de decisión se han limitado a tratar de preservar su pequeño nicho de poder y rentabilidad, y no han abordado la necesaria discusión de qué implicaría una salida negociada al conflicto. El resto de los actores legales –los que no tienen poder de decisión– se han limitado a aceptar la realidad tal como viene: violenta y desesperanzadora.

Es fundamental que 'el establecimiento' defina cuanto antes su posición frente al conflicto y lo que estaría dispuesto a transar. Un proceso de negociación no puede fructificar si una de las partes que negocia no sabe lo que quiere ni lo que podría dar. Aunque algunos observadores piensan que el gobierno podría asumir esa vocería, lo cierto es que hay muchos actores relevantes cuya voz no tiene eco en las instancias oficiales. El mismo ELN asumió claramente esta limita-

ción en el momento en que optó por dialogar en Maguncia con el Consejo Nacional para la Paz, representativo de diversos sectores de la sociedad civil, y no con el gobierno, como lo había hecho apenas meses atrás en Viana.

Esa es una premisa de la que hay que partir: 'el establecimiento' es heterogéneo y sus intereses son variados. Esa heterogeneidad y esa diversidad imponen la necesidad de identificar un mecanismo democrático y representativo que le permita consolidar una posición negociadora. Las opciones son variadas: una Convención Nacional, como la que ha propuesto el ELN; un referendo, que lograra emular el éxito que obtuvo el Mandato por la Paz; el Consejo Nacional para la Paz, aunque tiene la limitación de no contar con representantes de los actores armados; o una Asamblea Nacional Constituyente<sup>25</sup>.

Pero no basta con identificar un instrumento. La experiencia de 1991 demostró que actos tales como la convocatoria de una Constituyente no pueden ser considerados como fines en sí mismos, sino como medios. Y si no se definen correctamente los fines, los medios terminan siendo estériles. Por eso es fundamental que todas las partes tengan claro que, en las circunstancias actuales, un proceso de negociación debería conducir a algo que se parezca más a la puesta en marcha de una nueva empresa en la que los socios han sido enemigos tradicionales, que a una claudicación unilateral como la que esperan algunos. En estas circunstancias lo que infortunadamente no está claro es si 'el establecimiento' ha ponderado de manera realista las implicaciones de una potencial negociación.

## **7. Conclusiones y consideraciones finales**

En las últimas semanas el país ha vuelto a ver con optimismo la posibilidad de una solución negociada al conflicto armado. Los contactos entre el ELN y el Consejo Nacional de Paz, así como los acercamientos que semanas atrás tuvo la campaña del entonces candidato Andrés Pastrana con el comando de las FARC, han permitido que muchos colombianos vuelvan a soñar con un país libre de violencia. A pesar de esta oleada de optimismo, no es del todo claro que en

---

<sup>25</sup> Algunos analistas han señalado la inconveniencia de que el Consejo Nacional de Paz asuma compromisos que le deberían corresponder al Estado. Por ejemplo, se ha criticado el hecho de que el Consejo le hubiera otorgado estatus político a los grupos de autodefensa.



esta ocasión sí estén dadas las condiciones para adelantar un proceso de diálogo exitoso.

El gobierno debe tener muy en cuenta las limitaciones potenciales de un posible diálogo antes de avivar en exceso las expectativas de la opinión pública. No lograr nada si la opinión pública no espera mucho constituiría una derrota, pero no hacerlo cuando la ilusión es grande sería un fracaso monumental. Una prueba de los riesgos que se corren en este proceso la constituye la ola de violencia que recorrió el país en la última semana del gobierno Samper y la primera de la administración Pastrana.

Las limitaciones empiezan por la incertidumbre sobre la voluntad misma de los actores en conflicto de optar por una salida negociada. Si bien es claro que 'el establecimiento' no está ganando la guerra y que tiene incentivos para dialogar, esa no es la situación de los demás actores involucrados. Por un lado, la guerrilla se encuentra en uno de sus mejores momentos desde el punto de vista económico y militar. Por otro, los grupos de autodefensa han logrado desplazar a la subversión de amplias zonas del país y cuentan con aspiraciones que trascienden la esfera militar. Finalmente, el mayor poder generador de violencia e inestabilidad en el país —el narcotráfico— no tiene ningún incentivo para adelantar negociaciones de paz y ni siquiera existe como interlocutor. Por ello es necesario evaluar a fondo el papel que juega el narcotráfico en la violencia en Colombia y diseñar una estrategia que minimice la probabilidad de que su ausencia como interlocutor eche a perder cualquier esfuerzo de paz.

Incluso si las circunstancias avanzan hacia la posibilidad de un diálogo, hay varias cosas que conviene anticipar desde ya. La más importante es que 'el establecimiento' debe precisar cuanto antes cuál sería su posición en un potencial diálogo. Cualquier proceso de negociación está condenado al fracaso si una de las partes no sabe qué quiere y qué está dispuesta a transar. Es importante tener en cuenta que la posición del establecimiento no coincide necesariamente con la del gobierno de turno. Está claro que hay muchos actores relevantes cuya voz no tiene eco en las instancias oficiales. El mismo ELN, consciente de esta situación, optó por hacer contactos con diversos representantes de la sociedad civil para discutir el posible contenido temático de una agenda de paz en lugar de acercarse directamente al gobierno para negociar.

El gobierno debe asumir rápidamente el liderazgo de un proceso que pretenda aclarar la posición del establecimiento. De esa manera logra ganar la legitimidad necesaria para representar los intereses



colectivos en el proceso. Y si bien existen varios mecanismos que sobre el papel podrían servir en ese propósito —un referendo, una convención nacional, una Asamblea Constituyente—, es importante tener en claro que ellos sólo son medios. Y los medios no bastan si no se tienen claros los fines. Así quedó claro tras la experiencia de la Asamblea Constituyente de 1991. La nueva Constitución no dio lugar al nuevo país que muchos esperaban, entre ellos los alzados en armas que se habían desmovilizado.

En tanto se avanza en la definición de una posición del 'establecimiento' por una vía democrática, es necesario evaluar a fondo lo que quieren las otras partes en conflicto. Si bien los verdaderos propósitos del interlocutor sólo se conocen en la mesa de negociación, ya hay material para hacer una evaluación preliminar. Las Doce Propuestas para una Estrategia de Paz presentadas por la CGSB al Congreso en 1992, reseñadas en el presente documento, son un buen punto de partida, en la medida en que tanto las FARC como el ELN las han avalado de nuevo recientemente. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta las diferencias de matiz que existen entre los dos grupos sobre algunas de esas propuestas, las cuales también se presentan en este documento. La evaluación juiciosa de esas propuestas ayudaría sin duda a definir la posición del 'establecimiento' y los límites de su posición negociadora.

De otro lado, es importante tener en cuenta que las negociaciones adelantadas con otros grupos armados entre 1989 y 1994, así como los frustrados diálogos de Tlaxcala y Caracas, dejaron algunas enseñanzas importantes que deben ser tenidas en cuenta. Por un lado, está claro que un grupo alzado en armas no tiene que estar derrotado militarmente para acceder a la opción del diálogo. De otro lado, sería necio que el gobierno volviera a exigir la desmovilización de los grupos subversivos antes de iniciar una negociación. Así mismo, es evidente que la complejidad del conflicto colombiano hace imperativo que se desarrollen diálogos regionales, cobijados, eso sí, por una iniciativa global a nivel nacional.

Finalmente, es prioritario contar con la participación de la comunidad internacional en el proceso. Para nadie es un secreto que las implicaciones del conflicto colombiano hace rato trascendieron las fronteras. Además las partes involucradas han aceptado en principio la conveniencia de contar con apoyo internacional. La participación de otros países podría ir desde una simple condición de anfitrión, hasta el papel de mediador y garante. Lo que está claro es que al mar-

gen de cualquier definición que se adoptara en ese sentido, el gobierno debe seguir avanzando en la constitución de un fondo para la paz que cuente con aportes de la comunidad internacional. El aumento de los índices de violencia en El Salvador en los últimos años deja en claro la necesidad de contar con recursos suficientes para facilitar la transición de la guerra hacia la paz.

## 8. Bibliografía

- Badel, M.E. y E. Trujillo (1998), "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996", *Archivos de Macroeconomía* No. 76, DNP, marzo.
- Borda, E., A. Díaz y J. Sanín (comp.) (1997), "Memorias: Primera Conferencia Iberoamericana de Paz y Tratamiento de Conflictos", septiembre, Bogotá.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad, Informe Final, Tema V, Seguridad y orden público*, República de Colombia y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Cruz Roja, Comisión de Conciliación Nacional, *Cambio 16*, (1998), *La paz sobre la mesa*, mayo.
- Cubides, F. (1997), "Los paramilitares y su estrategia" Paz pública, Universidad de los Andes, Documento de Trabajo No. 8, octubre.
- De Francisco, G. (1997), "La Fuerza Pública y la estrategia para enfrentar el fenómeno guerrillero". Paz pública, Universidad de los Andes, Documento de Trabajo No. 10, noviembre.
- Echandía, C. (1997), "Dimensión regional del homicidio en Colombia", *Coyuntura Social* No. 17, noviembre.
- Flórez, E. (1997), "Los acuerdos anteriores y el futuro de la paz", *Revista Irene*, Año 2 No. 4, noviembre.
- García-Peña, D. "La Paz en El Salvador: ¿Qué lecciones hay para Colombia?"
- García-Peña, D. y J.N. Ríos (1993), "Construir la paz de mañana: una estrategia para la reconciliación" Informe de la Comisión Exploratoria de Paz.
- Gómez, H. (1997), "Conocimiento, desarrollo y construcción de sociedad. Una visión prospectiva para Colombia", mimeo, septiembre.
- Irene, (1997) "Una mirada general al momento del conflicto colombiano", *Revista Irene* Año 2 No. 4, noviembre.
- Plataforma de 10 puntos para la Reconstrucción y Reconciliación Nacional*, en Informe de la Comisión Exploratoria (Construir la paz de mañana), VII conferencia de las FARC, 1993.
- Rubio, M. (1996), "Capital social, educación y violencia juvenil en Colombia", Documento CEDE No. 96-02, abril.
- , (1996), "Inseguridad y conflicto en las ciudades colombianas" Documento CEDE No. 96-09, diciembre.

- , (1997), "De las riñas a la guerra: hacia una reformulación del diagnóstico de la violencia colombiana", Documento CEDE No. 97-07, noviembre.
- , (1997a), "La justicia en una sociedad violenta: los agentes armados y la justicia penal en Colombia", Documento CEDE No. 97-03, septiembre.
- Thoumi, F. (1994), *Economía, política y narcotráfico*, Tercer Mundo Editores, mayo.

## CAPÍTULO TRES

# Relaciones internacionales: diagnóstico y recomendaciones

### 1. Introducción

A LO LARGO de los últimos años las relaciones internacionales de Colombia sufrieron un marcado deterioro. La financiación de la campaña del presidente Samper con dineros del narcotráfico no sólo representó para el país el punto más bajo de las relaciones bilaterales con Estados Unidos en varias décadas, sino que también marcó un notable debilitamiento de los vínculos de Colombia con otros países gravitantes en el escenario mundial y regional.

En efecto, las relaciones con Washington alcanzaron un notable estado de descomposición. Al retiro de la visa estadounidense al presidente Samper se agregó la descertificación del país por parte de la Casa Blanca en dos ocasiones, así como la certificación condicionada en otras dos oportunidades. La adopción de la descertificación adquiere un especial sentido si se tiene en cuenta que era la primera vez que una medida como esa se adoptaba para con un país democrático que no fuera explícitamente enemigo de los Estados Unidos. Ante esta situación, el país se vio abocado a ceder el manejo autónomo de su política exterior, con el fin de satisfacer las demandas de Washington y evitar las sanciones económicas que se podrían haber derivado de la descertificación. Paradójicamente, esa situación implicó que el gobierno colombiano hiciera más contra el narcotráfico en ese cuatrienio que nunca antes en el pasado.

En el ámbito regional el país fue percibido como epicentro y fuente potencial de grandes males transnacionales: el narcotráfico y la subversión. A la decisión del gobierno del presidente de Venezuela, Rafael Caldera, de atacar a las guerrillas colombianas incluso dentro de las fronteras nacionales, se sumaron las manifestaciones internacionales, lideradas por Estados Unidos, sobre la amenaza regional encarnada por Colombia. Al mismo tiempo, el país fue estigmatizado por parte de la comunidad internacional por su desempeño en temas sensibles como los derechos humanos y la corrupción. De esta manera, mientras el país lograba mantener sus flujos comerciales y finan-

cieros dentro de la normalidad, gracias en parte al buen desempeño pasado de la economía colombiana, la imagen del país ante la comunidad política internacional sufría un deterioro sostenido.

Ante estas circunstancias, la política exterior del país se tornó estrictamente reactiva y de alcances limitados. Estos elementos se sumaron a las características tradicionales de la política exterior colombiana—fragmentación, improvisación, ausencia de profesionalismo— para conformar un cuadro bastante negativo. Para finales de la administración Samper la gravedad de los problemas internos le había restado al gobierno cualquier margen de autonomía en el manejo de sus relaciones exteriores, y la agenda externa se veía enteramente subordinada a los escándalos que azotaban al país.

Ante estas circunstancias el país afronta el reto inminente de recomponer las relaciones con Estados Unidos, fortalecer los vínculos averiados con otras naciones amigas, recuperar el manejo autónomo de los temas de la agenda internacional y trabajar para mejorar la imagen externa del país en temas tan sensibles como el narcotráfico, la subversión, la corrupción y los derechos humanos.

Este trabajo pretende dar algunos elementos de análisis que pueden contribuir a tal fin. El texto está dividido en cuatro secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda se presenta un análisis de la evolución reciente del manejo de la política exterior colombiana, así como del entorno internacional. En la tercera se ofrecen algunos elementos de diagnóstico de la situación actual y se proponen los principales lineamientos que debería seguir la política exterior colombiana en el futuro inmediato. La cuarta sección ofrece una evaluación de los temas más importantes de la agenda exterior del país y presenta algunas recomendaciones al respecto.

## **2. Antecedentes y contexto**

Para hacer una evaluación completa de la crisis por la que atraviesan las relaciones internacionales del país, es necesario tener en cuenta, por una parte, los antecedentes generales de la política exterior colombiana y, por otra, los profundos cambios que ha sufrido el escenario internacional en los últimos años.

### ***2.1 Evolución reciente de la política exterior colombiana***

La política exterior de Colombia se ha caracterizado durante buena parte del presente siglo por tener como referente fundamental a

Estados Unidos. Si bien el país ha intentado con algún éxito diversificar sus vínculos externos en los últimos años, las relaciones con Washington siguen siendo el eje obligado para el manejo de las relaciones internacionales.

Según los expertos, la política exterior del país se puede dividir en dos grandes períodos<sup>1</sup>. En el primero de ellos, conocido como *Respice Polum* o 'mirar al polo', la directriz fundamental del manejo de las relaciones externas era la alineación automática de Colombia con las posiciones de Estados Unidos. Esta doctrina fue acuñada por Marco Fidel Suárez, quien fue canciller entre 1914 y 1917, y presidente entre 1918 y 1922, y aceptaba explícitamente una subordinación resultante del reconocimiento de que Colombia hacía parte de la esfera de influencia estadounidense. El segundo período, denominado *Respice Similia* o 'mirar a los semejantes', se caracteriza por la búsqueda de una mayor diversificación de las relaciones externas del país. Este período se inicia en la segunda mitad de los años sesenta, cuando Alfonso López Michelsen era canciller del gobierno de Carlos Lleras, y surge de la búsqueda de un mayor nivel de autonomía en las decisiones internacionales del país. A partir de entonces las políticas exteriores de los gobiernos sucesivos se han catalogado como más o menos autónomas frente a la posición estadounidense.

De esta manera, Estados Unidos ha sido un referente obligado para el manejo de las relaciones internacionales del país, bien sea para plegarse a sus directrices o para buscar alejarse de ellas. Así, se ha señalado que la administración Turbay (1978-1982) significó de alguna manera un regreso hacia la subordinación respecto a Estados Unidos, en buena parte debido a su marcada tendencia anticomunista y de derecha. El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), por su parte, tomó posiciones autónomas y alejadas de las de Washington en temas tan sensibles para la época como la deuda externa latinoamericana y la crisis centroamericana.

Así mismo, durante la administración de Virgilio Barco (1986-1990) el país amplió las dimensiones de su política exterior, adoptando en muchos casos posiciones opuestas a las de Estados Unidos en instancias tales como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos de la misma organización.<sup>2</sup> De igual

---

1 Ver por ejemplo, Pardo y Tokatlián (1988).

2 Ver al respecto Pardo (1997).

manera, el gobierno de Barco tuvo serias discrepancias con el de Ronald Reagan sobre temas relacionados con la lucha antidrogas. La negativa de Barco a ceder a las presiones de Washington para poner el énfasis de la lucha contra las drogas en el lado de la oferta, fue fuente de no pocos conflictos entre los dos gobiernos. Las diferencias, sin embargo, se hicieron menores tras la exacerbación de la guerra contra el narcotráfico que se registró en los últimos meses del cuatrienio.

La administración de César Gaviria constituyó una mezcla interesante de cooperación con Estados Unidos con ejercicio de posiciones autónomas. Por un lado, la administración Gaviria adoptó una serie de profundas reformas orientadas a liberalizar e internacionalizar la economía, las cuales fueron ampliamente acogidas por la Casa Blanca. Así mismo, Colombia fijó posiciones convergentes con las de Washington en temas tan sensibles como la guerra del Golfo Pérsico. Sin embargo, en otros temas las posiciones de ambos países fueron divergentes, situación que se vivió con particular énfasis en el tema de las drogas.

Unos cuantos hechos dan buena cuenta de estas divergencias. En efecto, la administración Gaviria promovió la llamada *política de sometimiento a la justicia*, la cual ofrecía a los narcotraficantes que se entregaran voluntariamente una serie de beneficios importantes, entre los que sobresalían la no extradición y la rebaja de penas en caso de colaborar con la justicia. Estas medidas iban en contravía de los preceptos de Washington que propendían por la mano fuerte con los narcotraficantes y el uso del instrumento de la extradición. Paralelamente, la Carta Magna resultante de la Asamblea Constituyente de 1991 prohibió la extradición de colombianos al exterior, medida que también iba en contra de los intereses estadounidenses. Pero quizás el punto más álgido de las relaciones entre los dos países se dio con la fuga de Pablo Escobar de la cárcel de La Catedral, tanto así que su muerte a manos de las autoridades en diciembre de 1993 no alcanzó a revertir esa situación. A pesar de las divergencias, César Gaviria terminó siendo electo secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), lo cual habría sido imposible sin el apoyo tácito de Washington.

Esta ambigua situación de alguna manera revelaba la lógica perversa que habría de instalarse entre los dos países alrededor de la lucha contra las drogas ilícitas. Estados Unidos instaba a Colombia a adoptar duras medidas contra el narcotráfico —con un alto costo para el país— pero mantenía una prudente distancia respecto a las acciones concretas, reservándose de esa manera la posibilidad de abandonar al gobierno colombiano a su suerte si los resultados eran adversos.

Así la Casa Blanca podría justificar acciones de fuerza y aislamiento contra Bogotá en caso de ser exigidas por parte del Congreso o la opinión pública estadounidense<sup>3</sup>. En este clima de las relaciones bilaterales estalló el escándalo de la financiación por parte del narcotráfico de la campaña de Ernesto Samper.

## 2.2 Contexto internacional

El panorama internacional ha cambiado sustancialmente en las últimas dos décadas, circunstancia que como es natural ha modificado el entorno que enfrenta la política exterior colombiana. Este cambio se puede resumir en tres hechos principales: (i) el final de la guerra fría, (ii) la globalización de la economía mundial y (iii) el nuevo significado de América Latina para la comunidad internacional, en particular para Estados Unidos.

### *El final de la guerra fría*

En primer lugar, el final de la guerra fría representó la consolidación de Estados Unidos como poder hegemónico en el mundo. Si bien avanzan hacia la consolidación grandes poderes económicos –como la Unión Europea– y político-militares –como la China– nadie pone en duda el liderazgo estadounidense en diversas dimensiones de las relaciones internacionales.

Esta reafirmación hegemónica tiene varias implicaciones relevantes para Colombia<sup>4</sup>. Por un lado, Estados Unidos ya no tiene un enemigo definido como lo eran en su momento la Unión Soviética y el comunismo. Con la caída del Muro de Berlín esos enemigos fueron reemplazados por amenazas tales como las drogas ilegales, la corrupción, la depredación ambiental y los fundamentalismos religiosos. No sobra señalar que Colombia es evidente fuente de perturbación internacional en lo que hace a varias de esas amenazas. De otra parte, el gobierno estadounidense cuenta con una inmensa infraestructura humana y presupuestal de seguridad y defensa que ahora necesita justificar su existencia y su permanencia. En ese sentido, hay un evi-

---

3 Una discusión más amplia del significado de esta ambigua situación se encuentra en Tokatlián (1995).

4 Ver al respecto, Tokatlián (1997).



dente incentivo para sobrestimar la magnitud de las amenazas externas en los círculos de poder domésticos en Washington.

Estas dos circunstancias dejan en claro que los problemas que existen entre Colombia y Estados Unidos son de naturaleza estructural y no coyuntural. Las tensiones en la agenda bilateral se mantendrán en tanto existan en Colombia problemas como el narcotráfico, al subversión y la corrupción, y en tanto ellos sigan siendo percibidos como amenaza por parte de los estadounidenses. Mientras esos problemas no desaparezcan o no se modifique la posición estadounidense, tan sólo se pueden esperar oscilaciones alrededor de una crisis estructural que está clavada en la médula de las relaciones bilaterales.

### *La globalización*

En segundo término, la globalización de la economía mundial ha modificado sensiblemente el sentido y la magnitud de los vínculos que existen entre Colombia y el resto del mundo. Por un lado, con el proceso de globalización han venido adquiriendo importancia temas de la agenda internacional que en el pasado no la tenían. Mientras hace tan sólo un par de décadas la capacidad militar era el principal indicador de poder en la escena internacional, en los últimos años han cobrado una notable importancia temas como la productividad, el comercio, los flujos financieros o el medio ambiente. De esta manera, la agenda internacional tiene cada vez más dimensiones, lo que en principio permite a un país pequeño un manejo estratégico de sus debilidades y fortalezas.

Por otra parte, la ampliación temática de la agenda internacional inducida por la globalización, se ha traducido en una multiplicación de los actores relevantes en el escenario mundial. En tanto en la época de la guerra fría los Estados eran los actores decisivos y protagonistas de las relaciones internacionales, en la actualidad tienen un peso gravitante agentes como las empresas transnacionales o las organizaciones no gubernamentales.

Adicionalmente, la globalización ha significado una mayor exposición de la economía colombiana a los vaivenes del sistema económico internacional. En efecto, en la medida en que el comercio internacional crece como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) —como ha sucedido en los últimos años en el caso colombiano—, el dinamismo productivo del país se hace más dependiente de la demanda externa y del abastecimiento de insumos y bienes de capital importados. De manera análoga, la internacionalización de la econo-

mía implica una mayor dependencia de los capitales extranjeros, tanto para financiar una balanza de pagos cada vez más voluminosa, en el caso de los capitales financieros, como para transferir tecnologías productivas, en el caso de la inversión extranjera directa. Ante la mayor vulnerabilidad externa, el desempeño económico entra a depender de manera crítica de la competitividad relativa que desarrolle el país en el contexto internacional.

En estas circunstancias, la agenda internacional adquiere cada vez una mayor importancia doméstica, a la vez que los temas locales tienen un mayor impacto externo. Así, por ejemplo, la violencia doméstica se convierte en un factor que afecta la competitividad del país, limitando las posibilidades de dinamismo económico. De igual manera, la violación de los derechos humanos se convierte en una fuente potencial de sanciones económicas, o el manejo del medio ambiente se transforma en una oportunidad para conseguir mejores condiciones en el mercado financiero internacional. El ejemplo más claro de esa vinculación de temas diversos, pertenecientes a las esferas doméstica y externa, lo constituye la descertificación durante dos años consecutivos de Colombia por parte de Estados Unidos a raíz de la financiación del narcotráfico de la campaña de Ernesto Samper. Un hecho que en medio de su inmensa gravedad debería circunscribirse a la esfera doméstica, terminó convirtiéndose en una amenaza para los flujos comerciales y financieros del país con el resto del mundo.

### *Una nueva visión de América Latina*

A medida que el escenario internacional se ha ido transformando, también ha ido cambiando la percepción de Estados Unidos sobre América Latina<sup>5</sup>. Con el paso de los años la percepción de Washington sobre la región ha ido evolucionando, de acuerdo con el cambio mismo de las prioridades de su agenda externa.

Así, durante los años ochenta el foco de atención de Estados Unidos en la región lo constituían los países del Cono Sur, a causa principalmente de las dictaduras y la represión de los movimientos de izquierda. En los años ochenta esa atención se concentró en los países centroamericanos, debido a las guerras internas asociadas con los movimientos subversivos. En ambos casos la atención dedicada a esas regiones ha estado asociada a las prioridades temáticas de la agenda

---

5 Ver Tokatlián (1997).

externa de Washington, resultantes en buena parte de las condiciones inherentes al conflicto Este-Oeste.

Pero esas condiciones cambiaron con el final de la guerra fría, y con ellas las prioridades de la agenda internacional. A lo largo de los noventa ha sido la región Andina la que se ha convertido en la mayor fuente de preocupación para Estados Unidos en América Latina. De hecho los países andinos son fuente de buena parte de las amenazas que remplazaron el enemigo del comunismo soviético, mencionadas anteriormente: las drogas ilegales, la corrupción, la violación a los derechos humanos y la depredación ambiental.

Lo más grave de esta situación es que Colombia sobresale entre los países andinos por su lamentable desempeño reciente en varios de estos temas. De esta manera, está claro que las tensiones entre los dos países van más allá de una mera crisis circunstancial generada por un gobierno específico. Por eso no conviene llamarse a engaños: Colombia encarna en la actualidad varias amenazas para Estados Unidos. Y mientras no se solucionen esos problemas a nivel doméstico, o no se modifiquen las prioridades de la política exterior estadounidense, los conflictos entre los dos gobiernos podrán a lo sumo ser atenuados, pero no neutralizados. Igualmente conviene tener claro que, si bien durante la guerra fría Colombia representaba para Estados Unidos un aliado frente a la amenaza comunista –circunstancia que incrementaba su poder negociador frente a Washington– en la actualidad el país no cuenta más con esa ventaja.

### **3. Situación actual y lineamientos a seguir**

Como ya se mencionó, la evolución reciente del escenario mundial ha implicado que los problemas domésticos de Colombia trasciendan a la esfera internacional. En ese sentido, es claro que algunos de los factores que amenazan la política exterior colombiana en la actualidad van más allá de las circunstancias del gobierno Samper y están relacionados con problemas de carácter estructural. Sin embargo, el hecho de que muchos de esos problemas se hayan exacerbado durante el último gobierno, sin duda se tradujo en un mayor deterioro de las relaciones internacionales del país.

#### ***3.1 Situación al final de la administración Samper***

Con el gobierno de Ernesto Samper las relaciones exteriores de Colombia llegaron a uno de los peores niveles de los últimos tiempos.

Las implicaciones externas de la financiación de la campaña presidencial por parte del narcotráfico se unieron a las ya tradicionales deficiencias de la política exterior colombiana, para conformar así un panorama bastante negativo.

Entre los elementos que caracterizaron las relaciones externas del país cabe mencionar los siguientes: (i) las relaciones bilaterales con Estados Unidos llegaron a su punto más bajo en varias décadas; (ii) la crisis de legitimidad del gobierno llevó al país al borde del aislamiento internacional; (iii) la política exterior se tornó reactiva y carente de cualquier estrategia; (iv) se acentuaron la precariedad administrativa y la descoordinación organizativa; y (v) se profundizó la politización del servicio exterior y su baja profesionalización.

Varios hechos demuestran el nivel de deterioro al que llegaron las relaciones bilaterales entre Bogotá y Washington. Al gesto más que elocuente del retiro de la visa estadounidense del presidente Samper, se unió el retiro de otras visas a personajes significativos de la vida política nacional: el procurador general, el contralor, el ex ministro de Defensa Fernando Botero y un numeroso grupo de congresistas. Adicionalmente, Colombia fue certificada en dos ocasiones de manera condicional por el Departamento de Estado, y en otras dos fue directamente descertificada.

Si bien en ninguno de estos casos se llegó a las temidas sanciones económicas, el hecho en sí fue tremendamente significativo: se trataba de la primera vez en la historia que se tomaba tal medida contra una nación democrática que no fuera reconocida abiertamente como enemiga de Estados Unidos. Estos hechos desembocaron en una suerte de 'cooperación fragmentada', en la que Washington optó por trabajar estrechamente con algunos actores colombianos, mientras ignoraba por completo a quienes habían merecido su descalificación. A la cabeza de estos últimos estaba, desde luego, el presidente Samper<sup>6</sup>.

La crisis de legitimidad del gobierno Samper, desencadenada con la revelación de la financiación de su campaña por parte del narcotráfico, se tradujo en un notable debilitamiento del papel internacional de Colombia. Este deterioro de la capacidad de convocatoria externa del país ha sido interpretada por los expertos como la verdadera antesala del aislamiento internacional. Más allá de hechos anecdóticos, pero significativos, como el desplante del presidente Nelson Mandela al negarse a recibir a Ernesto Samper, se hizo evidente la percepción

---

6 Al respecto ver Franco A. (ed.) (1998).

de que el país se había convertido en sinónimo de problemas en el escenario internacional. La situación llegó a tal extremo, que a nadie sorprendió los pronunciamientos de Washington de que la mayor amenaza en América Latina ya no era Cuba sino Colombia, ni los rumores según los cuales se estaría organizando una fuerza multinacional para intervenir en el país<sup>7</sup>.

Un ejemplo de las implicaciones negativas que tuvo la crisis de legitimidad del gobierno Samper sobre el manejo de la política externa es el papel que jugó Colombia en la presidencia de los Países No Alineados (NOAL). La presidencia en sí misma fue positiva para Ernesto Samper, en tanto le permitió neutralizar en parte su mala imagen internacional, garantizándole un acceso más directo a algunos mandatarios importantes de la región y del mundo. Sin embargo, el papel de Colombia en los NOAL no tuvo implicaciones positivas para el país ni para la organización misma, en tanto fracasó en sus intentos de promover una agenda propia, latinoamericanizar el movimiento o convertirlo en un interlocutor de peso frente a Estados Unidos.

El debilitamiento del perfil externo del país se tradujo en el ejercicio de una diplomacia netamente reactiva y con un poder de negociación mínimo. Un ejemplo de ello es la manera como el gobierno encaró las demandas de Washington respecto a la lucha contra las drogas. Ante el debilitamiento de la administración Samper la posición de Estados Unidos terminó por convertirse prácticamente en una directriz absoluta para la estrategia antinarcóticos doméstica. Así se explica la aparente paradoja según la cual el mismo gobierno, cuya campaña fue financiada por los barones de la droga, ha sido el que más ha luchado contra el flagelo<sup>8</sup>.

El impacto de la crisis doméstica sobre las relaciones exteriores se vio acentuado por la profundización de las ya tradicionales deficiencias de la diplomacia colombiana. Así, por ejemplo, la Cancillería no pudo diseñar y liderar una estrategia coherente que abarcara las diversas áreas de la agenda internacional. De esta manera, la habitual ausencia de coordinación organizativa en el manejo de las relaciones

---

7 En el primer caso se trató de un pronunciamiento del general Charles Wilhelm, comandante del Comando Sur del Ejército de Estados Unidos, ante el Congreso de su país. En el segundo caso se hace referencia a versiones de prensa según las cuales el mismo Comando Sur habría organizado reuniones con mandos militares de algunos países latinoamericanos para discutir el tema.

8 Ver Franco (1998).

exteriores se acentuó hasta el punto de que cada entidad oficial manejaba sus propios temas casi autónomamente. Esa situación se vio agravada por la notable politización del servicio exterior y de la misma Cancillería. Si bien este vicio de la política exterior colombiana ya es tradicional, está claro que se vio acentuado por el hecho de que el gobierno atravesara por una etapa de particular debilidad política.

### **3.2 Lineamientos a seguir**

El somero balance presentado sobre la situación de las relaciones internacionales de Colombia al final del gobierno de Ernesto Samper sirve como base para plantear algunos lineamientos tentativos de la nueva dirección que debe tomar la política exterior del país.

En primer término, es fundamental revertir el virtual aislamiento internacional en el que ha caído el país. En ese sentido el nuevo gobierno debe aprovechar el ambiente favorable que ha rodeado la elección y posesión del presidente Pastrana para impulsar de manera decidida los temas más importantes de la agenda exterior.

En segundo lugar, es prioritario normalizar las relaciones con Estados Unidos. Si bien la visita del entonces presidente electo Pastrana a la Casa Blanca constituye una buena señal, está claro que la agenda bilateral está llena de temas conflictivos que no serán fáciles de manejar. Más adelante en este documento se analizan algunos de esos temas y se formulan algunas propuestas al respecto.

De otra parte, es fundamental diseñar una estrategia comprehensiva y coherente para el manejo de las relaciones internacionales del país, más allá de la simple coyuntura. Como se mencionó, con el final de la guerra fría se amplió notablemente la agenda temática de las relaciones internacionales. En ese sentido los países pequeños, que en el esquema bipolar estaban condenados a ser simples peones bajo la influencia de dos poderes hegemónicos, tienen ahora nuevas oportunidades. Como ya se dijo, varios de los problemas de Colombia son percibidos como una amenaza a nivel internacional. Sin embargo, hay otros temas –como es el caso de la preservación del medio ambiente– en los que el país tiene una fortaleza relativa, y que pueden ser usados para neutralizar nuestras evidentes debilidades externas. Pero un manejo balanceado de las fortalezas y las debilidades de la agenda exterior no se podrá lograr sin el diseño de una estrategia global al respecto.

En cuarto lugar, la modernización y profesionalización de la Cancillería es un propósito que no da más espera. Este objetivo ha sido

planteado por los analistas desde mucho tiempo atrás, pero siempre se ha visto derrotado por los compromisos políticos del momento y por el día a día del manejo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Es momento de que las autoridades hagan el balance entre los pingües beneficios que se derivan de la burocratización del servicio exterior y los grandes costos que esa práctica tiene para el país. El último cuatrienio ha revelado la inmensa y creciente importancia que tendría para el país un manejo idóneo de sus relaciones internacionales.

Con este contexto general, el gobierno debe establecer lineamientos específicos y adelantar acciones concretas para sacar adelante el interés nacional en los temas más importantes de la agenda externa del país. A continuación se presenta un análisis más detallado de dichos temas.

#### **4. Agenda prioritaria: análisis y recomendaciones**

Los lineamientos que pueden contribuir a mejorar el manejo de las relaciones internacionales del país, presentados anteriormente, no sirven de mucho si no hay una idea clara de qué debe perseguir el país en cada uno de los temas prioritarios de la agenda externa. En esta sección se busca hacer un breve diagnóstico y formular algunas líneas de acción desde la perspectiva de la agenda externa sobre los siguientes temas: narcotráfico, estrategia de paz, derechos humanos, inserción económica, relación con Venezuela y manejo del medio ambiente.

##### **4.1 Narcotráfico**

Como se mencionó, el gobierno de Ernesto Samper obtuvo logros sin precedentes en la lucha contra el narcotráfico. Los hechos son elocuentes: la cúpula del llamado Cartel de Cali está en la cárcel, el programa de fumigación de cultivos ilícitos se llevó a cabo contra viento y marea, incluso contra las marchas campesinas, y se adoptaron medidas contra el enriquecimiento ilícito y el lavado de dinero. No obstante estos avances, la estrategia contra las drogas ilegales demostró ser fallida. A lo largo del cuatrienio el área cultivada de hoja de coca aumentó notablemente, al punto que el país pasó de ser un simple procesador a ser un importante productor<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Según estimativos oficiales, mientras en 1981 los cultivos de coca y marihuana ocupaban aproximadamente 25.000 hectáreas, en 1998 los cultivos ilícitos, incluyendo la amapola, abarcan casi 100.000 hectáreas.



Esta paradoja ilustra el gran dilema al que se enfrenta Colombia en el manejo de las drogas ilegales. Por un lado, Estados Unidos presiona por la ejecución de una estrategia de represión de la producción, apoyada principalmente en la fumigación de los cultivos. Pero de otra parte, este tipo de acciones ha demostrado su inutilidad para controlar el flagelo, al mismo tiempo que ha tenido serios efectos perturbadores sobre el orden público y el equilibrio ecológico en el país. En este sentido es claro que el gobierno colombiano está literalmente entre la espada y la pared.

Pero los dilemas que plantea el manejo de la lucha antidrogas van más allá. El gobierno de Estados Unidos ha planteado formalmente dentro de sus prioridades, líneas de acción que pueden resultar altamente perjudiciales para Colombia. En particular, Washington ha señalado dentro de los criterios a tener en cuenta para el próximo proceso de certificación la aplicación de la extradición con retroactividad y la intensificación de los procesos de fumigación, con la participación amplia de pilotos estadounidenses y el uso de un potente herbicida granular<sup>10</sup>.

Estos requerimientos también dejan a Colombia al borde del abismo. Por un lado, es bien sabido que el Congreso aprobó a finales del año pasado una reforma constitucional que contempla la posibilidad de la extradición de nacionales, pero sin retroactividad a la promulgación de la norma. La Corte Constitucional se encuentra evaluando por estos días la constitucionalidad de la norma, y en las próximas semanas podría pronunciarse en cualquier sentido, desde avalar la retroactividad hasta rechazar la posibilidad misma de la extradición. Pero más allá de las discusiones legales, está claro que la solicitud de Estados Unidos tiene nombre propio: la extradición de los hermanos Rodríguez Orejuela. En ese sentido, el país teme que los miembros del Cartel de Cali pudieran adelantar una escalada terrorista para disuadir al gobierno de utilizar el instrumento.

De otra parte, la intención de intensificar los procesos de fumigación también traería serios costos para Colombia. La experiencia de las masivas marchas campesinas registradas en el Guaviare en 1996 reveló el alto riesgo que puede acarrear este tipo de estrategia en términos de la perturbación del orden público. Éste se hace aún mayor

---

10 Estos requisitos hacen parte de un memorando que el embajador Curtis Kamman presentó al canciller colombiano Camilo Reyes semanas antes de finalizar el gobierno Samper, en el que se analizaban los criterios a tener en cuenta en el próximo proceso de certificación.



si se tiene en cuenta la idea de adelantar las fumigaciones con una profunda participación de pilotos estadounidenses. En la medida en que muchos miembros de la guerrilla están involucrados en el negocio del narcotráfico, ya sea en el cultivo y el procesamiento mismos o en la protección del proceso, los riesgos de una confrontación abierta entre la subversión y agentes estadounidenses son bastante altos. Sobra aclarar que el país no puede darse el lujo de propiciar una confrontación como esa, que podría tener consecuencias devastadoras.

Los dilemas mencionados son apenas una muestra de las dificultades que enfrentaría el gobierno en el caso de mantener la estrategia antinarcóticos circunscrita a los lineamientos de la relación bilateral con Estados Unidos. En ese sentido es fundamental volver a multilateralizar el manejo del tema, haciendo énfasis una vez más en la responsabilidad que le cabe a la comunidad internacional en la lucha contra el flagelo. De igual manera, es prioritario trabajar seriamente en la moderación y futura eliminación de las circunstancias que han permitido que el país tenga una evidente ventaja comparativa en el negocio del narcotráfico.

En particular, el gobierno debe adelantar decididamente las siguientes acciones<sup>11</sup>:

- Promover una estrategia multilateral contra el narcotráfico. En este sentido, las autoridades podrían convocar una Cumbre Mundial contra el flagelo, a celebrarse en Colombia.
- Oponerse al uso de mecanismos unilaterales de evaluación de la cooperación de los países en la lucha antidrogas, en particular al uso de la certificación. Conviene seguir promoviendo el rechazo de este tipo de mecanismos en foros como la OEA.
- Restablecer la extradición como un mecanismo de cooperación. Dificilmente puede el país convocar la cooperación multilateral para hacer frente al flagelo, si no ofrece a la comunidad internacional mecanismos consecuentes con esa causa.
- Aumentar las penas para el narcotráfico. Como en el caso anterior, no se puede convocar la cooperación de la comunidad internacional si en el país existen penas máximas de tan sólo veinte años, los cuales pueden ser reducidos sustancialmente por la acumulación de rebajas por diversas causas.

---

11 Para una revisión más detallada de las líneas de acción sobre el tema del narcotráfico ver Tokatlián J. (compilador) (1998).

- Mantener la estrategia de sometimiento a la justicia como un instrumento para diezmar la criminalidad organizada, pero apoyado en la existencia de la extradición y en el aumento de penas ya mencionados.
- Evaluar a fondo la efectividad de la fumigación de cultivos y rechazar esta estrategia en caso de que el balance no sea favorable. En cualquier caso, el gobierno debe oponerse a la participación de pilotos estadounidenses en las acciones de fumigación, dado el alto riesgo de orden público que ella encarna, así como al uso de herbicidas que atenten contra la salud humana y el medio ambiente.
- Fortalecer la acción de la justicia.
- Facilitar la extinción de dominio. La legislación actual al respecto es prácticamente inocua, como resultado del alto contenido probatorio requerido.
- Trabajar en la neutralización y eventual eliminación de las circunstancias que han permitido que el país tenga una ventaja comparativa en el negocio. Si bien este propósito es el más ambicioso y difícil de lograr, en tanto implica profundos cambios en las instituciones colombianas, es el único cuyo logro garantiza que el país se deshaga de un flagelo que tantos problemas le ha significado.

#### **4.2 Estrategia de paz**

Los problemas de orden público de Colombia han trascendido las fronteras. Si bien el final de la guerra fría dejó a la subversión nacional sin un referente ideológico externo, es un hecho que el conflicto doméstico tiene implicaciones internacionales.

Por un lado, los países vecinos observan con temor la posibilidad de que la violencia doméstica se expanda hacia sus territorios. En ese sentido, decisiones como la adoptada por el gobierno venezolano en 1996 de adelantar la llamada 'persecución en caliente' contra la guerrilla colombiana, violando si fuera necesario las fronteras, constituyen apenas un ejemplo de las implicaciones que puede llegar a tener la internacionalización del conflicto. Igual riesgo representa, por ejemplo, la creciente presencia de miembros de las fuerzas militares de Estados Unidos en territorio panameño.

Pero las implicaciones de la internacionalización del conflicto van más allá de las reacciones de los países vecinos. La percepción de Washington acerca del papel que juega Colombia en la región no es la mejor. Como se mencionó, miembros de las fuerzas militares estadounidenses han señalado a Colombia como la mayor amenaza para su

interés nacional en América Latina, desplazando de ese lugar a Cuba. Lo más grave de esta situación es que esta visión podría llegar a contar con el apoyo de otros países de la región, lo que sin duda redundaría en una mayor estigmatización del país y en un mayor aislamiento internacional. Algunos observadores incluso piensan que no es descabellado pensar en la posibilidad de una intervención militar multinacional en Colombia<sup>12</sup>.

En estas circunstancias el gobierno debe empezar por reconocer las delicadas implicaciones internacionales que de hecho tiene el conflicto doméstico. Sólo de esta manera se puede diseñar una estrategia eficaz para minimizar los riesgos que los problemas de orden público doméstico se terminen convirtiendo en un problema externo de gran magnitud para el país.

Este propósito se hace mucho más importante si se tiene en cuenta que la colaboración internacional puede jugar un papel muy importante en la búsqueda de la paz en Colombia. A estas alturas casi nadie pone en duda la conveniencia de contar con apoyo de otros países en el propósito de encontrar una solución negociada al conflicto. Esta colaboración de países extranjeros puede adoptar muchas modalidades, desde servir como anfitrión para los potenciales diálogos, hasta officiar como mediador en las negociaciones y garante de los pactos alcanzados. El gobierno de Andrés Pastrana ha señalado su intención de convocar la solidaridad internacional para la conformación de un fondo que contara con recursos de cooperación externa destinados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas en conflicto. Sin duda es un propósito plausible. Pero también es fundamental evaluar mecanismos adicionales de participación externa en la solución del conflicto.

Además del diseño de fórmulas específicas de cooperación internacional, el gobierno debe definir una estrategia clara para manejar un dilema muy delicado que encarna la relación con Estados Unidos. En efecto, los intereses de Washington en la lucha antidrogas pueden llegar a ser verdadero combustible para el problema de orden público doméstico. Como se mencionó, propósitos como el de involucrar a mayor escala pilotos estadounidenses en los procesos de erradicación de cultivos ilícitos pueden terminar en un nefasto enfrentamiento entre algunos de éstos y la subversión, lo cual tendría consecuencias impredecibles.

---

12 Ver nota de pie número 7 de este texto.

Es fundamental que la administración Pastrana demande de Estados Unidos una posición clara sobre el tema de orden público en Colombia. Para nadie es un secreto que en Washington hay posiciones diversas sobre el tema: mientras algunos funcionarios del poder ejecutivo respaldan la búsqueda de una salida pacífica y cooperada a los problemas de violencia y narcotráfico, hay sectores del Congreso para los cuales Colombia es simplemente un narcoestado que debe ser intervenido por la fuerza. La contradicción existente entre esas dos posiciones se refleja en la agenda bilateral. A la vez que la administración Clinton respalda las iniciativas de paz de Andrés Pastrana, presiona por mecanismos de fuerza en las regiones en las que abundan los cultivos ilegales, que generalmente coinciden con las zonas de mayor presencia guerrillera. Por eso se hace prioritaria la definición del verdadero papel que puede jugar Estados Unidos en la búsqueda de la paz.

#### **4.3 Derechos humanos**

Las implicaciones internacionales del manejo de los derechos humanos en Colombia han pasado por varias etapas en los últimos años. Si bien hasta mediados de los años ochenta no había mayores presiones externas sobre el país alrededor del tema, en los últimos años de la década el país empezó a ser señalado por las organizaciones multilaterales y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) por las reiteradas violaciones de los derechos humanos por parte del Estado.

Las administraciones de Virgilio Barco y César Gaviria, primeras en recibir estas presiones, adoptaron una actitud similar frente a los señalamientos. En ambos casos el gobierno colombiano adoptó una posición de negación de las violaciones, a la vez que adelantaba alianzas diplomáticas con otros países de la región, entre los que sobresalen México y Cuba, para evitar que las potenciales sanciones internacionales fueran adoptadas. Como parte de esta táctica elusiva, el gobierno se ocupó de atribuir la responsabilidad de las violaciones a terceros actores, como la guerrilla, a la vez que adelantaba una intensa suscripción de acuerdos sobre la materia para dar muestras de un verdadero compromiso. Esta estrategia, sin embargo, no rindió frutos positivos: por mencionar un ejemplo, hasta 1995 se dieron 12 resoluciones contra Colombia en el seno de la Comisión Internacional de Derechos Humanos<sup>13</sup>.

---

13 Ver al respecto, Gallón (1997).

La administración de Ernesto Samper planteó un viraje importante en el manejo internacional del tema de los derechos humanos. El gobierno reconoció que la negación de los hechos y la resistencia a aceptarlos internacionalmente no conducían a ninguna parte. En ese sentido, las autoridades optaron por facilitar la cooperación con la ONU, la OEA y las ONGs involucradas. También las autoridades aceptaron la apertura en el país de una oficina permanente de un delegado del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1997. Sin embargo, el gobierno mantuvo algunos elementos propios de la estrategia de sus antecesores, en tanto seguía predominando una actitud defensiva y una tendencia hacia el rechazo y la distracción.

Más allá del manejo que se le dio al tema en los foros internacionales, la actitud misma del gobierno sobre las violaciones de derechos humanos también fue contradictoria. Por un lado, las autoridades reconocieron la gravedad de la situación y participaron en importantes investigaciones al respecto<sup>14</sup>. Por otra, la debilidad política del gobierno se tradujo durante buena parte de su mandato en una actitud excesivamente complaciente frente a las fuerzas armadas, tratando de evitar adelantar cualquier acción que pudiera lesionar sus intereses, como es el caso de nuevas investigaciones sobre el tema<sup>15</sup>. Adicionalmente, ante el desbordamiento de la violencia interna, el gobierno optó por adoptar regímenes especiales que difícilmente contribuían a mejorar el panorama de los derechos humanos, como es el caso de la conmoción interior y las zonas especiales de orden público.

Los hechos reseñados dejan algunas cosas en claro sobre los lineamientos que debe seguir el manejo internacional del tema de los derechos humanos. Por un lado, es evidente que la actitud defensiva a ultranza por parte del Estado colombiano no tiene sustento y no rinde ningún fruto en los escenarios internacionales. Por otro lado, está claro que está más vigente que nunca la supervisión internacional sobre el país por los episodios de violaciones de derechos humanos. En ese sentido resulta fundamental profundizar la cooperación entre el Estado colombiano, la ONU, la OEA y las ONGs nacionales e internacionales. Desde luego, esta estrategia debe estar acompañada de la adopción de severas medidas internas tendientes a controlar las

---

14 El gobierno aceptó la creación de una comisión mixta para investigar los hechos que rodearon la masacre de Trujillo.

15 *Ibid.*, p. 225.

violaciones. El gobierno debe hacer un reconocimiento de que en este, como en otros temas, el verdadero problema de Colombia no radica en la imagen internacional sino en la cruda realidad nacional.

#### **4.4 Inserción económica**

Como se mencionó, el deterioro de las relaciones exteriores que se vivió durante la administración Samper no alcanzó a afectar directamente los vínculos económicos del país con el resto del mundo. Sin embargo, durante el último cuatrienio las cuentas externas del país empeoraron sensiblemente, al punto que el déficit en cuenta corriente alcanzará en 1998 su nivel más alto en más de diez años. Lo más grave de esta situación es que este desequilibrio sobreviene en el momento en que su financiación reviste mayor dificultad: a la crisis financiera internacional se suma el hecho de que la inversión extranjera directa al país será este año sensiblemente menor a la registrada en el quinquenio anterior.

Ante esta delicada situación es imperativo avanzar activamente en el mejoramiento de las cuentas externas del país, a través de una agresiva estrategia en los campos comercial, financiero y de fomento a la inversión extranjera. Sólo así se logrará apoyar el restablecimiento del equilibrio macroeconómico, a la vez que se garantizará la adecuada inserción de Colombia en la economía mundial.

En el campo comercial es necesario fortalecer la integración andina y preservarla en negociaciones ante terceros países. El mercado andino es el destino más importante de productos manufacturados colombianos, con lo cual se constituye en pieza fundamental en la generación de empleo y valor agregado. Aunque imperfecta aún, la Unión Aduanera establecida con la creación del arancel externo común en 1995 ha contribuido de manera importante en este sentido, en tanto ha permitido el establecimiento de un mercado comunitario libre de distorsiones competitivas artificiales. Por eso el gobierno debe propugnar por el mantenimiento y consolidación de este instrumento comunitario, así como avanzar en los distintos temas pendientes en la agenda de integración andina<sup>16</sup>.

Pero Colombia no puede conformarse con el mercado andino como destino de sus exportaciones no tradicionales. El intenso proceso de globalización de la economía mundial impone la necesidad de com-

---

16 Ver al respecto Reina (1997).

petir con socios más exigentes que le permitan al país incrementar su propio nivel de competitividad. De hecho, la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), prevista para concluir antes del año 2005, implica para el país la necesidad de avanzar hacia una mayor competitividad por la vía de una mayor competencia. En ese sentido, Colombia debe avanzar con decisión en un proceso de integración con Mercosur, como paso intermedio hacia la integración hemisférica. Como se mencionó, esa negociación se debe adelantar conjuntamente con el resto de la Comunidad Andina, de manera que se preserve el mercado regional de distorsiones arancelarias frente a terceros<sup>17</sup>.

El gobierno debe liderar igualmente al interior de la Comunidad Andina la búsqueda de la profundización de las relaciones con la Unión Europea. En la medida en que Mercosur, Chile y México sigan avanzando en sus negociaciones con Europa, el resto de los países Latinoamericanos perderán ventajas en ese mercado. Por eso es prioritario asumir el liderazgo andino para concretar un proceso de negociación. Entre tanto, es fundamental garantizar desde ya una prórroga de las ventajas arancelarias previstas en el Programa Especial de Cooperación (PEC) de la Unión Europea para la lucha contra el narcotráfico, las cuales vencen en el año 2004. En ese mismo sentido, se debe trabajar para lograr la ampliación de las ventajas arancelarias previstas en la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) de Estados Unidos, las cuales vencen en el 2002. Ambos esfuerzos deben hacer parte de una estrategia integral del manejo internacional del narcotráfico, según los lineamientos señalados arriba.

En el ámbito financiero el gobierno debe avanzar con seriedad y decisión en el programa de ajuste fiscal que se ha propuesto. Sólo así se podrá mantener la calificación de 'inversión' que tiene el país en los mercados financieros mundiales, sin la cual se dificultaría aún más el acceso a los recursos externos necesarios en el corto y mediano plazo. Así mismo, el ajuste fiscal es el único camino para moderar el preocupante desequilibrio de balanza de pagos que ha alcanzado el país.

En lo que hace a la inversión extranjera, las autoridades deben fijarse como meta al menos mantener los niveles alcanzados durante los últimos seis años. De esta manera se podría financiar en parte el déficit en cuenta corriente que enfrenta el país, lo que a su vez alige-

---

17 Sobre los retos que enfrenta Colombia en el entorno comercial regional, ver Reina M. (1998).



raría los requerimientos de financiamiento externo. Para avanzar en este propósito es necesario adelantar reformas legales que aumenten los incentivos para los inversionistas de establecerse en el país, buscando neutralizar en parte los factores disuasivos que encarnan la inseguridad y la violencia. Estas reformas legales deben estar encaminadas principalmente a mejorar el atractivo de Colombia para las compañías petroleras internacionales –mejorando los términos de los contratos de asociación–, así como a modificar la norma constitucional que prevé la posibilidad de la expropiación sin indemnización<sup>18</sup>.

#### **4.5 Venezuela**

Las relaciones entre Colombia y Venezuela han estado marcadas en los últimos años por dos temas centrales: el diferendo limítrofe y la integración económica entre los dos países.

Hace ya un poco más de treinta años los dos gobiernos fijaron sus posiciones acerca de los límites marinos y submarinos, y hasta el momento han resultado irreconciliables<sup>19</sup>. Pero en medio de las disputas diplomáticas los gobiernos de los dos países han visto cómo a lo largo de los años noventa se ha consolidado una estrecha relación comercial y financiera, que se ha traducido en una profunda interdependencia entre las dos naciones. Hoy en día Colombia y Venezuela son socios inseparables en el campo económico, circunstancia que le da un matiz muy particular a las diferencias que puedan existir alrededor de otros temas.

Sobre el diferendo limítrofe han hecho carrera dos posiciones. La primera privilegia la posibilidad de llegar a un acuerdo por la vía bilateral, a través del trabajo de la Comisión Negociadora Binacional. La segunda, en contraste, favorece la posibilidad de convocar un sistema de arbitraje internacional, o incluso de llevar el tema a la Corte de La Haya. En los últimos años ha imperado la primera de las dos posiciones. Los dos gobiernos han preferido darle un manejo directo al diferendo, en el marco de una visión integral de la vecindad, con mecanismos ágiles de diálogo. De esta manera se ha logrado que las

---

18 Al respecto, ver Reina M. y Zuluaga S., (1998).

19 Las posiciones sobre los límites marinos y submarinos se fijaron en 1967. Al respecto ver Ramírez (1997).



diferencias entre los dos países sean compensadas por los inmensos intereses comunes en los campos comercial y financiero.

Hacia el futuro inmediato los dos gobiernos deben seguir explorando el acercamiento bilateral sobre el tema limítrofe. Si bien es bastante probable que los avances sean lentos y modestos, el hecho de tratar simultáneamente temas positivos y conflictivos de la relación bilateral conforma un ambiente más propicio para las negociaciones. En este contexto de aproximación global a los temas bilaterales no se puede soslayar un tema delicado que debe ser enfrentado con decisión y claridad por parte de los dos gobiernos. Se trata de las perturbaciones del orden público en las fronteras, problema íntimamente relacionado con el manejo de la guerrilla y el narcotráfico<sup>20</sup>.

#### **4.6 Medio ambiente**

Dentro de la ampliación de la agenda temática internacional propiciada por el final de la guerra fría, la cual fue discutida en detalle en la segunda sección de este trabajo, la preservación del medio ambiente ha surgido como uno de los temas 'nuevos' de los que países como Colombia pueden derivar un beneficio en el manejo de las relaciones externas.

En efecto, si bien Colombia no es una potencia mundial en cuanto al medio ambiente globalmente considerado, sí lo es desde la perspectiva de la biodiversidad. El país ocupa uno de los cinco primeros lugares en el mundo en cuanto al número de especies vivas, y el primer lugar si se considera ese número de especies por unidad de área. En ese sentido, Colombia cuenta con un inmenso potencial a futuro, no sólo desde el punto de vista ambiental sino en lo referente al manejo de sus relaciones internacionales.

Sin embargo, la magnitud desconocida de esta riqueza natural implica que enfrentamos a la vez grandes oportunidades y serios riesgos. En este sentido, es poco lo que se conoce y mucho lo que se ignora, y hay mucho trabajo por hacer<sup>21</sup>. El gobierno debe ante todo hacer una evaluación profunda y detallada de las implicaciones que tienen los compromisos internacionales que el país ha asumido en el campo

---

20 Sobre estos dos temas, ver las secciones correspondientes en las páginas anteriores.

21 Al respecto ver el capítulo de Manuel Rodríguez sobre medio ambiente, en Ramírez S. y Restrepo L.A., *op. cit.*

ambiental. Una vez hecha esa evaluación, se debe diseñar una estrategia global para el manejo del tema en el ámbito internacional. Esta estrategia debe tener en consideración no sólo elementos de carácter estrictamente ambiental, sino también económicos y de política internacional.

## 5. Bibliografía

- Franco A. (ed.) (1998), *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Universidad Javeriana, Bogotá.
- Gallón G. (1997), "Diplomacia y Derechos Humanos", en Restrepo L.A. y Ramírez S. (eds.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*, Siglo del Hombre Editores.
- Pardo R. (1997) "Colombia y Estados Unidos: intoxicados por las drogas", en Restrepo L.A. y Ramírez S. (eds.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*, Siglo del Hombre Editores.
- Pardo R. y J. Tokatlián (1988), *Política exterior colombiana*, Tercer Mundo Editores.
- Ramírez J.L. (1997), "Colombia y Venezuela: relaciones conflictivas", en Restrepo L.A. y Ramírez S. (eds.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*, Siglo del Hombre Editores.
- Reina M. (1997), "El futuro de las relaciones comerciales entre Colombia y Venezuela: dilemas y perspectivas", en Lanzetta M. (ed.), *Agenda de largo plazo de la relación colombo venezolana*, TM Editores, CAF, Cámara de Comercio Colombo Venezolana, abril.
- , (1998) "Integración a medias: ¿A quién le sirve?", en *Comunidad Andina y Mercosur*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- , y S. Zuluaga (1998) "Colombia: siete años de apertura a la inversión extranjera, 1991-1997" mimeo preparado para Coinvertir.
- Rodríguez, M. (1997) "Medio ambiente", en Restrepo L.A. y Ramírez S. (eds.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*, Siglo del Hombre Editores.
- Tokatlián J. (1995), *Drogas, dilemas y dogmas*, TM Editores, CEI, Bogotá.
- , (1997), "Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos: ¿al borde del abismo o al filo de la oportunidad?", en *Revista Número*, No. 14, junio-agosto.
- , (compilador) (1998), *Colombia y Estados Unidos, problemas y perspectivas*, TM Editores, Bogotá.

**Este libro se terminó de imprimir en octubre de 1998.  
En los Talleres de Tercer Mundo Editores, División Gráfica.  
Cra. 19 No. 14-45, Tels.: 27721175 - 2774302 - 2471903.  
Fax 2010209 Apartado Aéreo 4817  
Santafé de Bogotá, Colombia.**

Con el proyecto *Agenda Colombia* Fedesarrollo busca plantear propuestas concretas sobre algunos de los temas más importantes que debe contener el Plan de Desarrollo del nuevo gobierno. Para cumplir este propósito, Fedesarrollo entrega esta serie de documentos, de alto contenido académico pero de fácil lectura, que definen las prioridades y fijan las posiciones sobre los temas de educación, salud, desempleo, infraestructura, orden público y relaciones internacionales. En estos documentos se presenta un diagnóstico de los problemas específicos a ser abordados y se señalan las estrategias más idóneas para solucionarlos.

En este segundo volumen se incluyen los diagnósticos y las recomendaciones para los sectores de infraestructura orden público y relaciones internacionales.

  
EDITORES

  
FEDESARROLLO

