

Carlos Caballero Argáez y Diego Pizano Salazar
Editores académicos y compiladores



Punto de inflexión: decisiones que rescataron el futuro de Colombia

La Administración del presidente Andrés Pastrana Arango 1998-2002

Punto de inflexión: decisiones que rescataron el futuro de Colombia

La Administración del presidente
Andrés Pastrana Arango, 1998-2002

Carlos Caballero Argáez y Diego Pizano Salazar
Editores académicos y compiladores

Punto de inflexión: decisiones que rescataron el futuro de Colombia

La Administración del presidente
Andrés Pastrana Arango, 1998-2002

Punto de inflexión: decisiones que rescataron el futuro de Colombia. La administración del presidente Andrés Pastrana Arango, 1998-2002 / Carlos Caballero Argáez y Diego Pizano Salazar, editores académicos y compiladores -- Bogotá: Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes, 2014.

435 p.; 17 x 24 cm.

Otros autores: Camilo Gómez-Alzate, Guillermo Fernández de Soto, Jaime Ruiz, Fernando Tapias, Mauricio Cárdenas, Juan Camilo Restrepo, Juan Carlos Echeverry, Carolina Zuluaga, Eduardo Pizano, Carlos Caballero Argáez, Juan Mayr-Maldonado, Luis Carlos Villegas, Carolina Zuluaga

ISBN 978-958-774-036-3

1. Colombia. Presidente (1998-2002: Pastrana Arango) 2. Colombia - Política económica - 1998-2002
3. Colombia - Política y gobierno, 1998-2002 I. Caballero Argáez, Carlos, 1947- II. Pizano Salazar, Diego III. Universidad de los Andes (Colombia). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

CDD 320.9861

SBUA

Primera edición: agosto de 2014

© Carlos Caballero Argáez y Diego Pizano Salazar, editores académicos y compiladores
© Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Ediciones Uniandes

Carrera 1.ª núm. 19-27, edificio Aulas 6, piso 2
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-774-036-3

ISBN e-book: 978-958-774-037-0

Corrección de estilo: Mónica Roesel M.

Diseño de cubierta y diagramación interior: Angélica Ramos

Fotos interiores y de cubierta: Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango

Fotos de cubierta, de izquierda a derecha: (1) Andrés Pastrana con una beneficiaria del programa Familias en Acción, 1999. (2) Andrés Pastrana con Bill Clinton, Casa Blanca, Washington, octubre 29 de 1998. (3) Andrés Pastrana con Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Washington, septiembre 22 de 1999. (4) Andrés Pastrana con soldados del Ejército de Colombia, Bogotá, marzo 29 de 1999.

Impresión:

Editorial Kimpres Ltda.
Calle 19 sur núm. 69C-17
Teléfono: 4136884
Bogotá, D. C., Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

CONTENIDO

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

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

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

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

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

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

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS EN EL TEXTO

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

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

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

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

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

NOTA DE LOS COMPILADORES

CARLOS CABALLERO ARGÁEZ
DIEGO PIZANO SALAZAR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS

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



Foto portadilla:

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

Biblioteca Presidencial Andrés Pastrana Arango.

INTRODUCCIÓN

ANDRÉS PASTRANA ARANGO

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

ROBERT FROST

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

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

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

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

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

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

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

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

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