

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

GRUPO DE INTEGRACIÓN

## LA AGENDA INTERNA Y EL PLAN PUEBLA PANAMÁ

### RESUMEN

En el anterior *policy paper* La integración física de Colombia con sus vecinos, se hizo una primera aproximación a este tema vital, con especial énfasis en la participación del país en los proyectos de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA) para la inserción competitiva del país en un mundo globalizado. En el presente, se tratarán aspectos relacionados con la agenda interna que necesita Colombia para responder a dichos retos, considerando la situación en las diferentes modalidades de transporte internacional y del sistema portuario nacional; en particular se examina la situación del Pacífico colombiano, región que presenta el mayor atraso y que debe ir contemplando conexiones con el Asia Pacífico, así como la conexión física del país con Centroamérica, lo cual facilitaría igualmente una mayor presencia de Colombia en el Caribe y en América del Norte.

En este sentido se realizan algunas consideraciones alrededor de proyectos existentes en el Plan Puebla Panamá (PPP), en el Plan Regional Integral del Pacífico (PRI Pacífico), así como del desarrollo de los nuevos puertos de Tarena (Golfo de Urabá) y de Tribugá (Pacífico colombiano).

### CONTEXTO GENERAL

No tiene justificación que el tema de integración física haya adquirido importancia en Colombia tantos años después de haberse realizado la apertura de la economía, que llevó desde comienzos de los noventa al relanzamiento de procesos de integración como el andino o la negociación de nuevos acuerdos con México, Chile y CARICOM. Es apenas ahora, diez a quince años después,

cuando al tema se le concede la importancia que se merece en el contexto actual de compromisos de integración en el hemisferio, sean éstos la negociación de un TLC con Estados Unidos que ha abierto el debate sobre los atrasos del país en materia de integración física y la urgencia de estructurar una agenda interna; la adhesión al Plan Puebla Panamá y la articulación que se podría obtener con el hemisferio norte y centroamericano y el acuerdo de la CAN con MERCOSUR que también hace neces-

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN COLOMBIA  
- FESCOL -



**En el ámbito subregional existen dificultades de articulación con la Comunidad Andina, pues ésta se efectúa por una sola vía que es la Panamericana; mientras Colombia se vuelca hacia el interior a diferencia de muchos países latinoamericanos, condición que genera sobrecostos por las dificultades para movilizar mercancías hacia adentro y hacia fuera del país.**

rio otorgar la debida prioridad a los proyectos incorporados en la Iniciativa para la Integración Regional Física Sudamericana que permitan la interconexión con el sur del continente.

Parte del retraso que vive Colombia en infraestructura física se debe a la concepción doméstica dada al tema durante buena parte de la década de los noventa, cuando ya el país afrontaba competencia en los mercados internacionales como nunca lo había hecho, con las consecuencias de un preocupante retraso respecto a otros competidores de América Latina, que llevan a observar con angustia de qué manera se podrá competir con mercados más exigentes del mundo desarrollado. En el ámbito subregional existen dificultades de articulación con la Comunidad Andina, pues ésta se efectúa por una sola vía que es la Panamericana; mientras Colombia se vuelca hacia el interior a diferencia de muchos países latinoamericanos, condición que genera sobrecostos por las dificultades para movilizar mercancías hacia adentro y hacia fuera del país.

En el Pacífico colombiano la situación es más dramática debido al atraso y al abandono que caracteriza a la región, tanto en condiciones sociales de vida de la población, como especialmente en infraestructura; y mientras la costa caribe posee diversos puertos públicos y privados, en el Pacífico la actividad se concentra en Buenaventura, descuidando nuevos escenarios como el de los mercados del Asia Pacífico. En efecto, mientras países vecinos como Perú y Chile realizan el 24 y el 38 por ciento de su comercio con esa región, Colombia sólo mantiene un tres por ciento de comercio con el área.

Hacia el futuro será mayor la limitación en la capacidad de recibo de buques con car-

gamentos grandes a puertos colombianos, cuando hacia el año 2011 se dé al servicio el tercer juego de esclusas del Canal de Panamá, que facilitará el paso de navíos Post-Panamax y abrirá el camino hacia el Asia Pacífico en cargueros de gran tamaño (150.000 DWT o mayores).

## LA AGENDA INTERNA

La Agenda Interna colombiana tiene como fundamento la profundización del proceso de negociaciones o tratados comerciales, como el TLC con Estados Unidos; las negociaciones andinas con MERCOSUR; el propósito de un TLC con la comunidad centroamericana o acuerdos con sus países; y los avances con la Unión Europea hacia un tratado de asociación.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) define la Agenda Interna como un acuerdo de voluntades entre el gobierno, las regiones y el sector privado sobre el conjunto de acciones estratégicas que el país debe realizar en el corto, mediano y largo plazo para mejorar la productividad y competitividad de su aparato productivo. Las acciones pueden ser medidas, planes, programas y proyectos. El 26 de julio de 2004 el CONPES aprobó el documento 3297 Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad en el cual se establece como metodología el diseño en tres dimensiones: regional, sectorial y transversal.

En el componente regional participan los 24 departamentos y las regiones Bogotá-Cundinamarca y Orinoquia-Amazonia, las gobernaciones, alcaldías y cámaras de comercio de municipios capitales, además del proyecto Sociedad Civil y TLC auspiciado por Confecámaras y The Trust for the Americas de la OEA con el apoyo del Ministerio de Comercio.

Cada departamento tendrá su Matriz de Agenda Interna con los siguientes elementos: apuestas productivas según la visión de futuro por producto, servicio, cadena, *cluster* o sector; necesidades y requerimientos dentro de los cuales se encuentran los

temas de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones; acciones en cuanto a planes, programas, proyectos y medidas; el estado de cada acción en cuanto a si es una idea, tiene estudio de factibilidad o prefactibilidad o si ya está en ejecución y si las acciones son desarrollables a corto, mediano o largo plazo y los responsables de la ejecución y financiación, ya sean del sector privado, gobierno departamental, distrital o municipal, gobierno nacional, cooperación internacional u otra forma de financiación.

En el componente sectorial hay doce agrupaciones de bienes y once agrupaciones de servicios, dentro de los cuales se cuentan transporte y logística, energía y telecomunicaciones. En el componente transversal distintos sectores (entre otros la academia) participarán en discusiones de temas como el de infraestructura física, medio ambiente e innovación tecnológica.

El proceso de elaboración de la Agenda Interna estará vinculado a la terminación del TLC con Estados Unidos, pues luego de que las propuestas departamentales sean validadas en foros regionales, el DNP analizará su viabilidad y la discutirá con cada departamento a la luz de la propuesta de Agenda Interna Nacional y de los resultados de la negociación del TLC. Se contemplaron ocho meses para el proceso que conduzca a la elaboración de la Agenda Interna, los cuales finalizan en mayo de 2005, pero éstos se pueden ver aplazados por las dificultades de compaginar todo tipo de proyectos y por la prórroga en la negociación del TLC.

### **LA INSERCIÓN DE UN PAÍS MEDITERRÁNEO**

Colombia tiene la particularidad de un desarrollo poblacional y productivo hacia dentro, alejado de las costas y de las fronteras, con el consiguiente encarecimiento de los costos para competir en la escena internacional. Por eso una agenda interna tendrá que definir unas obras básicas que permitan la conexión y articulación con las

fronteras y puertos, aprovechando su posición geográfica que le hace equidistante de los principales mercados mundiales.

No se puede continuar en el aislamiento que significa depender de un sólo punto de unión con Sudamérica a través del puente de Rumi-chaca en el departamento de Nariño; ni se puede depender de solo dos puntos de contacto en Paraguachón y Cúcuta, con el mercado más dinámico para Colombia que es Venezuela, mientras se dispone de otras posibilidades de conexión en el Putumayo con Ecuador a través del río San Miguel, y en la frontera con Venezuela en sitios como Saravena y Arauca, a las cuales se suman medios hasta ahora subutilizados y baratos como el fluvial, en las conexiones del río Meta con el Orinoco o en las del río Amazonas con el Putumayo para combinar con carretera que permita salir a Tumaco y Buenaventura. En igual sentido el país tiene que buscar su articulación con el norte, para lo cual son indispensables nuevos desarrollos portuarios y una vía que permita empalmar con la Panamericana en suelo panameño.

### **AGENDA INTERNA EN MATERIA DE TRANSPORTE**

La agenda interna en temas de transporte tiene que abordar la reconstrucción de vías existentes, para lo cual uno de los planes para desarrollar es el Plan 2500 de carreteras de pavimentación y repavimentación de vías nacionales, secundarias y terciarias, con lo cual se pretende lograr una mayor articulación de distintas regiones con los centros del país y con las principales troncales que a su vez son objeto de inversiones en el Plan de Corredores de Mantenimiento. Estos planes se vuelven indispensables si se tiene en cuenta que un

**E**l proceso de elaboración de la Agenda Interna estará vinculado a la terminación del TLC con Estados Unidos, pues luego de que las propuestas departamentales sean validadas en foros regionales, el DNP analizará su viabilidad y la discutirá con cada departamento a la luz de la propuesta de Agenda Interna Nacional y de los resultados de la negociación del TLC.

**La red ferroviaria colombiana tiene la seria limitación de haber sido construida con especificaciones de ferrocarril minero en trocha angosta de 914 mm para distancias cortas y terreno plano, mientras la tecnología impuesta en el mundo ha sido la de trocha estándar de 1.435 mm. Para agravar las cosas, los contratos de rehabilitación fueron otorgados manteniendo esta especificación de trocha angosta descontinuada en el mundo hace unos treinta años.**

80 por ciento de la carga se moviliza por una red vial nacional de más de 16 mil kilómetros de carreteras a cargo de INVÍAS, en donde más de 4.500 kilómetros están sin pavimentar y un 30 por ciento de las pavimentadas se halla en regular o mal estado. Los departamentos y municipios asumen el 41,4 por ciento y 23 por ciento de la red vial, la cual es de 159.526 kilómetros. En

concesión se han entregado unos 2.300 kilómetros, cifra que deberá ser aumentada dada la limitación de fondos de la nación para adelantar obras.

En cuanto a los ejes previstos en IRSA de interés para Colombia, fundamentalmente el eje andino y el eje central del Amazonas, requieren para su implementación incorporar en la Agenda Interna las principales obras que se deberán realizar en el país. Así por ejemplo, en el eje andino Colombia deberá asegurar en los CEBAF de las fronteras con Venezuela y con Ecuador, las obras correspondientes a Cúcuta y Paraguachón y a Rumichaca en el lado colombiano, con los accesos respectivos como el corredor Santa Marta - Riohacha - Paraguachón. En la carretera Caracas - Bogotá - Quito, las obras del corredor periférico de Bogotá, el mejoramiento del trayecto Bogotá - Girardot - Ibagué, así como la rehabilitación del tramo Popayán - Pasto y la construcción de un paso por Pasto. De esta manera, después de muchos años de espera, se concretaría uno de los proyectos fundamentales de la integración andina, acortando considerablemente el tiempo de movilización entre las capitales de los tres países.

En la conexión con el mercado vecino más importante para nuestro país, se requiere asegurar el mejoramiento vial Tame - Arauca para el proyecto de paso de frontera por esta ciudad, así como los accesos a Saravena, otro paso de frontera con Venezuela, y las obras tanto viales como fluviales tendientes a establecer la conexión por el río Meta, realizando las obras de navegabilidad de éste, las de acceso a frontera por Puerto Carreño, la culminación de la pavimentación Tame - Yopal - Villavicencio y los tramos faltantes de pavimentación entre Villavicencio y Puerto López. Esto le permitiría a Colombia disponer de otras conexiones con Venezuela, aprovechar medios de transporte tan favorables como el fluvial y lograr una extensión del país hacia el este, incorporando físicamente los territorios del oriente colombiano.

Hacia el sur, se deben completar los accesos al paso de frontera en San Miguel (Putumayo) con las obras viales Mocoa - Santa Ana - San Miguel, que aseguraría una segunda interconexión con el Ecuador y el sur del continente y las obras de acceso a la hidrovía del Putumayo en el eje central del Amazonas, como el trayecto Pasto - Mocoa, la adecuación del puerto de Tumaco, la vía perimetral de Túquerres y la adecuación de puertos y muelles en Puerto Asís (Putumayo), teniendo muy presente que la salida del Amazonas por el Putumayo a Tumaco compite con otros proyectos en los que están interesados Ecuador, Perú y Brasil.

**RED FERROVIARIA**

La red ferroviaria colombiana tiene la seria limitación de haber sido construida con especificaciones de ferrocarril minero en trocha angosta de 914 mm. para distancias cortas y terreno plano, mientras la tecnología impuesta en el mundo ha sido la de trocha estándar de 1.435 mm. Para agravar las cosas, los contratos de rehabilitación fueron otorgados manteniendo esta especificación de trocha angosta descontinuada en el mundo hace unos 30 años, por lo cual ya no se consigue en el mercado el material correspondiente (locomotoras, material rodante, rieles) sino a precios exorbitantes, a lo cual se adiciona

un equipo de tracción obsoleto en su mayoría.

De 3.134 kilómetros existentes en 1961, al terminarse el ferrocarril del Atlántico, sólo opera un 68 por ciento de la red. La red está desmembrada desde 1970, cuando el río Cauca por represamiento, interrumpió la conexión Buenaventura - Santa Marta entre la Felisa y La Pintada, y dejó al país sin conexión entre sus dos océanos. Hoy en día, ya no es posible reconstruir la vía por la antigua banca trazada en terrenos inestables geológicamente.

Firmas especializadas han estimado el costo de conversión de los 1.049 kilómetros existentes en unos 100 millones de dólares, correspondientes a 116 kilómetros Bogotá - Chiquinquirá, 110 kilómetros Paz de Río - Tunja, 645 kilómetros Medellín - Puerto Berrío - La Loma y 178 kilómetros La Loma - Fundación - Santa Marta. A esto habría que sumar nuevos tramos: 203 kilómetros Cartagena - Barranquilla - Ciénaga con un costo de más de 240 millones de dólares; 259 kilómetros Tunja - Chiquinquirá - Saboyá - Puerto Carare con un costo de 310 millones de dólares, para una red de 1.511 kilómetros y unas inversiones de más de 650 millones de dólares.

Esto sin contar líneas adicionales para carbón, producto del cual Colombia ha pasado a ser uno de los principales exportadores mundiales; esto requiere conexiones entre La Loma - La Jagua y Albania, dando salida a carbones del interior que empalmen la salida por Bahía Portete o la salida de carbón del Catatumbo por el lago de Maracaibo, lo cual implica una integración ferroviaria colombo - venezolana.

### SISTEMA PORTUARIO

Un puerto es mucho más que una facilidad para recibir y despachar mercancías, pues tiene proyecciones en el espacio y por eso prima la ubicación con respecto a los centros productivos. Los puertos desarrollan el *hinterland* (la tierra vecina) y deben operar en sistemas portuarios para ser eficientes y especializarse, pues en caso con-

trario, tendrían que tener capacidades con inversiones muy cuantiosas para todo tipo de cargas. Los puertos del Atlántico forman un sistema portuario especializado: Puerto Bolívar es un puerto carbonero, Santa Marta es un puerto turístico, Barranquilla es un puerto industrial, y Cartagena es también puerto turístico, pero recibe por carretera una gran cantidad de carga. Estos tres puertos han desarrollado un *hinterland*, una estructura económica a su alrededor que está creciendo, no solo hacia el sur, sino también hacia occidente y oriente. Estos puertos han propiciado las mayores concentraciones de población en la costa norte de Colombia.

En el Pacífico, Buenaventura no ha generado ninguna conurbación, pero concentra casi el 60 por ciento de las exportaciones colombianas, las cuales por ubicación, deberían realizarse hacia el Asia Pacífico, pero a esta región sólo se dirige el 3,8 por ciento. Más que un puerto del Pacífico, el 55 por ciento de las exportaciones colombianas que salen por Buenaventura atraviesan el canal de Panamá y tienen como destino la costa este de Estados Unidos y Europa. Así Buenaventura se convierte en la práctica en un puerto del sistema portuario del Caribe ubicado en el Pacífico.

Los puertos colombianos no tienen capacidad para recibir barcos de gran tonelaje. Santa Marta podía manejar barcos de 25.000 toneladas y tenía un muelle con un puesto de atracó. Para las exportaciones de carbón lo adaptaron para recibir barcos de 70.000 toneladas. En Puerto Bolívar pueden entrar barcos de 150.000 toneladas y en una segunda etapa podría recibir barcos de 250.000 toneladas. Barranqui-

**E**n el Pacífico, Buenaventura no ha generado ninguna conurbación, pero concentra casi el 60 por ciento de las exportaciones colombianas, las cuales por ubicación, deberían realizarse hacia el Asia Pacífico, pero a esta región solo se dirige el 3,8 por ciento. Más que un puerto del Pacífico, el 55 por ciento de las exportaciones colombianas que salen por Buenaventura atraviesan el canal de Panamá y tienen como destino la costa este de Estados Unidos y Europa, convirtiéndose en la práctica en un puerto del sistema portuario del Caribe ubicado en el Pacífico.

**Se impone entonces ejecutar programas de desarrollo particularmente en materia de integración física, para lo cual existe el Plan Regional Integral del Pacífico (PRI Pacífico): una estrategia para la articulación regional, compuesto por el Proyecto Arquímedes que aseguraría la comunicación entre la frontera del Ecuador y la frontera de Panamá.**

lla, no tiene muchas posibilidades como puerto de mar. A Cartagena pueden entrar barcos de 70.000 toneladas y tiene cuatro puestos de atraque. A Buenaventura, sólo pueden entrar barcos de 18.000 toneladas, tiene un canal de acceso de 34 kilómetros, sedimentado y con un fondo duro de roca a 10 metros, que hace inviable construir un canal más profundo. Tumaco, con una considerable inversión podría pasar de barcos de 5.000 toneladas a barcos de 12.000 toneladas. En cuanto a los puertos privados, Puerto Bolívar, puerto carbonero, recibe barcos de entre 150.000 y 180.000 toneladas.

El embarque en puerto de los volúmenes de exportación, tanto para los carbones térmicos del litoral caribe como para los metalúrgicos del interior, ofrece dos alternativas: embarque en la zona de Ciénaga - Santa Marta y embarque en Bahía Portete (Puerto Bolívar).

Por lo anterior, se hace necesario construir al menos dos puertos de aguas profundas en el país: el de Tarena en el Golfo de Urabá y el de Tribugá en el Pacífico colombiano.

**El puerto de Tarena.** Estaría localizado sobre el litoral occidental del Golfo de Urabá, en Bahía Ceverá, a corta distancia del brazo más septentrional del Atrato, que marca el límite entre Antioquia y Chocó, con lo cual sería puerto de mar y de río. Estaría concebido para el manejo y almacenamiento de contenedores, carga general y productos a granel en una zona con profundidades de 35 a 40 metros que permitiría la entrada de tanqueros y portacontenedores de diseño moderno de 180.000 a 200.000 toneladas de desplazamiento bruto.

Los accesos al puerto de Tarena serían por la carretera de interconexión con Panamá

y proveniente de Sapzurro y Acandí y de la vía que lo comunicaría con el puente flotante o de pilotes de 7,5 kilómetros de longitud que se tendería sobre la estrechura del golfo, frente a Turbo. Si se descartara la vía del puente, el acceso al puerto y el empalme con la carretera Panamericana en Colombia se haría por la vía de Ungía-Cacarica - Lomas - El Tigre (60 kilómetros) o por la de Ungía - Cacarica - Riosucio - Bajirá - Villa Arteaga (100 kilómetros). Actualmente se adelanta un estudio preliminar de factibilidad comparativa de las tres opciones. Si se construye la carretera Cauca - Nechí - Capulco, Tarena sería puerto alternativo para todo vehículo proveniente de cualquier sitio al sur de Capulco, sobre la Troncal del Magdalena.

**El puerto de Tribugá.** Estaría localizado en el departamento del Chocó, al norte del municipio de Nuquí, que forma parte del Parque Nacional de Utría, área protegida por la política nacional ambiental expedida en el año 2000. El puerto se construiría sobre la lengüeta de tierra que encierra y protege la ensenada. El muelle podría tener una longitud de 3.500 metros, pudiendo atender doce buques simultáneamente. Tanto la dársena como el corto canal de acceso (4,5 kilómetros) se podrían dragar a 20 metros o más. Las arenas basálticas del fondo servirían para ampliar y elevar la zona del puerto. La ensenada no necesitaría sino el dragado inicial puesto que al norte del canal de acceso no desembocan ríos y no habría arrastre de sedimentos. La ensenada es muy protegida, ideal para el manejo de contenedores. A 20 kilómetros al norte está la Bahía de Utría, un fiordo profundo que ofrece espacio adicional para fondeo.

El puerto de Tribugá sería un puerto de aguas profundas con un papel de transferencia subcontinental sobre el océano Pacífico. La vía de acceso proviene por Apía del eje cafetero, la cual empalma con la vía Medellín - Quibdó cerca del Puente de Yuto. Por la vía de Yuto se accede a Istmina (Chocó) y a Cartago, en el norte del departamento del Valle.

En el caso del puerto de Tribugá, el proyecto prevé terminarlo en el año 2010, mientras el de Tarena en el Golfo de Urabá estaría para el año 2012.

### **PLAN REGIONAL INTEGRAL DEL PACÍFICO (PRI PACÍFICO): UNA ESTRATEGIA PARA LA ARTICULACIÓN REGIONAL**

El Pacífico colombiano abarca una extensión de 1.530 kilómetros y tiene la particularidad de ser una de las regiones del país con menores niveles de desarrollo, habitada por unos dos millones y medio de personas en situaciones de extrema pobreza. Este aislamiento del Pacífico colombiano no puede continuar, dadas las interacciones que se abren con la región de Asia Pacífico en un contexto de globalización.

Se impone entonces ejecutar programas de desarrollo particularmente en materia de integración física, para lo cual existe el Plan Regional Integral del Pacífico (PRI Pacífico): una estrategia para la articulación regional, compuesto por el Proyecto Arquímedes que aseguraría la comunicación entre la frontera del Ecuador y la frontera de Panamá. El PRI Pacífico es también importante porque contribuiría a la articulación física de Colombia hacia el norte del continente a través del Plan Puebla Panamá (PPP), del cual se hablará más adelante.

El objetivo del Plan Regional Integral del Pacífico es el de construir un escenario para evitar el aislamiento y la incomunicación del Pacífico, así como ver las ventajas comparativas que la región ofrece en términos de ríos navegables, vías terrestres y opciones en el sistema de conectividad. Tendrá la tarea de dimensionar, articular y ejecutar los procesos de desarrollo regional acordes con las políticas gubernamentales y las condiciones particulares del territorio, a partir de las inversiones de los diferentes estamentos del Estado. La región se deberá articular por medio de una “estrategia multiestamentaria” que involucre al conjunto de personas que poseen la información necesaria para poner a andar el proyecto,

la cual se apoyará en dos estamentos: el de las comunidades negras e indígenas y el de la sociedad civil organizada.

El Proyecto Arquímedes uniría mediante canal con esclusas los ríos Atrato y San Juan que se comunicaban hasta el siglo XIX. En la parte sur, el proyecto se desarrollaría entre Buenaventura y la Bahía de Tumaco y sería de carácter social, incluyendo una hidrovía o acuapista.

Comprende igualmente un puerto multimodal en Quibdó, conectado con Tribugá para conformar un sistema marítimo - fluvial - terrestre, Tarena - Atrato - Tribugá - Quibdó; la construcción de dos o tres pequeñas esclusas sobre el río Quito, afluente del Atrato; el represamiento del río aguas arriba de las esclusas formando un pequeño lago cerca de Istmina y un corto canal para unirle con el Río San Juan; la comunicación entre el río San Juan y bahía de Málaga mediante un canal de 6,5 kilómetros y de ésta con Buenaventura mediante otro canal de 4,5 kilómetros.

El proyecto de acuapista o hidrovía de los esteros contempla un trabajo con diversas organizaciones e instituciones regionales, agrupadas en una Asociación de Municipios del Sur, cuyo objetivo sería lograr concertaciones en el tema ambiental, desarrollo humano y social, teniendo en cuenta la riqueza en manglares de la zona pacífica. Con la extensión entre Virudó y el nuevo puerto de Tribugá de la hidrovía de los esteros o acuapista, éste puerto se conectaría con los de Málaga, Buenaventura y Tumaco, por el interior del continente.

Los costos del Proyecto Arquímedes son: puerto de Urabá (Tarena): 150 millones de dólares; navegabilidad del Atrato: 4 millones 300 mil dólares; puerto intermodal de Quibdó: 19 millones de dólares; canalización del San Juan a 6 pies: 14 millones 300 mil dólares; proyecto de esteros: 19

**E**l Proyecto Arquímedes uniría mediante canal con esclusas los ríos Atrato y San Juan que se comunicaban hasta el siglo XIX. En la parte sur, el proyecto se desarrollaría entre Buenaventura y la Bahía de Tumaco y sería de carácter social, incluyendo una hidrovía o acuapista.

**En la formulación del proyecto del PRI Pacífico han participado y tendrán que seguir participando voceros de las poblaciones locales, gobernadores y alcaldes, pues uno de los soportes del proyecto es la concepción sobre el desarrollo de las comunidades negras, indígenas y mestizas, además que es obligación por ley de la república involucrar a la población en su formulación y ejecución.**

millones de dólares. Total: 206 millones de dólares.

En la formulación del proyecto del PRI Pacífico han participado y tendrán que seguir participando voceros de las poblaciones locales, gobernadores y alcaldes, pues uno de los soportes del proyecto es la concepción sobre el desarrollo de las comunidades negras, indígenas y mestizas, además que es obligación por ley de la república involucrar a la población en su formulación y ejecución. El proyecto ha sido construido de abajo hacia arriba, con la conformación de

asociaciones comunitarias difusoras, a pesar de existir una visión gubernamental en su diseño.

### EL PLAN PUEBLA PANAMÁ

El Plan Puebla Panamá, al cual Colombia ya fue admitido como país observador y al que aspira ingresar como miembro de pleno derecho en junio del 2005, involucra a estados del sur de México y a siete países centroamericanos, y despierta el interés del gobierno colombiano de vincularse con el propósito de lograr una conexión efectiva entre Centroamérica y Sudamérica a través del Urabá antioqueño, mediante la realización de una carretera costanera sin tocar el tapón del Darién, adicional a la integración energética Colombia - Panamá que ya está

en marcha y agregando la iniciativa de un gasoducto desde Venezuela.

Entre las principales opciones de interconexión con Panamá, existe la de construir un tramo de unos 65 kilómetros, entre el cruce de la actual carretera Panamericana a la altura de la población de Yaviza con la quebrada Tuquesa en suelo panameño y las poblaciones de Sapzurro (primera población colombiana al pie del Cabo Tibu-

rón) o Acandí en Colombia. La vía seguiría por Colombia, a lo largo del litoral turístico del Urabá chocoano hasta el propuesto futuro Puerto de Tarena sobre el Golfo de Urabá y se conectaría con Turbo por un propuesto puente de 7,5 kilómetros en la estrechura del golfo, para empalmar con la Carretera al Mar que conduce a Medellín. La opción de un puente resulta mejor que construir un anillo vial por el Darién, puente que recibiría pontazgo por el paso de turismo procedente de las tres Américas.

De los 25.750 kilómetros que tiene de largo la carretera Panamericana, el Tapón del Darién constituye un tramo de unos 110 kilómetros. Sin embargo, existen múltiples proyectos, unos más largos que otros, que van desde Bahía Solano pasando por áreas inaccesibles ocasionando serios daños ecológicos y ambientales al ingresar a Panamá por el medio; proyectos que parten de Apartadó, de Mutatá-Riosucio o de El Tigre - Lomas Aisladas en suelos chocoanos o antioqueños, algunos con problemas por pasar por territorios protegidos como el Parque de los Katíos ingresando a Panamá por Palo de Letras, sitios que en el pasado recibieron serias objeciones, además del enorme costo de varios de ellos. Por eso Colombia deberá ser especialmente cuidadosa en la escogencia de la ruta más adecuada, la cual parecería ser aquella que bordee la costa atlántica.

Geopolíticamente es grande la importancia del proyecto, pues le permitiría a Colombia no sólo la articulación con el sur a través de los proyectos de IIRSA, sino conectarse también con el norte, sea Centroamérica, Norteamérica o el Caribe, ya que las obras de empalme carretero con Panamá y del puente sobre el golfo permitirían el tránsito automotor desde Alaska hasta la Tierra del Fuego y las Bocas del Orinoco; y empalmaría la Perimetral del Gran Caribe desde los Cayos de Florida hasta las Bocas del Orinoco.

En líneas generales, los proyectos comentados en los dos *policy paper* permitirían

lograr una vía perimetral de agua desde Castilletes en el Golfo de Venezuela, hasta Tarena en el Golfo de Urabá y de allí, por el Atrato y el San Juan, hasta Málaga, Buenaventura, Tumaco y el Río Mira, en la frontera con Ecuador. Esta perimetral se complementaría y prolongaría por el sur del país por la carretera Tumaco - Pasto - Puerto Asis y de allí, por el río Putumayo, a Leticia, según el proyecto Amazonas, de IIRSA. Por su parte, carreteras transversales como la carretera Pasto - Mocoa conectaría las tierras del Macizo Central con la carretera Marginal de la Selva, dando salida a los Llanos Orientales y a Venezuela.

### ELEMENTOS PROPOSITIVOS

#### EN MATERIA DE VÍAS

- Generar una infraestructura vial más moderna, económica y beneficiosa, con carreteras equipotenciales (túnel - viaducto - túnel y pendiente constante) de infraestructuras rectificadas, que resultan mejores económicamente, pues no se puede continuar con vías de media ladera donde la lluvia genera aludes por falta de taludes.
- Analizar el problema de mantenimiento y la construcción de infraestructura en carreteras, ya que en muchos contratos de construcción se originan pleitos en la medida en que generalmente se imponen las especificaciones de construcción de las firmas extranjeras, las cuales poco tienen que ver con la geología, geografía y ecología del país, debido a que no se poseen códigos nacionales que determinen las especificaciones marco para cualquier contrato de construcción. Es indispensable entonces disponer en Colombia de códigos propios, cuyas especificaciones serían parte del contrato, para lo cual se requeriría de una ley de la república que consagre el diseño equipotencial, es decir, que los vehículos generen la misma potencia a lo largo de todo el trayecto.
- Incorporar mejoras en la organización empresarial del transporte, puesto que no

se pueden llamar empresas a los mecanismos de afiliación de los camioneros y debe de haber una mayor responsabilidad empresarial. Si Colombia no logra estructurar mejor la organización empresarial de su sector transportador, corre riesgos ante la llegada de empresas extranjeras organizadas.

- Preservar y fortalecer las condiciones en las que alrededor de unas 250 o 300 empresas colombianas cumplen con un marco organizacional, realizando la casi totalidad del transporte binacional con Venezuela y sobresaliendo en el transporte subregional andino.
- Mejorar los índices de seguridad en las carreteras lo cual está asociado al conflicto armado, pues ello constituye clara debilidad frente al TLC; lo cual se vincula con el mejoramiento de los recursos tecnológicos con los que cuenta Colombia para el fortalecimiento de las empresas exportadoras en comercio electrónico, comunicaciones y localización satelital de vehículos.
- Disponer de políticas de modernización del parque automotor, pues mientras en Estados Unidos son seis a siete años de vida, en Colombia son 15 años en promedio. Así mismo, se debe reducir el peso en el equipo rodante para no dañar las vías.
- A pesar de las dificultades financieras del gobierno, es indispensable garantizar la ejecución de programas como el Plan 2500 de vías secundarias que mejoren la conectividad de las distintas regiones y el Plan de Corredores de Mantenimiento que incluye las principales troncales, programas necesarios para la articulación de Colombia con puertos y fronteras.

**E**n líneas generales, los proyectos comentados en los *dos policy paper* permitirían lograr una vía perimetral de agua desde Castilletes en el Golfo de Venezuela, hasta Tarena en el Golfo de Urabá y de allí, por el Atrato y el San Juan, hasta Málaga, Buenaventura, Tumaco y el Río Mira, en la frontera con Ecuador.

**P**laneación Nacional debe desarrollar índices que midan las necesidades logísticas de creación de puertos secos, patios de contenedores, centrales de cargas y centrales logísticas que articulen los destinos y orígenes de las mercancías, y contemple estímulos tributarios como los del proyecto Yuma para rehabilitar el río Magdalena.

#### EN MATERIA FERROVIARIA

- Definir una política de transporte ferroviario y de puertos terminales de embarque de exportación, que contemple la posibilidad de exportaciones de carbones metalúrgicos del Altiplano Cundi-Boyacense y del sur de Santander sumadas a la de los carbones térmicos del Cesar y la Guajira y a las que se abran próximamente en los mercados de Asia - Pacífico, cuando se dé al servicio en 2011 el tercer juego de esclusas del Canal de Panamá.
  - Adoptar un programa de conversión a trocha estándar (1.435 mm) de la red nacional de ferrocarriles, que se complemente con las líneas para la exportación de carbón, concentrando los embarques en lo posible en Bahía Portete (que puede recibir buques de más de 150.000 toneladas), y reduciendo los problemas de contaminación ambiental.
  - Otorgar los proyectos en concesión, dado que los costos no podrían ser asumidos por el Estado colombiano, y establecer diferencia entre la concesión para diseño y ejecución de la obra de la de mantenimiento de la red.
  - Considerar complementaciones futuras de la red entre Cartagena y el puerto de Tarena en el Golfo de Urabá; entre la red de occidente y el puerto de Tribugá en el Pacífico y lograr una integración ferroviaria de los valles interiores con los puertos actuales y nuevos puertos, lo cual se tiene que complementar con el desarrollo de puertos secos y de transporte multimodal que permita operaciones de comercio exterior eficientes y competitivas.

#### EN MATERIA FLUVIAL Y MULTIMODAL

- La ejecución de obras correspondientes a la conexión río Meta con Orinoco

y río Putumayo con Tumaco y río Amazonas son compromisos mínimos que debe asegurar Colombia frente a los ejes previstos en IIRSA.

- La adecuación de obras en puertos fluviales como Wilches, Barranca, Salgar, Puerto Berrío y Capulco permitiría estructurar servicios combinados intermodales o multimodales con ferrocarril y carretera, así contribuiría a utilizar modos de transporte como el fluvial, 18 veces menos costoso que el carretero o el férreo, cuatro veces menos costoso.
- Planeación Nacional debe desarrollar índices que midan las necesidades logísticas de creación de puertos secos, patios de contenedores, centrales de cargas y centrales logísticas que articulen los destinos y orígenes de las mercancías, y contemple estímulos tributarios como los del proyecto Yuma para rehabilitar el río Magdalena.

#### EN MATERIA PORTUARIA

- Los nuevos puertos de Tribugá y Tarena se podrían construir con participación del gobierno central, cámaras de comercio, propietarios de tierras e inversionistas extranjeros (pueden ser chinos y coreanos).
- Es conveniente la habilitación del puerto de Tumaco para el acceso y manejo eficiente de navíos de hasta 12.000 toneladas, puerto que podría ser importante para la captura y procesamiento de pesca de alto bordo, así como para estimular el tráfico e intercambio de cabotaje con los países del Pacífico de Sur y Centro América. Desempeñaría también un rol importante como centro de acopio y procesamiento de la producción agrícola, forestal y maderera de la región.

#### PROYECTO PRI PACÍFICO

- Ejecutar programas de desarrollo en la región como el PRI Pacífico - Plan Regional Integral del Pacífico: Una estrategia para la articulación regional,

compuesto por el Proyecto Arquímedes, que aseguraría comunicación entre las fronteras ecuatoriana y panameña.

- Divulgar el Proyecto Arquímedes que ya se encuentra reconocido por el CONPES como sistema, con el fin de conseguir recursos para su realización, en donde la parte norte podría autosostenerse, pero el sur requeriría recursos gubernamentales, teniendo en cuenta los aspectos sociales del proyecto y de incorporación de la sociedad civil en el proyecto.
- Prever aportes parciales de gobiernos extranjeros así como participación de gobiernos municipales.
- Concertar con las comunidades regionales los proyectos de infraestructura en el análisis del impacto y manejo ambiental, y formalizar acuerdos con las comunidades indígenas y afrocolombianas, incorporando planes de desarrollo regional, programas de manejo ambiental y programas de capacitación.

#### PLAN PUEBLA PANAMÁ (PPP)

- Es urgente asegurar el respaldo del gobierno panameño a la interconexión terrestre entre Colombia y ese país, brindando garantías de seguridad en frontera en cuanto al paso de actores indeseables.
- Se deben superar las objeciones ambientales al proyecto, aprobando una alternativa de carretera que no se introduzca en los parques y santuarios establecidos por los dos gobiernos en la región y concertando con las comunidades regionales.
- Mientras se construyen la carretera y el puente sobre la estrechura del Golfo de Urabá, podría operar un ferry entre Sapzurro o Acandí y Necoclí, para estimular el crecimiento del tráfico.

#### AGENDA INTERNA Y PROYECTOS INTERNACIONALES DE IIRSA Y PLAN PUEBLA PANAMÁ

- En el desarrollo de la agenda interna será fundamental otorgar la primera prioridad a los denominados “proyectos ancla” que en el país son necesarios para llevar a cabo los proyectos vinculantes internacionalmente y que están incorporados en IIRSA. Esto permitirá dirigir los esfuerzos hacia proyectos verdaderamente indispensables para la articulación con fronteras y puertos, en lugar de convertir la agenda interna en un receptáculo de todo tipo de solicitudes.
- Otras opciones de transporte no alcanzadas a tratar en este documento, como el transporte aéreo, también requiere de una definición precisa de proyectos necesarios para asegurar la inserción competitiva de Colombia mediante este medio de movilización de carga y de pasajeros.
- Algunos observan con preocupación que el país adquiera compromisos formales con varios proyectos en un entorno andino en el que tantas cosas se aprueban, pero no se financian. Por consiguiente, se recomienda evaluar la dimensión presupuestal de los proyectos internacionales y su contraparte en las prioridades presupuestales colombianas y de los demás países, para no seguir corriendo el riesgo de proyectar planes en teoría que luego no se ejecutan.
- Como opción presupuestal se pide tener en cuenta las posibilidades de financiación que pudiere haber en concesiones del sector privado.

**E**s urgente asegurar el respaldo del gobierno panameño a la interconexión terrestre entre Colombia y ese país, brindando garantías de seguridad en frontera en cuanto al paso de actores indeseables.

# POLICY PAPERS

## LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE



### N° 12 Asia - Pacífico

La transformación de Asia y El Pacífico: Desafíos y opciones para Colombia



### N° 6 Estados Unidos

Colombia y Estados Unidos: desafíos de una alianza



### N° 11 Unión Europea

Las relaciones Colombia-Unión Europea: De la incertidumbre al estancamiento



### N° 5 Integración

Hacia dónde va Colombia en materia de integración



### N° 10 Integración

Desarrollo transfronterizo e integración andina: Escenarios para Colombia



### N° 4 Unión Europea

Relaciones Colombia-Unión Europea: de la incertidumbre política al posicionamiento estratégico



### N° 9 Brasil - Colombia

Brasil-Colombia: ¿Vecinos en proceso de acercamiento?



### N° 3 Organismos y foros internacionales

El papel de la ONU y la OEA en el conflicto colombiano



### N° 8 Países Vecinos

¿Es posible disminuir la emigración transfronteriza?



### N° 2 Venezuela

Escenarios de salida de la crisis venezolana y sus posibles repercusiones en la relación colombo-venezolana



### N° 7 Integración

El desarrollo de las regiones: ¿Relanzamiento de la integración andina?



### N° 1 Países Vecinos

Colombia y sus vecinos: Escenarios de relacionamiento

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO DE INTEGRACIÓN  
COORDINADO POR ÉDGAR VIEIRA.

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003, actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; Universidad de los Andes; Universidad del Norte; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra - CEESEDEN; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia - FESCOL; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: [www.colombiainternacional.org](http://www.colombiainternacional.org)