

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Contraloría General de la República

Contralor General de la República
Antonio Hernández Gamarra

Vicecontralor
Luis Bernardo Flórez Enciso

**Contralor Delegado para Defensa, Justicia
y Seguridad**
Wilson Herrera Moreno

Director Estudios Sectoriales
Carlos Cuartas Nieto

Director Vigilancia Fiscal
Sonia Olaya de Abad

Grupo de Trabajo
Coordinador
Elver Jesús Lemus Varela

Profesionales
Juan Alejandro Morales Sierra
Ricardo Alfonso Ramírez Buitrago
Luis Arenas Vega
Luis Fernando Alvarado C.
Luis Sigifredo Mora T.
José Enrique Contreras H.
Mercedes Guevara Mora
Diana Ramírez P.
Ana María Cuayal M.
Martha Eugenia Luquez H.
Sandra Matallana Medina
Juan Manuel Ortiz Suárez
Cielo Cecilia Arrieta Vizcaino

Asesor
Luis B. Carvajal C.

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones
Carlos Alberto Maestre Maya
Director Oficina

Coordinación de Publicaciones
Liliana Gaona García

Edición
Jaime Viana Saldarriaga
Laura Samper Blanco

Diseño y Diagramación:
Yenny Liliana Pérez Guzmán
Pilar Fernández Rodríguez
Carlos González Afanador
Grupo de Diseño-CGR

Impresión:
Imprenta Nacional

Contraloría General de la República
Calle 17 N° 9-82
Teléfonos: 282 17 06 - 282 15 09
Bogotá, D.C., Colombia
Diciembre - 2004
www.contraloriagen.gov.co

Contenido

Presentación	5
Iniciativa contra el narcotráfico	9
Evaluación del esquema institucional	9
Marco normativo de la lucha antinarcóticos	9
Marco programático de la lucha antinarcóticos	11
Fallas de coordinación y responsabilidades	14
Conclusiones	16
Balance de la Política Antidrogas 2000-2003	16
Introducción	16
Combate a la producción y tráfico de coca y derivados	17
Incautación de productos e insumos	22
Situación de la demanda de cocaína	24
Conclusiones	28
Componente ambiental del Plan	29
Introducción	29
Plan verde e inversiones ambientales	29
Programa de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato (PECIG)	30
Conclusiones	37
Aporte del Programa Desarrollo Alternativo (PDA) al sector agropecuario	37
Conclusiones	39
Financiación del Plan Colombia	41
Visión general	41
Financiamiento externo	42
Financiamiento interno	44
Administración de los recursos por terceros	47
Cooperación internacional	49

Recuperación Económica, Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social	51
Atención a desplazados	51
Magnitud del problema	51
Evaluación general del programa	52
Evaluación del programa de atención humanitaria	53
Observaciones a los convenios	54
Empleo en Acción	56
Cobertura del programa	56
Proyectos comunitarios	58
Recursos aprobados por tipología de proyecto a octubre de 2003	58
Construcción de obras comunitarias	59
Cumplimiento de metas	60
Destinación de los recursos por región	60
Evaluación e impacto	60
Vías para la paz	62
Proyectos red carreteras	62
Familias en Acción	65
Jóvenes en Acción	67
La participación ciudadana en el Plan	67
Distribución geográfica de las denuncias	68
La solución negociada del conflicto	69
Requisitos y costos de la paz	69
Anexo	
Compendio estadístico: narcotráfico y lucha antidrogas en Colombia	71

Presentación

Este quinto informe sobre las acciones y avances del Plan Colombia se refiere a lo ocurrido durante 2003, que corresponde al primer año completo de la actual administración. Al igual que los informes anteriores, es una evaluación de los diferentes programas y actuaciones de las entidades públicas comprometidas en este plan.

El actual gobierno adoptó como estrategia fundamental de su Plan de Desarrollo la consolidación de la seguridad democrática, constituyendo, a la vez, la lucha contra el narcotráfico uno de sus elementos principales. Recogió en su totalidad los componentes del Plan Colombia y reforzó el papel de las instituciones encargadas de las actividades de control a cultivos, la interdicción y la incautación de bienes adquiridos con recursos del narcotráfico. El claro respaldo electoral obtenido por la propuesta del candidato Uribe Vélez, significó, además, un cambio radical en la visión de la solución del conflicto con especial énfasis en aumentar la capacidad del Estado para combatir a las fuerzas que están por fuera de la ley. No obstante, se han hecho algunas aproximaciones especialmente con el ELN y, sobre todo, con los grupos paramilitares.

Ya desde el anterior Gobierno se había logrado conceptualizar en un ámbito internacional la lucha guerrillera, pero el peso de las acciones terroristas en el plano internacional propició el mayor reconocimiento de la amenaza de las fuerzas insurgentes y paramilitares financiadas con actividades de narcotráfico y la autorización del gobierno de los Estados Unidos a la utilización de los equipos aeronáuticos destinados al Plan Colombia para el control y reducción de esos grupos. Así mismo, el Congreso de los Estados Unidos aprobó en 2003 la ampliación en US\$433,2 millones de los recursos para el apoyo de los programas del Plan Colombia.

Este informe incluye cuatro partes: la primera, constituye una aproximación nueva a los operativos del Plan Colombia, especialmente a la organización institucional de la lucha antidrogas y la evaluación de su efecto sobre las variables del mercado respectivo; la segunda, se relaciona con la financiación del Plan Colombia en sus componentes internos y externos (deuda pública y cooperación financiera de los

diferentes gobiernos); en la tercera, se presenta una síntesis de los resultados de las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República a las diferentes entidades que desarrollan programas del Plan Colombia; y, finalmente, la cuarta, contiene algunas reflexiones sobre la negociación del conflicto, especialmente en los costos directos del proceso de reinserción, las implicaciones de las reformas políticas y sociales, y de los compromisos necesarios para llevar adelante una negociación exitosa.

Algunas de las principales conclusiones del informe se pueden sintetizar así: en primer lugar, la complejidad creciente del narcotráfico y su vinculación con los grupos alzados en armas y la delincuencia común, que enmarca la diferencia frente a los otros países del área andina afectados por procesos similares de producción y tráfico de drogas ilícitas, ha sido el motivo principal de la creación de una variada y amplia red institucional encargada de la lucha contra las drogas en las diferentes etapas del proceso de producción, comercialización y consumo de las mismas. Por la complejidad de esta red, se aprecia una superposición de competencias, que diluye responsabilidades, genera la duplicidad de funciones y, aún, el enfrentamiento institucional, provocando fallas en el funcionamiento y en los resultados de la lucha antinarcóticos. Surge, entonces, la necesidad de adoptar esquemas organizacionales y operativos que garanticen la coordinación institucional y el establecimiento claro de responsabilidades. Como se expone en el capítulo correspondiente, se plantea la iniciativa de hacer una reforma a fondo del esquema actual, creando una fuerza única de lucha contra el narcotráfico, a la manera de la experiencia boliviana, con el objetivo de evitar los problemas antes anotados.

En segundo lugar, respecto al balance de la lucha contra el narcotráfico, las cifras revelan en los ámbitos nacional e internacional, una reducción notable de la oferta de hoja de coca y por ende de la cocaína: en los tres últimos años, el área de cultivos ilícitos en Colombia se redujo en cerca del 40%. No obstante, las estadísticas de Naciones Unidas no comprueban un efecto notorio sobre los precios internacionales, que se deberían haber incrementado por la disminución de la oferta. Entre 2002 y 2003, la

producción total potencial de cocaína pura descendió de 800 toneladas a 655. En Estados Unidos, según la información disponible, el precio por mayor de la cocaína fue de US\$22/gr., en 2001; mientras que en 2002 ascendió a US\$24/gr. Esta situación se produjo por la degradación creciente de la pureza del alcaloide en las diferentes etapas de comercialización: según la DEA, en 1999, en el mercado de los Estados Unidos, el grado de pureza de la cocaína disponible para el consumidor final era del 69%, mientras que en 2001, fue de 56%. De esta manera, los desequilibrios entre la oferta y la demanda se resuelven por disminuciones de la concentración o grado de pureza del producto más que por variaciones de precios.

En estas condiciones es posible concluir que la reducción del área de cultivos ilícitos no representa una ventaja contundente en la lucha contra el narcotráfico, dada la capacidad de adaptación de los mercados (léase manipulación y degradación de la calidad del producto). Además, la permanencia de condiciones de conflicto armado en la mayoría de las zonas de cultivo, tiende a mantener este tipo de actividad. Es decir que, al menos a corto plazo, la erradicación del cultivo carece de contundencia en el logro de su objetivo final: disminuir el consumo mundial de cocaína.

De otra parte, dentro del componente de aspersión de los cultivos, se constata la inexistencia de estudios que demuestren, de manera específica, la inocuidad del glifosato en Colombia. La Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional, en documento elaborado para la CGR, señala que en Colombia existe muy poca información experimental acerca del comportamiento del glifosato y, en particular, su destino en los suelos prácticamente no ha sido estudiado. Indica también que, debido al uso continuado de este herbicida, podría ser posible que existan residuos ligados a los componentes orgánicos y minerales del suelo. Sugiere estudiar el comportamiento del glifosato en los suelos del agroecosistema arrozero del departamento del Tolima, donde se ha aplicado por varios años, para comprender mejor las implicaciones ambientales. De todas maneras, es notoria e inconveniente la marginación de algunas de las autoridades ambientales en la formulación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato (PEGIG).

En tercer lugar, en relación con la cooperación internacional del Plan Colombia, cabe señalar que la financiación acumulada de los Estados Unidos se incrementó entre diciembre de 2002 y marzo de 2004

en US\$1.185,6 millones, de los cuales el 90% se destinó a la lucha contra el narcotráfico y el saldo, US\$104 millones, a los programas sociales, manteniéndose el apoyo norteamericano como el mayor dentro del Plan. Con el resto de países y, entre ellos, la Comunidad Europea, no se concretaron nuevos compromisos, excepto los dos créditos españoles para la Hidroeléctrica de Guapi y las soluciones fotovoltaicas en la Orinoquía y la Amazonía. En lo relativo al crédito interno, se mantiene un portafolio con recursos del Fondo de Bonos de Paz, a julio de 2004, por cerca de un billón de pesos, hecho observado con preocupación por la Contraloría General de la República en anteriores evaluaciones porque dichos recursos se están aplicando en forma tardía a los fines establecidos.

En cuarto lugar, en cuanto a los programas de recuperación económica, fortalecimiento institucional y desarrollo social, persisten fallas en el diseño, cobertura y manejo de los recursos. Particularmente, se anota que la población desplazada no ha recibido la atención necesaria. Por ello, la Corte Constitucional ha exigido, mediante sentencia T-025, poner en funcionamiento el Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada para lograr un ajuste en la política. Se señala, además, que la actuación de las entidades encargadas de la atención a la población desplazada es de carácter reactivo ante las emergencias sin que se cuente con previsiones adecuadas de los requerimientos, ni el establecimiento de metas de cobertura.

En quinto lugar, en cuanto a la solución negociada del conflicto y los costos de la misma, no existe conciencia en el país sobre los requisitos y costos de la paz. Se alude generalmente a los costos implícitos de la reinserción a la vida civil de los guerrilleros o de los paramilitares. Sin embargo, el costo mayor debe corresponder a las reformas en la vida económica, social y política para generar un ambiente en el que sea menos probable que surjan protestas violentas. Diferentes analistas coinciden en la dificultad de desactivar el conflicto sin que medien respuestas a los siguientes problemas:

- La exclusión social, cuya etiología pasa por la concentración de la propiedad rural y las estructuras de privilegio de los servicios estatales, especialmente en educación, salud y justicia.
- El bajo crecimiento económico, con su secuela de falta de oportunidades de trabajo e ingreso.
- La democracia recortada por las estructuras clientelistas y la concentración de información.

- La economía del narcotráfico con fuentes alternativas de ingreso para quienes están comprometidos en este comercio y una radical reducción de sus atractivos.

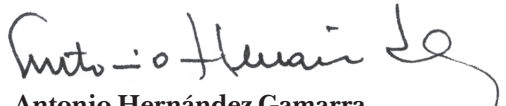
Las soluciones en estas materias implican, por ejemplo, la celebración de un pacto fiscal que comprometa a los sectores pudientes de la sociedad a suministrar los recursos necesarios, el apoyo decidido de la comunidad internacional y un trato comercial más equitativo; una reforma política a fondo; el replanteamiento de la lucha contra el narcotráfico; y una reformulación del desarrollo con una participación mayor del Estado para dinamizar la actividad económica.

Por último, se debe observar que existen nuevas circunstancias en la vida nacional que seguramente influirán en el desarrollo del Plan Colombia y sus resultados, que serán motivo de consideración en el próximo informe:

- La negociación del Tratado de Libre Comercio, actualmente en proceso, pone en cuestión las ventajas obtenidas por Colombia dentro del régimen de ATPDEA, claramente relacionadas con la lucha antidrogas, asunto que se deberá dilucidar en los próximos meses.
- Pese a las conversaciones adelantadas por el Gobierno con algunos de los grupos alzados en armas, resulta complejo determinar las líneas y ten-

dencias posibles de la negociación y sus efectos sobre el control y disminución final de los narcocultivos. Aparentemente, los mayores avances se dan con los grupos de autodefensa, sin que ello garantice plenamente su desvinculación de actividades como las comentadas. De todas maneras, los avances en el proceso de negociación comprometen una mayor y efectiva incorporación de la comunidad internacional, no sólo en el apoyo político al proceso mismo, sino también en su soporte económico.

- No existen avances en las negociaciones con los demás grupos alzados en armas, aunque se aprecia una disminución de la hostilidad que se atribuye a la mayor capacidad a las fuerzas del orden, pero también a su despliegue táctico de aquellos, según los diversos analistas.
- Si bien es previsible que se siga adelante con el programa de erradicación forzosa de cultivos ilícitos, no es claro el rumbo general de esta política ante lo discutible de sus resultados para disminuir el consumo.


Antonio Hernández Gamarra
Contralor General de la República

Iniciativa contra el narcotráfico

Evaluación del esquema institucional

El gobierno colombiano ha constituido una variada y amplia red institucional responsable de la lucha contra las drogas, en las diversas fases del proceso de cultivo, producción y comercialización, que ha permitido logros en la disminución de áreas cultivadas, el desmantelamiento de laboratorios, la interdicción de rutas de transporte de insumos y productos, la incautación de bienes producto de la actividad del narcotráfico y la captura de cabecillas de los llamados "carteles de la droga". Sin embargo, la complejidad de esta red y, en ocasiones, la indefinición y superposición de competencias, contribuye a diluir responsabilidades, a la duplicidad funcional y, aún, al enfrentamiento institucional, con dificultades para el desempeño efectivo y eficaz de la política antinarcóticos.

Con relativa frecuencia en la prensa nacional se informa sobre enfrentamientos entre las diversas fuerzas del Estado y sobre actos de corrupción cuando se incautan bienes de los narcotraficantes. Aunque, obviamente, parte de estas situaciones problemáticas obedecen a factores culturales (afán de enriquecimiento y deficiencias éticas), en la lucha contra el narcotráfico existen fallas institucionales que contribuyen a este fenómeno.

Este análisis busca revisar el esquema institucional encargado de la política antinarcóticos. En primer lugar, se examina la normatividad vigente, concretando las responsabilidades institucionales y la tarea de cada entidad dentro de la política y, en segundo lugar, el marco organizativo y operativo.

De esta manera, se evidencian las relaciones y coordinación entre las diversas entidades involucradas, y el cumplimiento de los programas respectivos. Por último, se avanza en recomendaciones referentes al esquema actual y su posible optimización.

Marco normativo de la lucha antinarcóticos

Desde la década de los 30 y dentro de las tendencias mundiales, se atendió a la problemática de las sustancias ilícitas que generan adicción, con la expedi-

ción de una normatividad que enfatizaba el manejo y control de las mismas, especialmente en lo relacionado con la salubridad pública. Se resaltan la Ley 68 de 1930, el Decreto 1377 de 1930 sobre la prohibición para importar y vender marihuana y el Decreto 1164 de 1950¹. La segunda etapa normativa se inicia en el año 1974 con la expedición del primer Estatuto Nacional de Estupefacientes, Decreto 1178 de 1974, que se complementó con los Decretos 699, 570, 1041, 1042, 1060, 1061 y 3065 de 1984, el 2689 de 1985, 3665 y 3667 de 1986 y 3671 de 1986, entre los más destacados. Finalmente, la Ley 30 de 1986, en su capítulo IX, creó el Consejo Nacional de Estupefacientes como órgano adscrito al Ministerio de Justicia, responsable de formular las políticas, planes y programas que deban adelantar las entidades públicas y privadas para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia².

Para coordinar el desarrollo y la ejecución de las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional y, en especial, por el Consejo Nacional de Estupefacientes, se creó por medio del Decreto 494 de 1990, la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), como Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Justicia, que posteriormente fue fusionada con el Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes (Decreto 2159 de 1992).

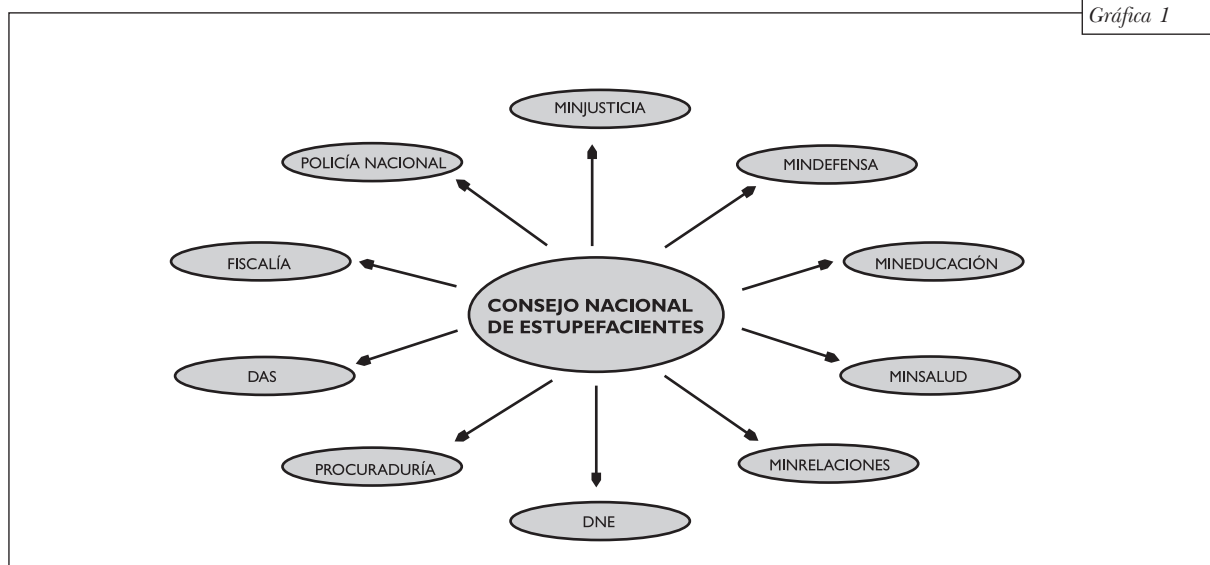
Estos dos organismos habían sido, como se explicará posteriormente, el eje de la política contra las drogas ilícitas, correspondiendo al Consejo Nacional de Estupefacientes ser el órgano rector de la política y a la DNE la responsabilidad de la coordinación nacional, supervisión y seguimiento de las metas previstas en el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas (Decreto 1956 de 1995).

La conformación del Consejo Nacional de Estupefacientes quedó determinada en el Decreto 2159 de 1992 de la forma en que se presenta en la gráfica 1.

¹ Normatividad en materia de salud pública referida particularmente a las drogas.

² Ley 30 de 1986, Capítulo IX, artículo 91, literal a).

Gráfica 1



Fuente: Decreto 2159 de 1992, artículo 35

Bajo este esquema (gráfica 1), se determinó que el Consejo sería presidido por el Ministro de Justicia y la secretaría técnica estaría a cargo de la Dirección Nacional de Estupeficientes, entidad que tendría voz pero no voto.

La conformación del Consejo buscó hacer partícipe a todas las entidades públicas, tanto generadoras de política como ejecutoras de la misma, que tuvieran relación directa con las diferentes áreas problemáticas de la cadena de siembra, producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas.

El mismo Decreto estableció que el Consejo Nacional de Estupeficientes se reunirá en pleno, por lo menos una vez al mes, o cuando así lo requiera el Ministro de Justicia por sugerencia del Director Nacional de Estupeficientes, para la definición de orientaciones de política general del organismo.

En los demás casos, el Ministro de Justicia y el Director Nacional de Estupeficientes conformarán grupos especializados de trabajo, para lo cual serán convocados solamente los miembros del Consejo Nacional de Estupeficientes cuyas entidades sean directamente competentes en la materia o materias que se considerarán. Dichas decisiones se llevarán a la aprobación del Consejo.

En virtud de las facultades de control administrativo asignadas al Consejo Nacional de Estupeficientes y a otras entidades del sector central, se han proferido diferentes reglamentaciones para regular actividades que eventualmente puedan servir de soporte al

narcotráfico o para prevenir el abuso de sustancias que producen dependencia; uno de estos controles se verifica a través del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupeficientes.

En el Decreto 494 de 1990 se le asignó a la DNE la función del manejo y administración de los bienes incautados en los procesos judiciales por narcotráfico, cuyo cumplimiento ha presentado graves fallas debido principalmente a la capacidad real de la entidad para manejar el gran volumen de bienes incautados durante los últimos años por delitos de narcotráfico y conexos. Esta situación ha sido puesta de manifiesto por la Contraloría en las diferentes auditorías hechas a la entidad y en los estudios de tipo sectorial³.

Otras normas de gran importancia contra el narcotráfico están contenidas en aquellas que dieron cuerpo a la Fiscalía General de la Nación (Decreto 261 de 2000) y en el Código de Procedimiento Penal⁴ (artículos 73 a 83), relacionadas específicamente con la jurisdicción y competencia de jueces y fiscales por delitos de narcotráfico y conexos.

En síntesis, el Estatuto Nacional de Estupeficientes (Ley 30 de 1986) es el fundamento de la política del Estado colombiano contra el narcotráfico. El papel

³ Contraloría General de la República, "El manejo de bienes incautados: una estrategia incompleta", 2002.

⁴ Dirección Nacional de Estupeficientes. "Aspectos Generales sobre la Legislación en Materia de Estupeficientes".

preponderante otorgado al Consejo Nacional de Estupefacientes permite pensar en una acción integral que cubre todos los ámbitos de la respectiva política pública, ya que las resoluciones que expide el Consejo son de carácter obligatorio para las entidades a las cuales se les asigne una función o tarea específica.

Es importante anotar, además, que la norma determina la conformación de los Consejos Seccionales de Estupefacientes en los departamentos y distritos (artículo 98, Ley 30 de 1986) buscando que, a nivel territorial, se cumplan las políticas, planes y programas trazados por el Consejo Nacional de Estupefacientes. No obstante, en la práctica ésta organización territorial presenta grandes deficiencias, principalmente por la percepción de que la problemática de los cultivos ilícitos y del narcotráfico debe ser abordada por el gobierno central y, además, existen intereses regionales que obstaculizan la adopción e implementación de políticas en las zonas afectadas. Según información de la DNE, en la actualidad tan sólo están funcionando alrededor del 30% de los Consejos Seccionales de Estupefacientes.

Otras instancias importantes de mencionar son: el Comité Técnico Interinstitucional del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, creado mediante Resolución 005 de 2000 del Consejo Nacional de Estupefacientes, como órgano asesor del Consejo en el área de fumigación de cultivos; y el Comité de Coordinación Interinstitucional para el Control del lavado de activos (Decretos 950 de 1995, 754 de 1996 y 1890 de 1999), conformado por un importante número de altos funcionarios del gobierno encargados de evaluar y controlar las actividades correspondientes y de proponer medidas complementarias para una actuación eficiente del Estado contra el narcotráfico y sus delitos conexos.

Marco programático de la lucha antinarcóticos

Con la expedición del Decreto 156 de 1995, se adoptó el documento "Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga: Plan Nacional", aprobado el 12 de mayo de 1995 por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Así mismo, para determinar la viabilidad política, técnica y financiera de los planes, programas y proyectos incluidos dentro del Plan Nacional, financiados con recursos provenientes de la cooperación técnica internacional, se creó un Comité de Evaluación integrado por

el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Dicho Plan determinó la participación activa y coordinada de las respectivas entidades públicas del orden nacional, así como los entes territoriales y organismos no gubernamentales que adelanten actividades conjuntas con el Gobierno Nacional, contra la producción, tráfico y consumo de cualquier tipo de sustancias psicoactivas.

Posteriormente y para el periodo 1998-2002, se promulgó el "Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas Ilícitas", que comprometió a las diferentes instituciones públicas en la lucha antinarcóticos, bajo la coordinación de la Dirección Nacional de Estupefacientes (gráfica 2), para el cumplimiento de seis estrategias, así:

Desarrollo alternativo: busca reducir la dependencia económica de la población vinculada a los cultivos ilícitos, y la construcción de alternativas sociales y económicas lícitas, generando condiciones favorables para el proceso de Paz en Colombia.

Reducción de la oferta: orientada a combatir la producción, el tráfico y la distribución de estupefacientes, así como la infraestructura de soporte al negocio de las drogas ilícitas.

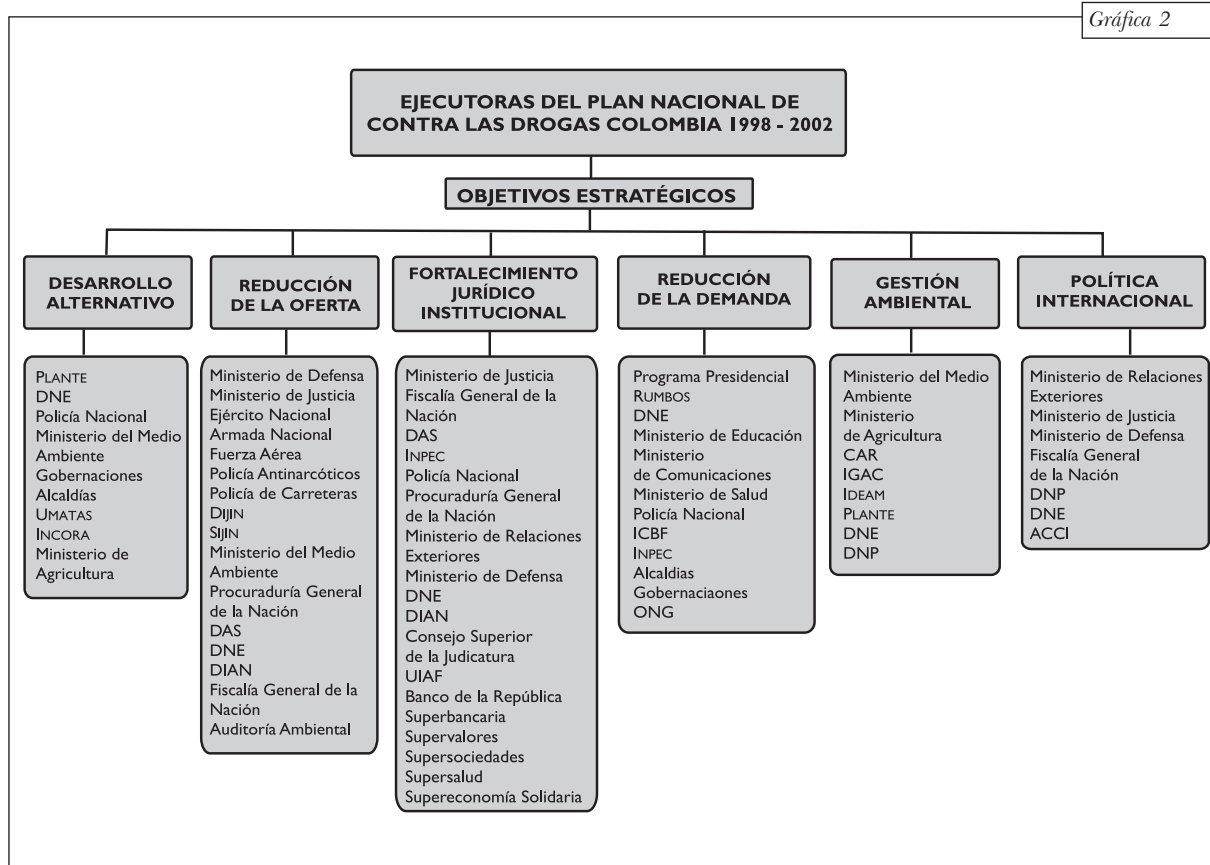
Fortalecimiento jurídico e institucional: pretende mejorar y fortalecer los instrumentos jurídicos y operativos de las instituciones del Estado para combatir las organizaciones del narcotráfico y las diversas manifestaciones de la droga.

Reducción de la demanda: dispone controlar el consumo nacional de drogas ilícitas, la tendencia creciente del uso indebido de las lícitas y ofrecer alternativas de tratamiento, rehabilitación y reinserción social a fármaco dependientes.

Gestión ambiental: busca fomentar la conservación ecológica y el desarrollo integral sostenible de las regiones con cultivos ilícitos y alto riesgo de incidencia.

Política internacional: dirigida a afianzar el papel de liderazgo que tiene Colombia en la esfera internacional para consolidar, a escala mundial y hemisférica, los principios de responsabilidad compartida, integridad y equilibrio y fortalecer la cooperación en la materia.

Gráfica 2



Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes

La gráfica 2 evidencia la integración e inclusión de numerosas entidades públicas en la política de lucha contra las drogas: aparece, por un lado, un componente de tipo preventivo y educativo y, por otro, el represivo, con el control de las diversas fases del proceso de producción de narcóticos. Dentro de este esquema, la participación de las entidades de policía, seguridad y las judiciales, resulta constante y fundamental dentro de la mayoría de las distintas estrategias, señalando la prioridad de las acciones correspondientes y el peso preponderante de las entidades señaladas.

Se resalta que el Plan Colombia iniciado durante el periodo 1998-2002, se superpone y coincide con el plan mencionado en los párrafos anteriores, en su concepción integral y ha dispuesto para el cumplimiento de sus objetivos una nueva participación de la comunidad internacional⁵.

Recuérdese que el Plan Colombia tiene cuatro estrategias básicas, a saber:

- Negociación política del conflicto armado.

- Combate al narcotráfico.
- Recuperación económica y social.
- Fortalecimiento institucional y desarrollo social.

El segundo componente coincide claramente con la estrategia de reducción de la oferta, lo mismo que con el desarrollo alternativo. Podría decirse que el Plan Colombia es la forma pragmática de canalizar recursos para el Plan de Lucha contra las Drogas.

El Plan Colombia es dirigido por la Presidencia de la República y agrupa, por un lado, los programas de combate al narcotráfico en cabeza de las autoridades militares y de policía; y los programas de recuperación económica y social, a cargo de los Ministerios de Hacienda y de Comercio Exterior. Así mismo, bajo dependencia directa de la Presidencia de la República y su Departamento Administrativo, se encuentran los programas de fortalecimiento

⁵ DNP. "Plan Colombia - Balance 1999-2003", 2004.

institucional y desarrollo social. Finalmente, el programa de negociación política del conflicto armado, se ubica en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

El esquema de ayudas y de estrategias adoptado por el Plan Colombia, ha generado cambios institucionales importantes. En primer lugar, el fortalecimiento de la Policía Nacional y, en especial, la Dirección Antinarcóticos⁶, creada con una estructura propia orientada al combate del narcotráfico y, en particular, a la estrategia de reducción de la oferta (interdicción, fumigación, erradicación forzosa, incautación de bienes) (gráfica 3).

También en el campo de las Fuerzas Militares, se produjeron cambios institucionales y de la organización con la creación de la Brigada Antinarcóticos⁷ con sede en Larandia, Caquetá, compuesta por tres batallones dedicados exclusivamente al apoyo militar a la fumigación, la destrucción de laboratorios y la interdicción de rutas de transporte e incautación de bienes.

El actual Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" 2002-2006, incluye el "Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado", como uno de los componentes del objetivo de Seguridad Democrática. Esta política recoge las estrategias del Plan Colombia, aún vigente, así como del

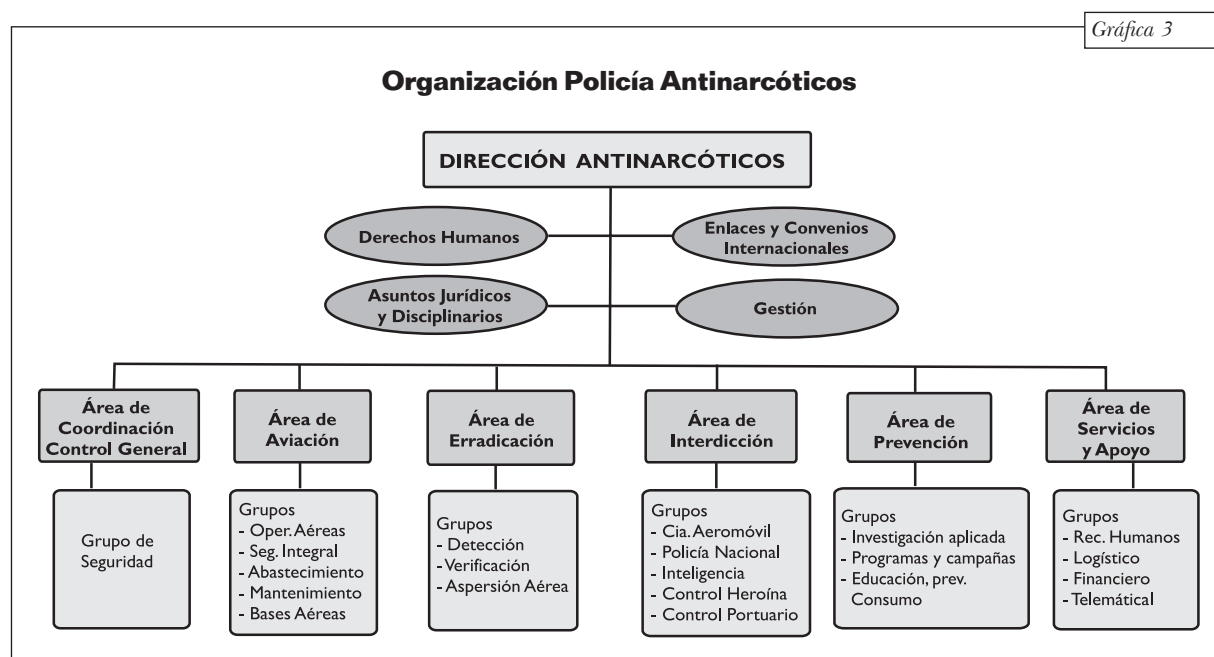
plan de lucha anterior y propone, fundamentalmente, reforzar el papel de las instituciones encargadas de las actividades de control a cultivos, interdicción e incautación de bienes (gráfica 4).

Tal como se aprecia en la gráfica 4, el nuevo esquema de la Política contra las Drogas 2002-2006 no representa un cambio considerable frente a la política del periodo 1998-2002: se preservan las principales estrategias y se mantienen igualmente la mayoría de entidades responsables de las actividades consagradas en esa política. Sin embargo, una de las variaciones importantes es el cambio en la entidad coordinadora de los programas, ya que la DNE⁸ fue reemplazada directamente por el Ministerio del Interior y de Justicia, específicamente por el Viceministerio de Justicia, y algunos programas y

6 La Policía Antinarcóticos tuvo su origen en 1978, por acuerdo celebrado entre Colombia y Estados Unidos, para emprender la lucha contra el problema de la droga, en la que Colombia aportaba el talento humano y Estados Unidos el apoyo económico.

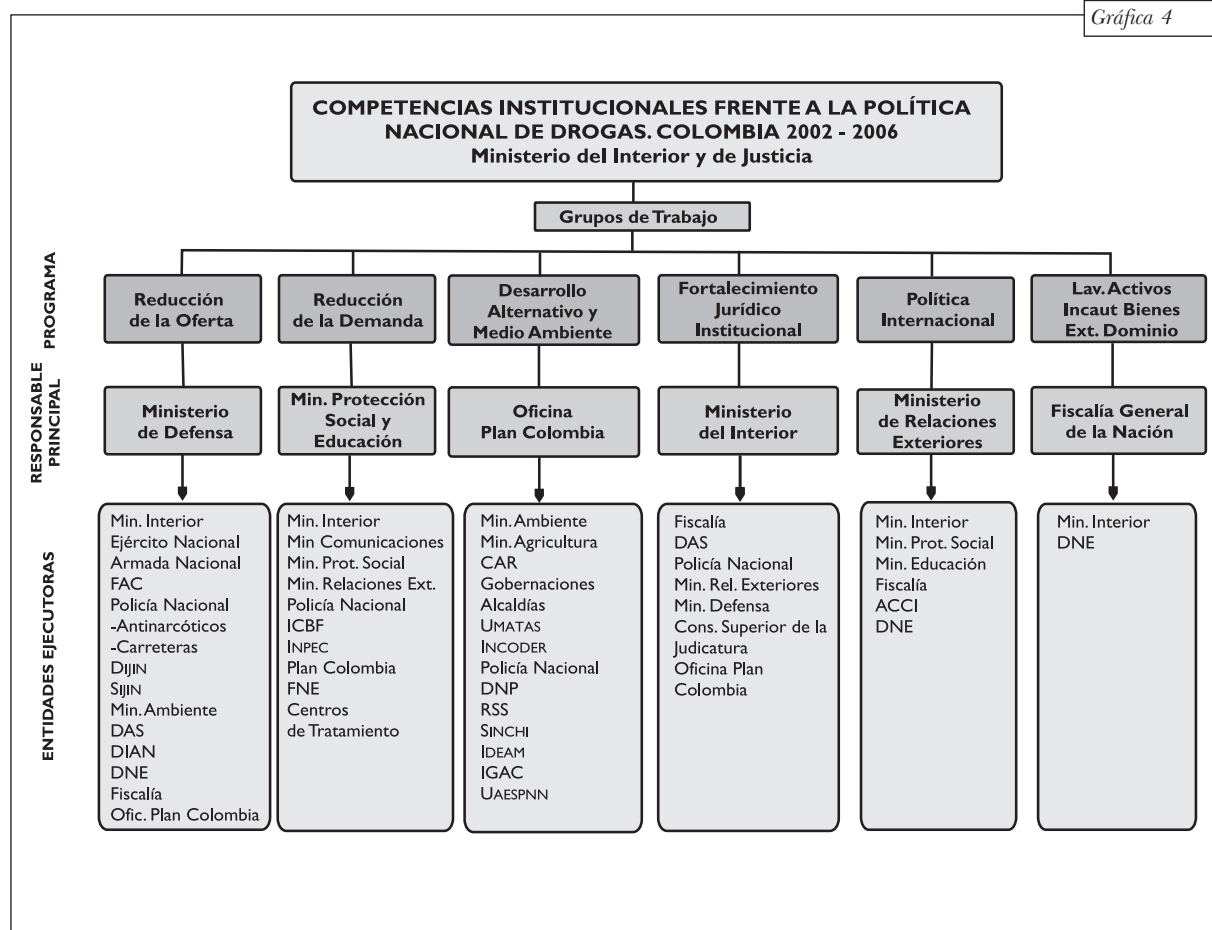
7 El día 8 de diciembre del año 2000, el Comando del Ejército, mediante Resolución ministerial 005 de 2000 activó la "Brigada de Fuerzas Especiales de Lucha Contra el Narcotráfico" como parte de las estrategias del Plan Colombia, para enfrentar el negocio ilícito del narcotráfico en el país.

8 Esta entidad continua desarrollando sus funciones principales de administración y control de los bienes incautados al narcotráfico y como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes, el cual se sigue reuniendo mensualmente tal y como lo establece la Ley 30 de 1986.



Fuente: Policía Nacional.

Gráfica 4



* En este nuevo esquema desaparecen el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Bancaria dentro del Programa de Control al Lavado de Activos, Incautación de Bienes y Extinción del Dominio. Sin embargo, estas entidades siguen realizando tareas relacionadas con esta actividad inherentes a su función legal.

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, 2004.

actuaciones que dependen directamente de la Presidencia de la República.

El nuevo esquema resulta también innovador al establecer una entidad responsable por cada una de las estrategias, lo que lleva a pensar en un nivel de coordinación y responsabilidad más definida para el logro de los objetivos. Sin embargo, en la práctica no siempre se concreta el nivel necesario de coordinación, por el gran número de entidades involucradas y la complejidad de algunas de ellas (gráfica 4), como las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, que disponen de estructuras altamente jerárquicas y niveles de mando especializados. En otros casos las posibilidades de coordinación y gestión se afectan por las condiciones de autonomía entre las diferentes ramas del poder público, como las existentes entre la Rama Ejecutiva y la Judicial. Por último, en la estrategia de

Desarrollo Alternativo y Medio Ambiente, el nuevo esquema determina la responsabilidad de los programas en cabeza de la oficina del plan Colombia que hace parte de la Presidencia de la República.

Fallas de coordinación y responsabilidades

Cabe anotar, ante todo, que la ayuda técnica y financiera internacional, especialmente de Estados Unidos, determina en cierta manera los esquemas de coordinación y las posibilidades de actuación por su impacto en el desarrollo de algunas de las estrategias del Plan Antinarcoóticos. Esto se refleja en la mayor cantidad de acciones en cabeza del aparato militar y policial, y en el papel subsidiario de órganos como el Consejo Nacional de Estupefacientes y la DNE.

Se resalta también el papel cambiante de algunas instituciones que como el Ministerio de Relaciones Exteriores, han estado presentes siempre en los enunciados de la política. Durante el periodo 1994-1998, la política exterior y la ayuda contra el narcotráfico, se vio afectada por la situación política del momento, lo que se reflejó en la disminución de la ayuda externa y en las descertificaciones en el combate del tráfico y producción de drogas ilícitas. En el periodo 1998-2002, la labor de la política exterior se reflejó en el apoyo internacional a la política del Plan Colombia. En la administración actual, aunque aparentemente se ha logrado el compromiso de los países consumidores en la lucha contra la producción de drogas ilícitas, salvo los apoyos de la ayuda norteamericana, los compromisos efectivos de la Comunidad Europea son muy precarios.

Es necesario que los países consumidores asuman una posición de apoyo total a la lucha antinarcóticos, puesto que esta política se constituye, por así decirlo, en un bien público internacional, del cual se benefician tanto los países productores como los consumidores, y la cuota de sacrificio tanto económico como social debe provenir de ambas partes.

El contenido represivo predominante de la política antinarcóticos implica que las responsabilidades y niveles de autoridad tiendan a circunscribirse a los órganos militares, donde la línea de jerarquía supe- dita la responsabilidad inicial a los superiores inmediatos y no a entidades externas a la organización. Entre estas instituciones se presentan, en ocasiones, situaciones de descoordinación en el desarrollo de las actividades, por la duplicidad de funciones en las operaciones de control y de interdicción, que tanto la Policía como las Fuerzas Militares realizan. Estas situaciones han desembocado en enfrentamientos entre las Fuerzas y han dejado consecuencias muy perjudiciales para la propia imagen de estas instituciones básicas del Estado. Uno de los casos más cuestionables es el enfrentamiento ocurrido en Nariño, el 19 de marzo de 2004, entre miembros de la Policía Nacional pertenecientes al Gaula departamental y una patrulla del Ejército, en donde murieron siete policías y cuatro civiles⁹. A raíz de esto, la Procuraduría General de la Nación elevó pliego de cargos contra diez miembros de la Policía y cursa una investigación por la actuación de los militares en el caso.

Este es tan sólo uno de los casos más recientes. El factor común en todos ellos es la descoordinación y el accionar particular de cada una de las instituciones. Por ello, al parecer, se impone un cambio radical hacia un modelo más concentrado y de mayores

posibilidades en términos de transparencia, responsabilidad y entrega de resultados, para el desarrollo de las actividades de control de la oferta.

Una posible línea de acción podría ser la modalidad de organización de un país como Bolivia, que vale la pena comentar con algún detalle. Su esquema institucional para la lucha antinarcóticos es muy similar al colombiano, principalmente en la conformación del Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico de Drogas (CONALTID), similar al Consejo Nacional de Estupefacientes de Colombia; sin embargo, en el área de control de la oferta, el modelo boliviano posee una institución llamada "Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico", que constituye el instrumento básico para la ejecución de las políticas de interdicción y de coordinación con el resto de instituciones que tienen competencias parciales en relación con la interdicción. Esta fuerza tiene, además de las unidades de control policivo del narcotráfico, un grupo de unidades especiales de investigación según temas específicos: aspectos financieros, sustancias químicas controladas, etcétera¹⁰.

De acuerdo con la normatividad vigente, las principales características de esta unidad son las siguientes:

1. El personal encargado de la represión y prevención del narcotráfico proviene de los cuerpos armados, de la policía y de los organismos de inteligencia, y se agrupa dentro de una nueva unidad de mando, quedando liberado de la jerarquía de la institución de la cual proviene.
2. El tiempo servido en la Fuerza Especial es computable para los ascensos dentro del cuerpo militar y de policía al que se pertenece.
3. Cada miembro de la Fuerza Especial mencionada debe responder por los resultados de su actuación contra el narcotráfico, de acuerdo con los planes vigentes y las tareas asignadas.
4. El incumplimiento grave de las obligaciones a cargo, da lugar al retiro y desvinculación definitivas tanto de la Fuerza Especial, como del cuerpo o institución al cual estaba vinculado.
5. Las demás fuerzas y órganos del Estado no pueden ni deben intervenir directamente en la lucha represiva.

⁹ "Los Policías iban por coca". Consultado en El Tiempo del martes 31 de agosto de 2004.

¹⁰ República de Bolivia, "Plan Dignidad - Estrategia boliviana de lucha contra el narcotráfico 1998-2002", 1999.

Este esquema institucional parece ser mucho más eficiente que la actuación separada de cada una de las instituciones, observable en la actualidad en Colombia, ya que al reunir bajo un solo mando a funcionarios de las diferentes fuerzas y entidades, con unidad de acción, se favorece la transparencia y la rendición clara de cuentas a la cabeza de esta unidad.

Valdría la pena que se discutiera y ensayara un esquema de estas características, teniendo en cuenta, por supuesto, que las circunstancias de conflicto interno y de carácter social y político son diferentes entre Colombia y Bolivia.

Conclusiones

Con respecto a la DNE, se ha debatido su labor de administración de los bienes incautados al narcotráfico, tarea que ha consumido la mayor cantidad de esfuerzos y de recursos de la entidad, con rezago en otras áreas misionales como el control a sustancias y precursores químicos¹¹.

En el caso de las autoridades judiciales de Colombia, la problemática se centra principalmente en la demora de los diferentes procesos que impiden la definición de situaciones relacionadas con la extinción del dominio sobre los bienes incautados, o la definición de situaciones jurídicas de las personas que son aprehendidas en desarrollo de los operativos de las autoridades de policía y militares, además de la inexistencia de un cuerpo especializado de jueces, dedicados exclusivamente a estos menesteres. Se requiere, respetando la autonomía de la Rama Judicial, la coordinación de las acciones, para que los tiempos procesales sean ágiles y se garantice la mayor eficiencia y eficacia.

Aunque la normatividad establece la estructura institucional y las responsabilidades en la política antinarcóticos, en la práctica, parte de las instituciones se subordinan a directrices diferentes y a la rendición de cuentas a diversos entes (Presidencia de la República, Consejo Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Defensa, entre otros). Igualmente, la estructura que la norma determina en el nivel regional, para el desarrollo de las acciones, en algunos casos no es funcional y se ve debilitada por la centralización de todos los programas en el nivel nacional, principalmente por la poca participación de los Consejos Seccionales de Estupefacientes al momento de implementar los programas de impacto en sus regiones, los cuales están direccionados desde el nivel central.

La lucha antinarcóticos lleva en ocasiones a alterar funcionalmente a los organismos responsables del

control de las drogas ilícitas, ya que en ocasiones, las Fuerzas Militares terminan desempeñando funciones de conservación del orden público interno, mientras los organismos de Policía concluyen en tareas de protección del territorio.

Estas distorsiones funcionales han conducido a duplicar instituciones, esfuerzos y recursos, principalmente en el área de control y de interdicción por parte de la Policía Nacional, las Fuerzas Militares y, en algunos casos, del DAS, por ser las entidades de mayor cobertura geográfica y por disponer de grupos especiales para estos propósitos, no obstante que ello genera situaciones de duplicidad de funciones, problemas de coordinación y de falta de claridad en la actuación y el resultado.

Es necesario discutir y adoptar un esquema institucional mucho más efectivo y ágil. Vale la pena revisar las experiencias de Bolivia, en donde un solo organismo es el encargado de todas las estrategias de control antinarcóticos. Al existir una centralización y una sola directriz en la capacidad de decisión y de ejecución, es posible el logro de objetivos más integrales y puntuales contra el narcotráfico, además de evitar los problemas de coordinación y reprimir la corrupción.

Balance de la Política Antidrogas 2000-2003

Introducción

De acuerdo con el último censo de cultivos ilícitos del SIMCI¹², el área cultivada con coca en Colombia disminuyó en el 2003 un 16% con respecto al año inmediatamente anterior. Es decir, los cultivos ilícitos pasaron de 102.100 hectáreas en 2002 a 86.340 en 2003, nivel comparable al existente en 1997. Desde 1999 estos cultivos han descendido en cerca del 46% de su área total.

Cabría esperar, entonces, que la oferta de cocaína en los mercados estadounidense y europeo se haya afectado como consecuencia del descenso vertiginoso del cultivo de su insumo básico. El consumo debería, igualmente, verse impactado bien sea por el aumento en los precios de las dosis o por la modificación de otras condiciones del producto.

11 Contraloría General de la República; op. cit, 2002.

12 Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.

Es necesario, por lo tanto, examinar el comportamiento del mercado de la coca durante los últimos años y cuáles han sido los efectos de las aspersiones sobre las diferentes variables que lo determinan. Para este propósito, en este trabajo se revisa, inicialmente, la situación de los cultivos ilícitos en Colombia después de cinco años de intensas aspersiones. En segundo lugar, se considera la evolución del consumo durante estos últimos años frente a posibles disminuciones en la disponibilidad de la droga en el mercado internacional. Finalmente, se concluye sobre los efectos probables de las acciones emprendidas por el Plan Colombia, la evolución general de los cultivos ilícitos y las medidas de erradicación.

La presente sección cubre lo relacionado con la erradicación forzosa de los cultivos ilícitos, en otras secciones del informe se analizan las acciones y resultados de la erradicación voluntaria de los mismos.

Combate a la producción y tráfico de coca y derivados

Cultivos Ilícitos

La intensa aspersión, a la luz de las cifras ofrecidas por el SIMCI, ha logrado reducciones importantes en el total de cultivos ilícitos en el país. Entre marzo de 1999 y diciembre de 2003¹³ las hectáreas cultivadas pasaron de 160.120 a 86.340 (73.780 menos)¹⁴. Es decir, que de acuerdo con los censos SIMCI, el área cultivada durante este periodo se redujo en un 46%, cumpliendo en 92% la meta de erradicación propuesta por el Plan Colombia para el mismo lapso¹⁵.

En el nivel territorial, las variaciones en el área cultivada han afectado de manera diferente a los distintos departamentos. En Putumayo, el descenso en la superficie cultivada fue el más significativo pues de 66.022 hectáreas existentes en 2000 se pasó a 7.559 a finales del año pasado, o sea, 58.463 hectáreas menos (con reducción del 89%). Le siguen en su orden, Caquetá con una disminución del área cultivada de 16.488 hectáreas (-70%), Guaviare con 12.272 (-43%) y Norte de Santander con 10.568 (-70%).

En contraste, otros departamentos como Bolívar (4.777 hectáreas en promedio para 2000-2003),

Antioquia (3.333), Meta (11.194) y Vaupés (1.413) evidencian permanencia de los cultivos y, en algunos casos, tendencia a incrementarlos como en el caso de estos tres últimos (17%, 13% y 14%, respectivamente).

La experiencia colombiana muestra la continua movilidad, especialmente en Nariño, de los cultivos ilícitos, tanto dentro de los departamentos, como por fuera de los límites de estos, siendo evidente una alta migración de carácter táctico frente a las presiones de la erradicación obligatoria y la apertura de nuevas zonas de cultivo.

En algunos casos, los cultivos crecieron de manera significativa, como en Nariño donde se incrementaron en un 345%; de 3.959 hectáreas sembradas en 1999 se pasó a 17.628 hectáreas. Este comportamiento es, aparentemente una respuesta a las acciones de erradicación en Putumayo, al aprovechamiento de las condiciones geográficas y a la cercanía a las redes de tráfico. En otros departamentos, donde no había cultivos, como Amazonas (625 hectáreas), Arauca (4.273), Boyacá (594), Chocó (453), Guainía (726), Guajira (275), Santander (632), Valle del Cauca (37) y Vichada (3.818), hoy existe una importante extensión de cultivos que, aunque fluctúa, tiende a persistir en el tiempo y a incrementarse.

¹³ Esta información está basada en el reporte presentado por la UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) Colombia. Coca Cultivation Survey from 2003. Junio 2004 de acuerdo a los censos SIMCI iniciados desde 1999.

¹⁴ Las estadísticas son suministradas por la DIRAN, ONUDC y el DNE con base en los censos de cultivos ilícitos que realiza el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI).

¹⁵ Han existido generalmente grandes discrepancias en las cifras de cultivos ilícitos y tráfico de droga. Por ejemplo, la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP), a través de un boletín de prensa publicado en su página de Internet <http://usinfo.state.gov>, el 22 de marzo de este año, días antes de la visita del presidente Uribe a los Estados Unidos, afirmó que entre 2002 y el 2003, el área con cultivos ilícitos en Colombia había descendido de 160.119 a 113.850 hectáreas. La discrepancia en las cifras ha sido objeto de fuertes polémicas y se comenta que el método satelital aplicado por SIMCI no capta de manera exacta el tamaño o extensión de los cultivos en zonas de ladera y que en estas circunstancias, el sistema de imágenes satelitales debe complementarse, para fines de mayor precisión, con verificaciones y estimaciones directas de campo (ver CGR, Informe Plan Colombia No. 3. Anexo 1).

Cuadro 1

Cultivos de coca por departamento (hectáreas) 1999-2003					
Departamento	Marzo	Agosto	Noviembre	Diciembre	Diciembre
Amazonas	-	-	532	784	625
Antioquia	3.644	2.547	3.171	3.030	4.273
Arauca	-	978	2.749	2.214	539
Bolívar	5.897	5.960	4.824	2.735	4.470
Boyacá	-	322	245	118	594
Caquetá	23.718	26.603	14.516	8.412	7.230
Caldas	-	-	-	-	54
Cauca	6.291	4.576	3.139	2.120	1.443
Cesar	-	779	-	-	-
Córdoba	1.921	117	652	385	838
Cundinamarca	-	66	22	57	57
Choco	-	250	354	-	453
Guainía	-	853	1.318	749	726
Guajira	-	322	385	354	275
Guaviare	28.435	17.619	25.553	27.381	16.163
Magdalena	521	200	480	644	484
Meta	11.384	11.123	11.425	9.222	12.814
Nariño	3.959	9.343	7.494	15.131	17.628
N. de Santander	15.039	6.280	9.145	8.041	4.471
Putumayo	58.297	66.022	47.120	13.725	7.559
Santander	-	2.826	415	463	632
Valle del Cauca	-	76	184	111	37
Vaupés	1.014	1.493	1.918	1.485	1.157
Vichada	-	4.935	9.166	4.910	3.818
Total departamentos (23)	160.120	163.290	144.807	102.071	86.340

Fuente: UNODC. Colombia Coca Cultivation Survey from 2003 Censos SIMCI.

Cuadro 2

**Producción de coca y cocaína potencial en el área andina
1999- 2003**

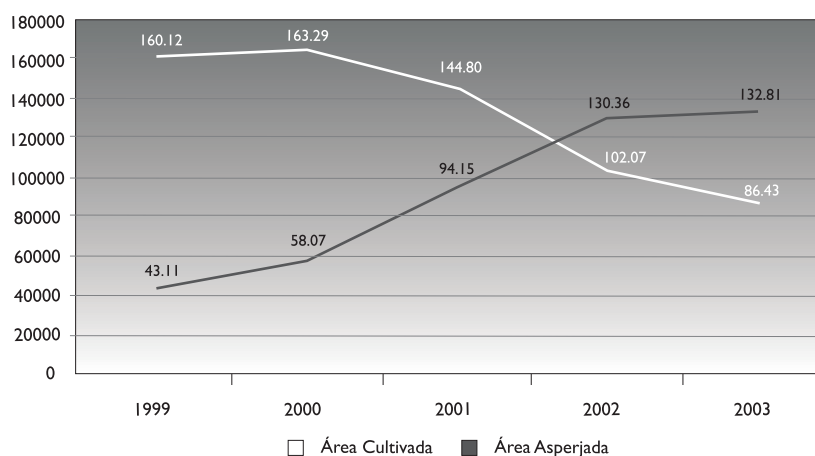
País	Hectáreas cultivadas					Producción potencial de cocaína en toneladas métricas (1)				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Bolivia	21.800	14.600	19.900	24.400	23.600	70	43	60	60	60
Colombia	160.120	163.290	144.807	102.071	86.340	680	695	617	580	440
Perú	38.700	43.400	46.200	46.700	44.200	175	141	150	160	155
Total Área Andina	220.620	221.290	210.907	173.171	154.140	925	879	827	800	655

Fuente: UNODOC. World Report 2004 Volumen II.

Es el monto potencial de cocaína que puede ser fabricada de acuerdo con la hoja de coca cultivada dentro de cada país. No tienen en cuenta importaciones de hoja de coca de los otros países.

Gráfica 5

**Comparación entre el área cultivada y asperjada de cultivos ilícitos
1999-2005**



Fuente: DNE, DIRAN y UNODOC.

Desde 1999 el área de cultivos ilícitos asperjada en el territorio colombiano se ha triplicado. De acuerdo con las cifras de la Dirección de Estupefacientes, de 43.211 hectáreas asperjadas en 1999 se pasó a la cifra récord de 132.817 en 2003.

Durante estos cinco años en total se fumigaron 458.517 hectáreas¹⁶, siendo el departamento del Putumayo el que ha recibido la mayor parte de la aspersión con el 28,6% del total es decir 131.260 hectáreas. Le siguen, en su orden, Guaviare con el

17,0% (77.794 hectáreas), Nariño con el 15,2% (69.530 hectáreas) y Caquetá con el 13,5% (61.676 hectáreas).

Sin embargo, la aspersión así como la extensión de cultivos no ha sido uniforme. En el 2002 se asperjaron 71.922 hectáreas en el Putumayo, la mayor área dentro del mismo año para un departamento y, en el

¹⁶ Entre 1999 y 2003 también se han asperjado 26.249 hectáreas de amapola.

Cuadro 3

**Aspersión por departamentos (hectáreas asperjadas)
1999-2003**

Departamento	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Antioquia		6.258		3.321	9.835	19.414
Arauca					11.734	11.734
Bolívar			11.581		4.783	16.364
Boyacá		102				102
Caquetá	15.651	9.172	17.252	18.536	1.060	61.675
Cauca	2.713	2.950	741		1.308	7.712
Córdoba				734	550	1.284
Guaviare	17.376	8.242	7.477	7.206	37.493	77.794
Meta	2.296	1.345	3.251	1.496	6.974	15.362
Nariño		6.442	8.216	17.962	36.910	69.530
Norte de Santander		9.584	10.308	9.186	13.822	42.900
Putumayo	4.980	13.509	32.506	71.922	8.343	131.260
Santander		470			5	475
Vichada	91		2.820			2.911
Total (14 departamentos)	43.111	58.074	94.152	130.363	132.817	458.517

Fuente: DNE, DIRAN

2003 esta cifra bajó a sólo 8.343 hectáreas. Lo mismo sucedió con el departamento de Caquetá donde se asperjaron 18.536 hectáreas en el 2002 y en el 2003 se pasó a 1.060 hectáreas.

Otro ejemplo es el departamento de Guaviare, donde la aspersión de cultivos ilícitos ha dado saltos extraordinarios de un año para otro sin que se observe claramente una tendencia. En 1999 se fumigaron 17.376 hectáreas, reduciéndose hasta llegar en el año 2002 a 7.206 hectáreas pese a que en el mismo año las hectáreas cultivadas ascendieron a 27.381. Sin embargo, en el 2003 otra vez la aspersión subió hasta llegar a la cifra récord de 37.493 hectáreas, quedando al final del periodo un total de 16.183 cultivadas con coca.

En otros departamentos como Córdoba, Arauca, Bolívar, Antioquia y Vichada¹⁷, la aspersión fue irregular pese a que la extensión de cultivos era importante y en otros como Vaupés y Guainía, que actualmente tienen importantes extensiones, no se han realizado fumigaciones.

Aunque la aspersión de cultivos ilícitos durante este quinquenio superó todos los pronósticos y, en promedio, fue cinco veces más alta que el área cultivada, los cultivos ilícitos persisten. El llamado efecto globo, que se percibió con mayor claridad entre diferentes zonas cocaleras de Colombia, ha impedido que los cultivos ilícitos desaparezcan.

Concretamente, el efecto globo se puede definir como el desplazamiento del cultivo causado por las fumigaciones, normalmente a inmediaciones de núcleos tradicionales de cultivos, sin que se logre eliminar del todo. Este efecto se asemeja al que se observa al inflar un balón: "Igual que al inflar un balón la presión del aire empuja en todas las direcciones,

17 En Arauca, por ejemplo, se asperjó únicamente en 2003, a pesar de que presentaba cultivos ilícitos desde 2000. En Bolívar, sólo se asperjó desde el 2001 aunque existían en promedio 4.777 hectáreas de cultivos ilícitos. En Antioquia, se dejó de fumigar en 1999 y 2001, no obstante, el área cultivada promedio era de 4.273 hectáreas; por otra parte, en Vichada se asperjaron apenas 2.911 hectáreas durante estos cinco años mientras existían en promedio 4.566 hectáreas de coca.

Cuadro 4

Hectáreas de coca erradicadas manualmente por departamentos
1999-2003

Departamento	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Amazonas	150		20	11	10	191
Antioquia	30	137	71	881	395	1.514
Arauca	76	58	183	308	875	1.500
Atlántico				3		3
Bolívar	20	43	539	578	59	1.239
Boyacá	45	49	45	2	262	402
Caldas				51	120	171
Caquetá	90	892	27	109	16	1.134
Cauca	2	12	3	3	44	63
Cesar					5	5
Chocó					91	91
Córdoba		14	27	43	131	215
Cundinamarca			3	5	7	15
Guainía				11		11
Guaviare			145	14	21	180
Huila			3			3
La Guajira	95			2	32	129
Magdalena	60	34	99	17	1	211
Meta	0		189	156	15	360
Nariño	213	1	27	18	1.095	1.354
Norte de Santander	15	77	70	201	328	691
Putumayo	199	1.812	48	113	72	2.244
Santander	23	337	60	17	195	632
Sucre					3	3
Tolima				5	4	9
Valle		30	70	8	11	119
Vaupés					40	40
Vichada	28		117	206	388	739
Total (28 departamentos)	1.046	3.495	1.745	2.763	4.220	13.269

Fuente: DNE, DIRAN

Cuadro 5

Densidad de los cultivos de coca por núcleo cocalero
2003

Región o Núcleo	Total Área de Influencia (km2)	Hectáreas cultivadas	Densidad
Amazonas - Putumayo - Caquetá	2.608	15.414	5,91
Guaviare - Guanía - Meta - Vaupés - Vichada	3.982	34.678	8,71
Bolívar - Antioquia - Córdoba - Chocó	1.688	10.034	5,94
Cauca - Nariño	2.044	19.108	9,35
Norte de Santander	1.030	4.471	4,34
Arauca	82	539	6,57
Magdalena - Guajira	211	759	3,61
Boyacá - Caldas - Santander	208	1.337	6,42
Total	11.853	86.340	7,28

Fuente: UNODC. Colombia Coca Cultivation Survey from 2003 Censos SIMCI.

la política antidrogas basadas en reprimir la oferta desplazan de un lugar a otro pero no erradica¹⁸. La intensa aspersión aérea, entonces, provocó la expansión y contracción de los cultivos ilícitos alrededor de varios núcleos tradicionales de producción de hoja de coca pero no su erradicación definitiva¹⁹. La densidad alrededor de estos núcleos está descrita en la tabla 5.

Lo anterior se puede demostrar con la poca estabilidad que han tenido los cultivos. De acuerdo con el informe de la UNODC para Colombia, entre el 2001 y 2003 sólo 2.085 hectáreas han tenido cultivos permanentes de coca; 5.271 hectáreas que estaban cultivadas en 2001, fueron abandonadas en el 2002 y nuevamente cultivadas en el 2003; y finalmente, 9.482 han permanecido con cultivos del 2002 al 2003. De tal manera que, sólo 16.838 hectáreas, el 19,5% del total de cultivos ilícitos para el 2003, eran cultivos viejos.

El enfoque "efecto globo" considera, así como el informe de la UNODC, que las reducciones de los cultivos, en parte, son consecuencia de reacomodamientos de la oferta frente a las aspersiones y, al menos temporalmente, el área de cultivo se disminuye mientras se buscan nuevas áreas o se recuperan las existentes.

Incautación de productos e insumos

La oferta de coca y sus derivados depende de la extensión y productividad de los cultivos, pero la cantidad efectiva que fluye a los mercados depende de las aspersiones que afectan la producción, de las incautaciones de insumos y de la destrucción de los

centros de procesamiento. Sobre estas últimas, el siguiente cuadro (6) es suficientemente ilustrativo:

Según la DIRAN y la DNE, los resultados de las incautaciones de productos finales y de insumos para su procesamiento han aumentado en los dos últimos años; sin embargo, este resultado parece contradictorio con la tendencia establecida por UNODC en cuanto a las incautaciones de derivados de la hoja de coca o de los productos finales para su consumo.

A escala mundial, la oferta de cocaína para el consumo ha disminuido de acuerdo con la UNODC. De 554 toneladas métricas disponibles después de las incautaciones en distintas partes del orbe en 1999 se pasó a 437 en el 2002²⁰. Es decir, que la oferta neta de cocaína para consumo disminuyó en estos años en 117 toneladas (21,1%). Este resultado es consecuencia, primordialmente, de la disminución de la producción potencial de cocaína pues las incautaciones globales han disminuido.

18 UNDP. Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia- 2003. "El Conflicto, callejón con salida". Bogotá, Colombia. Diciembre de 2003, página 310.

19 Así mismo, ocasionó la disminución del tamaño promedio de las parcelas cocaleras. El 93% de los campos con cultivos de coca tienen una extensión inferior a las tres hectáreas y sumados poseen el 69% del área total cultivada.

20 En este punto hay que recalcar que la manera como la UNODC C realiza el cálculo de la cocaína potencial producida no es muy consecuente. Por ejemplo, en el cuadro 2 se muestra que en Bolivia 21,800 hectáreas de coca eran capaces de producir 70 toneladas métricas de cocaína en 1999. Esta cifra disminuye a 60 en el 2003 pese a que el área cultivada es mayor. Igual sucede con Colombia y Perú para estos años.

Cuadro 6

Resultados operacionales fuerza pública contra el narcotráfico
1999-2003

Actividades	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Aspersión cultivos ilícitos						
Coca - hectáreas	43.111	58.074	94.152	130.363	132.817	458.517
Amapola - hectáreas	8.363	9.254	2.267	3.371	2.994	26.249
Incautación de drogas						
Cocaína y base de coca - kilos	31.660	45.761	31.384	53.877	50.140	212.822
Hoja de Coca - kilos	135.696	152.453	95.540	58.654	308.137	750.480
Marihuana prensada - kilos	64.605	44.609	76.521	70.363	122.800	378.898
Opiáceos - kilos	692	570	674	580	510	3.026
Extasis			19.102	158.807	5.042	182.951
Destrucción de laboratorios						
Base de coca	98	292	342	401	304	1.437
Cocaína	58	55	63	61	86	323
Heroína	10	10	5	3	1	29
Permanganato de potasio	0	6	8	7	11	32
Amoniaco	0	0	1	1	4	6
Extasis	0	0	1	1	0	2
Incautación de sustancias químicas						
Sólidos - kilos	789.451	601.526	822.959	1.141.221	1.551.215	4.906.372
Líquidos - galones	985.820	670.141	528.770	1.282.426	778.453	4.245.610
Incautación e inmovilización						
Armas	467	380	414	427	219	1.907
Aeronaves	54	61	42	23	12	192
Vehículos	559	645	889	562	457	3.112
Embarcaciones	0	446	239	288	224	1.197
Captura infractores Ley 30 de 1986						
Nacionales	2.404	8.447	14.317	14.027	45.177	84.372
Extranjeros	71	63	71	91	43	339

Fuente: DNE, DIRAN

Cuadro 7

**Producción potencial de cocaína, incautaciones y cocaína potencialmente consumida
1999-2003**

Año	1999	2000	2001	2002
a) Producción potencial total de cocaína	925	879	827	800
b) Cocaína interceptada	371	347	364	363
c) Cocaína consumida	554	532	463	437
d) Porcentaje de Incautación (b/a)	40,1%	39,5%	44,0%	45,4%

Incluye base de coca y clorohidrato de cocaína. * Cifras en Toneladas Métricas.

Fuente: UNODOC, World Drug Report 2004. Volumen I. Página 115.

Cuadro 8

**Consumo mundial de drogas ilícitas*
2003**

Tipo de droga	Todas las drogas	Marihuana	Drogas químicas		Cocaína	Opiáceos	Heroína
			Anfetaminas	Éxtasis			
Millones de personas	185	146,2	29,6	8,3	13,3	15,2	9,2
Porcentaje en el total de la Población	3,00%	2,30%	0,50%	0,10%	0,20%	0,20%	0,20%
Porcentaje en la Población de 15 a 64 años	4,70%	3,70%	0,70%	0,20%	0,30%	0,40%	0,20%

*Prevalencia anual o número de personas que han consumido al menos una vez drogas ilícitas durante los últimos doce meses.

Fuente: UNODOC. World Report 2004 Volumen I.

Situación de la demanda de cocaína

Tendencias del consumo mundial

De acuerdo con el último reporte de la UNODOC, el total de personas que consumen drogas ilícitas aún sigue siendo muy alto. Las cifras disponibles en 2003 muestran que alrededor de 185 millones de personas han consumido al menos una vez alguna droga ilícita, lo que representa el 3% de la población total del planeta o el 4,7% de la población entre los 15 y los 64 años.

Las nuevas estimaciones confirman que la droga más utilizada es la marihuana, consumida aproximadamente por 150 millones de personas, seguida por las llamadas drogas químicas con 38 millones (30 millones, anfetaminas y 8 millones, éxtasis), la cocaína con 13 millones y la heroína con 9 millones²¹.

Sin embargo, la velocidad de expansión del consumo de la cocaína ha disminuido. Según la encuesta realizada por UNODOC, 49 países reportaron en el

2002 incrementos en el consumo, mientras que en 2003 lo hicieron 42 países. En contraste, aumentaron de 6 a 13 los países que registraron bajas en el uso de drogas ilícitas.

En el caso de la cocaína, Estados Unidos continúa siendo el principal consumidor del mundo con 5,9 millones de personas durante el último año²²; Europa le sigue con 3,3 millones; y Latinoamérica con 2,2 millones.

21 La adicción a las drogas resulta relativamente pequeña frente al consumo de tabaco y alcohol. En el primer caso, cerca del 20% de la población total mundial o el 29% de los mayores de quince años, es dependiente del tabaco.

22 De acuerdo con un documento publicado en 2001 por la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP), aproximadamente 1.600.000 personas por año, se convierten en nuevos consumidores de cocaína en los Estados Unidos y su edad promedio es de 20,8 años. Por otra parte, el National Survey on Drug Use and Health de 2002, afirma que 33,9 millones de norteamericanos mayores de doce años han consumido cocaína alguna vez en su vida, lo cual representa el 14,4% de la población en este rango de edad.

Estados Unidos ha logrado estabilizar notablemente su consumo. Con excepción de Nuevo México y algunos otros Estados de la costa este, el consumo se ha mantenido alrededor del 2,5% dentro del total de la población. El uso de cocaína continúa siendo un fenómeno primordialmente urbano y afecta entre el 2,5% y el 2,9% de la población y se centraliza especialmente en Chicago, Philadelphia, Baltimore, Miami, Atlanta, Newark, Detroit, Buffalo y Nueva York.

Aunque el reporte de la UNODC no es directamente comparable con estudios locales previos de la ONDCP²³, pues su metodología es distinta, este informe puede ser útil para mostrar las tendencias del consumo en el país del norte. Informes previos de la ONDCP habían estimado que la población consumidora en 1988 era aproximadamente del 6%, en 1990 llegó al 4,8% y al 3,1% en el 2000.

Sin embargo, los jóvenes continúan siendo una población muy vulnerable. De acuerdo con los resultados del análisis realizado por el programa Monitoreando el Futuro (Monitoring the Future Study) para el 2003, el 3,6% de los estudiantes de grado octavo, el 5,1% del grado décimo y 7,7% del grado duodécimo de nivel secundario de enseñanza (high school) han consumido cocaína al menos una vez durante su vida. En el 2002, estos porcentajes eran de 3,6%, 6,15% y 7,8%, respectivamente. Con respecto a la facilidad para que cada uno de ellos consiguiera cocaína, el 21,6% del grado octavo, el 29,6% del grado décimo y el 37,4% del grado duodécimo coincidieron en afirmar que la cocaína era muy fácil de obtener.

La tendencia hacia la estabilidad que muestra el consumo estadounidense, es contrarrestada por los incrementos registrados en el resto de continentes. En Latinoamérica, con excepción de dos países que registraron bajas y ocho que mostraron estabilidad en el índice de abuso de droga de la UNODC, los demás tuvieron incrementos en este indicador.

En Europa, el consumo de cocaína continúa incrementándose pese a algunos signos de estabilización en los últimos dos años. El número de países que reportaron incrementos en el consumo menos los países que reportaron descensos en el 2000 fue de 5; en el 2001 de 1; y en el 2002 fue de -4.

Pero este resultado positivo es contrarrestado por el incremento en el consumo de "crack", un derivado de la cocaína. De 29 países que reportaron incrementos en el consumo de cocaína para el 2002, siete suministraron información sobre el aumento de consumo de este subproducto.

En África, después de un periodo de estabilización, el consumo se ha vuelto a acelerar en años recientes. En Asia, pese a que en general es bajo (con predominio de los opiáceos), se han registrado fuertes incrementos en el este y sur de Asia, especialmente en India. En Oceanía se ha estabilizado, contrarrestando con los fuertes incrementos de la década de los noventa.

En general, puede concluirse que, pese a que el consumo mundial se ha incrementado en varios países, este se ha estabilizado. La tendencia acelerada ocurrida en décadas previas y que imprimía proporciones alarmantes, se ha reducido.

Sin embargo, existen aún grandes amenazas: parte de la población es muy vulnerable al consumo, especialmente los jóvenes; la droga presenta altos niveles de disponibilidad pese a la fuerte lucha que se ha librado en contra de la oferta y han empezado a surgir nuevas áreas de consumo en Europa, Asia y América Latina²⁴.

Precios

Los precios del gramo de cocaína en Estados Unidos y en Europa cayeron en forma considerable en la década de los noventa de acuerdo al más reciente informe de la UNODC. En el país del norte el precio al por mayor de gramo de cocaína cayó de US\$45 en 1990 a US\$24 en el 2002, mientras que, el precio al detal descendió de US\$260 a US\$92 en el mismo periodo.

En Europa, sucedió un fenómeno parecido. El precio al por mayor del gramo de cocaína bajó de US\$96 a US\$42 entre 1990 y el 2003. Lo mismo pasó con los precios al menudeo: de US\$165 en 1990 por gramo, el valor disminuyó hasta los US\$84 en el 2003²⁵.

En este punto vale la pena destacar que existe una mayor volatilidad de los precios al detal frente a los precios al por mayor en ambas regiones. La desviación

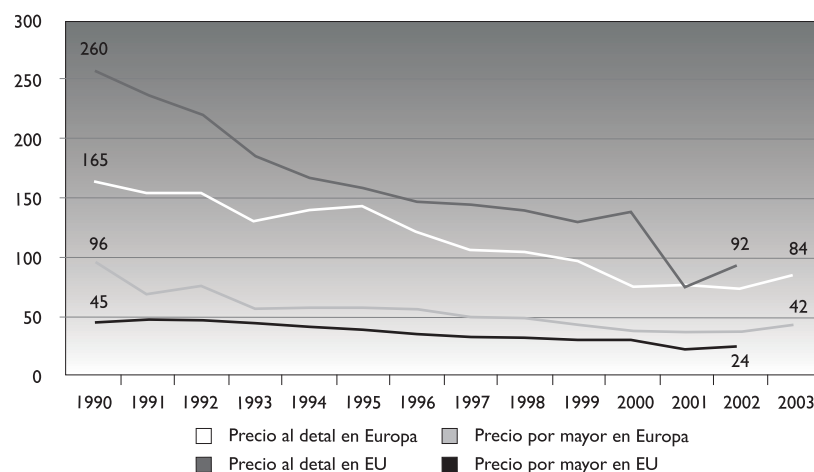
23 Oficina de Política Nacional para el control de drogas de la Casa Blanca.

24 Llama particularmente la atención el crecimiento ostensible del consumo de cocaína en países como Perú, Brasil y Argentina en América Latina; España, Portugal, Italia, Francia y los países del Este en Europa; y la de varios países asiáticos, que tradicionalmente han sido consumidores de opiáceos, como India y Arabia Saudita.

25 El precio promedio al detal se ubicó en Estados Unidos alrededor de los US\$161, el máximo se dio en 1990 (US\$260) y el mínimo en 2001 (US\$73). Los precios al por mayor se comportaron de forma equivalente. En promedio, el gramo de cocaína se vendió en US\$36, el precio máximo de venta estuvo en 1991 y 1992 (US\$48) y el precio mínimo ocurrió en el 2001 (US\$22).

Gráfica 6

**Precio de la cocaína (US\$/kg) al mayor y al detal
en los Estados Unidos y Europa
1990-2003**



Fuente: Fuente: UNODC. World Report 2004 Volumen I, Cálculos CGR

estándar de los precios al detal en Estados Unidos durante este periodo fue alrededor de U\$54,3 mientras que los precios al mayor la desviación sólo fue de U\$8,71. En Europa, igualmente, los precios al menudeo tuvieron una desviación estándar muy superior de U\$32,38 en contraste con la desviación estándar de los precios al por mayor que fue de U\$16,71.

Entonces, contrario a lo que podría esperarse, la disminución de cocaína pura en los mercados internacionales no se manifestó en un fuerte incremento de los precios. Aunque en los últimos dos años los precios han tendido a estabilizarse, es prematuro afirmar cual pueda ser su tendencia en el futuro próximo. Las variaciones en la oferta, ejercen un efecto mayor en el precio al menudeo de la cocaína, especialmente en Estados Unidos.

Cambios en la pureza

Las aspersiones, evidentemente, han afectado la oferta de cocaína pura en los mercados internacionales. Sin embargo, las estadísticas confirman, por una parte, que el consumo se ha estabilizado y permanece constante como porcentaje en el total de población mundial. Por otra parte, los precios, si bien tuvieron una tendencia hacia la baja desde 1990 hasta el 2001 como consecuencia del exceso de oferta, hoy en día se han estabilizado y se ubican en los niveles existentes a mediados de la década de los noventa.

De tal forma que, aparentemente, las aspersiones de cultivos ilícitos no han tenido el efecto deseado, al menos en sus niveles de consumo y precios. El consumo si bien se ha mantenido en términos relativos entre el 2000 y el 2003, en términos absolutos se ha incrementado. Entre tanto, los precios, sólo a partir del 2001, se han empezado a estabilizar luego de una larga y fuerte caída.

Las aspersiones lejos de disminuir la oferta de cocaína en las calles o incrementar su precio pueden haber provocado una disminución de los niveles de pureza. Así el mercado puede estarse supliendo de una cantidad igual o, incluso, superior de cocaína pero de calidad muy inferior. En este punto, entonces, valdría la pena observar la evolución que han tenido los niveles de pureza de la cocaína, otro de los mecanismos por el cual la oferta final podría estarse ajustando.

En un informe de la DEA²⁶ se puede observar una disminución considerable del grado de concentración de la cocaína distribuida en las calles de las principales ciudades de Estados Unidos. La onza de cocaína, por ejemplo, disminuyó en 16 puntos su concentración entre 1998 y 2001. Lo mismo ocurrió con la pureza del gramo y el kilogramo, los cuales se redujeron en 13 puntos durante igual periodo.

²⁶ DEA. Drug Price and Purity Report. Abril de 2003. En www.usdoj.gov/dea/pubs/intel/02058/02058.html.

Cuadro 9

Precio en dólares del gramo de cocaína en Europa y Estados Unidos
1990-2003

Año		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio	Desviación
Estados Unidos	Precio al detal	260	239	223	188	169	159	148	145	140	130	138	73	92		161,85	54,30
	Precio al por mayor	45	48	48	45	42	39	36	34	32	31	30	22	24		36,62	8,71
	Brecha	215	191	175	143	127	120	112	111	108	99	108	51	68		125,23	46,24
Europa	Precio al detal	165	155	154	132	139	143	123	106	103	97	75	77	73	84	116,14	32,38
	Precio al por mayor	96	69	75	56	58	58	56	50	49	42	38	37	37	42	54,50	16,71
	Brecha	69	86	79	76	81	85	67	56	54	55	37	40	36	42	61,64	18,31

Fuente: UNODC. World Report 2004 Volumen I, Cálculos CGR

Cuadro 10

Pureza de la cocaína en Estados Unidos 1998-2001				
Peso	1998	1999	2000	2001
Kilo	82%	79%	72%	69%
Onza	69%	63%	56%	53%
Gramo	69%	63%	59%	56%

Fuente: DEA

Sin embargo, no existen datos recientes que confirmen la tendencia hacia la disminución cada vez mayor del grado de pureza de la cocaína vendida en las calles de Estados Unidos; aunque esto es posible, pareciera igualmente estar llegando al límite de degradación de la concentración de la cocaína disponible para el consumidor final con los daños adicionales sobre la salud de los consumidores.

La droga vendida al por mayor tiene un grado de pureza superior que aquella transada en dosis más pequeñas como en onzas o gramos. El nivel de pureza de la cocaína surge, entonces, como una variable capaz de suplir la demanda del mercado en las calles, dentro de ciertos límites de pureza de la sustancia y/o de modificaciones de precios.

La estabilidad de los precios de la droga vendida al por mayor comparada con la volatilidad de los precios al menudeo²⁷, sugiere que las variaciones de la oferta de cocaína de alta pureza proveniente de los países productores no afectan los mercados minoristas internos. Es decir que los desequilibrios entre la oferta y la demanda en los mercados internos de los países consumidores son resueltos por medio de disminuciones en la pureza más que por las variaciones de los precios.

De acuerdo con los cálculos realizados por la UNODOC, el total de oferta potencial de coca pura en el mundo, es actualmente de 655 toneladas, de las cuales Colombia aporta el 67%. En 1998, esta cifra era de 825 toneladas, lo que implica una reducción del 21% en la oferta mundial de cocaína pura.

Sin embargo, mientras que en 1998 mil gramos de droga pura producían 1.449 dosis de un gramo cada una a las condiciones vigentes de concentración, en el 2001 la disminución en el grado de pureza le permitió a los distribuidores internos aumentar a 1.775 dosis. Es decir, un incremento del 23% en la oferta gracias a la disminución de la concentración.

Realizando este mismo tipo de cálculo para el total de la producción y el consumo, en 1998 se estimaba que 825 toneladas de coca pura producían 1.195 toneladas de coca degradada. En el 2001 la reducción de la pureza de la coca permitió que la producción de cocaína degradada fuera de 1.162 toneladas lo que significó un aumento en el consumo final estimado del 23%²⁸.

Conclusiones

Si bien los cultivos ilícitos han disminuido en los países tradicionalmente cocaleros y, por ende, al menos en el corto plazo, la oferta de cocaína pura ha bajado, los niveles de consumo han tendido, en términos globales, a mantenerse. Esta tendencia es observable en Estados Unidos que es el mayor consumidor y en Europa. No obstante, en algunas áreas de la misma Europa y de América Latina se perciben incrementos en los consumos de este tipo de drogas ilícitas.

Como consecuencia de lo anterior, los precios en general no han aumentado en la magnitud que podría esperarse como consecuencia de la reducción en la oferta de cocaína pura. El único efecto que se puede percibir, a partir de la reducción de la producción de cocaína pura, es una fuerte disminución en los niveles de pureza de la cocaína para el consumo final lo cual ha permitido, al menos en el corto plazo, que la oferta equilibre la demanda insatisfecha.

Existen otros factores que pueden influir sobre la oferta final de cocaína. O bien ha mejorado la productividad de los cultivos existentes o la permanente movilidad de los cultivos les ha permitido mantener una producción constante de cocaína pura.

En este punto, deben destacarse las limitaciones que poseen las metodologías de medición de cultivos ilícitos que no les permite detectar la totalidad de cultivos. Las imágenes satelitales son incapaces de detectar cultivos ilícitos cada vez más pequeños (el 69% de las hectáreas cultivadas no tienen más de tres hectáreas) y se ubican en zonas remotas, boscosas o de alta montaña.

Además, el proyecto SIMCI se concentra únicamente en Perú, Colombia y Bolivia pese a que existen indi-

²⁷ Las desviaciones estándar de los precios por mayor, entre 1990, 2002 y 2003 en Estados Unidos y Europa, son inferiores a las de los correspondientes precios al detal.

²⁸ Si los niveles de impureza del 2001 se mantienen para el 2003 la reducción de cocaína degradada destinada al consumo final es de sólo el 3%.

cios de que en zonas aledañas a estos países como las montañas de Mérida en Venezuela y las selvas brasileñas, los cultivos han empezado a crecer. El llamado efecto globo parece no sólo concentrarse alrededor de áreas tradicionales sino que ha empezado a trasladar cultivos a países vecinos.

Finalmente, los diferentes análisis y estudios que se han hecho con respecto al consumo mundial de drogas no han tenido en cuenta la gran adaptabilidad y dinámica que poseen los distribuidores internos.

Por lo tanto, pese a las reducciones de la superficie cultivada, aún no es posible afirmar que se está ganando la guerra contra el narcotráfico, especialmente por la gran complejidad y capacidad de adaptación de los mercados. Si a esto se le suman los graves problemas económicos, sociales y de conflicto armado que rodean a las zonas productoras de hoja de coca, la permanencia de este tipo de actividad queda en gran medida garantizada. Podría concluirse, entonces, que la erradicación forzosa y voluntaria de cultivos ilícitos, al menos en el corto plazo, han sido ineficaces en el logro de su objetivo final: reducir la oferta y a través de su efecto en los precios disminuir el consumo mundial de cocaína.

Componente ambiental del Plan

Introducción

En su inicio el Plan Colombia fue concebido como sustituto del Plan de Desarrollo de la administración de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), adelantado como una estrategia integral contra el narcotráfico que tuvo fundamentalmente dos frentes: un componente social y otro de represión e interdicción antinarcóticos en todas sus manifestaciones.

Si bien la mayor parte de recursos se concentró en este último componente, materializado en asistencia en equipos y material a las fuerzas armadas para la represión de los cultivos de uso ilícito, el otro componente comprendió una serie de estrategias concebidas como complementarias de este propósito.

Dentro de estas últimas se desarrolló un componente ambiental que se encauzó fundamentalmente a través del programa Plan Verde y del Programa de Inversiones Ambientales del anterior Ministerio del Medio Ambiente (MMA), entidad que, a su vez, se encargaba de la coordinación de dichos programas ejecutados por las CAR, de acuerdo con lo convenido en los compromisos del Crédito BID-774-910 con el cual se financiaron dichas actividades.

Interesa, de manera particular, evaluar dentro de la estrategia ambiental, el grado de ejecución de los recursos asignados tanto al programa Plan Verde, como al de Inversiones Ambientales del Plan Colombia; de igual forma evaluar los resultados obtenidos en función de los objetivos y metas propuestas dentro de dichos programas por las entidades ejecutoras -CAR, y finalmente, los impactos y efectos derivados de la realización de dichos programas por parte de las CAR, tanto de orden ambiental como social y económico.

Dentro de la estrategia punitiva, interesa de manera particular evaluar la ejecución y cumplimiento del plan de aspersiones impuesto por el anterior MMA a la Dirección Nacional de Estupefacientes-(DNE), y su control y vigilancia mediante la Auditoría Ambiental prevista. Así mismo, evaluar el desempeño de las mismas entidades frente a los impactos y efectos derivados de la realización de dicho programa, tanto en el orden ambiental como social y económico.

Plan verde e inversiones ambientales

La mencionada Estrategia Ambiental del Plan Colombia, fue financiada con recursos provenientes del crédito BID-774 / 910, por un valor de \$7.000 millones, cuyo objeto era la ejecución de proyectos del Plan Verde y de Inversiones Ambientales, en las áreas prioritarias y de influencia del Plan Colombia y en la zona del Catatumbo.

De acuerdo con los resultados obtenidos en la auditoría de cierre al Crédito BID-774/910 realizada al ahora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial²⁹, se pueden mencionar las siguientes conclusiones en los distintos subprogramas:

Se constató que durante la vigencia de 2003, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no reporta hectáreas reforestadas con aportes del presupuesto nacional y su gestión se ha orientado a promover y facilitar alianzas con las autoridades ambientales regionales, el sector privado y diferentes empresas de carácter mixto³⁰. Si bien la entidad reporta que "se establecieron y manejaron 43.861 hectáreas de plantaciones protectoras-productoras..." a renglón seguido confirma que estas responden a un Crédito BID obtenido en desarrollo del Plan

29 Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral MANDR-UC-Crédito BID-774 OC-CO y 910 SF/CO, Cierre del Programa, noviembre de 2003.

30 Comunicación 2100-2-28101 del 3 de mayo del 2004.

Verde, cuyos recursos invertidos ascendieron a US\$32,87 millones, iniciado en 2001 y terminado en junio de 2003.

Programa de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato (PECIG)

El análisis tiene como base la revisión del expediente administrativo 793, facilitado por el MAVDT a la comisión de auditoría sobre el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato (PECIG). Como resultado de esta revisión se hace una reseña de la definición y formulación del Programa, por ser éste el instrumento de política por medio del cual el Estado Colombiano, en cabeza del Gobierno respectivo, plantea la forma de lucha contra la producción, comercio y uso de drogas fármaco dependientes.

Definición

El Programa es definido por las Resoluciones 001 del 11 de febrero de 1994, 005 de agosto 11 de 2000 y 0013 del 27 de junio del 2003, expedidas todas por el Consejo Nacional de Estupefacientes, con base en la Ley 30 de 1986.

Se define como un programa para extender y precisar las autorizaciones concedidas para la destrucción y erradicación de cultivos ilícitos en el país, a través de los medios idóneos prescritos para este efecto, teniendo en cuenta parámetros operacionales de reconocimiento de las áreas de cultivos, la procedencia del método de aspersión en el área controlada, el planeamiento operacional, la coordinación con las autoridades locales, la acción cívico policial, la evaluación periódica de resultados y la auditoría ambiental.

Los organismos

Los organismos formales del programa son el Comité Técnico Interinstitucional y la Auditoría Técnica Externa, los cuales aunque fueron creados con las dos primeras resoluciones mencionadas, se modificaron con la Resolución 13 de 2003. El Comité Técnico Interinstitucional se crea en 2000 mediante la Resolución 005 del CNE y es modificado en el 2003 mediante Resolución 0013 del CNE, con una recomposición de sus integrantes, saliendo los representantes de la Auditoría Técnica del PECIG, el Instituto Nacional de Salud, el Instituto de Estudios Ambientales y el representante de las Corporaciones Autónomas Regionales de la jurisdicción afectada. Y en cambio, fueron incluidos en el Comité, el Ministerio

del Interior y de Justicia, la Oficina del Plan Colombia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Procuraduría General de la Nación y un Subdirector de la Dirección de Estupefacientes. Este comité es el órgano asesor del Consejo Nacional de Estupefacientes, presidido por el Director Nacional de Estupefacientes.

De esta manera se dio la separación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos de autoridades ambientales como el IDEAM, las Corporaciones Autónomas Regionales y el Instituto Nacional de Salud, aspecto que preocupa en la medida en que desde 1994 no se ha tenido auditoría ambiental y las entidades que tienen que ver con la ejecución de la política ambiental son marginadas del seno del Comité.

Sobre este aspecto en particular, el MAVDT en comunicación enviada a la Comisión de Auditoría de la CGR, manifiesta que "la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales y las autoridades departamentales y locales, en cuyas áreas opera el Programa de Erradicación, se está dando en los Consejos Seccionales de Estupefacientes"³¹. Sin embargo, la Contraloría en la revisión de las Resoluciones 001, 005 y 013 de 1994, 2000 y 2003, respectivamente, así como del expediente 793 de esta misma entidad encuentra que los "Consejos Seccionales de Estupefacientes" no están definidos en la formulación del PECIG, ni se especifican y definen las funciones, ni tampoco la forma de interactuar con el Comité Técnico Interinstitucional y las demás entidades gubernamentales encargadas de la gestión y operación del programa.

De manera similar, las funciones y responsabilidades del Comité Técnico Interinstitucional también sufrieron modificaciones en el 2003, tal como se aprecia en el cuadro 11.

Se observa que las funciones y responsabilidades del comité han sufrido modificaciones, que no permiten actuar de manera preventiva con el fin de evitar los posibles efectos negativos del programa.

El sistema de parques nacionales naturales y otras áreas protegidas

En lo referente a las áreas protegidas y parques naturales es importante puntualizar que la Resolución 001 de 1994, reza que este proceso se hará a través de los procedimientos ordinarios, tales como la operación manual y mecánica. Y advierte que si bajo circunstan-

³¹ Comunicación 2200-2-27815 del 30 de abril del 2004.

Funciones del Comité Técnico Interinstitucional del PECIG

Año 2000	Año 2003
1. Estudiar, analizar y evaluar la información de que trata el artículo segundo de esta Resolución. 2. Recomendar las áreas a asperjar desde el punto de vista social, ambiental, epidemiológico, sanitario y operacional, con base en la caracterización realizada y entregada a éste por la DNE. 3. Recomendar las medidas de prevención, mitigación y compensación, de acuerdo con las características de las áreas. 4. Emitir concepto sobre el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con glifosato, el cual será enviado para consideración de la Dirección Nacional de Estupefacientes. 5. Conocer los resultados de las investigaciones adelantadas por las autoridades competentes en relación con las quejas presentadas por las comunidades, por los presuntos daños ocasionados por el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.	1. Adelantar, cuando se estime necesario, auditorías internas al PECIG, e informar los resultados al Consejo Nacional de Estupefacientes 2. Conocer los resultados de la atención de quejas presentadas por presuntos daños ocasionados por el PGEICG. 3. Recomendar programas de capacitación sobre las actividades inherentes al PECIG. 4. Promover la contratación de la Auditoría Técnica Externa. 5. Conocer los resultados de la Auditoría Técnica Externa, los cuales serán presentados al Consejo Nacional de Estupefacientes por el Director Nacional de Estupefacientes

Fuente: Resoluciones ONG 005 y 0013 de 2000 y 2003

cias excepcionales, evaluadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes, se requiere otro tratamiento, se exigirá concepto favorable del Ministerio de Medio Ambiente con el fin de garantizar la preservación del equilibrio ecológico; vuelve a ser ratificado este punto en el año 2000, con la Resolución 005.

En el año 2003, mediante la Resolución 0013, el CNE admite la presencia de nuevas estrategias por parte de los cultivadores de plantaciones de uso ilícito, con el fin de evadir la aplicación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato, fraccionándolos y/o mezclándolos con cultivos lícitos o semovientes. Admite también el incremento de los cultivos ilícitos al interior de los Parques Naturales Nacionales, y autoriza la aplicación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con glifosato en el interior de estas zonas. Sin embargo, el MAVDT aclara en oficio dirigido a la comisión de auditoría de la Contraloría General de la República que "no ha expedido concepto favorable para adelantar la erradicación en estas áreas..." utilizando procedimientos diferentes a los manuales y/o mecánicos. Actualmente se encuentra en debate entre la DNE y el MAVDT la aspersión en estas zonas

de reserva y protección medioambiental, aunque la Resolución de 2003 de la DNE estipule el previo concepto del MAVDT.

Respecto de los programas de rehabilitación social, económica y ecológica definidos en el 2000 en los que el Consejo Nacional de Estupefacientes tenía la obligación de gestionar los recursos financieros necesarios para llevar a cabo proyectos de rehabilitación, inversión social, económicos y ambientales, en las zonas donde se adelantan los PECIG (artículo 12, Resolución 005 del 2000), no se conoce ningún plan para cumplir dicha labor, a pesar de estar expresamente definido en la Ley.

La fumigación³² de los parques nacionales naturales

La primera experiencia de fumigación de parques nacionales naturales se dio hace 20 años. En un Informe Técnico del ICA de fecha 20 de junio de 1984 (ubicado en la Carpeta 1 del expediente 193 con

³² Es común asimilar el término de fumigar con el de aspersión.

refoliación No. 46), se afirma que se han adelantado las aspersiones, en fase experimental, de glifosato en la erradicación de cultivos de cannabis SP, con el objetivo de "determinar la dosis de litros por hectáreas del producto comercial *roundup* (presentación comercial del glifosato), a los diferentes estados de desarrollo vegetativo de los cultivos de cannabis (marihuana) en la Sierra Nevada de Santa Marta".

El Inderena fijó su posición en contra, frente a esta medida. El expediente en mención permite afirmarlo: el oficio 09885 del 6 de agosto de 1984 (refoliado con el número 66) de la Directora del Inderena Margarita Marino de Botero, al Director de la Policía Nacional, General Víctor Delgado Mallarino, en donde se manifiesta sobre la fumigación experimental de los cultivos de marihuana con glifosato en el Parque Nacional Natural de la Sierra Nevada de Santa Marta y ratificando su oposición en el seno del Consejo Nacional de Estupefacientes "porque considera que existen otros medios menos nocivos para tal fin" y afirma en el oficio que "el instituto no fue invitado a las sesiones del Consejo Nacional de Estupefacientes, en las cuales se discutió sobre el empleo alternativo de dicho herbicida, ni ha sido consultado o notificado de la decisión del Consejo de Ministros o del Gobierno Nacional para aplicarlo por vía aérea sobre el Parque Natural Sierra Nevada de Santa Marta". Finalmente afirma la Dirección del Inderena que el instituto "tiene serios reparos al uso de herbicidas en las reservas naturales de la Nación y que no exija, como exige, la presentación previa del estudio ecológico o de impacto ambiental que para acciones tecnológicas como las que nos ocupa, ya que así lo dispone el Código de los Recursos Naturales de Colombia en sus artículos 27 y 23" y asegura que "se opone a la fumigación con glifosato en las áreas que pertenecen al sistema de Parques Nacionales de Colombia".

Con la Resolución 013 del 2003, el Gobierno Nacional a través de la Dirección Nacional de Estupefacientes, establece la aspersión de manera oficial a los parques naturales y áreas protegidas en donde se encuentren cultivos de uso ilícito.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el mes de marzo de 2004 sentó su posición formal, oponiéndose de manera tajante a las actividades de aspersión sobre las zonas protegidas, áreas de reserva y parques naturales del país.

Otro asunto importante es la pertinencia de la posición del Ministerio de Salud, desde hace diez años, cuando da su concepto toxicológico del herbicida *roundup* (presentación comercial del glifosato), lo define como un líquido concentrado soluble en agua y lo clasifica en la categoría IV, ligeramente tóxico, aclarando que puede ser utilizado para uso agrícola siempre que se cumplan las disposiciones establecidas y se adopten los requisitos necesarios para evitar perjuicios a la salud. (Tomo 5, Oficio 06882 del 2 de abril de 1993 refoliado con el número 592, del Ministerio de Salud al ICA).

Al revisar los considerandos de la Resolución 013 de 2003, el Ministerio de Justicia y del Interior señala que como consecuencia de la presión del programa de erradicación se están desplazando los cultivos de coca y amapola a otras áreas incluidas las de los Parques Nacionales Naturales, ya que los cultivadores saben de las restricciones del PECIG para operar en esas zonas, por lo que se habían convertido en refugios para estas actividades, razón por la que se hacía necesario, según este ministerio, eliminar esta restricción. Al revisar la información suministrada por las entidades involucradas, llama la atención el hecho de que en estas zonas se ha venido dando una disminución sostenida del área instalada de los cultivos de uso ilícito en los últimos dos años, lo que contradice las razones del Ministerio de Justicia y el Interior. De igual manera, lo argumentado por este Ministerio, confirma la tesis de la CGR, en el sentido de que las fumigaciones obligan al desplazamiento y relocalización de estos cultivos.

Gestión del Ministerio

Como es bien sabido, el número de hectáreas de cultivos ilícitos fumigadas se han incrementado en los últimos años. Para el MAVDT la aspersión repetida de áreas no reviste mayor preocupación, pues aduce tener claridad sobre la no residualidad porque dispone "...de datos científicos de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos y el fabricante del herbicida en los que se registra baja residualidad del glifosato y su metabolito", sobre lo cual se debe precisar que estos estudios son financiados por la firma productora del herbicida; tienen condiciones de tiempo, modo y lugar que difieren con relación a las que en la práctica desarrolla y ejecuta el PECIG. Además de ello, estos estudios se refieren sólo

al glifosato³³ y no a la mezcla que como tal se emplea en las fumigaciones en áreas del territorio nacional. Todo lo anterior hace que no sean comparables estos estudios.

El plan de manejo ambiental

Sobre el plan de manejo ambiental del PECIG se empieza a hablar desde 1996, pero es en noviembre de 2001 que el MAVDT impone dicho plan mediante resolución, a la vez que se abre una investigación, elevando pliego de cargos a la DNE, que apela estas decisiones mediante recurso. En 2003 el Ministerio acepta la solicitud de la DNE de modificarlo, como se expone a continuación:

Mediante la Resolución 930 del 1 de septiembre de 2003 el Ministerio requiere a la DNE por el incumplimiento del plan de manejo ambiental. Posteriormente, mediante concepto técnico 0010 de 15 de enero de 2004, el Ministerio comunica a la DNE la necesidad de notificar a los pilotos de las aeronaves para detener la aspersión cuando se encuentre en áreas de vegetación boscosa que separen lotes contiguos de cultivos ilícitos con el fin de minimizar los efectos del herbicida sobre elementos naturales no objeto del programa; este mismo confirma la entremezcla de cultivos lícitos con ilícitos y manifiesta que la efectividad de la aspersión es del 80%.

El PMA presentado por la DNE en 2001 consta de 13 fichas de manejo ambiental, con su respectiva descripción, objetivos, actividades, seguimiento y monitoreo, responsables, cronograma y costos y se ha estructurado en tres tipos de actividades: medidas de prevención, medidas de mitigación y corrección y finalmente, medidas de compensación. En 2003, la DNE solicita la modificación del PMA y el Ministerio, mediante Resolución 1054 del 30 de septiembre de 2003, lo modifica, cambiando las doce fichas del PMA³⁴, inicialmente aprobado mediante

la Resolución 1065 de 2001 y el plan de manejo ambiental se reduce a ocho fichas.

Sobre la disminución de fichas del plan de manejo ambiental, dice el Ministerio que se debió a la integración de las mismas sin que ello implique la alteración del objetivo primordial que es la prevención, mitigación, compensación y control; sin embargo, integrar las fichas 1: Programa de manejo de las operaciones de aspersión y 6, programa de inspección, verificación y control de las operaciones de aspersión, en una sola y en cabeza de la Dirección Nacional de Estupefacientes, al parecer no es muy apropiado, pues en la práctica es la DNE la entidad que opera, vigila, controla y resuelve las quejas de los ciudadanos originadas en el PECIG y, adicionalmente, la auditoría técnica ambiental externa del programa no ha operado.

Respecto al plan de manejo es pertinente también hacer un llamado de atención especialmente sobre los indicadores de suelos, pues es ya sabido que el país no cuenta con los laboratorios requeridos para elaborar ensayos de residuos de herbicidas, viéndose obligado a utilizar laboratorios extranjeros (se han utilizado algunos de los Estados Unidos), para poder contar con pruebas de afectación por causa del herbicida.

La Resolución 99 del 31 de enero de 2003, en donde el MAVDT le concede doce meses para que la Dirección Nacional de Estupefacientes entregue los resultados del "Estudio de Eficiencia en la aplicación del glifosato y la residualidad del mismo y de su metabolito AMPA en suelos" dice que el ICA y el Ministerio de Salud supervisarán la ejecución y verificación de dicho estudio.

En 2004 y mediante Concepto 218 del 25 de marzo, el MAVDT concede prórroga de cuatro meses a la DNE para la entrega del estudio que busca evaluar la efi-

33 Con respecto a las características y propiedades del herbicida glifosato, la doctora Cilia L. Fuentes, quien es profesora titular de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional, en la página 3 del reporte "Comportamiento del Glifosato en el Suelo" de agosto de 2004, señala: "El glifosato es un herbicida no selectivo, de uso posemergente y acción sistémica, recomendado para el control de la mayoría de plantas arvenses herbáceas y semileñosas anuales y perennes. En general, se informa que este compuesto al llegar al suelo es inmediatamente "inactivado" sin dejar residuos que puedan afectar cultivos posteriores; tampoco penetra por las raíces de los cultivos ya establecidos. No es volátil. Los riesgos de causar daños a los cultivos vecinos se reducen considerablemente cuando las aplicaciones se realizan con equipos terrestres y el viento en calma, dirigido a las malezas y utilizando pantalla protectora para evitar que las gotas de aspersión caigan sobre las partes verdes de las plantas deseables (Ahrens, 1994; Pitty, 1995)". Igualmente, en el mismo documento se precisa: "En Colombia existe muy poca información experimental acerca del comportamiento de este compuesto en el ambiente, y en particular, su destino en los suelos prácticamente no ha sido estudiado. Debido al uso continuado de este herbicida a lo largo de muchos años (cerca de 30 años), podría ser que existan residuos ligados a los componentes orgánicos (sustancias húmicas) y minerales (arcillas, óxidos metálicos) del suelo. Estudiar el comportamiento del herbicida glifosato en tres suelos del agroecosistema arrozero del departamento del Tolima, Colombia, es de importancia para el país, porque en primera instancia, los resultados que se obtengan, permitirán aportar a la comprensión de las implicaciones ambientales del uso del glifosato en el suelo, y en segundo lugar, se optimizará una metodología para estudiar la interacción glifosato-suelo, que podrá servir de base para emprender otros estudios (e.g. en suelos provenientes de zonas de cultivos ilícitos, actualmente tratadas con el herbicida en cuestión)".

34 Es importante recordar que mediante Resolución 1065 de noviembre del 2001 se impone el PMA el cual sólo tiene doce fichas.

ciencia en la aplicación del glifosato y la residualidad del mismo.

Al respecto, preocupa que este tipo de estudios no se haya exigido al inicio del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con glifosato y que, después de 18 años de aspersión continuada y de quejas de la comunidad, el país no conozca el tipo de residualidad del herbicida en suelos y las afectaciones e impactos que pueda generar a la fauna silvestre, a los ecosistemas, y a la biodiversidad amazónica. Estos estudios aún no se han llevado a cabo y, entre tanto, el PECIG continúa sin una evaluación ambiental apropiada.

Sobre la dilación y demora en la presentación del plan de manejo ambiental por parte de la DNE, el MAVDT admite en comunicación enviada a la comisión de auditoría³⁵ que, desde 1994, a través del decreto 1753, se requiere a la DNE el plan de manejo ambiental para el PECIG, y que su formulación y elaboración fue reiteradamente dilatada por medio de repetidos procedimientos administrativos, hasta cuando en 2001 se ordena la aplicación de medidas preventivas. Es decir, cinco años después de que la ley obligara a la DNE a la presentación de un plan de manejo ambiental el MAVDT requiere, una vez más a la DNE, el cumplimiento de la legislación vigente. Un aspecto más que se debe tener presente es que antes de 1994, y de la promulgación del decreto 1753, los aspectos ambientales de los programas y proyectos estaban regulados por el Código de los Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974), sin que se pudiese eximir de dicha responsabilidad a la DNE y a las autoridades ambientales.

La auditoría externa ambiental

Actualmente el PECIG no cuenta con la Auditoría Técnica Externa Ambiental, como lo establecen las Resoluciones 005 y 013 de 2000 y 2003, respectivamente.

Un punto pertinente es la no inclusión ni la participación de las corporaciones autónomas regionales y/o las UMATAS en el esquema del plan de manejo, siendo estos los organismos legalmente definidos para la ejecución de la política y el manejo ambiental de las zonas de su jurisdicción. No se observa coordinación entre la ejecución y desarrollo del plan de manejo ambiental y las entidades del SINA.

El plan de manejo ambiental (PMA), antes de ser modificado, contenía la exigencia de una auditoría técnica externa e independiente del programa, así como informes regulares de la DNE al Ministerio del Medio Ambiente. Sin embargo, el que fue re-

cientemente modificado elimina la exigencia de la auditoría independiente, que ha sido una de las principales exigencias del anterior Ministerio del Medio Ambiente, de la Defensoría del Pueblo y de la Contraloría General de la República.

Si bien el PMA ya no exige una auditoría técnica, éste requisito no ha sido eliminado del todo. De hecho, como sustituto del requisito del PMA, el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) en septiembre del 2003 promulgó la Resolución 0031, ordenando que "el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG), contará con una auditoría, contratada preferentemente con recursos de cooperación internacional".

La verificación y el seguimiento

En cuanto a la verificación, el MAVDT tiene la responsabilidad de llevarlas a cabo y ha venido realizando visitas para este fin. A continuación se presentan algunos de los aspectos más relevantes de las mismas a los distintos departamentos.

Los informes en general muestran que el plan de manejo propuesto y aprobado no se está cumpliendo, preocupando sobre todo los aspectos relacionados con las componentes social y de salud pública. La falta de programas alternativos de carácter social y las estadísticas y programas de manejo de salud son inexistentes en todos los departamentos donde se desarrolla el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

De los informes analizados se desprende la preocupación de que el plan de manejo ambiental no se aplica de manera juiciosa en las diferentes bases aéreas donde opera el programa. Se pueden remarcar tres aspectos importantes: el primero, en general la ficha 6 (referente al programa de comunicación y gestión social), la 4 (referente al programa de manejo de aguas residuales en las bases del PECIG) y la ficha 5 (programa de monitoreo ambiental), no se están cumpliendo.

La implementación del plan de manejo ambiental le cuesta al país \$2.743 millones, para hacerlo durante dos años en condiciones de no conflicto; en el escenario de conflicto la DNE estima la implementación del mismo en \$6.554,5 millones³⁶. Similarmente, una misión dentro del plan de manejo ambiental, cuya duración se estima en una hora y media cuesta

³⁵ 2200.2.27815 del 30 de abril del 2004.

³⁶ Folio 2677 de la carpeta 18 del expediente 793.

US\$14.873,52; de este monto la aeronave participa con el 78% de este costo, los recursos humanos participan con el 8% y los costes de combustible el restante 14%.

La operación del PECIG

Sobre los insumos para desarrollar el programa, se sabe que la importación de los herbicidas Roundup, forma comercial del glifosato y cosmoflux, aditivo de tipo aceitoso que se mezcla a la solución de glifosato y agua, permitiendo una mayor adhesión y permanencia de dicha solución a las hojas y al tallo de la planta, asciende aproximadamente a 752.420 galones de glifosato y a 17.591 galones de Cosmoflux (cuadro 12).

En el cuadro 12, llama la atención la elevada concentración en porcentaje de los químicos (glifosato y cosmoflux) sobre el nivel de agua utilizada para los departamentos de Guaviare, Nariño, Norte de Santander y Caquetá.

La "verificación anual de la efectividad de las operaciones del PECIG y evaluación de efectos colaterales" por parte de una comisión integrada por funcionarios del ICA, de la Dirección Nacional de Estupeficientes, de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, la Oficina de Asuntos Narcóticos de la Embajada de Estados Unidos de América y este Ministerio, con apoyo logístico y de seguridad de la Policía Nacional, realizada durante los días 11 y 26 de noviembre de 2003, señala como aspectos a destacar los siguientes³⁷:

- "La evaluación se hizo mediante sobrevuelo a los lotes en helicóptero y a baja altura, realizando giros dobles de 360 grados en ambos sentidos, para poder tener una mejor apreciación de los aspectos a calificar".
- "Una vez definidos los lotes objeto de verificación, se establecieron los criterios a tener en cuenta y la metodología de calificación a emplear por cada uno de los evaluadores, la cual se basó en la apreciación y estimación visual de la efectividad general de la aspersión sobre la totalidad del lote, la estimación de la efectividad de la erradicación sobre la planta de coca, los efectos colaterales sobre elementos externos a la zona objeto de aspersión y observaciones adicionales que se pudieran apreciar en el sitio, como presencia de laboratorios, semilleros, viviendas, resiembras, soqueo, cultivos entremezclados y cercanía a cuerpos de agua".

Algunos de los resultados de la verificación se describen así:

- "... se pudo apreciar en un par de casos que lotes con coca localizados en una misma área, pero separados por cordones de vegetación mayores de cinco metros fueron asperjados de manera continua, afectando sin necesidad esta masa boscosa así el impacto no sea permanente como

³⁷ "Informe semestral de actividades adelantadas en relación con el Plan de Manejo Ambiental. Periodo julio - diciembre 2003", MAVDT.

Cuadro 12

Insumos del PECIG				
Periodo noviembre del 2002 a abril del 2003				
(Galones)				
	Roundup (Glifosato)	Cosmoflux	Agua	% (Glifosato + Cosmoflux/agua)
Cauca	1.295,20	252,06	121.988,68	1%
Cesar	431,68	85,85	8.070,45	6%
Guaviare	50.294,52	1.277,12	71.217,35	72%
Nariño	268.532,69	1.603,07	88.682,62	305%
Norte de Santander	17.092,24	412,72	34.951,27	50%
Huila	326,40	64,22	6.130,54	6%
Caquetá	38.237,45	5.100,44	43.861,79	99%
Total	376.210,18	8.795,48	374.902,70	103%
Estimación año	752.420,36	17.590,96	749.805,40	103%

Fuente: DVF-CDMA. Informe trimestral de avance del PECIG de la DNE.

se señaló anteriormente y que consiste en la defoliación temporal de la copa de los árboles más altos". Este componente de operación es importante considerarlo en la medida en que las quejas allegadas por el programa se originan básicamente por este detalle. En efecto, se sabe que con sólo tres galones de glifosato sobre una hectárea de cultivo de plátano, por ejemplo, son suficientes para acabar con esta platanera, así que 10,4 galones por hectárea en este cultivo o cualquier otro tipo de vegetación quema de manera segura su follaje y tallo. Por tanto, se debe hacer un llamado urgente a los pilotos que operan las aeronaves del programa, para que cierren las llaves de aspersión en zonas que no son ni deben ser objeto del programa".

Es importante llamar la atención sobre algunos aspectos descritos en la verificación y seguimiento; por ejemplo, la metodología de calificación de los evaluadores, que se basó en la apreciación y estimación visual; los efectos colaterales de la fumigación, pues se apreciaron resiembra de coca, soqueo, cultivos entremezclados y cercanía a cuerpos de agua; el informe asegura que los efectos residuales del herbicida en el suelo no son permanentes y la forma de evaluarlo es con observación simple del terreno, sin mediar muestras y ensayos de laboratorio; la entremezcla de cultivos lícitos como plátano, maíz y yuca, evidenciando las formas como los cultivadores pretenden evadir la aspersión, implica en todo caso la destrucción de cultivos agroalimentarios; se observó la defoliación de bosques aledaños como resultado del efecto deriva; y finalmente recomienda la comisión, además de la aspersión, la quema de estos suelos para evitar la resiembra, dejando entrever la espiral en la que se va sumergiendo el país en desarrollo de este programa, sin que medie en todo caso la prevención ambiental.

Finalmente, es pertinente decir que la dosis del herbicida se ha aumentado durante el desarrollo del PECIG. En efecto, el programa se define con 4,4 litros/ha, posteriormente se incrementa su concentración a 8,4 ltr/ha y finalmente, el MAVDT aprueba mediante Resolución 0099 de enero del 2003, el incremento de la dosis a 10,4 ltr/ha, sin que medien evaluaciones técnicas, ni pruebas de laboratorio ni en campo que permitan establecer el grado de afectación de los recursos naturales renovables por cuenta del herbicida.

El sistema de quejas y compensación

Todas las quejas allegadas al MAVDT son transferidas a la Dirección Nacional de Estupefacientes, tal como lo contempla la Resolución 017 del 2001 de la

DNE, en donde establece que el procedimiento y la responsabilidad de su trámite es responsabilidad de este mismo organismo. El proceso lo desarrolla casi en su totalidad la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, organismo también encargado de responder por la ejecución operativa del programa, observándose, por tanto, que es la misma Policía Nacional la que tiene el poder de decidir o juzgar si la queja es válida o no, cuando establece el nexo de causalidad.

De manera similar el proceso de certificación del daño como consecuencia de la aspersión se hace casi imposible de determinar en la medida en que, como se describe en el apartado anterior, no existen laboratorios en Colombia capaces de determinar la residualidad del herbicida en el suelo, debiéndose llevar a laboratorios de los Estados Unidos, que son, en últimas, los que determinan esta causalidad, o afectación que manifiesta el quejoso.

Situación pertinente de tener en cuenta también en el proceso es la circunstancia de orden público de las zonas en las que se desarrolla el PECIG, pues las largas distancias, la falta de vías de comunicación, y la misma situación de orden público, impiden de una u otra manera bien que se registre la queja o bien que las visitas de verificación se puedan realizar en los plazos estipulados para tal fin.

En 2002 el Ministerio de Justicia admite la recepción de 4.500 quejas o reclamaciones, de las cuales sólo cinco han sido admitidas por la Policía Nacional (0,1%). La Defensoría del Pueblo había registrado, a octubre del 2002, 6.553 quejas. En 2003 la DNE recibió 2.124 en el departamento de Nariño, de las cuales 442 (21%) fueron rechazadas y el resto está en proceso (Oficio 2648 del 26 de septiembre del 2003-Dirección Antinarcóticos, carpeta 26 del expediente 793). Para la CGR, continua siendo preocupante el doble papel de juez y parte que tienen los organismos encargados de gestionar las quejas de las comunidades, dado que viola el principio universal de separación entre evaluador y evaluado, el cual debe preservarse siempre, pero más aún en la ejecución de políticas y programas como el PECIG, que es de gran sensibilidad.

Aunque los resultados indican reducción puntual de los cultivos, se debe evaluar el costo social y ambiental del mismo, el efecto rotación o traslado de cultivos, pero sobretodo todo no dejar de lado el principio de precaución avalado y acordado por la comunidad internacional incluida Colombia (que lo acoge mediante la Ley 99 de 1993), sobre los efectos de riesgo para la salud humana y la biodiversidad del

país, cuando no hay certeza de las consecuencias de un avance tecnológico o científico.

Conclusiones

En la formulación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato (PECIG) se ha venido dando un proceso de marginación de las autoridades ambientales del país, tales como las corporaciones autónomas regionales, aspecto que se evidencia de manera directa en la composición del Comité Técnico Interinstitucional del PECIG y en la modificación de sus respectivas funciones, las cuales se limitan a la labor de la Auditoría Técnica Ambiental Externa, ente que prácticamente no ha funcionado ni operado durante los 20 años de desarrollo del programa, porque no se ha contratado. En general, las aspersiones no han sido objeto de una evaluación ambiental rigurosa.

Las aspersiones con glifosato se han desarrollado sin licencia ni plan de manejo ambiental durante 16 años. Formalmente el programa define el plan de manejo ambiental del PECIG en 2003.

Durante los años 2002 y 2003 el PECIG ha asperjado, en promedio, 22% más de las hectáreas de coca sembradas y existentes en el país. Esto permite inferir que las actividades de resiembra, soca o poda de cultivos ilícitos se ha venido dando de manera importante y que el programa ha actuado en más de una oportunidad en las mismas áreas. Estos aspectos son de mucha importancia al considerar que hay zonas en el país que son sometidas a la doble residualidad y repercusión a costa del herbicida sin que se tenga certeza del bajo nivel de residualidad en los suelos a cuenta del herbicida, pues el país no cuenta con laboratorios que puedan desarrollar estos análisis.

Sobre la implementación del plan de manejo ambiental del PECIG, se debe puntualizar que, además de haberse venido dilatando y postergando su formulación e implementación, su contenido se ha venido reajustando. En efecto, en el 2001 el PMA constaba de 13 fichas, capítulos o componentes y en 2003 el Ministerio admite su reducción a ocho. Adicionalmente, los informes de seguimiento y verificación mencionan el incumplimiento generalizado de los componentes sociales tales como salud, educación y medioambiente, referente a los muestreos y verificación de residualidad del herbicida en mención. Estas modificaciones, en la práctica, constituyen una flexibilización del plan de manejo ambiental, en especial la drástica reducción de las franjas de seguridad, la autorización de mayores

alturas de vuelo y la eliminación de los límites de velocidad máxima durante la aspersión.

Sobre el sistema de compensación y recepción de quejas, bajo la responsabilidad de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, se puede concluir que el proceso es ineficaz, pues los datos sobre quejas recibidas muestran que escasamente el 1% de las mismas han sido admitidas por dicha institución. Los requisitos para recibirlas o radicarlas no son proporcionales a la realidad de las comunidades afectadas, pues las condiciones de comunicación y de vías así como las de conflicto social y de violencia, dificultan y hasta impiden la oportunidad de la queja y de su tramitación. Finalmente, el proceso es operado y controlado por la Policía Nacional que, a la vez, es el organismo del Estado que tiene la potestad de admitir o no la reclamación.

Se evidencia que zonas que no son objeto del programa, tales como bosques separadores de cultivos ilícitos, pequeñas áreas con cultivos de pancoger, cursos de agua, etcétera, han sido asperjados, causando impactos sociales y ambientales. Esta situación es prioritario resolverla en la medida en que las quejas allegadas se originan básicamente por esta razón. Por lo tanto, se debe hacer un llamado urgente a las instituciones respectivas para hacer que los pilotos que operan las aeronaves del programa tomen conciencia del daño causado y cierren las llaves de aspersión en zonas que no son ni deben ser objeto de aspersión con el herbicida.

La CGR señala la pertinencia de evaluar los costos sociales y ambientales del PECIG, pues la comunidad nacional y el gobierno colombiano no deben ignorar el principio de precaución, avalado y acordado por la comunidad internacional e incluida en la legislación nacional (Ley 99 de 1993).

Aporte del Programa Desarrollo Alternativo (PDA) al sector agropecuario

El Decreto 100 del 21 de enero de 2004 suprimió en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante) y estableció el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), de carácter temporal, creado el 3 de marzo de 2003, mediante el CONPES 3218, para el periodo 2003-2006, cuya sostenibilidad depende de su integración con otras políticas y programas sectoriales del Plan de Desarrollo 2003-2006.

Según el CONPES mencionado, para este año el presupuesto del PDA fue de \$114.600 millones, de los cuales \$60.066 millones para familias guardabosques y \$54.548 millones para proyectos productivos. El programa Familias Guardabosques busca vincular 50.000 familias y comprometerlas en el proceso de recuperación y conservación de 60.000 hectáreas en núcleos de intervención³⁸ y de 40.000 hectáreas en zonas ambientalmente estratégicas y, además, conservar 700.000 hectáreas de bosques con la canalización.

La inversión está orientada a contrarrestar el daño ambiental ocasionado por el conflicto armado y la expansión de los cultivos ilícitos. Para tal efecto, canaliza un apoyo monetario a las comunidades que conformen los núcleos de intervención dentro de las zonas focalizadas por el Programa, bajo el doble compromiso de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos y de favorecer la revegetalización natural (enrastrojamiento) y la conservación de ecosistemas naturales estratégicos.

Se ha previsto que podrán vincularse tanto las familias que han erradicado los cultivos ilícitos, como las que no los han tenido nunca. De este modo se compromete a la comunidad entera en torno al propósito de mantener la zona libre de ilícitos y de conservar y

restaurar los bosques; es la comunidad la que actúa como veedora del cumplimiento de los compromisos.

Según la información oficial, el Programa de Familias Guardabosques ha firmado 20.932 contratos colectivos en doce municipios de siete departamentos, de los cuales en cuatro departamentos se vincularon y comprometieron 11.385 familias campesinas como guardabosques, por un valor de \$23.805 millones, como se detalla en la siguiente tabla:

Al firmar los 20.932 compromisos de contratos tan sólo se manifiesta la voluntad colectiva de participar en el programa; por ello, como se aprecia en la tabla anterior, únicamente 11.385 familias han adquirido las obligaciones definidas en el programa.

Con respecto a las otras metas propuestas en el documento CONPES 3218, para el componente de Fami-

38 La meta de mantener libres de ilícitos 60.000 hectáreas no es clara, dado que al vincular a 50.000 familias con el mismo objetivo, en promedio cada familia le corresponde 1,2 hectáreas, hecho que resultaría bastante importante si se considera que al finalizar 2003 existían 86.340 hectáreas de cultivo de coca en el territorio nacional. Pero el programa no vincula a las familias con la finalidad de erradicación de cultivos ilícitos, sino para la recuperación y conservación en los núcleos de intervención.

Cuadro 13

Comportamiento del Programa Familias Guardabosques

A diciembre 31 de 2003

Departamento	Municipio	No. contratos colectivos	Familias vinculadas	Valor pagado en millones de \$
Putumayo	Orito	3.907	3.254	10.251,3
Tolima	Chaparral	2.419	2.419	4.879,7
	Río Blanco	1.203	1.142	2.604,7
Bolívar	Cantagallo	1.491	1.146	2.127,5
Nariño	San Pablo	2.058	1.516	2.382,4
	Albán	1.963	1.908	1.559,4
	El Tablón	690		
	Buesaco	2.394		
Magdalena	Santa Marta	757		
Guaviare	San José Guaviare	184		
Antioquia	El Bagre	678		
	Turbo y Necoclí	3.188		
Total		20.932	11.385	23.805,0

Fuente: Cifras suministradas por el Programa Familias Guardabosques y el FIP.

Metas Programa Familias Guardabosques

Metas (2003-2006)	Ejecutado a junio de 2003	%
Mantener libres de ilícitos 60.000 hectáreas en núcleos de intervención	204.285 has	340
Revegetalizar 40.000 hectáreas en zonas ambientalmente estratégicas.	1.083 has	2,7
Conservar 700.000 hectáreas de bosques naturales.	106.476 has	15,2

Fuente: oficio PC-DA-ADTS No 0103 del 17 de febrero de 2004

lias Guardabosques, la información de la Presidencia de la República reporta lo que se presenta en el cuadro 14.

Estas cifras corresponden a los compromisos adquiridos por los beneficiarios, según los cuales en las áreas registradas para el programa no se establecerá cultivo ilícito alguno. Sin embargo, las áreas comprometidas no necesariamente han sido utilizadas para este tipo de cultivos, de manera que dentro de ellas el acuerdo de erradicación voluntaria alcanza una cobertura mínima.

Según el informe de 2003 la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, que versa sobre el monitoreo y verificación del Programa Familias Guardabosques, y de acuerdo con lo consignado en el documento anual de progreso del proyecto y los informes de las misiones realizadas en siete departamentos, se destacan algunas conclusiones que ponen en entredicho las bondades del programa y su éxito como estrategia de lucha contra el narcotráfico:

- El programa presenta permanentes cambios en su estructura y funcionamiento, y no se hace una adecuada divulgación del manual operativo, de manera que existen vacíos en la información y falta de claridad sobre los criterios adoptados.
- Se está presentando un efecto perverso, pues tal como lo manifestaron los beneficiarios del mismo programa, se ha tomado la decisión de establecer cultivos de ilícitos para acceder al programa, aunque anteriormente no los sembraban.
- No existe acompañamiento social, asistencia técnica, ni acciones en reforestación y conservación ambiental. Esto ha conducido a que, salvo algunos casos, no se estén implementando los proyectos productivos que se supone son la continuidad del programa después de 2006. Por el contrario, el dinero se invierte en ropa, pago

de deudas, entre otros. En el Resguardo Aponte (Nariño), se detectaron casos de personas que consideraron mas rentable subsistir con el incentivo económico, abandonando sus labores cotidianas.

- En dos veredas de Buesaco (Nariño), se encontraron cultivos de amapola a pesar de que los comités comunitarios de verificación los certificaron como libres de ilícitos. Según el informe, "no es posible determinar la real incidencia del programa en erradicación de ilícitos y por lo tanto su efectividad como estrategia de lucha contra este problema".

Conclusiones

El apoyo atomizado a los beneficiarios conduce a una baja cobertura, por lo que no incide en el mejoramiento de la productividad del sector y mucho menos en la calidad de vida de los habitantes rurales.

Para el sector agropecuario la situación no es alentadora, ya que la construcción de proyectos que trasciendan y que sirvan para el desarrollo de la comunidad rural no se han concretado; por el contrario, se han aumentado las situaciones de pobreza, desigualdad y violencia.

Es conveniente que se establezcan unos indicadores que den cuenta de los resultados reales de los Programas de Desarrollo Alternativo y de Familias Guardabosques, y no simplemente de las áreas comprometidas.

A pesar de las bondades que el Gobierno Nacional le atribuye al programa Familias Guardabosques, la evaluación realizada en campo por UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), muestra una serie de inconsistencias. La falta de acompañamiento en general ha conducido a una muy deficiente implementación del mismo. ■

Financiación del Plan Colombia

Visión general

Los recursos disponibles para la ejecución del Plan Colombia han tenido un significativo aumento en el periodo de diciembre de 2002 a marzo de 2004. En el informe anterior se reportó un total de US\$2.655 millones con corte al 31 de diciembre de 2002, y en esta ocasión, a marzo 31 de 2004, se pasa a US\$3.620,6 millones, tal como se aprecia en el cuadro 15.

La diferencia de US\$965,6 millones obedece a varias razones: 1) los nuevos recursos asignados por el gobierno de los Estados Unidos en cuantía de US\$1.185,6 millones, de donde se contó para la lucha contra el narcotráfico con US\$1.081,6 millones y para los programas sociales con US\$104 millones³⁹; se observa que la ayuda de otros países y de la Unión Europea no

aumentó; 2) la reducción de la deuda pública por US\$220 millones, en donde el recaudo de los bonos de paz pasó de US\$565 millones a US\$472 millones, generando una diferencia negativa de US\$93 millones, dada la devaluación del peso colombiano; igualmente, el Gobierno Nacional canceló créditos externos en cuantía de US\$127 millones⁴⁰ que estaban orientados a la inversión social por parte del Fondo de Inversión para la Paz (FIP).

³⁹ Tomado de la publicación de la Embajada de los Estados Unidos en Colombia, titulada "Tercer aniversario ayuda de Estados Unidos a Colombia 2000-2003", de octubre de 2003, página 8.

⁴⁰ Corresponden al CAF-342, Brif-7017-CO y BID-1393.

Cuadro 15

Financiación del Plan Colombia							
A diciembre de 2002 y marzo de 2004							
(en millones de dólares)							
Concepto	A diciembre de 2002			A marzo de 2004			Variación
	Parcial	Subtotal	Total	Parcial	Subtotal	Total	
Deuda pública			1.522			1.302,0	-220
Interna, bonos de paz*		565			472		-93
Externa, créditos		957			830		-127
- CAF	362			355			
- BID	333			280			
- BIRF	250			183			
- ICO España	12			12			
Cooperación internacional			1.133			2.318,6	1.185,6
Estados Unidos de América		860			2.045,6		
-Lucha contra el narcotráfico	642			1.723,60			1.081,6
- Acción social	218			322			104
Otros países		273			273		
Unión Europea	105			105			
Otros	168			168			
Total			2.655			3.620,6	965,6

*TRM a marzo 31 de 2004 US\$2.678

Como se ha dicho reiteradamente, Estados Unidos es el país que más ha cooperado financieramente con Colombia y este comportamiento se ilustra en el cuadro 16.

En los años fiscales 2000 a 2002 se destinaron US\$180 millones del Programa Iniciativa Andina contra las Drogas a Perú, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Brasil y Panamá; con los cuales sumados los US\$1.139 millones que le correspondieron a Colombia, el total de la ayuda para la Región Andina

ascendió a US\$1.319 millones, tal como fue reportado en la publicación de la Embajada de los Estados Unidos de octubre de 2003.

Financiamiento externo

Entre marzo de 2003 y marzo de 2004 se cancelaron créditos externos por US\$127 millones, con lo cual la financiación del Plan Colombia con recursos del crédito foráneo disminuyó de US\$957 millones a US\$830 millones.

Cuadro 16

Ayuda de los Estados Unidos al Plan Años 2000 a 2003 (en millones de dólares)				
Año fiscal	Programa	Valor		Total
		Social	Militar	
2000 a 2002	Avance al sur de Colombia	13,0	377,5	1.139
	Apoyo a interdicción		129,3	
	Apoyo a la Policía Nacional		115,6	
	Desarrollo económico y alternativo	81,0		
	Derechos humanos y reforma judicial	122,0		
	Construcción batallones antinarcoáticos		57,9	
	Interdicción aérea		239,7	
	Interdicción terrestre		3,0	
	Subtotal	216	923	
Complemento 2002	Interdicción y erradicación		243,4	349,4
	Democracia	28,0		
	Desarrollo alternativo	52,0		
	Ayuda a grupos vulnerables	24,0		
	Gastos operativos USAID	2,0		
	Subtotal	106	243,4	
Suplementario antiterrorista 2002	Programas antisequestro		25,0	31
	Fase 1 protección infraestructura económica		6,0	
	Subtotal		31	
2003	Fase 2 protección infraestructura económica		93,0	526,2
	Sostenimiento programas Plan Colombia		433,2	
	Subtotal		526,2	
Total		322	1.723,6	2.045,6

Fuente: Publicación Embajada de los Estados Unidos, "Tercer aniversario ayuda de los Estados Unidos a Colombia", octubre de 2003, páginas 7, 8 y 10.

Ha transcurrido ya un año desde que la CGR publicó el cuarto informe de evaluación del Plan Colombia. En ese informe se indicó que el GNC había programado la contratación de tres créditos externos adicionales a los siete contratados hasta ese entonces. La idea era la de incrementar los montos contratados para financiar parcialmente el Plan Colombia desde US\$957 millones a diciembre de 2002 hasta US\$1.127 millones para 2003, que era la suma proyectada.

No obstante, 2003 no fue prolífico en materia de nuevas contrataciones. En efecto, ninguno de los nuevos créditos externos programados se hizo realidad. Más aún, el GNC decidió desistir de sus conversaciones con el gobierno de Japón, con el que se tenía previsto contratar un crédito de US\$100 millones con el objetivo de financiar al sector agrícola convencional en la zona de influencia del Plan Colombia.

No ha ocurrido lo mismo con las negociaciones adelantadas con el gobierno español, con el cual aún están pendientes dos contratos de crédito. Uno, por valor de US\$62 millones, con el objetivo de construir una pequeña hidroeléctrica en Guapi e interconectar la costa pacífica con el resto del país y otro, por US\$8 millones, destinado al suministro e instalación de soluciones fotovoltaicas integrales en la Orinoquía y Amazonía.

Además del desestimiento de las negociaciones con Japón, el GNC decidió cancelar parcialmente los créditos BIRF-7017-CO, BID-1393 y CAF-342.

El primero de estos créditos fue contratado el 20 de octubre de 2000, por la suma de US\$100 millones y estaba destinado a financiar los Proyectos Comunitarios del Programa Manos a la Obra de la Red de Apoyo Social. Pues bien, entre marzo de 2003 y marzo de 2004, se desembolsaron US\$6,4 millones, con lo cual el acumulado de desembolsos llegó a US\$27.015.986 en la última fecha. Sin embargo, antes de finalizar la pasada vigencia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) pidió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) realizar los trámites ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para solicitar la cancelación parcial del crédito en referencia. Uno de los argumentos de la DNP se refiere a la decisión presidencial de destinar parte de estos recursos para financiar el Programa Subsidio al Empleo. También hace parte de la argumentación la decisión de que el Consejo Directivo del Fondo de Inversión para la Paz (FIP) no aprobara más proyectos hasta tanto no se recibieran los resultados de la evaluación de impacto de los financiados hasta entonces, cosa que no

sería conocida, de manera definitiva, sino hasta 2005. Adicionalmente, y como consecuencia de las decisiones anteriores, el Presupuesto General de la Nación del 2004 no contempló espacio fiscal para el programa de Manos a la Obra.

Aunque existen otras argumentaciones como el de la propuesta de redireccionar los recursos al programa Familias en Acción, que no fue aceptada por el Banco Mundial, quizás el argumento de mayor peso es el de evitar que la Nación siga pagando comisiones de compromiso.

En el cuadro 17 se muestran las categorías de inversión que fueron objeto de cancelación, así como los montos programados inicialmente y los cancelados.

Es claro entonces que se cambió el destino de US\$6 millones que servirán ahora para financiar parcialmente el Programa de Subsidio al Salario del Ministerio de la Protección Social. Con ello, el porcentaje cancelado de este crédito ascendió al 67% siendo el componente de trabajadores temporales el más afectado (72,4%).

El segundo crédito, que también fue objeto de cancelación parcial (BID 1393/OC-CO), fue contratado el 15 de abril de 2002 con la pretensión de financiar el Programa de Infraestructura Social y Gestión Comunitaria para la Paz por un monto de US\$63 millones. Ya en el año anterior la CGR había llamado la atención sobre la evolución de este crédito, en el sentido de que, a marzo 31 de 2003, casi un año después de su firma, no se había realizado desembolso alguno, pero sí se habían generado comisiones por US\$132.041. El monto total cancelado en este caso ascendió al 84% del valor inicial del contrato, es decir, US\$53,13 millones.

Los argumentos para la cancelación, en este caso, tienen que ver con la revisión de las operaciones de crédito con la Banca Multilateral realizada por el Gobierno Nacional con el ánimo de optimizar la utilización de esos recursos y racionalizar la cartera en ejecución. En esa revisión fue detectado el retraso en la iniciación de la ejecución de los recursos debido a las demoras en el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso establecidas en el contrato. Adicionalmente, se menciona el hecho de que el Banco no reconoció con cargo a los recursos de financiamiento la totalidad de las erogaciones realizadas durante 2002. Esos motivos fueron suficientes para que, a la postre, fuera el Presidente de la República quien solicitara al DNP y al MHCP adelantar las gestiones necesarias para la cancelación del crédito.

Cuadro 17

Presupuesto Crédito BIRF 7017 (En dólares)				
Categoría de inversión	Presupuesto inicial	Saldo por utilizar	Porción destinada al subsidio al empleo	Saldo cancelado
Trabajadores temporales	75.000.000	60.283.695,20	6.000.000	54.283.695,20
Materiales de construcción	15.000.000	8.742.519,00		8.742.519,00
Servicios de consultores NCU/RCU	1.400.000	824.905,30		824.905,30
Otros servicios de consultores	5.030.000	3.132.849,50		3.132.849,50
Comisión inicial	1.000.000			
Sin asignación	2.570.000			
Total	100.000.000	72.984.014,00	6.000.000	66.984.014,00

Entre el 30 de junio y el 30 de septiembre de 2003 se realizaron tres desembolsos por valor de US\$4 millones, de modo que el saldo total por utilizar de estos recursos se cifró en US\$5.838.419, al finalizar el pasado mes de marzo.

Aunque no por voluntad explícita del GNC, también fue cancelado parcialmente el crédito CAF-342 suscrito en octubre 2 de 2000 por US\$162 millones, destinado a financiar el subprograma Vías para la Paz. En este caso, operó la cláusula séptima del contrato, según la cual el prestatario tendría un plazo de treinta y seis (36) meses para solicitar el último desembolso. Ese plazo venció el 2 de octubre de 2003, y al no haberse dado cumplimiento la corporación decidió cancelar automáticamente los US\$6 millones que aún quedaban por desembolsar al 31 de diciembre de 2003.

Las cancelaciones realizadas no fueron gratuitas. Mantener la posibilidad de solicitar los desembolsos respectivos generó comisiones de compromiso que, acumuladas con las que ya se habían generado, ascendieron, en estos tres casos, a US\$4 millones, equivalentes a 2,3% de los montos desembolsados (cuadro 18).

Realizadas las cancelaciones anteriores, el panorama de la deuda externa vinculada al Plan Colombia se presenta en el cuadro 18.

Nuevamente, y a pesar de que con las cancelaciones de los créditos enumerados antes, el GNC dejó de pagar las comisiones de compromiso relacionadas con la obligación del prestamista de mantener disponibles los recursos para cuando fueran requeridos, la CGR llama la atención so-

bre los abultados montos erogados por esas comisiones, que, en conjunto con otras comisiones como la de contratación, han representado sobrecostos promedio equivalentes al 2,5% de los desembolsos, llegando a casos extremos, como el del crédito CAF II, por US\$200 millones, del que se ha desembolsado un poco menos de la mitad y ha generado pagos de comisiones equivalentes a 4,9% de los desembolsos.

Desde el punto de vista de las autorizaciones conferidas al gobierno por la Ley 533 de 1999 (cuadro 19), vale decir que el cupo de dos mil millones de dólares autorizado al GNC para financiar los programas del Fondo de Inversión para la Paz continuó con la misma afectación de hace un año, que restados los montos correspondientes a las cancelaciones ya mencionadas, se llega a un valor final contratado de US\$817 millones.

Con ello, y teniendo en cuenta que el crédito ICO España no afectó el cupo porque fue concedido al Instituto de Fomento Industrial (IFI), el GNC cuenta con la posibilidad de realizar nuevas contrataciones hasta por US\$1.182 millones para financiar programas del Plan Colombia.

Financiamiento interno

En el campo del endeudamiento interno para financiar parcialmente el Plan Colombia, constituido por los bonos de solidaridad para la paz se recaudaron \$1,3 billones hasta julio de 2004. Tampoco se alcanzó el monto máximo de \$2 billones autorizado por la Ley 487 de 1998 (cuadro 20).

Cuadro 18

**Créditos externos contratados a marzo de 2004
(en dólares)**

Prestamista	Valor Inicial	Cancelaciones	Total años	Plazo años	Gracia interés	Tasa	Desembolsos pagar	Saldo por pagados	Intereses	Comisiones	Destinación
CAF -342 543100009	162.000.000	6.962.252	155.037.748	8	3	Libor + 2,8	155.037.748	-	11.304.866	2.984.598	Vías para la paz del programa manos a la obra de la red de apoyo social.
BIRF-7017 542100060	100.000.000	66.984.014	33.015.986	17	4	Libor + 0,55	27.015.986	6.000.000	2.066.112	980.637	Proyectos comunitarios del programa manos a la obra.
BIRF-7050 542100062	150.000.000	-	150.000.000	17	5	Libor + 0,55	84.724.449	65.275.551	3.102.775	2.471.186	Familias en acción-red de apoyo social.
CAF II 543100010	200.000.000	-	200.000.000	8	3	Libor + 2,8	97.640.182	102.359.818	1.629.693	4.774.243	II Programa vías para la paz e inversiones complementarias.
BID 1280 541100071	270.000.000	-	270.000.000	25	3	SCFU	141.202.535	128.797.465	8.303.779	1.533.395	Programa de red de apoyo social.
BID 1393 541100075	63.000.000	53.131.466	9.868.534	25	4,5	SCFU	4.030.115	5.838.419	385	244.200	Programa de Infraestructura social y gestión comunitaria para la paz.
ICO España 531300020	12.000.000	-	12.000.000	10	6	0,5 fija	12.000.000	-	179.973	210.575	Fortalecimiento micro-empresas (IFI).
Total	957.000.000	127.077.732	829.922.268	-	-	-	521.651.015	308.271.253	26.587.583	13.198.834	-

Fuente: Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, DCEF

Cuadro 19

Cupo de endeudamiento Ley 533 de 1999 Fondo Inversión para la Paz A marzo de 2004 (millones de dólares aproximados)					
Código contrato	Prestatario	Prestamista	Proyecto	Monto contratado	Saldo cupo endeudamiento
Monto autorizado					2.000
542100060	Nación	BIRF	Proyectos comunitarios del programa manos a la obra.	100	1.900
542100062	Nación	BIRF	Familias en acción red de apoyo social	150	1.750
543100009	Nación	CAF	Vías para la paz del programa manos a la obra.	162	1.588
543100010	Nación	CAF	II programa vías para la paz e inversiones complementarias	200	1.388
541100071	Nación	BID	Red de apoyo social.	270	1.118
541100075	Nación	BID	Programa de infraestructura social y gestión comunitaria para la paz.	63	1.055
Total cancelaciones (CAF II, BIRF-7017-CO y BID-1393)				(127)	1.182
Total				817	1.182

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Cuadro 20

Bonos de Solidaridad para la Paz Valores en pesos recaudados a julio 31 de 2004	
Año	Monto
1999	197.996.291.000
2000	371.330.441.008
2001	651.813.532.200
2002	22.750.350.000
2003	17.767.997.982
2004*	9.839.191.000
Total	1.271.497.803.190

*Datos a julio 31

Con corte a 31 de julio de 2004, el GNC ha tenido que pagar intereses por \$277.589.476.762 como contraprestación a los tenedores de estos títulos⁴¹. No obstante, ese no es el costo total en que ha incurrido el Gobierno por haber realizado estas emisiones. Los recaudos, al menos en lo concerniente con los montos no transferidos al Fondo de Inversión para la Paz, son administrados por la Dirección del

Tesoro Nacional (DTN), entidad que optó por constituir un fondo especial de inversión con esos recursos. Es así como la DTN administra un portafolio de

⁴¹ Recordemos que los Bonos de Solidaridad para la Paz fueron emitidos con un vencimiento de siete (7) años y una tasa de interés equivalente al 110% del IPC

Cuadro 21

Portafolios del Fondo Bonos de Paz-Julio 31 de 2004

Millones de pesos

Concepto	Valor
Depósito remunerado BR	381.000
TES clase B	107.704
Repos Activos	444.000
Total Portafolio	932.704

Cuadro 22

Recursos por bonos situados al Fondo de Inversión para la Paz

De 2000 a 2003

(en millones de pesos)

Concepto	Año				Total
	2000	2001	2002	2003	
Giros al FIP	38.154	136.960	266.743	167.789	609.646
Reintegros			5	256	261
Neto	38.154	136.960	266.738	167.533	609.385

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DTN, informe auditoría FIP.

bonos de paz que a julio 31 llegó a \$932.704 millones. Dado que ocasionalmente el Fondo invierte sus recursos comprando títulos del Gobierno (pagarés, TES, repos, entre otros), puede concluirse que el Gobierno termina pagando los intereses no sólo a los tenedores de los títulos, sino también al Fondo administrado por la DTN. En el cuadro 21 se muestra la composición actual del Portafolio del Fondo.

La Ley 487 de 1998 dispone que los recursos de los bonos sean destinados exclusivamente al FIP⁴², de donde se observa que del total recaudado solamente se han situado \$609.385 millones que corresponden al 48% (cuadro 22). Es necesario precisar que la misma Ley⁴³ determina que parte de esos recursos se destinarán a proyectos de reforma agraria, caso que no se ha cumplido dentro de las apropiaciones del Fondo de Inversión para la Paz.

Administración de los recursos por terceros

El Fondo de Inversión para la Paz, desde su inicio, ha entregado en administración a organismos internacionales recursos por \$242.380 millones, equiva-

lente a un 9,66% del total del presupuesto vigente durante los años 2000 a 2003.

De acuerdo con los convenios vigentes, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, administra recursos del DAPRE por valor de \$143.611 millones, de los cuales el 85,23% (\$122.406 millones) corresponden a recursos de destinación específica (deuda externa e interna) a cargo del DAPRE-FIP, como se muestra a continuación.

Durante la vigencia de 2003, el DAPRE-FIP le entregó al PNUD recursos por \$81.866 millones, equivalentes al 11,09% del total del presupuesto asignado. En estas contrataciones se observa:

42 El artículo 8 de la Ley 487 de 1998 señala que los recursos provenientes de los bonos de paz que se crean en la presente ley, estarán destinados exclusivamente al Fondo de Inversión para la Paz.

43 El párrafo primero de la Ley 487 de 1998 señala que de los recursos provenientes del fondo de inversión para la paz, se asignará y apropiará un porcentaje suficiente para fortalecer el desarrollo de los proyectos de reforma agraria integral, a través de las entidades competentes y que ejecuten los programas de paz.

Cuadro 23

Participación recursos en administración vigencias 2000-2003 Fondo de Inversión para la Paz (en millones de pesos)			
Año	Apropiación vigente	Recursos en administración	% participación
2000	104.853	73.002	69,62
2001	600.560	20.745	3,45
2002	1.065.887	66.767	6,26
2003	738.472	81.866	11,09
Total	2.509.772	242.380	9,66

Fuente: DAPRE-FIP, informe de auditoría.

Cuadro 24

Recursos entregados en administración al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (cifras en millones de pesos)		
Origen recursos	Valor convenio	% participación
DAPRE	21.205	14,77
DAPRE - FIP	122.406	85,23
Total	143.611	100,00

Fuente: DAPRE-FIP, informe de auditoría

- El PNUD tiene como misión transferir sus conocimientos y experiencia especializada en torno a la naturaleza de los programas, dentro de un contexto internacional. Sin embargo, la administración de recursos realizada por el PNUD no reporta ahorro económico ni disminución de la carga administrativa del DAPRE-FIP; su participación no se ve reflejada en mejoras en el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas, ni de su impacto social. Un ejemplo es el del Programa Familias Guardabosques⁴⁴, en el que la función que ejerce el PNUD es la de intermediario, con el depósito en diferentes entidades financieras de los aportes aprobados a los beneficiarios, de acuerdo con las instrucciones y autorizaciones de la entidad.
- La CGR no encuentra justificación técnica ni financiera para suscribir convenios de administración de recursos con el PNUD, en aras de agilizar el flujo de los recursos; por el contrario, esta delegación ha llevado a la ineficiencia e ineficacia en la aplicación de los recursos públicos, como se observa en los resultados de la gestión de los Programas de Obras para la Paz y Gestión Comunitaria.
- Con esta contratación se vulneran los principios de anualidad y universalidad del Estatuto Presupuestal, toda vez que si bien del análisis de la información que presenta el DAPRE se determina una oportuna ejecución presupuestal de los recursos apropiados del 100%, tal situación no es cierta al evaluar la gestión de los Programas del Plan Colombia, en donde los recursos no llegan oportunamente a sus destinatarios, es decir, la inversión social no es oportuna.
- El proceso se hace más oneroso, dado el tipo de cuota de administración que se reconoce al PNUD. Al situar los recursos sin que medien compromisos ciertos y sin obedecer al flujo de caja de los proyectos, conlleva a concluir que se está propiciando un posible lucro a estos organismos pues, en algunos casos, se pacta como cuota de administración los rendimientos generados.

⁴⁴ Recursos administrados a través de los Convenios COL 02/54 y COL 03/24.

Cooperación internacional

En el periodo a que se refiere este informe no se registró aumento del apoyo de países diferentes a Estados Unidos. Además, al igual que en el informe

anterior, considera la CGR que los datos sobre recursos de cooperación programados por las embajadas son más confiables que los anuncios realizados en las mesas de aportantes.

Cuadro 25

Seguimiento mesas de aportantes: Madrid, Bogotá y Bruselas Marzo de 2004 (en millones de dólares)								
País/Organismo	Anuncios		Recursos programados según		Recursos ejecutados		Recursos por ejecutar	
	Cooperación	Crédito	Cooperación	Crédito	Cooperación	Crédito	Cooperación	Crédito
Bilateral								
Alemania [1] (2001-2003)	18		23		23			
Austria [2]	0,6							
Bélgica [3] (2001-2003)	10		9,6		5,6		4	
Canadá [4] (2002-2007)	26,3		26,3		4,6		21,7	
Dinamarca [5]	0,6							
España [6] (2001-2003)	30	70	32	93	32	18	0	75
Finlandia [8]	4							
Francia [9]	18							
Irlanda	0,45							
Italia [10]	5	10	5	10	3		2	10
Japón [11] (2001-2002)	5	170	8,7	170	8,7	70		100
Noruega [12] (2000-2002)	20		20		20			
Países Bajos [13] (2001-2003)	8		8		8			
Portugal [14]	0,25							
Reino Unido [15]	1,8							
Suecia [16] (2001-2003)	25,5		21		21			
Suiza [17] (2001-2004)	12		12		12			
Multilateral								
BID [18]		100	2,1	63	2,1	63		
BM		100		100		100		
CAF [19]		200		200		200		
SINU [20]	30							
Unión Europea [21] (2001-2006)	105		105		67,8		37,2	
Total	320,5	650	272,7	636	207,8	451	64,9	185

Continuación cuadro 25

- [1] Cooperación Regular. Líneas principales: desarrollo de la paz y manejo de crisis; y protección y manejo sostenible de los recursos naturales. Periodo 2001-2003. Recursos por ejecutar corresponden a la III fase del Programa Forestal del Río Magdalena.
- [2] La Embajada de Austria no confirma el anuncio.
- [3] Periodo 2001-2003. Su cooperación se realiza a través de ONG y Organismos Multilaterales.
- [4] Cooperación Regular. Periodo 2002-2007. Canadá ejecuta sus recursos a través de organismos multilaterales, fondos de la Embajada y de cooperación institucional.
- [5] La Embajada de Dinamarca desconoce el anuncio.
- [6] Cooperación bilateral gubernamental y no gubernamental y cooperación descentralizada. Periodo 2001-2003. Crédito incluye el FAD Plan Colombia por US\$70 millones (Hidroeléctrica de Guapi y soluciones fotovoltaicas) y el Programa de Microcrédito con el IFI (US\$23 millones). A noviembre de 2002, se han desembolsado US\$18 millones del Programa de Microcrédito.
- [8] La Embajada de Finlandia desconoce el anuncio.
- [9] La Embajada de Francia entiende que hubo un anuncio que París nunca confirmó.
- [10] Hasta la fecha la cooperación ofrecida por Italia se ha programado a través del PNUD. Por valor de US\$ 3 millones, se han firmado cuatro convenios con Vicenza en Antioquia y el Chocó. Los US\$2 millones restantes se incorporaron en el proyecto de joyería presentado a Italia en diciembre de 2002, en el componente de cooperación no reembolsable. Con base en el anuncio hecho (crédito) por Italia, el gobierno de Colombia presentó en diciembre de 2002 un proyecto destinado a la cadena productiva de joyería para hacer uso de estos recursos.
- [11] Periodo 2001-2002. Cooperación vía JICA, organismos multilaterales y proyectos comunitarios de la Embajada. 1) Crédito de US\$70 millones para el Proyecto "Desarrollo Agrícola de la Cuenca del Río Ariari". Se firmó contrato con la firma ejecutora Pacific Consultants, la cual ya inició labores. 2) Crédito JBIC de \$100 millones para la financiación de procesos productivos. En espera de respuesta oficial de JBIC sobre esquema operativo y proyectos jerarquizados por el Gobierno.
- [12] Cooperación regular. Periodo 2000-2002. Cooperación a través de organismos multilaterales y ONG en proyectos de ayuda humanitaria.
- [13] Cooperación regular. Periodo 2001-2003. Recursos programados en derechos humanos, gobernabilidad y paz.
- [14] Ante el cambio de gobierno en Portugal, a comienzos de febrero de 2003 la Embajada solicitó al Ministerio de Exteriores avalar dicho ofrecimiento.
- [15] La Embajada de Reino Unido no confirma el anuncio.
- [16] Cooperación Regular. Periodo 2001-2003. Cooperación a través de ONG, Organismos Multilaterales, y algunas entidades de carácter estatal, en sectores como los derechos humanos, desplazados, resolución de conflictos/paz, y mujer.
- [17] Programada ayuda humanitaria (2001-2004), vía Organismos Multilaterales y ONG.
- [18] Cooperaciones técnicas no reembolsables del BID. El BID ofreció un préstamo por US\$100 millones para financiar la contraparte local de los proyectos que otros donantes quisieran financiar. Sin embargo, el Gobierno decidió utilizar solamente US\$63 millones para el Proyecto "Infraestructura Social y Gestión Comunitaria para la Paz".
- [19] En agosto de 2001 se suscribió un contrato de préstamo gobierno de Colombia / CAF por US\$200 millones para el II Programa de Transporte "Vías para la Paz" e Inversiones Complementarias.
- [20] Involucra a los aportes multilaterales que hicieron varios países.
- [21] Periodo 2001-2006. Estos recursos se han programado en las siguientes líneas: Laboratorios de Paz I y II, Apoyo a la Justicia, Minas Antipersonales y Derechos Humanos. Recursos ejecutados en el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio.

Recuperación Económica, Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social

Los programas están diseñados mediante estrategias formuladas por el Gobierno Nacional, orientadas por una parte a mitigar la crisis económica y, por la otra, a avanzar en la institucionalización del Estado que otorgue garantías para la seguridad y el respeto de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Atención a desplazados

Magnitud del problema

Durante 2003 se registraron como desplazados ante el Sistema Único de Registro (SUR) de la Red de Solidaridad Social 196.636 personas equivalentes a 42.585 hogares, 49,3% menos que el año anterior. La reducción de casi el 50% entre 2002 y 2003 es importante teniendo en cuenta que en el año 2002 se registró el índice más alto de desplazamiento desde 1985 (gráfica 7). Sin embargo, mientras los registros de la RSS para el 2003 dan cuenta de una reducción en el nivel nacional de la cifra de desplazamien-

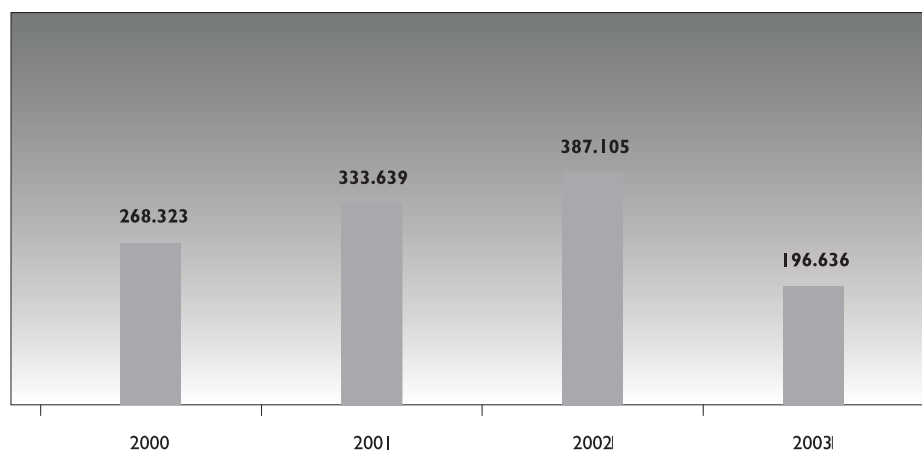
to, el Observatorio para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES⁴⁵) constató que en departamentos como Caquetá, Putumayo, Guaviare, Cundinamarca, Guainía, Valle del Cauca, Amazonas y Vaupés se incrementó el número de personas desplazadas.

La reducción de esta cifra también resulta engañosa toda vez que en las cuentas oficiales de registro de desplazados de la Red se omite el confinamiento de poblaciones enteras convertidas en verdaderos rehenes de los actores del conflicto, el crecimiento de las solicitudes de refugio en otros países y el desplazamiento no reconocido que ocurre en medio de las fumigaciones de cultivos de uso ilícito. De hecho, durante 2003, un total aproximado de 13 mil personas solicitaron oficialmente refugio en Ecuador (10.086) y Venezuela (2.386), de los cuales fueron reconocidos 1.151; en el caso de Ecuador, esta cifra es 36 veces mayor a los datos del año 2002.

45 CODHES, Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 47. Bogotá, 1 de abril de 2004.

Gráfica 7

Personas desplazadas por año 2000-2003



Fuente: Sistema Único de Registro (SUR). Red de solidaridad Social (RSS)

Con la puesta en marcha del Plan Patriota que emprendió el Gobierno desde abril de 2004 contra las fuerzas guerrilleras en el sur de Colombia, se generó una oleada de desplazamiento en esta región que podría alcanzar los 4.000 desplazados en el departamento de Caquetá⁴⁶ en tan solo unas semanas.

La dinámica del desplazamiento forzado en Colombia se ha concentrado en ciertas regiones—6 departamentos han expulsado el 50% del total de desplazados del país y 11 departamentos el 70%—. Las regiones donde se localizan estos departamentos se caracterizan por un mayor grado de violencia armada, presencia de cultivos ilícitos, débil control del Estado y fragmentación de las comunidades locales (gráfica 8).

La violencia y la amenaza sobre la población civil han desplazado de sus lugares de origen a cerca de dos millones de personas desde enero de 1995. De estas personas, 1.280.605 están registradas en el SUR; cerca del 31% de los hogares desplazados presentan condiciones de pobreza extrema, un 35% son pequeños propietarios y un 90% de origen rural o semirural⁴⁷.

Evaluación general del programa

El Estado Colombiano, bajo la Ley 387 de 1997 o ley marco sobre el desplazamiento y su Decreto Reglamentario 2569 de 2000, tiene la responsabilidad de

formular las políticas y adoptar las medidas necesarias para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica del desplazamiento y de los desplazados por la violencia interna. Para esto se dispuso la creación y constitución del Sistema Nacional de Información y Atención a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), integrado por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de este grupo de población.

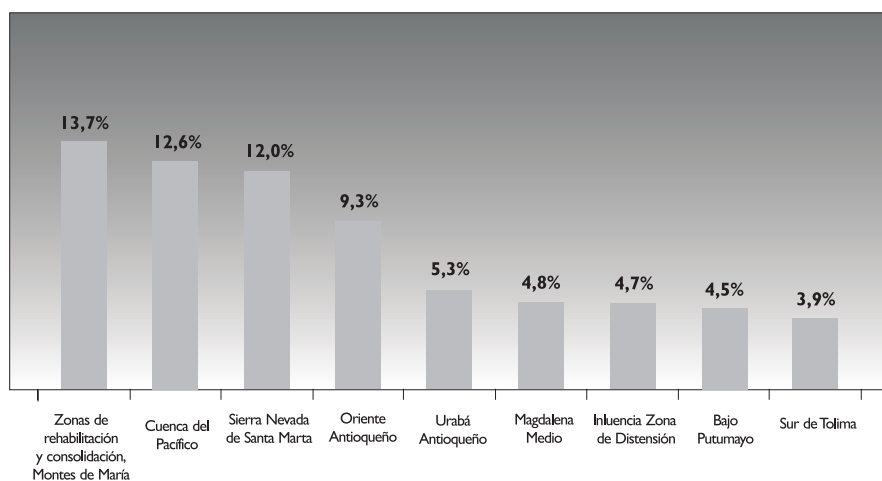
En el informe de auditoria efectuado a la Red de Solidaridad Social, se destaca la inoperancia del Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada y la ineffectividad de sus reuniones, por cuanto según las dos últimas actas, éstas se realizaron el 24 de mayo de 2001 y el 18 de marzo de 2004, respectivamente. La reunión fue celebrada con ocasión de

46 Los reportes de prensa desde el lugar refieren que ante la llegada de las fuerzas militares, los 1.200 habitantes del casco urbano y de la zona rural del caserío de Peñas Coloradas abandonaron el sitio hacia Cartagena del Chairá, al igual que otras 300 personas de los poblados de Flandes, El Venado, Animas, Cumarales y Laguna Verde. Las propias autoridades locales advierten que de mantenerse este ritmo de desplazamiento, se puede llegar a tener unos cuatro mil habitantes de zonas aledañas refugiados -desplazados- en la ciudad de Cartagena del Chairá, Caquetá.

47 Documento CONPES 3278, marzo 15 de 2004.

Gráfica 8

Regiones más afectadas por el desplazamiento -SUR-



responder a la exigencia de la Corte Constitucional en la sentencia T-025, que precisamente establece la necesidad de "...poner de manera inmediata en funcionamiento el Consejo Nacional para la atención de la población desplazada para lograr el ajuste en la política".

La Corte pone de manifiesto las debilidades y deficiencias en la formulación de la política del Estado y en la toma de decisiones para atender, en forma eficiente, la problemática del desplazamiento. Las acciones realizadas por las entidades involucradas (incluida la RSS) han obedecido a la mera atención de la contingencia como respuesta coyuntural a las necesidades de emergencia. El Consejo no ha fijado el monto de los recursos necesarios para garantizar el desarrollo de los programas y por lo tanto se desconoce el valor que cada año debe aforarse en el presupuesto nacional, para cumplir con las metas, superar el déficit y encontrar alternativas de financiamiento.

La auditoría de la CGR determina que el seguimiento que se está haciendo sobre el programa de desplazados obedece exclusivamente al número de personas o familias atendidas en cumplimiento de las metas establecidas por el Gobierno (desplazados con asistencia humanitaria de emergencia y retornos) y no se consideran otros aspectos o componentes, como la estabilización socioeconómica y la prevención, que tienen igual importancia dadas las graves consecuencias que soportan las personas que se ven forzadas a desplazarse de sus territorios de origen y, en consecuencia, se ven obligados a renunciar al derecho a vivir en su lugar de residencia, dando paso a múltiples pérdidas materiales e intangibles.

Desde 1991 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoció que los traslados forzados de poblaciones afectan los derechos humanos y las libertades individuales de las personas involucradas. Independientemente de la clasificación de las causas o responsables es indudable que las prácticas en contra de la población civil en medio de un conflicto armado los despojan de sus derechos más fundamentales, además de las consecuencias que acarrearán para el Estado. Objetivos estos que deben incorporarse a la política.

Evaluación del programa de atención humanitaria⁴⁸

El programa busca responder a las necesidades humanitarias de las poblaciones desplazadas como consecuencia del conflicto armado y a las poblaciones vulnerables afectadas por el mismo.

La Red de Solidaridad Social (RSS), coordinó la ejecución de recursos aportados por el Fondo de Inversión para la Paz (FIP), cuyo saldo a diciembre de 2003 en diferentes convenios asciende a \$44.284 millones, de los cuales se ejecutaron \$44.041 millones (99,5%) (ver cuadro 26).

Cabe señalar que los recursos aportados por el FIP no son entregados ni incluidos en el presupuesto de la Red sino que son transferidos directamente a los organismos ejecutores (OEI, SECAB y PMA), limitándose la acción de la entidad a dirigir y coordinar la

48 Informe de Auditoría. Red de Solidaridad Social. 2003.

Cuadro 26

Ejecución Convenios DAPRE, FIP y RSS					
Millones de pesos corrientes					
No. convenio	Contratantes	Valor convenio	Recursos FIP	Recursos ejecutados	%
231/99	DAPRE-FIP-RSS-SECAB	46.276,5	3.800	3.800	100,0%
2007/00	DAPRE-FIP-RSS	8.600	7.600	7.600	100,0%
2008/00	DAPRE-FIP-RSS	5.261,6	1.662	1.427	85,9%
445/02	DAPRE-FIP-RSS-SECAB	18.500	18.500	18.500	100,0%
606/02	DAPRE-FIP-RSS-OEI	12.722	12.722	12.714	99,9%
Total		91.360,1	44.284	44.041	99,5%

Fuente: Informes financieros de la RSS

ejecución de los recursos, de conformidad con las instrucciones impartidas por el Consejo Directivo.

La CGR considera que aunque los recursos no son incorporados al presupuesto de la Red y no ingresan físicamente a sus cuentas, la entidad debe llevar un control contable sobre los recursos indirectamente recibidos, dada la responsabilidad que le compete en las actividades de dirección y coordinación, y la magnitud de los recursos que se manejan por esta vía. En adición, se tiene que la Red debe presentar ante el FIP reportes sobre el grado de avance de los proyectos por lo que se da una responsabilidad correlativa en el manejo de los mismos. Sin embargo, la Red no ejerce una eficiente supervisión a la ejecución de los contratos derivados de estos, lo cual incide en que no se efectúe la liquidación de los mismos ni de los convenios marco⁴⁹.

A lo anterior se suma que no fueron allegadas las fichas técnicas que dan cuenta de los montos, condiciones y cobertura pactadas en los convenios y que hacen parte integral de los mismos; por consiguiente, no fue posible establecer el cumplimiento de metas, el beneficio obtenido de los recursos invertidos y el impacto social logrado en su ejecución.

Observaciones a los convenios

Convenio 231 de 1999: tiene por objeto apoyar el desarrollo de los proyectos de asistencia integral a la población desplazada por la violencia, la implantación del programa de derechos humanos en los entes territoriales, la asistencia a los comités territoriales de atención a la población desplazada, la implantación de subsidios de vivienda rural en el departamento del Chocó, y el análisis e implementación de un sistema integral de información y comunicación sobre población desplazada. Desde su inicio le han sido asignados \$46.276,5 millones, y ha sido prorrogado en varias oportunidades, hasta el 28 de febrero de 2005 (prórroga 10^a).

De este convenio se trasladaron \$1.000 millones para financiar el convenio 2007/00⁵⁰. Los traslados de recursos sin que se consulten, en forma previa, los avances o necesidades de cada convenio, ratifican la falta de criterios en la formulación y planeación y, por ende, dificulta el control y seguimiento. En este aspecto, la CGR difiere de la posición de la entidad, pues si bien es cierto que las actividades pueden ser relativamente afines, con cada convenio se busca atender una meta cualitativa y cuantitativa dentro de unos plazos determinados, alcanzables con los recursos asignados al convenio y por ningún motivo pueden

ser destinados a apalancar necesidades de financiación de otros convenios. Tampoco es dable aceptar que se trate de un simple "...cambio de administrador de recursos", tal como lo informa la RSS en su respuesta.

De la misma manera, del convenio 2008/00 FIP-RSS se trasladaron a este convenio \$3.800 millones, sin que exista justificación del impacto y las implicaciones que sobre las metas y ejecuciones se tenga, sin desconocer que con esos recursos se suscribieron dos contratos por \$3.150,6 millones y se realizaron pagos directos por \$649,4 millones.

Convenio 445 de 2002: tiene a su cargo la realización de tareas de cooperación y asistencia técnica para apoyar el desarrollo de los objetos de los convenios 350, 351, 352 y 353 de 2002. Fue suscrito entre el DAPRE-RSS-SECAB por \$18.500 millones y desarrollado mediante los convenios 350 de 2002 por \$3.500 millones, 351 de 2002 por \$1.364,8 millones, 352 de 2002 por \$12.913,8 millones y 353 de 2002 por \$721,2 millones, para un total de \$18.499,8 millones.

No existe informe de gestión consolidado de este convenio que contenga resultados de la población atendida, coberturas con respecto a metas, avances e impacto social de los proyectos desarrollados en virtud de los convenios 350 al 353 de 2002.

La información que maneja la RSS es de carácter financiero, la cual es remitida mensualmente a la Dirección Ejecutiva del FIP y/o presentada en los comités operativos y de seguimiento, sin que en ella se pueda observar la gestión adelantada con estos recursos.

Al igual que lo observado en los diferentes convenios, la RSS no realiza la supervisión exigida, ni presenta informes que den cuenta de las actuaciones

49 En el convenio 2007 de 2000 existían, a marzo de 2004, 18 contratos pendientes de liquidación (29%); 24 en proceso de liquidación (38%); 6 con acta de liquidación en firmas (10%); y 15 con acta de liquidación (24%). Ante esta situación la administración central ha solicitado a las Unidades Territoriales (UT) que adelanten las gestiones para el envío de los documentos necesarios para la liquidación de los contratos, sin obtener respuesta favorable, por cuanto se requiere de la intervención de otras entidades (administraciones municipales, fundaciones y ONG, entre otras).

50 Oficio RSS-PD-4026 del 3 de octubre de 2000, suscrito por el Subdirector General Administrativo y Financiero, invocando la "...voluntad del gobierno nacional en cumplimiento de la carta de entendimiento, trasladar la suma de mil millones de pesos (\$1.000.000.000) al PMA, como contrapartida inicial para la constitución del fondo de capacitación, destinado a apoyar actividades productivas en los procesos de restablecimiento de la población desplazada"; omitiéndose lo previsto en la cláusula décima primera, en el sentido de realizar cualquier modificación por escrito.

en desarrollo del mismo, debido a que tampoco las Unidades Territoriales, como supervisoras de los contratos derivados, hacen en forma oportuna su labor de supervisión que, a la vez, es el soporte para la consolidación del informe del convenio.

Convenio 351 de 2002: el objeto es aunar esfuerzos de cooperación institucional dirigidos a la financiación, operación, administración y ejecución del programa para crear condiciones de retorno y estabilización socioeconómica de la población desplazada y prevención de desplazamiento a partir de proyectos productivos. Contó con \$2.999,4 millones.

El convenio planteaba en un comienzo beneficiar a 1.668 familias, con la creación de 17 proyectos productivos; sin embargo, debido al recorte presupuestal, dichas metas fueron reducidas a la atención de 636 familias a través de ocho proyectos. Según el informe de gestión presentado a la CGR en marzo de 2004, se contrataron siete proyectos productivos para atender 444 hogares, sin que se tenga evidencia de la atención efectiva a esas personas y el grado de avance de cada proyecto específico. Con ocasión de la respuesta allegada a la observación, la RSS tampoco envió información sobre la gestión adelantada con estos proyectos.

Cabe señalar que con recursos propios a través de los convenios 166, 623 y 633 de 2001 y 324 de 2002, también se apoya la financiación de proyectos productivos para la generación de ingresos y para contribuir a la estabilización socioeconómica de la población desplazada, actividad similar a las previstas en desarrollo del Convenio 351 de 2002, lo cual ratifica que la formulación de los proyectos no se realiza sobre metas, coberturas y necesidades plenamente identificadas, por lo que se puede estar beneficiando en más de una oportunidad a la misma persona, dado que no se realizan cruces de información entre programas, ni convenios.

Convenio 353 de 2002: suscrito entre el FIP-DAPRE-RED, por \$1.000 millones, con el objeto de la operación, administración y ejecución del proyecto de cocinas comunitarias para ayuda humanitaria de emergencia que suministre alimentación a las familias desplazadas en etapa transitoria de restablecimiento y de la comunidad receptora a través del montaje de aproximadamente 25 cocinas; sin embargo, debido al recorte presupuestal, de \$278,8 millones, tan solo se contrataron 15 cocinas por \$721,2 millones para atender a 5.118 personas. Adicionalmente, con recursos del convenio 166 de 2001, se financiaron \$26,5 millones, sin contar con el apor-

te de otros entes municipales, que también colaboraron en la financiación.

La CGR considera que este programa tiene similitud con otros proyectos apoyados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Red de Solidaridad Social (RSS), a través de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación-OPSR-COL-6139, mediante el cual se financian otros proyectos de seguridad alimentaria en el nivel nacional, como cocinas tipo 1 y 2. A su vez, los resultados obtenidos con las cocinas tipo 3 (objeto del convenio 353/02), contaron con recursos de otros entes, con lo cual, las coberturas reportadas no obedecen en forma exclusiva a los recursos FIP invertidos y no se pueden efectuar análisis globales, sin exponerse a una distorsión significativa en los resultados.

La ejecución del convenio ha tenido algunas dificultades, entre las cuales se destacan: los trámites para la contratación en la SECAB demoran en promedio tres meses; dificultad en la consecución de recursos locales para el montaje y funcionamiento de los proyectos; además, la sostenibilidad está limitada por la falta de una base de producción y las escasas oportunidades para la generación de ingresos; la complejidad de la problemática de seguridad alimentaria y la del desplazamiento impide una respuesta completa y suficiente por parte de una sola institución y los procesos organizativos de la comunidad impulsados desde el programa de cocinas comunitarias sólo logran estar maduros en seis meses.

Convenio 606 de 2001: su objeto es brindar cooperación y asistencia técnica en el apoyo y desarrollo de los programas para crear condiciones de retorno, reubicación y estabilización socioeconómica de la población desplazada a partir de proyectos productivos; atención humanitaria a población afectada por erradicación forzada y mejoramiento de la atención humanitaria de emergencia en la región del macizo colombiano y sur de Colombia. Estos objetivos se desarrollaron mediante los subconvenios 042, 043 y 044 de 2001.

Se celebraron 55 contratos por \$12.447,1 millones y pagos directos por \$36,4 millones. Además, existen contratos por perfeccionar por \$230 millones, que corresponden a una licitación pública para la adquisición de semillas y pie de cría para el suministro de kit agropecuarios a la población desplazada por la violencia, que fue declarada desierta y anulada y por tanto los recursos fueron reintegrados a la Dirección Nacional del Tesoro en calidad de no ejecutados por vigencias anteriores. También queda un saldo por comprometer de \$8,5 millones.

La ejecución de la contratación fue surtida, en su mayor parte, en 2001 con \$11.356,7 millones (89,2%), en el 2002 por \$1.090,3 millones (8,5%) y en la vigencia 2003 no hubo suscripción de contratos. Sin embargo, la contratación derivada preveía una duración relativamente corta, que aún incluidas las prórrogas, debían terminar a más tardar en 2003. Por ello, la CGR cuestiona el hecho de prorrogar la duración del Convenio 606 de 2001 hasta el 28 de febrero de 2005, cuando la contratación debía terminar 14 meses antes.

Empleo en Acción

El Programa consiste en generar empleo transitorio para la mano de obra no calificada, a través de proyectos de infraestructura ejecutados en localidades y barrios en situación de pobreza. Beneficia a la población de los niveles 1 y 2 del SISBEN.

El FIP efectúa aportes para materiales hasta en un 60% cuando el municipio es menor a 500.000 habitantes y hasta en un 20% cuando es mayor a 500.000 habitantes, siempre y cuando el costo total del proyecto no supere los \$200 millones.

El FIP⁵¹ informó la decisión de no aprobar nuevos proyectos, hasta tanto se obtengan los resultados de la evaluación de impacto del programa⁵². Esta situación puede generar pérdida de oportunidad en la ejecución de los recursos a cargo del FIP, en cuanto a la inversión social se refiere; lo que conlleva a que el programa presente un incumplimiento de las metas propuestas.

En el periodo 2000-2004, al programa le han sido apropiados en el presupuesto nacional recursos por \$283.799 millones.

Ante la falta de ejecución de los recursos, es evidente la inadecuada gestión, reflejando la falta de direccionamiento y oportunidad. Lo anterior denota que la administración no realiza una planificación concreta y definida respecto del destino de estos recursos.

Por otra parte, se dejaron de ejecutar \$6.318 millones de la reserva del año 2002, circunstancia que afectará la gestión de la siguiente vigencia. Es de resaltar que esta situación también aconteció al cierre de la vigencia 2002 con las reservas constituidas en la vigencia 2001.

Las deficiencias en la gestión afectan sustancialmente el normal desarrollo del programa en cuanto a la

ejecución de los proyectos, y dilatan su ejecución y los beneficios esperados para la comunidad por la inversión social.

El tiempo estimado para la ejecución de los convenios es entre ocho y nueve meses, sin embargo, en una muestra analizada⁵³, se observa que el promedio de ejecución de los convenios es de 14 meses y abarca diferentes vigencias presupuestales (2001 al 2003)⁵⁴.

La demora en la ejecución se ocasiona primordialmente por el atraso en los desembolsos por parte del FIP, existiendo responsabilidad compartida de las partes intervinientes (DAPRE-FIP, Proponente y OG), situación que obedece a la operatividad del programa.

Cobertura del programa

Los departamentos como Antioquia, Bolívar, Cundinamarca, Magdalena, Nariño y Tolima, que representan el 18,5% de los departamentos beneficiados, participan individualmente entre el 11% y el 6% del total del recurso ejecutado, tal como se aprecia en el cuadro 27.

El 13% de los departamentos tienen una participación entre el 5% y el 3%, mientras que el 43,5% tienen una participación que oscila entre el 3% y 1%; y el 25% de las regiones no alcanzaron al 1%, donde se encuentran las más deprimidas por la situación de orden público, por la presencia de cultivos de uso ilícito, por los altos niveles de necesidades básicas insatisfechas y por el bajo índice de calidad de vida.

Para el caso del proponente, en el 90% de la muestra analizada y los proyectos visitados, la obra no se inició ni se terminó en el tiempo previsto, situación motivada principalmente por los flujos de caja, en los cuales tiene la responsabilidad el proponente en lo referente a las asignaciones presupuestales municipales, las cuales no fueron oportunas y en varios casos no se aportaron en la magnitud prometida, lo cual generó obras inconclusas, afectando a los beneficiarios indirectos.

51 Oficio No. SC-01136 de 28 de octubre de 2003 suscrito por el Subdirector General del DNP.

52 Contrato No. 657 de 2002, Entre DAPRE- FIP y Unión Temporal Institute of Fiscal Studies IFS - Econometría S.A. - Servicios Especializados de Información SEI S.A, suscrito el 9 de septiembre de 2002, con un plazo de tres años.

53 Compuesta de 44 convenios, equivalente 10% de la región analizada (Antioquia - Bolívar), fundamentada en criterios de selección, ubicación del proyecto, cuantía, tipo de proyecto.

54 Situación que se evidencia en el 80% de la muestra.

Cuadro 27

Programa empleo en acción
Cobertura y ejecución de recursos por departamento
(en millones de pesos)

Departamento	Número de Proyectos	Costos de Convenios	Participación%
Antioquia	401	24.767,60	10,8
Cundinamarca	372	21.494,60	9,4
Huila	258	16.412,60	7,2
Tolima	245	16.223,50	7,1
Nariño	231	14.193,90	6,2
Bolívar	171	14.008,50	6,1
Boyacá	206	12.970,00	5,7
Santander	191	10.021,20	4,4
Atlántico	145	9.274,20	4,1
Casanare	124	8.545,10	3,7
Valle	198	8.244,70	3,6
Bogotá D.C.	209	6.873,00	3
Arauca	85	6.671,10	2,9
Cesar	100	6.608,90	2,9
Guajira	91	5.781,00	2,5
Sucre	72	5.556,30	2,4
Caquetá	56	5.298,60	2,3
Magdalena	78	5.188,40	2,3
Córdoba	64	4.665,70	2
Meta	82	4.560,30	2
Risaralda	63	3.153,80	1,4
Caldas	61	3.057,20	1,3
N. de Santander	60	2.723,80	1,2
Putumayo	33	2.683,10	1,2
Guaviare	21	2.062,40	0,9
Cauca	35	1.811,20	0,8
Guainía	15	1.740,00	0,8
Chocó	27	1.696,60	0,7
Quindío	19	988,2	0,4
Amazonas	10	431,9	0,2
San Andrés	8	552,9	0,2
Vichada	9	476,2	0,2
Total	3.740	228.736,50	100

Fuente: Coordinación Programa Empleo en Acción

La única obligación establecida para el FIP en el convenio, corresponde a la de fondear los recursos de cofinanciación en los proyectos, lo que, como se ve en la ejecución presupuestal, no hace con la oportunidad y eficiencia requerida. Esta situación generó que los proyectos no se iniciaran en el tiempo estimado y propició la suspensión de la gran mayoría de las obras.

Se cuestiona el absoluto desprendimiento por parte del FIP, en lo relacionado con la vigilancia, control y evaluación del producto final de los proyectos individuales, especialmente en cuanto a la evaluación del cumplimiento de la ejecución de la obra, la calidad de la misma, el ejercicio de la interventoría y la supervisión.

Como hecho relevante se destacan los proyectos ejecutados en Galapa, Atlántico, urbanización Mundo Feliz, donde el FIP invirtió cerca de \$4.000 millones en aproximadamente 48 convenios⁵⁵, que contemplaban obras de gran relevancia (construcción pavimento adoquinado-avenida principal, Urbanización Mundo Feliz en Galapa, Atlántico), las cuales fueron fraccionadas para enmarcarlas dentro de los lineamientos del Programa. En la ejecución de estas obras se cambió el diseño de adoquín por asfalto; igualmente no es clara la intervención de mano de obra rasa y da pie a asumir que se empleó maquinaria. En visita al sitio de la obra, se verificó que el 70% de la misma está destruido.

La CGR evidenció, a través del trámite dado a las diferentes quejas de la comunidad y en visita efectuada a los proyectos de Galapa, el cambio y modificación de las especificaciones de por lo menos 22 proyectos viabilizados por FINDETER, sin que hubiera existido pronunciamiento del programa. Estos cambios fueron avalados por el OG, sin que fuera su obligación.

Es de señalar que la viabilización dada por FINDETER, no sólo se limita a determinar si el proyecto es elegible para el programa, sino también a la evaluación de los aspectos técnicos, socioeconómicos, financieros, institucionales y ambientales indicados en la "guía de evaluación de proyectos", por lo que las modificaciones efectuadas en los diseños y las especificaciones de los proyectos viabilizados, sin previa aprobación, hicieron inocua la intervención de FINDETER.

Proyectos comunitarios

La financiación del subprograma Empleo en Acción - Proyectos Comunitarios proviene de dos préstamos

otorgados a la Nación por la banca multilateral: contrato de empréstito 1280 OC-CO por US\$110 millones suscrito en junio de 2000 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contrato 7017-CO, por US\$100 millones, suscrito con el Banco Mundial (BIRF) en agosto de 2001.

La ejecución del programa se dividió en dos etapas, una de evaluación y otra de ejecución. Para la etapa de evaluación se suscribió el convenio interadministrativo 2-003 de 2000 entre la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (FINDETER), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y el Fondo de Inversión para la Paz (FIP), mediante el cual la financiera se comprometió a recibir, evaluar y calificar los proyectos presentados por los proponentes. El componente de ejecución estaba a cargo del DAPRE-FIP.

En el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2000 y octubre de 2003, se presentaron 9.808 proyectos, cuyo estado general puede observarse en la tabla 30, de los cuales:

- 4.058 fueron viabilizados por FINDETER, aprobados y financiados, con aportes de la Nación del orden de \$236.403,6 millones no reembolsables que contribuyeron a realizar inversiones por \$541.156,9 millones y generaron 186.428 empleos temporales tal como los define el programa, ocupaciones muy transitorias que dependen de la duración de la obra que, por sus características, es muy corta.
- 4.381 fueron rechazados: 4.005 por concepto de no-elegibilidad y 376 por concepto de no-viabilidad, pese a las jornadas de asistencia técnica para la identificación, formulación, preparación y presentación adelantadas por el programa.
- 527 fueron devueltos a los proponentes sin evaluar, debido a la suspensión del convenio interadministrativo, dejando de acceder a los recursos no reembolsables por \$32.736,4 millones y de generar los 28.619 empleos que se habían previsto.

Recursos aprobados por tipología de proyecto a octubre de 2003

En cuanto a la tipología de los proyectos, incluidos municipios focalizados y no focalizados, en el periodo comprendido entre noviembre de 2000 y octubre de 2003, se dio mayor participación al sector de vías

⁵⁵ Información tomada del informe de control Interno DAPRE-FIP (16-09-2003).

Cuadro 28

Subprograma Empleo en Acción - Proyectos comunitarios
Balance de recursos de noviembre 2000 a octubre de 2003

Estado general proyectos	Número proyectos	Costo total millones \$*	Aportes Nación millones \$	Participación aportes Nación %	Empleos transitorios
Cancelados	366	51.361,9	19.693,4	38	17.655
Con recursos aprobados	4058	541.156,9	236.403,6	44	186.428
No evaluados	527	71.542,4	32.736,4	46	28.619
No elegible/no viable	4.381	630.373,7	279.907,3	44	231.788
Priorizados	476	68.856,4	29.421,4	43	21.688
Total proyectos	9.808	1.363.291,4	598.162,3	44	486.178

* El costo total de los proyectos incluye aporte de la nación y la contrapartida aportada por el proponente del proyecto. Cálculos: Delegada de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

Fuente: Reporte del aplicativo SEA a marzo 31 de 2003 - FINDETER S.A.

Cuadro 29

Subprograma Empleo en Acción - Proyectos Comunitarios
Recursos aprobados por tipología de proyecto
A octubre de 2003

Tipos de proyectos	Número de proyectos	Valor total millones \$	Aportes Nación millones \$	Distribución %	Participación Nación %	Empleos transitorios
Ambiental Urbano	570	56.861,7	30.212,9	12,78	53	30.381
Cultural	64	6.581,8	2.742,4	1,16	42	1.995
Educación	332	37.785,2	13.515,0	5,72	36	10.783
Recreación	195	20.053,7	9.130,0	3,86	46	6.921
Salud	69	9.301,6	3.895,4	1,65	42	2.511
Servicios Públicos	629	86.319,6	36.173,8	15,30	42	28.454
Vías	2.012	289.763,2	125.752,2	53,19	43	94.309
Vivienda	187	34.489,6	14.981,5	6,34	43	11.074
Total	4.058	541.156,9	236.403,6	100	44	186.428

* El costo total de los proyectos incluye aporte de la nación y la contrapartida aportada por el proponente del proyecto. Cálculos: Delegada de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional. Fuente: Reporte del aplicativo SEA a octubre de 2003, DAPRE-FIP.

urbanas, con el 49,58% del total de proyectos aprobados, una asignación de recursos de la nación por \$125.752,2 millones; una inversión total de \$289.763,2 millones en construcción de obras de acceso peatonal y pavimentación y una generación de 94.309 empleos transitorios. El segundo lugar lo ocupó el sector de servicios públicos, con un 15,30% de los proyectos aprobados, una asignación de recursos de la nación de \$36.173,8 millones, y una inversión total de \$86.319,6 millones en extensión

o instalación de redes de acueducto y alcantarillado (ver cuadro 29).

La participación de la Nación en la cofinanciación de los 4.058 proyectos alcanzó el 44%.

Construcción de obras comunitarias

La inversión nacional programada correspondía al 80% de los recursos del programa en la financiación

de proyectos en las 78 ciudades más importantes del país⁵⁷, donde se concentra el mayor porcentaje de población desempleada, y el 20% restante en las zonas urbanas del resto del país. Sin embargo, del total de 4.058 proyectos viabilizados y financiados, la mayor concentración de obras corresponde a municipios no prioritarios con 2.411 proyectos (59,41%).

Cumplimiento de metas

El programa Empleo en Acción - Proyectos Comunitarios tenía como objetivo general brindar ocupación transitoria a mano de obra no calificada, de los niveles 1 y 2 del SISBÉN que en el momento se encontraba desempleada, en la construcción de obras de infraestructura comunitaria en zonas urbanas de bajos ingresos, con la meta de generar 300.000 empleos temporales por cinco (5) meses y ejecutar con financiamiento parcial 5.000 proyectos en áreas urbanas marginales. A octubre del 2003 sólo se generaron 186.428 empleos y se aprobaron recursos a 4.058 proyectos a lo largo de todo el programa, que se inició el primero de noviembre de 2000 y se suspendió en marzo de 2003.

Destinación de los recursos por región

Los departamentos que más acceso tuvieron a los recursos del programa fueron: Antioquia, Cundinamarca, Huila, Tolima, Nariño y Bolívar con 1.782 proyectos por \$106.970,1 millones, que representan el 45,25% del total de aportes de la Nación aprobados. Cabe anotar que excepto Nariño, los demás departamentos no presentan mayor problemática en materia de cultivos ilícitos, sin embargo, fueron los más beneficiados en asignación de recursos.

En contraste con lo anterior, a los departamentos de Vichada, San Andrés, Chocó, Cauca, Guainía, Quindío, Norte de Santander, Guaviare, Putumayo, Meta y Caquetá, le fueron aprobados 405 proyectos por \$27.082,5 millones que equivalen al 11,45% del total aprobado (ver cuadro 32). En estos departamentos a diciembre de 2003, de las 86.349 hectáreas de coca cultivadas el territorio nacional⁵⁸ se reportan 54.677 hectáreas que equivalen al 63%. Como ya lo había señalado la Contraloría General de la República en el tercer informe de evaluación del Plan Colombia⁵⁹ a los departamentos que más afectados se ven por la situación de cultivos ilícitos y que al principio fueron objeto prioritario del Plan Colombia, son a los que menos proyectos y recursos se les ha aprobado.

Evaluación e impacto

La revisión del proceso de evaluación del programa arrojó las siguientes observaciones:

La viabilización de proyectos que hizo FINDETER se basó en la documentación aportada por el proponente del proyecto⁶⁰, no siendo posible comprobar e inducir la corrección de posibles errores de localización, diseño, cantidades de obra, mano de obra requerida y materiales necesarios.

Desconocimiento, por parte de los evaluadores contratados por FINDETER, de restricciones para la construcción de viviendas sobre terrenos de propiedad privada o proyectos localizados en áreas de riesgo.

La decisión del DAPRE-FIP en mayo de 2002, de limitar la financiación del subprograma exclusivamente a mano de obra, descalificó indirectamente 2.742 proyectos que habían solicitado la financiación parcial de materiales.

En septiembre 10 de 2002 se agotó el presupuesto para ese año; esto implicó la devolución de la documentación de 1.206 proyectos que se encontraban en proceso de estudio que demandaban aportes de la Nación por \$77.084,0 millones y que hubieran generado 67.854 empleos transitorios.

Deficiencias estructurales del programa tales como la no previsión de mecanismos de coordinación entre los proponentes, los organismos de gestión, los organismos de supervisión y las entidades territoriales, de manera que los compromisos administrativos adquiridos por las partes sean verificables y se prevea la posibilidad de su cumplimiento, en particular los recursos de contrapartida, claridad y consenso en los objetivos de los proyectos.

Deficiencias operativas del programa que no evaluaron la capacidad de los organismos de gestión y supervisión y no previeron la necesidad de determinar claramente la interventoría técnica de las obras.

Pese a que el programa estableció el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación, no se consideró la capacidad instalada por el Estado en el Banco Nacional de Proyectos de Inversión y

57 Ciudades capitales, municipios conurbados y municipios con mas de 100.000 habitantes en el casco urbano.

58 Ver en este informe el capítulo de balance de la política antidrogas 2000-2003.

59 Páginas 28 a 30.

60 Según memorando de FINDETER 400-02-00001 de enero 5 de 2004, las visitas de campo fueron escasas.

Subprograma empleo en acción - Proyectos comunitarios**Aprobación de recursos por departamentos**

Del 1 de enero de 2000 al 31 de octubre de 2003

(En millones de pesos)

Departamento	Número de proyectos	Total proyecto millones de \$	Aportes de la Nación millones de \$	Distribución %	Empleos transitorios
Antioquia	414	55.262,6	23.910,3	10,1	20.020
Cundinamarca	401	49.382,0	21.904,4	9,3	18.796
Huila	261	34.826,5	15.751,3	6,7	12.968
Tolima	256	31.261,6	15.876,1	6,7	12.308
Nariño	261	36.867,2	15.055,6	6,4	8.918
Bolívar	189	28.739,9	14.472,4	6,1	10.184
Boyacá	216	26.000,4	12.781,0	5,4	10.722
Atlántico	182	23.930,6	10.670,1	4,5	10.083
Santander	191	19.242,6	9.418,8	4,0	9.398
Valle	227	25.856,5	9.101,7	3,9	7.950
Casanare	133	17.730,4	8.567,5	3,6	5.572
Bogotá	252	34.759,5	8.476,0	3,6	9.601
Arauca	95	14.399,5	7.077,3	3,0	4.777
Guajira	92	14.566,8	6.607,9	2,8	4.170
Cesar	102	13.746,3	6.572,0	2,8	4.106
Sucre	86	14.518,1	6.217,9	2,6	4.641
Caquetá	56	9.401,6	5.014,1	2,1	3.703
Magdalena	78	10.771,2	4.908,3	2,1	3.609
Córdoba	66	9.883,7	4.532,5	2,0	2.932
Meta	85	13.454,3	4.592,1	1,9	3.913
Caldas	72	10.175,7	3.579,5	1,5	3.306
Risaralda	66	7.785,8	3.067,7	1,3	2.492
Putumayo	36	5.928,2	2.752,7	1,2	1.437
Guaviare	31	4.831,2	2.707,1	1,1	1.116
Norte Santander	61	6.491,3	2.622,7	1,1	2.644
Quindío	35	5.559,8	2.291,5	1,0	2.086
Guainía	18	3.357,1	1.928,8	0,8	848
Cauca	39	4.613,8	1.890,9	0,8	1.301
Choco	27	3.363,1	1.604,7	0,7	1.214
San Andrés	8	1.472,8	860,3	0,4	718
Vichada	9	1.512,8	817,6	0,3	432
Total general	4.058	541.156,9	236.403,6	100	186.428

Cálculos: CGR Delegada de Infraestructura , Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

sus homólogos a nivel territorial para formular, evaluar y viabilizar los proyectos con las herramientas institucionales ya conocidas por los profesionales que trabajan en las administraciones municipales y de fácil acceso a través de las diferentes instancias de planeación estatal, teniendo en cuenta aquellos proyectos ya inscritos en tales bancos y, por el contrario, se procedió a diseñar un nuevo sistema incompleto y desarticulado de la institucionalidad.

Las visitas de campo realizadas y la revisión de los informes reportados por los organismos de supervisión permitieron observar que:

De un total de 138 proyectos visitados, cuyo valor asciende a \$24.441 millones, se evidenciaron cambios sustanciales en la ejecución de 35 de ellos, los cuales fueron objeto de modificaciones en las cantidades de obra y en los diseños. Para subsanar estas inconsistencias, los interventores o los ejecutores, en su defecto, balancearon los ítem a fin de evitar cambios en los montos de mano de obra y materiales previamente aprobados.

De estos treinta y cinco proyectos mencionados, no pudieron balancearse quince proyectos porque las deficiencias en los diseños eran evidentes y debieron devolverse recursos al FIP por valor de \$240 millones pese a que, en su mayoría, se trataba de proyectos de alta demanda de mano de obra no calificada y bajo requerimiento de especificaciones técnicas. De la misma muestra sólo en 42 de los 138 casos se evidenció registro de interventoría técnica de los proyectos.

Los expedientes correspondientes a los contratos presentan doble foliación, muchas actas no están totalmente suscritas por las partes, no todos los expedientes están debidamente identificados y los documentos encontrados son fotocopias en lugar de originales.

Todos los proyectos revisados y visitados fueron objeto de prórrogas debido a la demora en los desembolsos por parte del FIP.

Vías para la paz

El segundo programa de transporte "Vías para la Paz" e inversiones complementarias comprende la ejecución de proyectos viales, fluviales y aeroportuarios por US\$206,5 millones, de los cuales US\$162 millones corresponden al préstamo con la CAF y US\$44,5 son aportes del presupuesto nacional, cuyo objetivo es contribuir al logro de la paz sostenible y al fortalecimiento del Estado.

El programa está clasificado en cinco subprogramas a saber: 1) proyectos prioritarios de carreteras, con un monto asignado de US\$87,3 millones; 2) otros proyectos de carreteras con US\$66,1 millones; 3) mantenimiento de la red terciaria, US\$20,7 millones; 4) proyectos fluviales US\$17,1 millones; y 5) proyectos de puentes US\$15,1 millones.

Los proyectos están dirigidos básicamente hacia zonas deprimidas y afectadas por altos niveles de violencia y con alta vulnerabilidad en su población; así mismo buscan permitir la articulación y viabilización de las actividades productivas, con el fin de potenciar un mejoramiento en los niveles de vida de la comunidad.

Proyectos red carreteras

Comprende la red primaria y secundaria de carreteras de la red vial nacional⁶¹. De \$179.584 millones asignados en el primer programa de "Vías para la Paz", se comprometieron \$177.502,4 millones en 2003, que representan el 98% de los recursos y se ejecutaron \$97.419,4 millones, con una reserva de \$80.083 millones.

La ejecución física acumulada a marzo de 2004 se observa en el cuadro 31.

En la etapa precontractual, la planeación para la ejecución de los proyectos viales no fue la más adecuada porque los ajustes a los estudios fase III, existentes para los carretables, fueron deficientes, toda vez que al momento de iniciar la ejecución de los contratos se presentaron inconvenientes que ocasionaron demoras y replanteamientos con los consecuentes atrasos en la ejecución de la mayoría de las obras, dando lugar al incremento de costos de interventoría y ajuste por incremento en materiales, mano de obra y plazos establecidos.

En los contratos analizados en la auditoría al Invías⁶², se evidenciaron inconvenientes en la etapa de ejecución en varios sectores viales, donde los estudios y recomendaciones de las fuentes de materiales pétreos han sido deficientes, lo que ha llevado a modificaciones en las especificaciones técnicas de varios ítem que, a su vez, se ha traducido en un aumento significativo en el costo de las obras proyectadas.

En varios de los proyectos viales en ejecución se han presentado problemas por deficiencias en los

61 Convenio No. 1737 de 2001.

62 Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral abreviada Instituto Nacional de Vías (INVÍAS). vigencia 2003.

Avance físico proyectos red carreteras

Ítem	Programado	Ejecutado	Avance
Explanación	433 km	323 km	74,5%
Sub-base	290 km	173 km	59,5%
Base	279 km	174 km	62,4%
Pavimento	279 km	166 km	59,4%
Obras de arte	525 km	441 km	84,1%
Obras de conservación	455 km	322 km	70,6%
Obras ambientales	197 km	137 km	69,5%

Fuente: INVÍAS 2004

estudios, especialmente porque los diseños no se ajustan a la realidad del terreno y en esos casos las interventorías se han visto abocadas a efectuar un rediseño y realizar una localización directa de las obras a ejecutar, lo que ha generado atrasos, que se pueden traducir en prórrogas en tiempo y valor. Algunos contratos se presentan a continuación:

Vélez-Landázuri-Transversal del Carare

El tramo de vía comprendido dentro del objeto del contrato de obra, se localiza en el sur del Departamento de Santander y forma parte de la Transversal del Carare, la cual une las poblaciones de Puerto Araújo-Cimitarra-Landázuri-Vélez. El contrato número 525 de 2003, para el mejoramiento y pavimentación de la Transversal del Carare sector Vélez-Landázuri, por \$6.895,6 millones se ubica entre las poblaciones de Vélez y Landázuri. De acuerdo con el informe de la firma interventora⁶³ se ejecutaron obras por \$138 millones, superando en 1,90% lo programado para esa fecha. El contrato número 553 por \$ 10.233 millones para el mejoramiento y pavimentación de la Transversal del Carare sector Vélez-Landázuri, se inició el 9 de enero de 2004 y, de acuerdo con el informe de interventoría⁶⁴, las actividades se vienen desarrollando normalmente, con obras ejecutadas por valor de \$84,84 millones equivalentes en porcentaje al 0,92% en ese periodo.

Carretera Chiquinquirá-Otanche-Puerto Boyacá

La gobernación de Boyacá entregó al Instituto Nacional de Vías los estudios fase III del proyecto pero con especificaciones de la Ley 105 de 1993, razón por la cual fue necesario contratar su ajuste con la

firma GASINGE Ltda. por un valor de \$103 millones para una longitud de 25 kilómetros.

No obstante lo anterior, la interventoría⁶⁵ afirma que los diseños realizados⁶⁶ presentaron inconsistencias que demoraron el inicio de la ejecución de las obras, se debieron realizar en campo nuevamente la localización directa del proyecto y rediseñar la subrasante para entregarla al contratista de obra, situación que puede generar atrasos y presuntamente mayores costos; además, menciona fallas relacionadas con el pavimento como fisuras longitudinales, piel de cocodrilo, fallos en hombros, fisuras en pavimento con grandes aberturas y pavimento colocado sobre superficie saturada entre otras.

No obstante que la interventoría, desde el inicio de la construcción de los pavimentos, advirtió esta situación al Instituto Nacional de Vías, no se tomaron los correctivos inmediatos para que tal situación no se prolongue hasta la última etapa de la obra.

En el contrato 597 de 2002, por \$3.163,9 millones, para el mejoramiento y mantenimiento de la carretera, quedaron pendientes de pavimentación los sectores comprendidos entre el K67+400 al K66+120, porque la zona presenta fallas geológicas y existe la presencia de agua de infiltración que requieren un tratamiento especial y cierto tipo de obras como son muros de contención reforzados para la conformación de la

63 COPEBA Ltda., marzo de 2004

64 TECNOCONSULTA Ltda.

65 CONSULTÉCNICOS Ltda. Informe marzo/04

66 GASINGE Ltda

banca y drenajes con filtros para el manejo de las aguas, lo cual implica un mayor costo para el proyecto, como consecuencia de estudios deficientes que no incluyeron una exploración completa del corredor vial.

En resumen, en el contrato quedó pendiente por pavimentar una longitud de 2,92 kilómetros, con lo cual se pone en evidencia, una vez más, que los diseños realizados para los dos tramos por la firma GASINGE Ltda. presentan deficiencias notorias en detrimento de la ejecución del proyecto.

Carretera Turbo-Necoclí

En el contrato 432 de 2003, por \$6.492,2 millones, para el mantenimiento y mejoramiento de la carretera Turbo-Necoclí, se han presentado inconvenientes por la falta de diseño geométrico de la vía, lo que obligó al levantamiento topográfico de la vía existente y al nuevo diseño de la misma, actividad que presenta restricciones por la obligación de ajustarse al terraplén preexistente, por la ubicación anterior de canales de drenaje a ambos lados de la vía. A pesar de los inconvenientes anteriores, se han ejecutado obras por montos aproximados a los estipulados en la programación vigente para el desarrollo del contrato.

Vía departamental Cabrera-La Playa-San José

De los informes de interventoría se desprende que el proyecto no contaba con unos diseños adecuados que permitieran desarrollar la obra en buena forma. Fue preciso contratar el trazado topográfico y la ejecución de los diseños geométricos de la vía para la determinación real de la obra a ejecutar, presuntamente aumentando los costos y sin evidencia de las acciones del INVÍAS.

Se han ejecutado obras con una inversión total de \$2.392,5 millones que equivalen al 60% del valor del contrato mientras las obras programadas para el periodo ascienden a \$3.465,6 millones equivalentes al 86,9%, presentándose un desfase en la ejecución del 26,9%, sin conocer las acciones del Instituto para corregir esta deficiencia.

Proyectos red marítima y fluvial

Mediante el Decreto 2056 del 24 de julio de 2003 se creó la Subdirección Marítima y Fluvial en el Instituto Nacional de Vías. Se recibe en transferencia la Red Fluvial y Marítima a cargo de la otrora Dirección General de Transporte Fluvial y Dirección Gene-

ral Marítima del Ministerio de Transporte. Mediante Decreto 2053 del 23 de julio de 2003 se subrogan los contratos a INVÍAS correspondientes al convenio Interinstitucional de Cooperación y Asistencia Técnica No. 1739 de 2001, crédito: CFA 1782, para continuar con el programa y consecuentemente con la supervisión de los contratos subrogados.

En la construcción de obras de defensa en La Tola, Nariño, se suscribió el contrato 076 de 2002, por \$1.712 millones, en diciembre de 2002, con un plazo de ejecución de seis meses. Se realizaron tres giros correspondientes al anticipo por \$790 millones. El proyecto se inicia en octubre de 2003, tres meses después de entregado el anticipo y en enero de 2004 se habían amortizado \$286 millones, que representa el 36% del anticipo. Adicionalmente, se han presentado retrasos en el trazado del proyecto por el retiro de unas viviendas, lo que refleja una deficiente planeación del proceso licitatorio.

En el proyecto de protección y mitigación contra la erosión en el Meandro de San José del Guaviare, se ha entrado en una etapa crítica por el atraso que presenta en la ejecución de los trabajos con respecto a la programación de obra en actividades de descapote y limpieza especialmente.

Aeropuertos para la paz

En el mejoramiento y construcción de aeropuertos comunitarios se programaron 15 y entre los años 2002 y 2003 se contrataron 14 por valor de \$19.030 millones, de los cuales se han terminado los proyectos de Acandí (Chocó), Timbiquí (Cauca) y El Charco (Nariño). La Aerocivil⁶⁷ en el 2002 suscribió seis contratos de obra con sus respectivas interventorías por \$9.566 millones, pero las fechas de inicio corresponden al 2003. En 2003 firmó ocho contratos por valor de \$9.180 millones. Se presentaron demoras en los desembolsos de los recursos que debió girar la CAF, debido a que la Aerocivil no los solicitó oportunamente.

Para 2002, la contratación inicial fue de \$9.520 millones, valor que fue adicionado en el 25,3% en 2003. De igual manera, el tiempo fue ampliado en el 35,6%, equivalentes a 395 días. A la fecha cuatro (4) contratos (Acandí- Timbiquí, El Charco y Pto. Inirida) se encuentran terminados y 2 en ejecución (Vigía del Fuerte 77% y Tarapacá 45%) (ver cuadro 32).

⁶⁷ Convenio Interinstitucional de Cooperación y Asistencia Técnica 1734/01.

Aeropuertos para la paz contratos 2002

Cont.	Aeropuerto	Valor	Tiempo	Adiciones				Valor	%
		Inicial	Días	Valor *	%	Días	%	Final *	
267	Acandí Chocó	1.441	150	0		0		1.441	100
300	Interventoría	90		0		0		90	
288	El Charco Nariño	1.035	150	370	36	45	30	1.405	100
327	Interventoría	129		39	30			168	
324	Vigía del Fuerte Antioquia	1.947	330	912	47	120	36	2.859	77
326	Interventoría	181		0				181	
321	Timbiquí- Cauca	538	90	19	4	30	33	557	100
390	Interventoría	58		19	33			77	
342	Tarapaca- Amazonas	2.131	240	912	43	140	58	3.044	45
341	Interventoría	180		90	50			270	
385	Puerto Inirida Guainía	1.661	150			60	40	1.661	100
402	Interventoría	128		44	34			172	
		9.520	1.110	2.405	25	395		11.925	

* Expresados en millones de pesos.

Fuente: Dirección de Desarrollo Aeroportuario.

El valor contratado a la fecha en la vigencia de 2003 fue de \$7.225 millones, correspondiente a ocho contratos de obra con sus respectivas interventorías y su ejecución oscila entre 5% y el 98% (ver cuadro 33).

Se encontraron las siguientes observaciones en la contratación realizada en este programa, en la auditoría de la AEROCIVIL⁶⁸:

- Deficiencias en la planeación técnica que conllevaron adiciones por \$2.405,5 millones en los contratos 288-OK, 324-OK, 321-OK, 342 y 385 del 2002 y prórrogas en razón de las debilidades presentadas en los estudios preliminares y en la concepción inicial de los proyectos.
- Debido a la ubicación geográfica y a las características de las zonas donde se ejecutaron estos contratos, se presentaron dificultades para la obtención de los materiales, situación que no fue prevista tanto por los contratistas como por la entidad, lo que llevó a demoras e incumplimiento en los contratos.
- Debilidades en la gestión de la entidad para el giro de los recursos por parte de la CAF, que ocasionaron la suscripción de prórrogas y, por consiguiente, demoras en la ejecución.

- Los contratos tanto de 2002 como de 2003, se suscribieron, en su mayoría, a finales de diciembre; debiéndose reservar los recursos para la siguiente vigencia que en algunos casos, como el de Tarapacá ocasionó vencimiento de la misma.
- No se previeron los periodos invernales para la programación de las obras, por lo que debieron suscribirse actas de suspensión de plazo, situación que generó demoras en la ejecución de las obras.

Familias en Acción

Es un programa de la Red de Apoyo Social, diseñado para entregar subsidios de nutrición a los niños menores de 7 años y un subsidio escolar a los niños entre 7 y 18 años, que pertenezcan a las familias del nivel 1 del SISBEN.

Para la vigencia fiscal 2003 el Programa presenta un comportamiento presupuestal que se presenta en el cuadro 34.

⁶⁸ Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral abreviada Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), vigencia 2003.

Cuadro 33

Aeropuertos para La Paz- Contratos 2003

Contrato	Aeropuerto	Valor Inicial	Plazo meses	% Ejecutado
153	Bahía Solano Chocó	1.166	4	5
185	Interventoría	114		
150	El Bagre-Antioquia	674	3	98
183	Interventoría	63		
158	Frontino Antioquia	841	3	75
184	Interventoría	75		
201	Bajo Baudó-Chocó	882	5	12
211	Interventoría	81		
207	La Pedrera	1.615	7	17
245	Interventoría	160		
206	Barranco Minas	987	6	26
242	Interventoría	102		
218	La Macarena- Meta	1.406	6	21
246	Interventoría	142		
204	Malaga- Santander	855	6	96
233	Interventoría	82		
Total		7.225		

Fuente: Dirección de Desarrollo Aeroportuario

Cuadro 34

**Presupuesto vigencia 2003 familias en acción
(en millones de pesos)**

Rubro Presupuestal	Apropiación inicial	Modificaciones positivas	Apropiación vigente	Pagos
C53010004211	19.075,0	896,5	19.971,1	17.415,2
C53010004213		4.253,3	4.253,4	
C53010004214	83.912,7	171.838,2	255.750,9	183.088,6
C5301000214			264,6	
Total	102.987,7	176.987,8	280.240	200.503,8

Fuente: DAPRE - FIP

Se estableció a 31 de diciembre de 2003 que el convenio COL-02-054⁶⁹ tiene por ejecutar \$130 millones de la vigencia 2003, destinados a la impresión de formularios de pagos para los ciclos 2, 3, 4 y 5 de 2004⁷⁰. Es preciso indicar que se trata de recursos de la vigencia 2003, que no se ejecutaron en su momento y que se destinan a financiar actividades programadas para la vigencia 2004.

Los procedimientos establecidos para la inscripción de familias al programa es exactamente igual para

69 Suscrito con el PNUD, "Apoyo al Plan Colombia en la implementación de Programas y Proyectos para la Gobernabilidad y Reactivación Social de las Poblaciones más vulnerables".

70 Oficio marzo 17 de 2004, suscrito por la Dra. Rita Combariza C., Asesora FIP- Coordinadora Familias en Acción.

todos los municipios, según lo establece la Guía de Capacitación para el Proceso de Inscripción. Se identificaron municipios que no recibieron los pagos correspondientes al ciclo que otros municipios recibieron, a pesar de haber sido inscritos en la misma fecha e incluso en fechas posteriores, lo cual implica una discriminación injusta. A manera de ejemplo se citan entre otros, Yolombó, Mompós y Chinú, como se muestra en el cuadro 35.

El hecho de no existir Banco Agrario en los municipios relacionados no justifica que se hayan dejado de cancelar los subsidios, como en el caso del municipio de Yolombó en el departamento de Antioquia. No se justifica que el DAPRE-FIP demore aproximadamente ocho meses para firmar un convenio con una institución bancaria, cuando lo único que se pretende es agilizar el pago de subsidios a las familias inscritas en los mencionados municipios.

El Programa no cuenta con indicadores de eficiencia y efectividad; adicionalmente se observa que el indicador de eficacia no se estructura correctamente, no permite establecer si las actividades previstas en el Programa se lograron de manera oportuna y que guardan relación con sus objetivos y metas; no permite valorar las modificaciones de las variables tenidas en cuenta para su cálculo, pues hace referencia únicamente a las familias o niños inscritos que se han beneficiado por lo menos una sola vez, así que cualquier modificación negativa⁷¹ o de un menor cubrimiento, no permite ninguna modificación al indicador.

Jóvenes en Acción

Desde su creación, el programa ha contado con \$144.772 millones y para la vigencia fiscal de 2003

se apropiaron \$94.415 millones. Está diseñado para mitigar el impacto de la crisis económica y el ajuste fiscal sobre la población más pobre del país. Ofrece formación laboral de jóvenes desempleados de menores recursos, en oficios semicalificados, y está dirigido a jóvenes entre los 18 y 25 años de edad, pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBÉN.

El objetivo primordial es mejorar las oportunidades de inserción laboral y social de aproximadamente 105.000 jóvenes en 24 de los principales municipios del país, a través de acciones de formación laboral en oficios semicalificados y práctica laboral dirigida en empresas legalmente constituidas.

A partir del mes de enero de 2003, se inició el proceso de traslado del Programa al SENA. El 28 de abril del año en curso se firmó el convenio interadministrativo 2243 entre el DAPRE-FIP el SENA y el Ministerio de Protección Social.

No existe un indicador que determine los beneficios e impacto dentro del número de jóvenes capacitados que lograron vincularse a la vida laboral del país y con ello demostrar la efectividad del mismo y el mejoramiento del nivel de vida de los capacitados.

La participación ciudadana en el Plan

Dentro del marco del estado social de derecho colombiano, el cuidado de lo público es tanto un deber como un derecho consagrado constitucional y legalmente en favor de los ciudadanos. Es precisamente este deber-derecho el que muchas personas

⁷¹ Cuando se disminuye el cubrimiento en cuanto al número de familias que reciben el pago del subsidio.

Cuadro 35

Inscripción vs. pago ciclos de subsidios Familias en Acción			
Departamento	Municipio	Fecha de inscripción	Primer ciclo pagado
Antioquia	Yolombó	11, 12 y 13 de agosto de 2001	Marzo - abril de 2002
	Yarumal	11, 12 y 13 de agosto de 2001	Septiembre - octubre de 2001
	Valparaíso	24, 25 y 26 de agosto de 2001	Septiembre - octubre de 2001
Bolívar	Mompós	29, 30 y 31 de agosto de 2001	Enero - febrero de 2002
	Morales	29, 30 y 31 de agosto de 2001	Noviembre - diciembre de 2001
Córdoba	Chinú	4, 5 y 6 de diciembre de 2001	Marzo - abril de 2002
	Ayapel	5, 6 y 7 de diciembre de 2001	Enero - febrero de 2002

Fuente: Página WEB Familias en Acción

han ejercido a través del mecanismo de la denuncia ciudadana frente a los recursos que viene irrigando el Plan Colombia a lo largo y ancho del país.

En lo que hace a la Contraloría General de la República, por conducto de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, entre los años 2001 y 2004 un total de 195 ciudadanos han elevado denuncias o quejas sobre el plan en general o algunas de sus herramientas en particular.

Si bien este volumen de denuncias no es elevado, es significativo cuando se le valora como expresión del despertar de la conciencia ciudadana frente a su corresponsabilidad en el cuidado de los recursos que están llamados a ser invertidos con rigurosidad y transparencia, factor éste de suma sensibilidad para la población, dadas las expectativas y esperanzas ancladas en este programa gubernamental.

El 74% de las denuncias ingresaron por conducto de las gerencias departamentales y el 26% en las oficinas de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en Bogotá; este dato es un primer indicativo de la dinámica local que alrededor del

plan se despertó en las regiones, donde igualmente se logró visualizar a la Contraloría General de la República como una instancia a la cual acudir.

Distribución geográfica de las denuncias

El 41,1% de las denuncias ciudadanas recibidas en la entidad se concentró en cinco departamentos del país: Cundinamarca, Putumayo, Santander, Boyacá y Guaviare. En un segundo grupo figuran los departamentos de Valle, Caquetá, Arauca, Meta y Tolima que presentan una proporción significativa de las denuncias recibidas en el periodo en estudio que, en conjunto, alcanzan un 26,5%. En el otro extremo de la distribución se encuentran unos departamentos en los que, dándose la presencia del Plan Colombia, no se registran pronunciamientos ciudadanos encaminados a lograr la intervención de la Contraloría General de la República. Tal es el caso de los departamentos de Chocó, Quindío, Sucre, Vaupés y Vichada o en aquellos departamentos donde las denuncias tramitadas son hechos aislados y puntuales como Amazonas, Cesar, Casanare, Cauca, Córdoba, Guainía, La Guajira, Magdalena y Nariño. ■

La solución negociada del conflicto

Uno de los componentes esenciales del Plan Colombia es la "Solución Negociada al Conflicto", aspecto cuyo manejo registra un cambio apreciable a lo largo de las administraciones más recientes: la del Presidente Pastrana y la actual, iniciada en agosto de 2002.

El gobierno del Presidente Uribe, gracias a su contundente triunfo electoral, determinó un viraje radical en la visión sobre la solución del conflicto que tenía el gobierno anterior. En realidad, la "solución negociada" empezó a ocupar un segundo plano frente a la noción de seguridad democrática que se impulsó en la nueva administración y cuyos pilares básicos se sustentan en la capacidad del Estado para combatir a las fuerzas por fuera de la ley.

En el plan de desarrollo de este gobierno se delimitan claramente los elementos de esta estrategia en los siguientes términos: "La seguridad democrática trasciende el concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente. Para alcanzar la seguridad, el gobierno plantea una estrategia comprensiva que incluye, por una parte, el fortalecimiento de la fuerza pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional; y por otra, la desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto"⁷².

Dentro de este esquema, no obstante, ha habido aproximaciones especialmente con el ELN y, sobre todo, con los grupos paramilitares. Con estos últimos, en realidad, se ha avanzado en forma significativa, a tal punto de iniciar conversaciones formales y de haber logrado la desmovilización de grupos en la ciudad de Medellín. Sin embargo, estas conversaciones tienen muchos obstáculos en el camino, especialmente los derivados de la solicitud de extradición de sus principales cabecillas.

Resulta prematuro o aventurado hacer cualquiera evaluación de estas conversaciones y negociaciones, sometidas a diarios vaivenes, tanto por los cambios de posición del Gobierno como por la actitud reticente de las fuerzas ilegales.

A pesar de la sustancial diferencia en la estrategia ante el conflicto entre el Gobierno anterior y el actual, hoy se tiene en el Gobierno (y aún en las fuerzas ilegales), una actitud parecida al anterior en materia de negociaciones, al predominar la preocupación por los aspectos formales de la negociación y, en ningún caso, por los términos de un posible acuerdo. Tal pareciera que la paz se consiguiera por la actitud, voluntaria o forzada, de entrega de los insurgentes, sin que ello signifique ningún acuerdo sobre cambios en las condiciones sociales, políticas o económicas del país.

Requisitos y costos de la paz

Este desconocimiento de los requisitos de la paz, de los compromisos que deben surgir de una negociación, no contribuye ciertamente a crearle un ambiente adecuado a eventuales negociaciones en el futuro.

Ciertamente, como se ha anotado en múltiples foros, la paz tiene un costo. Pero se equivocan quienes creen que está compuesto exclusivamente por los gastos implícitos en la reinserción a la vida civil de los guerrilleros o paramilitares. Este es el costo menor. El mayor, sobre el cual se guarda silencio, es aquel que corresponde a las reformas que se deben introducir en la vida económica, social y política para crear un ambiente y una situación en la cual sea menos probable que resurjan las protestas violentas.

Claro que este costo se podrá pagar con los beneficios de la paz, pero en todo caso el país tiene que hacer conciencia sobre el monto de este esfuerzo en el futuro, pues de otra manera, lo que se haga en materia de negociaciones no dejará de ser un ilusionismo patriótico.

Como dijo un Premio Nóbel canadiense⁷³: "Nos preparamos como gigantes para la guerra y como

⁷² Bases Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

⁷³ Según afirma Fernando Cepeda Ulloa.

⁷⁴ Sobre lo cual existe consenso entre los más diversos analistas en el sentido de que surgirá de negociaciones y no de la derrota total del enemigo. Véase al respecto el libro "Hacia una economía sostenible - Conflicto y posconflicto en Colombia". Fundación Agenda Colombia - Editor, 2003.

enanos para la paz". En efecto, el Gobierno ha hecho un gran esfuerzo por mejorar la capacidad ofensiva y represiva de la fuerza pública para combatir los movimientos armados ilegales así como para cerrar sus fuentes de financiación (lucha contra el narcotráfico) pero ni éste ni la sociedad civil han vuelto a comentar o a mencionar siquiera qué reformas está dispuesta a propiciar "el establecimiento" para lograr y consolidar la paz en el país. Tal pareciera que se considera que la paz es la ausencia del conflicto y no, como se reconoce, el establecimiento de mecanismos que garanticen la solución pacífica de las controversias y, sobre todo, la reducción de la aberrante exclusión social, terreno fértil para las demagogias "armadas" de derecha o de izquierda.

Según los expertos, es improbable que se pueda desactivar totalmente el conflicto sin que medien propuestas o soluciones de propuestas respecto a los siguientes problemas:

- La exclusión social, cuya etiología pasa por la concentración de la propiedad rural y las estructuras de privilegio en los servicios estatales, especialmente en la educación, la salud y la justicia.
- El bajo crecimiento económico, con sus secuelas de falta de oportunidades de trabajo e ingreso.
- La democracia recortada, por las estructuras clientelistas y la concentración de la información.
- La economía del narcotráfico con fuentes alternativas de ingreso para quienes están comprome-

tidos en este comercio y sus enormes atractivos para gentes sin alternativas.

La adopción de soluciones en estas materias implica un costo y un sacrificio que va mas allá de las manifestaciones retóricas de todos los días. Implica, por ejemplo, un pacto fiscal de amplio espectro para que los sectores pudientes de la sociedad colombiana aporten los recursos que sean necesarios, dentro de una reforma tributaria de carácter estructural; supone también un apoyo decidido de la comunidad internacional, que va más allá de los modestos aportes que se han hecho hasta el presente en el marco del Plan Colombia por parte de los países europeos y una reorientación de los que ha entregado Estados Unidos, así como un trato comercial mas equitativo - que parece no estar claro en las actuales negociaciones del TLC: obliga a una reforma política más a fondo, sobre todo para garantizar la presencia de nuevos grupos, surgidos, como es de esperarse de los grupos ilegales que se reinserten a la actividad normal. Implica repensar la estrategia de lucha contra el narcotráfico y, en lugar principal, una nueva formulación de desarrollo, que no deje a las simples fuerzas del mercado la orientación de la actividad productiva nacional, sin una fuerte y concertada intervención del Estado, en aquellos aspectos estratégicos que dinamicen la actividad económica.

Se trata entonces de una actitud distinta frente a los problemas de la paz, que supere el estrecho marco de creer que será el fruto exclusivo de vencer al contrario. ■

Anexo

Compendio estadístico: narcotráfico y lucha antidrogas en Colombia

Presentación

Este suplemento presenta cifras y datos estadísticos claves sobre el fenómeno de la producción, tráfico y erradicación de coca y cocaína en Colombia, tomados de diversas fuentes, entre ellas las instituciones encargadas de las políticas y programas de lucha contra las drogas en nuestro país. Igualmente, incluye informes de entidades independientes e investigaciones del grupo de trabajo de la Contraloría General de la República.

Se presentan los aspectos relevantes de los cultivos ilícitos en Colombia y datos detallados sobre la producción, el crecimiento de los cultivos ilícitos por departamentos, las aspersiones en el periodo 1990-2003, el precio de la cocaína en el ámbito nacional e internacional, interdicción, costo para el Estado colombiano de la lucha contra las drogas, la demanda,

el bosque deforestado, la incautación de los precursores químicos y los resultados de la actividad de la Policía Nacional.

Es de anotar que los informes anteriores de evaluación del Plan Colombia, incluyeron el compendio estadístico correspondiente. En esta ocasión, se han actualizado algunas cifras.

Es de destacar que los datos de las diferentes agencias comprometidas, no son coincidentes y presentan dificultades en la consolidación de una única cifra sobre la realidad del problema.

Solicitamos a los lectores enviarnos sus comentarios y sugerencias para perfeccionar y complementar esta información.

Aspectos técnicos de los cultivos ilícitos

Cuadro 1

Plantas que contienen sustancias estimulantes

Planta	Nombre Científico	Origen	Número de matas por	Producción por hectárea
Coca (1)	Erythroxylum coca	América del Sur	8.000	2,2 kilos de cocaína
Amapola (1 y 2)	Papaver somniferum	Asia	30.000	6 kilos de látex
Marihuana (2)	Cannabis sativa	Asia	8.000	375 kilos de hoja
Cactus Peyote (5)	Lophophora Williansii	México, sur E.U.	s.d.	s.d.
Cactus San Pedro	Trichocereus Pachanoi	Perú,Bolivia,Ecuador	s.d.	s.d.
Ababol (3)	Papaver rhoeas	Europa	s.d.	s.d.
Qat (3)	Catha edulis	Asia	s.d.	s.d.
Kif (3)	Familia papaver somniferum	Africa	s.d.	s.d.
Raso (3)	Eschscholtzia California	Europa	s.d.	s.d.
Yagé (3)	Banisteriopsis Caapi	Cuenca Amazónica	s.d.	s.d.
Borrachero(3 y 4)	Datura Arborea Lin	América del Sur	s.d.	s.d.
Belladona (3 y 4)	Atropa Belladon	Europa	s.d.	s.d.
Estramonio (3 y 4)	Datura Stramonium	América Central	s.d.	s.d.

Fuente: (1) "Los cultivos ilícitos, política mundial y realidad en Colombia", Defensoría del Pueblo, 2000. (2) Centro de Investigaciones Criminológicas, Policía Nacional, Santa Fe de Bogotá, 2000 y Dirección Nacional de Estupefacientes, oficio 1 de octubre de 2001. (3) Grupo de trabajo Contraloría General de la República. Es de anotar que existen más plantas que contienen alcaloides. Las anotadas son las más conocidas. (4) Con base en estas plantas se producen escopolamina, principio activo de la burundanga. (5) Género de plantas de la familia de las cactáceas. Se conocen unas 1.000 especies que se distribuyen actualmente en 22 familias y algunas de ellas son tóxicas que producen mezcalina (alcaloide). s.d.: sin determinar.

Cuadro 2

Variedades de coca - Producción por hectárea en Colombia

Variedades	@ hoja / hectárea	Gramos de base/@	Cocaína/ Kilo
Tingo María	125	40	3,6 a 3,4
Pajarita (Caucana)	130	18	3,4 a 3,2
Peruana	170	22	3,7 a 3,5
Promedio	141,6	26,6	2,2
Promedio (2002)*			4,7

Fuente: grupo de trabajo Contraloría General de la República. Existen 283 variedades de plantas de coca en la Cordillera de los Andes y 50 de ellas son alimenticias. En Colombia se han identificado 30, de las cuales las más productivas son las mencionadas en el cuadro.* Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI, periodo de junio 2002 - enero 2003, rendimiento promedio de cocaína por kilo/hectárea.

Cuadro 3

Procesos de elaboración de cocaína

Pasta de coca	Recolección de la hoja de coca, maceración en agua y combinación con compuestos químicos como kerosene, ácidos sulfúrico y clorhídrico, y gasolina.
Base de coca	A la pasta de coca (bazuco) se le agregan varios compuestos químicos: ácidos clorhídrico y sulfúrico, acetona, permanganato de potasio, cal, entre otros y se filtra (cocaína en solución), con un 30 a 50% de pureza.
Cocaína	A la base de coca se le añade éter, acetona y ácido clorhídrico, se filtra y seca para obtener clorhidrato de cocaína (C17H21NO4), con un 98% a 100% de pureza.

Fuente: grupo de trabajo, Contraloría General de la República. Para producir un kilo de base de coca se requieren tres litros de ácido sulfúrico concentrado, 10 kilogramos de cal, 60 a 80 litros de kerosén, 200 gramos de permanganato de potasio, un litro de amoníaco concentrado y 59,08 galones de gasolina. Se emplean en todo el proceso de producción 32 compuestos químicos. La producción de clorhidrato de cocaína de una hectárea de coca requiere de 50 kilos de precursores sólidos y 113 galones de líquidos.

Cuadro 4

Insumos químicos utilizados en la fumigación

Insumos	2002	2003	Precio US\$*	Dosificación coca	Dosificación amapola
Glifosato	331.291	95.420	4.284.178	2,75	0,06
Cosmoflux	8.475	2.006		0,06	0,14
Agua				3,44	12,70
Total	41.596	97.426		6,25	13,50

Fuente: Policía Nacional, Dirección Antinarcótico, oficio No. 743 marzo 20 de 2003. *Grupo de trabajo, Contraloría General de la República. En 1982 se aplicó por primera vez el glifosato (C3H8NO5P) en Colombia para la erradicación de cultivo de marihuana. Se estima que se han utilizado en los cultivos ilícitos 12.521.351 litros (3.515.551 galones USA) de glifosato entre 1992-2003, con un costo de US\$130.222.050 (costo estimado por litro de herbicida: US\$ 10,04).

Producción de coca

Cuadro 5

Parámetros sobre coca y cocaína

Concepto	Resultado
Producción	
Cosechas al año:	4
1 kilo de semilla de coca (2.000 plantas):	\$200.000
1 hectárea de la planta de coca:	100 @ de semillas
Jornal de 8 horas de trabajo al día recoge:	7@ hombre/día (economía campesina)
Jornal de 8 horas de trabajo al día recoge:	10@/hombre/día (economía industrial)
Horas hombre por cosecha/hectárea (promedio):	200 hora/mes
Hora hombre cosecha año (promedio):	2.400 hora/año
Jornales año por hectárea (promedio):	249 jornales/año
Producción de hoja de coca por hectárea y por cosecha:	1.350 kilos = 180@
Producción de base de coca por hectárea por cosecha:	26,6 kilos
Producción de cocaína (C17H21NO4), por hectárea por cosecha:	1,45***; 2,2 kilos y 4,7 kilo**
Producción de cocaína por año (4 cosechas):	8,8 kilos
Tiempo de producción planta de coca:	30 a 40 años
Precios y costos internos	
Precio de 1 @ de semillas, año 2003	\$2.500.000
Precio al productor de una (@) hoja de coca, año 2003:	\$50.000 a \$80.000
Precio de base de coca al productor, año 2002:	\$2.000.000 a \$2.800.000/kilo
Precio de base de coca al productor, año 2003:	\$1.600.000 a \$2.200.000/kilo
Costo de producción de una hectárea de coca por cosecha, 2001:	\$3.592.500
Costo de producción de una hectárea de coca al año, 2001:	\$14.370.000
Precio interno promedio cocaína, año 2003:	US\$1.750 a US\$3.040*kilo
Tasa Interna de Retorno (TIR) del cultivo de coca:	1,25 (comparados/productos agrícolas)
Precios externos (2003)	
Promedio al detal por gramo en EEUU:	US\$ 100 el gramo
Promedio al detal por gramo en Rusia:	US\$300 el gramo
Promedio al detal por gramo en Reino Unido	US\$ 60,8 a US\$106,4
Promedio al detal de un kilo de cocaína calle EEUU:	US\$150.000
Promedio al por mayor kilo en EEUU:	US\$25.000 a US\$40.000 el kilo
Promedio al por mayor kilo en Europa:	US\$65.000; US\$70.000 y US\$106.400
Costo de fumigación por hectárea (glifosato)	US\$500 hectárea

Fuente: grupo de trabajo, Contraloría General de la República. Dirección Antinarcoóticos, Policía Nacional, "Identificación Drogas. Clarker, medicina legal. Septiembre de 2000" y "Resultados Operacionales en 20001, del 1 de enero al 3 de octubre", DIRAN. *Aproximadamente tienen un precio en el mercado de \$3.680.000. **Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI, periodo de junio 2002 - enero 2003. ***Información DIRAN junio 4 de 2004.

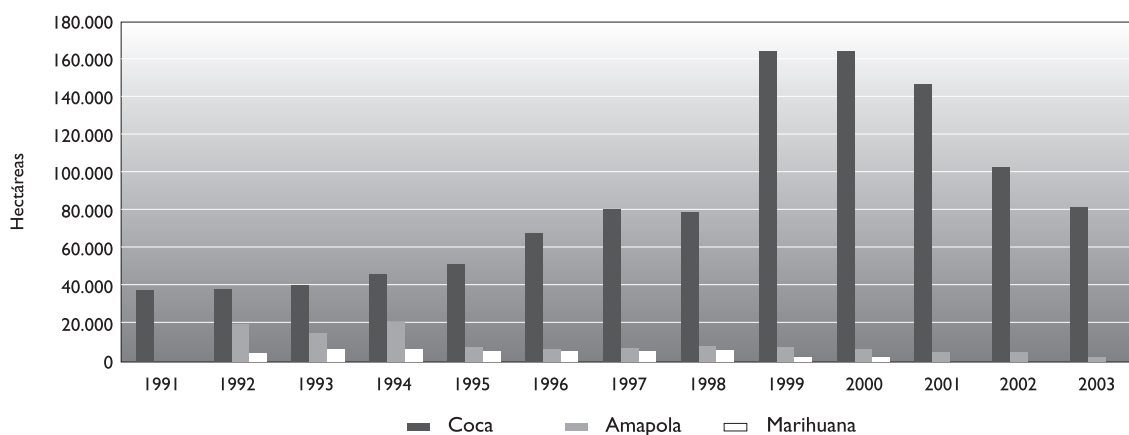
Cuadro 6

Cultivos ilícitos en Colombia. (1991 - 2003) (en hectáreas)						
Año	Coca		Amapola		Marihuana	
	Total	Variación %	Total	Variación %	Total	Variación %
1991	37.500	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1992	37.100	1,0	19.472	n.d.	4.297	n.d.
1993	39.700	6,5	14.167	- 27,20	5.940	38,20
1994	45.000	12,0	20.274	43,30	5.930	-0,17
1995	50.900	13,0	6.540	- 68,00	4.986	-16,00
1996	67.200	24,2	6.300	- 3,70	5.000	0,3
1997	79.500	15,5	6.600	4,70	5.000	n.d.
1998	78.200	-1,6	7.350	11,40	5.000	n.d.
1999**	160.119	51,2	6.500	-11,50	2.000	-60,0
2000**	163.300	1.9	6.200	-4,6	1.892	-5,40
2001*	144.807	-11,3	4.273	-31	n.d.	n.d.
2002***	102.100	-29,5	4.253	-0,46	n.d.	n.d.
20031	80.950	-20,7	4.020	-5,5	n.d.	n.d.

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), "Lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-2000". *Datos comunicado de prensa por la DNE, en mayo 17, año 2001. Los reportes de inteligencia militar indican que hay 176.500 hectáreas, El Espectador, 11 noviembre/2001. **DNE, oficio octubre 1 de 2001. n.d.: no definido. *** Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI, periodo de junio 2002 - enero 2003. 1: Resultados Operacionales DIRAN - 2003. La oficina de la ONU informa para el año 2003 de 86.300 ha. de coca.

Gráfica 1

Variación de superficie cultivos ilícitos en Colombia



cuadro 7

Cultivos de coca por departamentos (1991-2003)**
(en hectáreas)

Departamento	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	20031
Guaviare	21.400	22.900	24.100	26.300	28.700	38.600	2.900	7.000	28.435	17.619	25.553	27.381	16.163
Caquetá	8.600	8.400	9.300	11.700	15.600	21.600	31.500	24.000	23.718	26.603	14.516	8.142	7.230
Putumayo	2.200	2.400	4.000	5.000	6.600	7.000	19.000	30.100	58.297	66.022	47.120	13.725	7.559
Sur de Bolívar	5.300	3.400	2.300	2.000	-	-	-	3.500	5.897	5.960	4.824	2.735	4.470
Norte de Santander	-	-	-	-	-	-	-	7.000	15.039	6.280	9.145	8.041	4.471
Antioquía	-	-	-	-	-	-	-	-	3.644	2.547	3.171	3.030	4.273
Nariño													17.628
Meta													12.814
Otros	-	-	-	2.000	-	-	26.100	6.600	25.089	38.269	40.478	39.046	11.732
TOTAL	37.500	37.100	39.700	47.000	50.900	67.200	79.500	78.200	160.119	163.300	144.807	102.100	86.340

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes DNE, "Lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-2000", Oficio o reporte de la DNE, octubre 1 de 2001.

*Policía Nacional, Dirección Antinarcóticos, Proyecto SIMCI AD/COL/99/E67. **Grupo de trabajo, Contraloría General de la República. En la actualidad 27 de los 32 departamentos del país hay presencia de cultivos ilícitos. Se estima en nuevos cultivos en el país de 73.978 hectáreas para el año 2003, según estudios de la Defensoría del Pueblo y Federación Nacional de Cafeteros. La Dirección Nacional de Estupefacientes, estima en 130.000 hectáreas, para un total estimado de 151.239 has. 1: Resultados Operacionales DIRAN - 2003.

Demanda

Cuadro 8

Consumo mundial de drogas ilícitas 2003*

Tipo de droga	Todas las drogas	Marihuana	Drogas Químicas		Cocaína	Opiáceos	Heroína
			Anfetaminas	Extasis			
Millones de personas	185	146,2	29,6	8,3	13,3	15,2	9,2
Porcentaje en el total de la población	3,0%	2,3%	0,5%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Porcentaje en la población de 15 a 64 años	4,7%	3,7%	0,7%	0,2%	0,3%	0,4%	0,2%

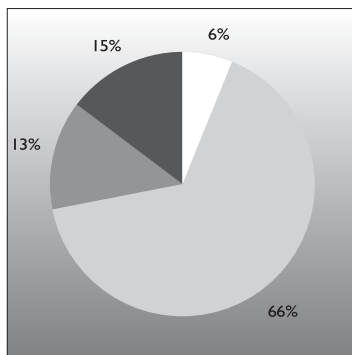
Fuente: UNODC. World Report 2004 Volume I.

*Prevalencia anual o número de personas que han consumido al menos una vez drogas ilícitas durante los últimos 12 meses.

Nota: En los informes anteriores del Plan Colombia, la tabla No. 8 hace referencia a un total de 180 millones de toxicómanos, con una distribución de personas adictas y ocasionales que difiere notablemente de la presentada en esta tabla, elaborada con base en la información de la UNODC. World Report 2004 Volume I.

Gráfica 2

Demanda de drogas en el ámbito mundial



□ Cocaína □ Marihuana
 ■ Anfetaminas ■ Heroína, éxtasis y opiáceos

Cuadro 9

**Precios al por mayor nacional e internacional
(Dólares de EE.UU por kilo)**

País	Sustancia	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	20031
Colombia	Cocaína	1.500 1.750	1.750 2.000	1.800 2.000	1.350 1.400	1.700 1.800	1.550 1.900	1.592 1.900	1.800 2.000	1.485 1.600	1.565 1.600	1.750 2.000	2.000 2.500
	Base de coca	-	-	-	-	1.200 1.300	400 1.200	900	1.000	-	-	1.158	713 890
	Hoja de Coca (@)	-	-	-	-	30 40	40	-	-	-	64,7**	26,3	\$50.000 \$80.000
Miami	Cocaína	13.500 26.500	16.000 24.000	16.000 25.250	16.000 25.250	14.000 25.000	12.500 28.000	12.500 28.000	23.000 24.500	25.500 30.000	23.000 25.000	25.000 30.000	35.000 40.000
N. York	Cocaína	12.500 35.000	17.000 25.250	16.000 25.250	16.000 25.250	16.000 25.000	17.000 42.000	15.300 30.000	23.000 24.500	25.000 30.000	23.000 25.000	25.000 30.000	30.000 40.000
Chicago	Cocaína	17.500 37.000	20.000 30.000	21.000 25.250	21.000 25.250	18.000 25.000	18.000 32.000	21.000 25.000	23.000 24.500	25.500 30.000	23.000 25.000	25.000 30.000	30.000 40.000
Ángeles	Cocaína	11.000 26.500	14.000 25.250	15.000 25.250	15.000 25.250	12.500 20.000	12.000 17.000	13.000 17.000	23.000 24.500	25.000 30.000	25.000 23.000	25.000 30.000	30.000 40.000
Europa	Cocaína	-	-	-	-	-	-	40.540	48.674	45.876	65.000	65.000	80.000 ² 106.400

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, Policía Nacional - Dirección Antinarcoóticos e Interpol, año 2001. *Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI, periodo de junio 2002 - enero 2003, estima en US\$1.158 kilo base de coca (\$1.900 por dólar). **Según entrevista en la televisión, viernes 21 de septiembre 2001, en la comunidad de Putumayo, economía campesina, \$80 mil pesos (\$1.235 por un dólar) la arroba (@)de hoja de coca. 1: Resultados Operacionales DIRAN - 2003. 2: Prensa en Londres: Evening Standard, página 4, septiembre 24/03,

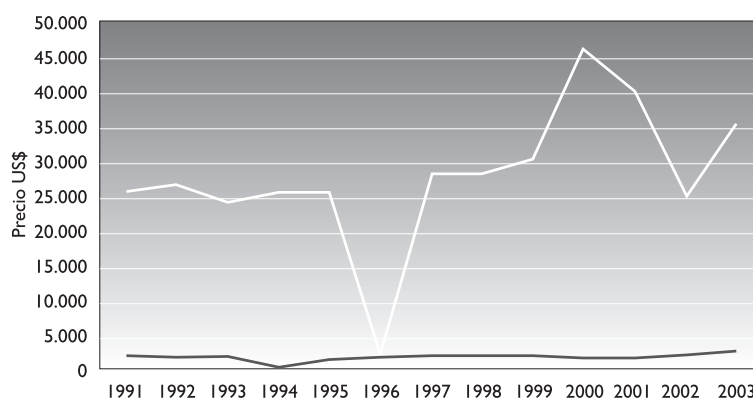
Cuadro 10

Precio promedio al por mayor de cocaína

País	US\$kilo/1999	US\$kilo/2000	US\$kilo/2001(1)	US\$kilo/2002(2)	US\$kilo/2003
Colombia	1.592	1.485	1.565	1.750	2.500
EE.UU.	24.500	25.500	23.000	25.000	30.000*
Europa	48.674	45.876	65.000	65.000	106.400 (3)

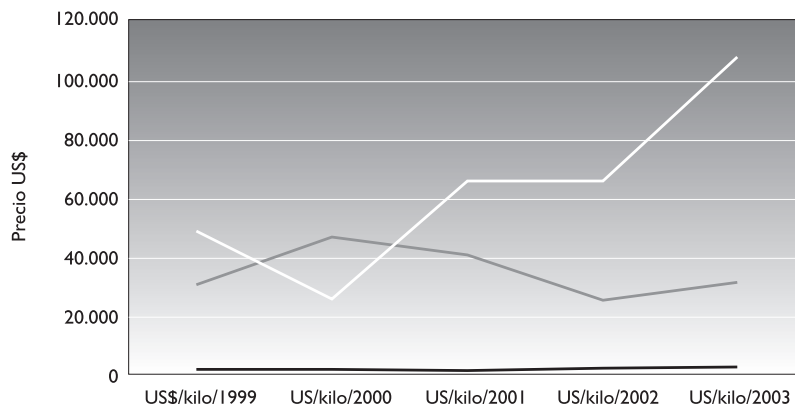
Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes. 1: Dirección Nacional Antinarcoóticos, DIRAN, Policía Nacional, "Resultados Operaciones 2001, 1 de enero al 3 de octubre. El precio actual de un kilo cocaína al detal (por gramos) alcanza US\$150.000. 2: Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI, periodo de junio 2002 - enero 2003, estima en US\$750 kilo base de coca. 3: Prensa en Londres: Evening Standard, Página 4, septiembre 24/03, *Policía Antinarcoóticos, datos a julio 2003, el precio nacionales de \$4.500.000 (US\$1.566).

Gráfica 3

Variación del precio nacional e internacional de la cocaína

Gráfica 4

Variación del precio nacional e internacional de la cocaína



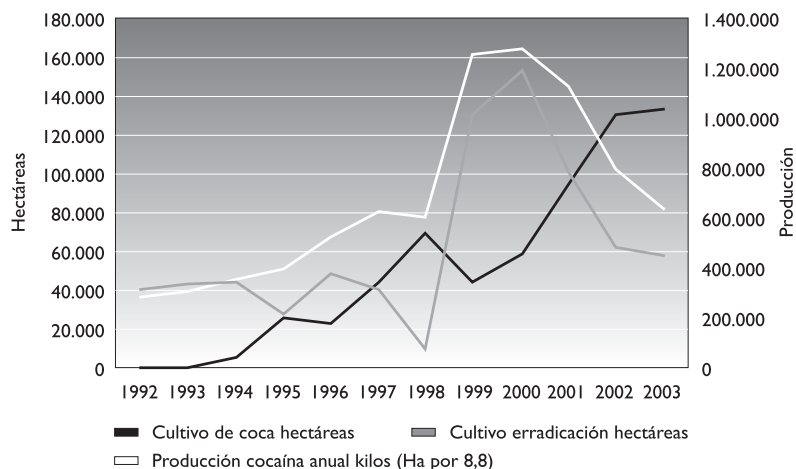
Cuadro 11

Producción de cocaína en Colombia (en hectáreas)

Año	(A) Superficie sembrada con coca (1)	(B) Superficie erradicada (1)	Aumento % año a año	(A - B) Área neta de producción (2)	%	Producción neta de cocaína (kilos) (2)
1992	37.100	944		36.156		318.173
1993	39.700	846	-10,4	38.854	7,4	341.915
1994	45.000	4.904	479,6	40.096	3,2	352.845
1995	50.900	25.403	418	25.498	-36,4	224.382
1996	67.200	23.025	-9,4	44.175	73,2	388.740
1997	79.500	44.123	91,6	35.377	-20	311.318
1998	78.200	69.155	56,7	9.045	-74,4	79.596
1999	160.119	44.195	-36,1	115.924	1.182	1.020.131
2000	163.300	58.073	-31,4	105.216	16,3	1.186.020
2001	144.807	94.153 (3)	62,1	50.654	-33	797.465
2002*	102.100	130.364	38,4	54.546	7,7	480.000
2003	80.950**	132.817(3)	1,88	51.817	-4.9	455.989

Fuente: (1) Dirección Nacional de Estupefacientes, "Lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-2000. (2) Grupo de trabajo Contraloría General de la República, hectáreas por 8,8 kilos al año. (3) Dirección Nacional Antinarcoóticos, DIRAN, Policía Nacional, "Resultados Operaciones 2003, del 1 de enero al 31 de diciembre" *Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI, periodo de junio 2002 - enero 2003. ** Resultados Operacionales DIRAN - 2003.

Gráfica 5

Variación en la producción neta de cocaína en Colombia

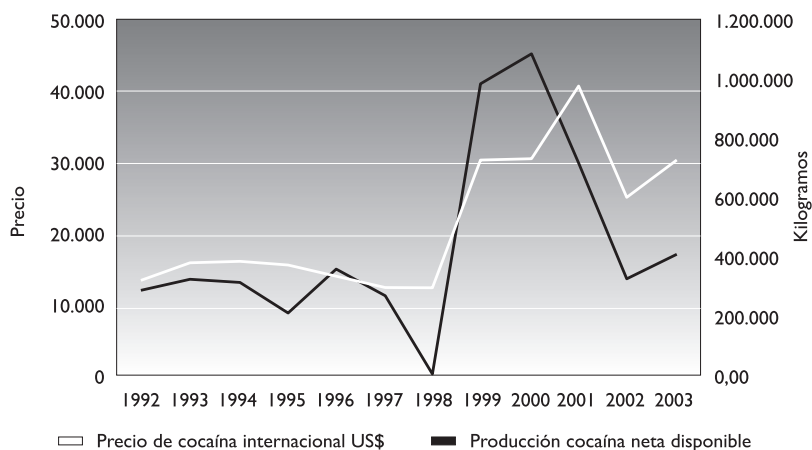
Cuadro 12

**Oferta neta de cocaína
(en kilos)**

Año	Producción neta cocaína anual(1)	Cocaína incautada (2)	Oferta neta de cocaína (1-2)
1992	318.173	31.184	286.989
1993	341.915	21.757	320.158
1994	352.845	27.501	325.344
1995	224.382	27.995	196.387
1996	388.740	26.578	362.162
1997	311.318	45.948	265.370
1998	79.596	78.077	1.519
1999	1.020.131	47.003	973.128
2000	1.186.020	89.856	1.096.164
2001	797.465	71.300	726.165
2002	480.000	148.500	331.500
2003	455.989	50.140*	405.849

Fuente: (1) Grupo de trabajo Contraloría General de la República. (2) Dirección Nacional de Estupefacentes. Debe aclararse que la "oferta neta de cocaína" es el resultado de restar a la producción neta el monto de las incautaciones. A su vez, el "precio internacional de cocaína" corresponde al precio al por mayor promedio en Miami, reportado por DNE e Interpol. *Resultados Operacionales DIRAN - 2003.

Gráfica 6

Oferta neta y precio internacional de la cocaína

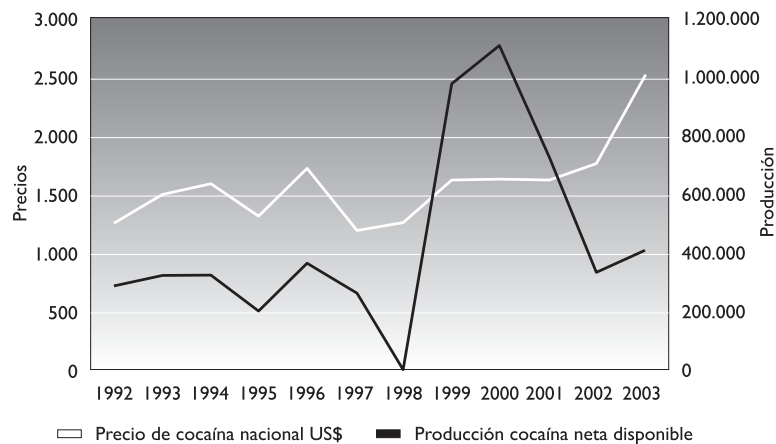
Cuadro 13

Valor nacional e internacional de la oferta neta de cocaína (precio al por mayor)

Año	Precio nacional US\$ kilo (1)	Oferta neta (kilos) (2)	Precio internacional US\$ kilo (1)	Valor total nacional (millones de US\$)	Valor total internacional (millones de US\$) (3)
1992	1.250	286.989	13.500	358,7	3.874
1993	1.500	320.158	16.000	480,2	5.122
1994	1.579	325.344	16.000	513,7	5.205
1995	1.300	196.387	16.000	255,3	3.142
1996	1.700	362.162	14.000	615,7	5.070
1997	1.200	265.370	12.500	318,4	3.317
1998	1.250	1.519	12.500	1,9	18.900
1999	1.592	973.128	24.500	1.549,0	23.841
2000	1.485	1.096.164	25.500	1.627,0	27.952
2001	1.565	726.165	23.000	1.131,0	16.701
2002	1.750	331.500	25.000	0,580	8.287,5
2003	2.500	405.849	30.000	1.014,0	12.175

Fuente: (1) Dirección Nacional de Estupefacientes, Policía Nacional - Dirección Antinarcoóticos e Interpol. El precio internacional, en la ciudad de Miami. (2) Grupo de trabajo Contraloría General de la República. (3) Se tendrá que descontar la incautación en el trayecto Colombia -EE.UU.

Gráfica 7

Variación del área neta de producción y del precio interno de la cocaína

Cuadro 14

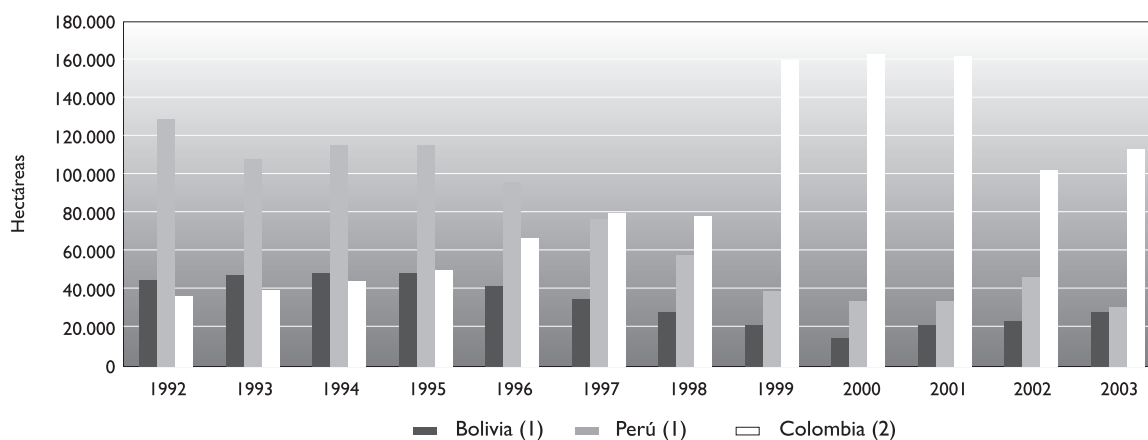
Variación de la superficie de cultivos de coca en Bolivia, Perú y Colombia (1992 - 2003)
(en hectáreas)

Año	Bolivia (1)	Perú(1)	Colombia(2)	Total
1992	45.500	129.200	37.100	211.800
1993	47.200	108.800	39.700	195.700
1994	48.600	115.300	45.000	208.900
1995	48.600	115.300	50.900	214.800
1996	41.900	96.150	67.200	205.250
1997	35.200	77.000	79.500	191.700
1998	28.500	57.850	78.200	164.550
1999*	21.800	38.700	160.119*	220.619
2000*	14.600	43.400	163.289*	206.689
2001	22.000 (3)	34.000 (3)	144.807	200.807
2002**	24.400	46.700	102.071	173.171
2003	23.600	44.200	86.340	154.140

Fuente: (1) Departamento de Estado de Estados Unidos e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Periódico No. 10 de mayo del 2000, página 7. (2) Dirección Nacional de Estupefacientes. * DNE, oficio octubre 1 de 2001. (3) Documento "Los Andes en peligro: consecuencias ambientales del Narcotráfico", U. S. Department of State, octubre 2001. ** Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI, periodo de junio 2002 - enero 2003. Informe ONU, Bogotá, 2004.

Gráfica 8

Variación de la superficie de cultivo de coca en América del Sur



Interdicción

Cuadro 15

Apoyo de EE.UU. al Plan Colombia (interdicción programada 2001- 2006) (millones de US\$)

Interdicción aérea (1)	244,2
Interdicción terrestre	5,0
Interdicción aérea (2)	112,4
Interdicción marítima y fluvial	15,0
OFAC *	2,0
Total	378,6

Fuente: "Apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia", Departamento de Estado de los Estados Unidos, febrero de 2001. El Plan Colombia está proyectado a cinco años; se inició en noviembre de 2000. * Apoyo a la ampliación de programas bilaterales de sanciones por lavado de activos. (1) Rastreo de aeronaves, equipos AC-47 FLIR, radares terrestres, sistemas de comando y control de radares, programas interagenciales, aeronaves de reconocimiento aéreo de bajo vuelo (ARL) y apoyo adicional a la interdicción regional. (2) Mejoramiento de aeronaves, pistas de aterrizaje, apoyo a programas de interdicción del Ejército colombiano y operaciones nocturnas, entre otros.

Cuadro 16

Fumigación aérea de cultivos ilícitos con glifosato (datos técnicos)

Aspectos técnicos	Capacidad	Mezcla
Carga del avión	300 - 450 galones	1.137 - 1.750 litros
Descarga efectiva, de Roundup Ultra, con 43,9% de glifosato	23,4 litros/hectárea, 30 a 50	gotas/cm ² 10,4 litros/hectárea de glifosato
Ancho de rociado	30-52 metros	-
Disposición de mezcla	0,4 -0,7 mm ³ /cm ²	40 -70 litros/hectárea
Altura mínima del vuelo	20 metros de altura *	-
Porcentaje fumigación 8 ó 10,4 Litros/ha	*Glifosato 44% + Cosmoflux 1% + Agua 55%	
Cantidad de componente coca: L./ha	10,4 Glifosato+ Cosmoflux 0,23+ Agua 23,65= 23,65 L/ha	

Fuente: "Las fumigaciones aéreas sobre cultivos ilícitos sí son peligrosas", Doctora Elsa Nivia, Universidad Nacional de Colombia. Seminario Internacional "Impactos políticos, económicos, sociales y ambientales", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 12, 13 y 14 de septiembre de 2001. * Conferencia del Director de la DIRAN, en la Contraloría General de la República, noviembre 20/2001. *DNE

Cuadro 17

Bases operativas antinarcoóticos en Colombia

Departamento	Base antinarcoóticos
Guaviare	Municipio de San José del Guaviare.
Caquetá	Larandia (Municipio de Florencia) y Tres Esquinas (Municipio de Solano).
Huila	Municipio de Neiva.
Cesar	Municipio de Valledupar.
Putumayo	Municipio de Villa Garzón.

Fuente: DIRAN, Dirección Antinarcoóticos, Policía Nacional.

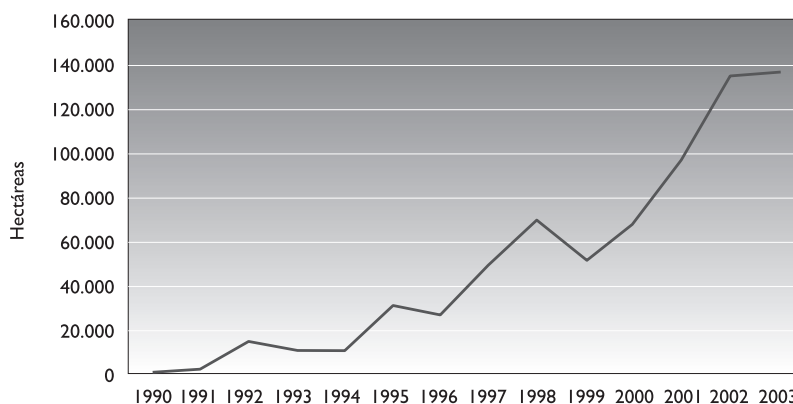
Cuadro 18

Brigadas contra el narcotráfico-Plan Colombia

BCNA # 1	931 militares colombianos y 65 asesores militares estadounidenses, sedes en Tolimaida (Tolima) y Tres Esquinas (Caquetá), en operación desde 1999
BCNA # 2	798 militares colombianos y 90 asesores militares estadounidenses, sede en Larandia (Caquetá), en operación desde 2000
BACNA # 3	798 militares colombianos y 90 asesores militares estadounidenses, sede en Larandia (Caquetá), en operación desde 2001

Fuente: "Implementación del apoyo de EE.UU. al Plan Colombia", Embajada de EE.UU., Bogotá, D.C., 24 de octubre de 2001. BCNA: Brigada contra el narcotráfico.

Gráfica 9

Aspersión cultivos ilícitos de coca, amapola y marihuana

Cuadro 20

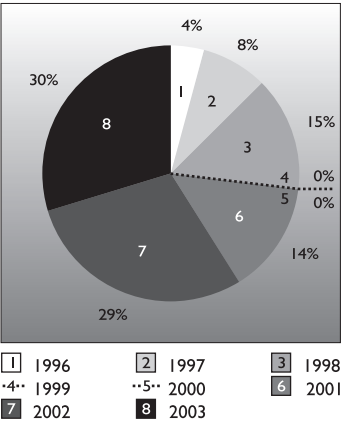
Aspersión de glifosato sobre los cultivos ilícitos por departamentos (1996-2003)
 (en hectáreas)

Departamento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guaviare	13.897	25.429	37.337	16.963	8.241	4.984	7.207	37.494
Meta	3.821	7.193	5.941	2.533	1.345	5.085	1.496	6.973
Caquetá	537	3.764	21.541	18.375	9.172	12.615	18.536	1.059
Vichada	90		296	90		423		
Putumayo			842	3.821	13.508	33.176	71.921	8.343
Guajira	120							
Antioquia	960				6.258	5.274	3.321	9.836
Vaupés			69					
Norte de Santander					9.584	8.808	9.187	13.822
Cauca				1.327	2.949	2.741		1.308
Santander					470			5
Nariño					6.441	5.466	17.962	36.910
Boyacá					102			
Bolívar						15.581		4.783
Córdoba							734	550
Arauca								11.734
Total	19.425	36.387	66.028	43.111	58.073	94.153**	130.364	132.817
% hectáreas erradicadas (90%) (2)	17.482	32.748	59.425	40.956	55.169	54.972	117.327	119.535

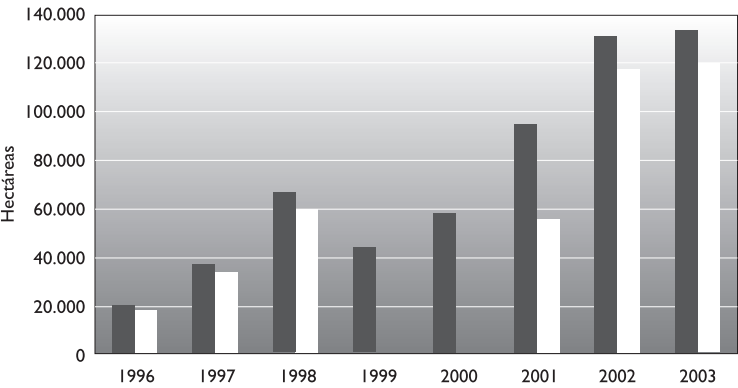
Fuente: "Cultivos ilícitos, erradicación e impacto ambiental". DNE, junio de 2000. 1: En el año 2001, los datos o reporte es de la Dirección Nacional Antinarcóticos Diran, Policía Nacional, enero 1 al septiembre 28, ** El total es de 108.796 ha. erradicadas o asperjadas, es decir, existe una diferencia de 14.643 ha. erradicadas por la Fuerza Militares y no reportada a la DNE. Reporte de la Policía Nacional de enero al 31 de diciembre 2001. 2: Grupo de trabajo Contraloría General de la República. De muerte efectiva. 3: Resultados Operacionales - 2003, Policía Antinarcóticos. DIRAN.

Gráfica 10

Porcentaje de aspersión cultivos ilícitos por departamentos



Muerte efectiva por aspersión



Cuadro 21

Erradicación manual y/o mecánica
(en hectáreas)

Cultivo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Coca	1.033	1.487	4.507	2.262	3.126	1.054	3.500	1.745	2.763	4.220	2.853	28.550
Amapola	1.777	1.607	528	344	180	174	74	318	213	271	956	6.442

Fuente: Informe Dirección Nacional de Estupefacientes, "La Lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-2001". Subdirección Estratégica y de Investigación, Dirección Nacional de Estupefacientes, los años 2002; 2003 y 2004 (provisional en agosto 3).

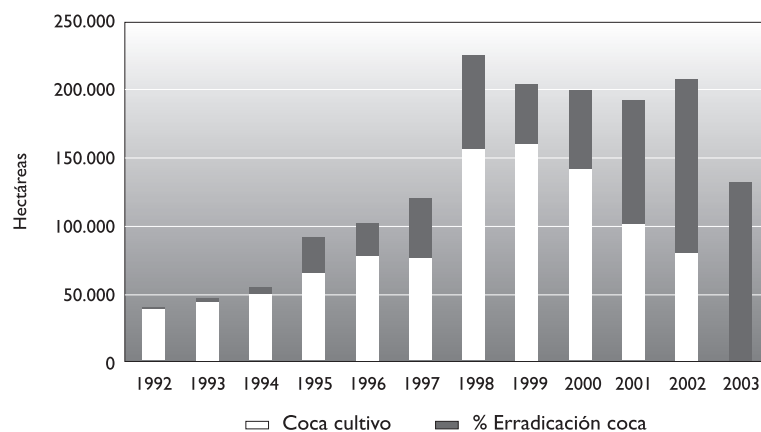
Erradicación cultivo ilícitos (en hectáreas)

Año	Coca			Amapola			Marihuana		
	Sembrado	Erradicado	%	Sembrado	Erradicado	%	Sembrado	Erradicado	%
1992	37.100	944	-	19.472	12.864	-	4.297	100	-
1993	39.700	846	-10,4	14.167	9.821	-23,6	5.940	138	38,0
1994	45.000	4.904	479,6	20.274	5.314	-45,0	5.930	14	-90,0
1995	50.900	25.402	418	6.540	5.074	-4,5	4.986	36	157,0
1996	67.200	23.025	-9,3	6.300	7.412	46,0	5.000	37	3,0
1997	79.500	44.123	91,6	6.600	7.333	-1,0	5.000	16	-57,0
1998	78.200	69.155	56,7	7.350	3.077	-58,0	5.000	18	12,50
1999	160.119(1)	44.195	-36,1	6.500	8.434	174,0	2.000	9	-50,0
2000	163.300 (1)	58.073	31,4	6.200 (1)	5.401	-36,0	1.892 (1)	-	-
2001	144.807 (2)	94.153*	62,1	4.273	2.471	-54,2	-	-	-
2002	102.100	130.364	38,4	4.253	3.371	36,4			
2003	80.950*	132.817	1,88	4.020	2.994	-11,2			

Fuente: (1) Dirección Nacional de Estupeficientes DNE, Oficio octubre 1 de 2001. (2) A mediados de 2001, según declaraciones del director de la Policía Antinarcoóticos, General Gustavo Socha y el comunicado de prensa el día 17 de mayo 17/2001 de DNE. *Dirección Nacional Antinarcoóticos, DIRAN, Policía Nacional. "Resultados Operacionales 2003, del 1 de enero al 31 de diciembre".

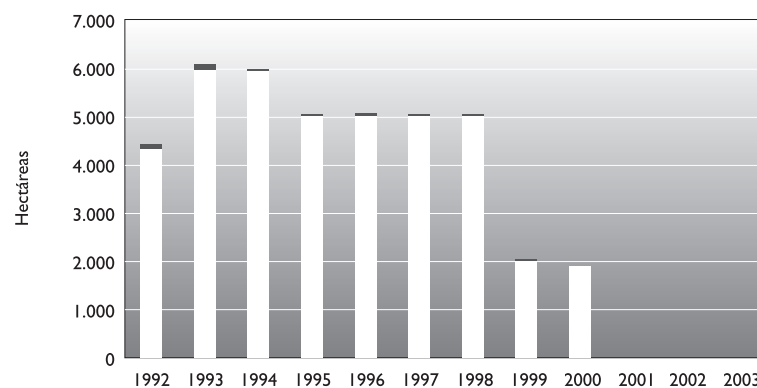
Gráfica 11

Hectáreas cultivos de coca y erradicadas



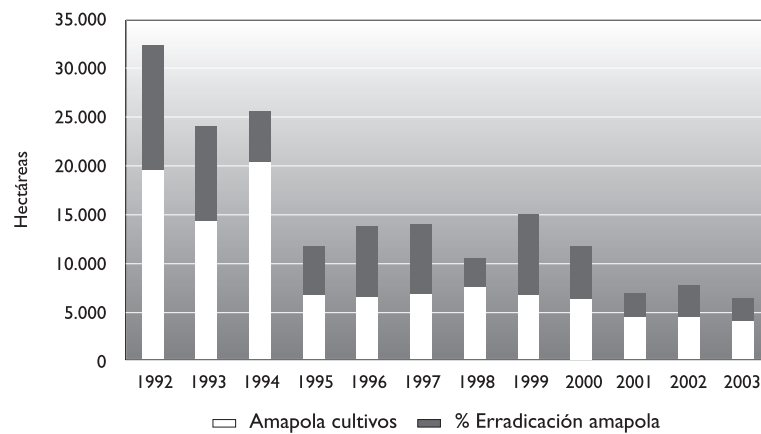
Gráfica 12

Variación de la relación entre el área de marihuana cultivada y la erradicada



Gráfica 13

Variación de la relación entre el área de amapola cultivada y erradicada



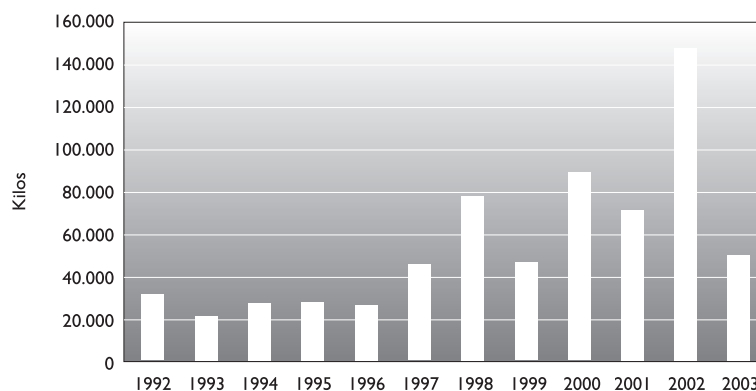
Variación en la cantidad de cocaína incautada en Colombia

Año	Cocaína incautada en kilos	Aumento % de año en año
1992	31.184	-
1993	21.757	-30,2
1994	27.501	26,4
1995	27.995	1,8
1996	26.578	-5,0
1997	45.948	73,0
1998	78.077	41,1
1999	47.003	-39,8
2000	89.856	91,1
2001 (1)	71.300	-20,6
2002 (2)	148.500	108,3
2003 (3)	50.140	-66,2

Fuente: Dirección Nacional de Estupeficientes, "Actividades Antinarcoáticos en Colombia 1990-1999". (1) Dirección Nacional Antinarcoáticos, DIRAN, Policía Nacional, resultados operaciones 2001, del 1 de enero al 3 de octubre". (2) Datos 1 de enero hasta 31 diciembre del 2002 de cocaína, base y bazuco, Dirección Nacional Antinarcoáticos, Policía Nacional. 3: Dirección Nacional Antinarcoáticos, DIRAN, Policía Nacional. "Resultados Operacionales 2003, del 1 de enero al 31 de diciembre".

Gráfica 14

Cantidad de cocaína incautada en Colombia



Cuadro 24

Resultados interdicción en el ámbito nacional

Detalle	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bajas narcotraficantes	3	-	1	-	2	5	0	
Capturas narcotraficantes	6.940	11.243	18.654	21.593	27.278	28.542***	32.845(2)	45.220
Laboratorios destruidos	793	283	317	241	640	1.534***	1.441(2)	406
Pistas destruidas	92	63	53	46	69	52***	10	
Drogas Incautadas								
Cocaína (toneladas)	25,8	50,1	57,5	40,1	86,3	71,3	148.5 (2)	50.1
Morfina (kilogramos)	102	179	90	190	203	0,4	557*	
Heroína (kilogramos)	88	200	341	556	575	832***	256	
Hoja de coca (toneladas)	469,6	143	354,9	265,9	891,9	371,2	368.0(2)	308
Base de coca (toneladas)	21,1	16,9	28,3	17	19,5	16,3***	8,8	
Bazuco (kilogramos)	2.217	20.641	2.739	2.158	2.451	2.307***	1.509	
Marihuana (toneladas)	210,5	121,1	86,1	75,8	81	55	76,8(2)	122
Precursores								
Líquidos (galones)	2.786	2.290	2.611	1.127	1.482	1.528	1.741.445(2)	778.453
Sólidos (kilogramos)	1.827	1.683	1.839	1.624	922.0	2.128.653	1.122.517*	1.551.215
Decomiso								
Armas	678	732	415	584	463	488	364*	219
Munición (varios calibres)	24.799	33.030	20.229	12.637	47.669	30.004	11.097	
Equipos de comunicación	403	130	133	201	207	454	72	
Vehículos	579	777	619	616	873	912	562	457
Embarcaciones	228	162	331	213	498	308	2878	224
Aeronaves	79	59	105	79	98	59	22*	12
Cultivos Asperjados								
Coca (hectáreas)	20.493	45.399	64.641	43.582	60.702	108.796**	122.706*	132.817
Marihuana (hectáreas)	37	28	19	78	130	10***	0	
Amapola (hectáreas)	4.315	9.381	5.214	8.439	10.226	2.471***	3.371*	2.994

Fuente: Comando General Fuerzas Militares y Policía Nacional, 15 de enero de 2001. *Datos consolidados de las Fuerzas Militares de Colombia y Policía Nacional. **De las 108.796 ha, las Fuerzas Militares han destruido 14.643 hectáreas de coca que no son asperjadas. ***Datos de enero- diciembre, Fuerza Pública, Boletín No. 9 de 22 enero 2002. (1) Datos de enero-abril, Fuerza Pública, Boletín No. 10, del 15 de mayo 2002. *Datos hasta 10 de julio de 2002, Dirección Nacional Antinarcóticos, Policía Nacional.. (2) Datos de la Dirección Nacional de Estupefacientes DNE, 1 de enero a 31 de diciembre de 2002. Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI., período de junio 2002- enero 2003, se han asperjado a marzo 32.458 hectáreas. 3: Dirección Nacional Antinarcóticos, DIRAN, Policía Nacional. "Resultados Operacionales 2003, del 1 de enero al 31 de diciembre".

Incautación de precursores químicos

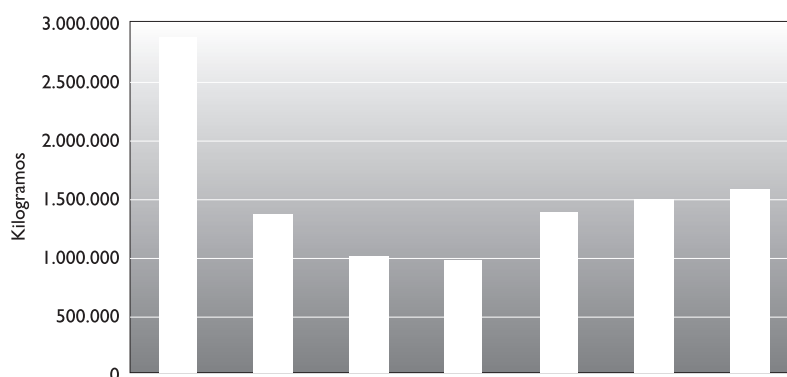
Cuadro 25

Incautaciones de insumos sólidos 1997-2003 (en kilogramos)							
Sustancia	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003**
Bicarbonato de sodio	3.447	9.853	52	4.037	8.538	9.938	10.215
Cal (óxido de calcio)	123.835	136.682	24.707	49.783	155.507	220.909	200.000
Carbón liviano	91.163	58.458	36.711	-	-	91.007	90.000
Carbonato de potasio	-	-	1.602	1.908	30		20
Carbonato de sodio	1.661.132	470.196	529.645	298.010	59.521	1.270	1.300
Cemento	560.299	329.572	142.818	197.686	497.257		200.000
Cloruro de calcio	53.269	63.772	7.371	34.273	56.985	135.314	140.000
Cloruro de potasio	12.600	2.718	2.290	4.766	1.456	34.750	20.000
Cloruro de sodio (sal liviana)	33.897	35.321	27.654	17.046	31.594	35.386	38.230
Hidróxido de potasio	-	-	485	1.425	-	700	200
Permanganato de potasio	111.154	126.400	71.193	70.801	50.186		60.000
Permanganato de sodio	1.300	236	404	-	-		400
Soda cáustica (hidróxido de sodio)	118.354	94.507	71.748	69.100	111.540	120.144	90.000
Sulfato de aluminio	-	50	-	-	-		
Sulfato de sodio	4.500	2.535	5.755	970	1.852	8.667	10.200
Urea	78.907	18.262	62.685	37.995	226.394		30.650
Otros insumos sólidos			18.552	162.171	159.067	821.433	660.000
Total	2.853.857	1.348.562	1.007.218	949.971	1.359.927	1.479.518	1.551.215

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, "Lucha de Colombia Contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999- 2000". *Datos 1 de enero hasta 31 diciembre del 2002. Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE. **Dirección Nacional Antinarcóticos, DIRAN, Policía Nacional. "Resultados Operacionales 2003, del 1 de enero al 31 de diciembre".

Gráfica 15

Variación en la incautación de precursores sólidos



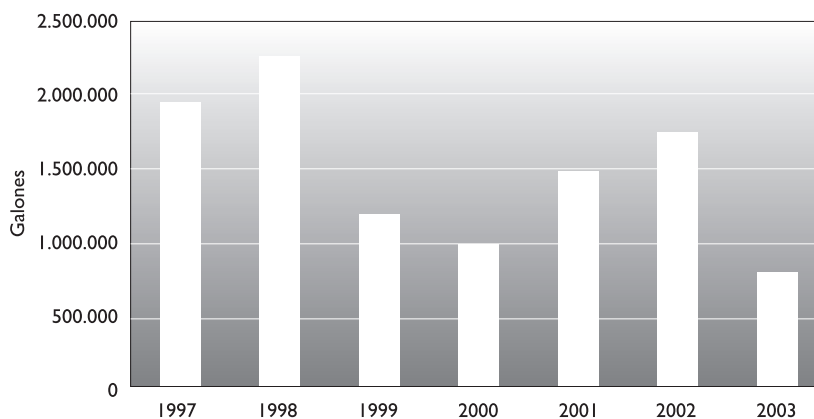
Cuadro 26

Incautaciones de insumos líquidos 1997-2003 (en galones)							
Sustancia	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ACPM	80.845	32.420	8.455	85.931	91.535	192.595	150.000
Acetato de butilo	45.661	7.436	6.270	124	3.458	3.146	2.200
Acetato de etilo	21.289	72.698	25.812	20.120	6.153	4.052	4.100
Acetato de isopropil	-	-	1.680	246	-		300
Acetona	328.752	382.724	440.219	236.214	408.626	476.102	400.000
Acido clorhídrico	111.392	94.785	37.917	16.459	33.523	35.699	41.315
Acido sulfúrico	115.889	370.741	75.807	52.407	63.911	73.506	75.000
Alcohol isopropílico	75.299	84.567	15.683	1.833	4.335	3.603	2.653
Amoníaco	72.747	58.758	32.798	40.733	27.084	108.292	60.300
Anhídrico acético	144	6.838	2.620	73	2.868	276.0	
Butanol	5.981	14.267	200	2.363	10		
Cloroformo	193	37	122	385	0.26	72	
Cloruro de metileno	200	5	110	-	12		
Diacetona alcohol	572	-	-	-	-		
Disolvente alifático N1	104.013	150.813	49.497	30.779	115.143	68.204	
Disolvente alifático N2	55.888	49.419	1.719	1.009	1.485	3.155	
Eter etílico	84.559	41.068	54.421	17.888	14.264	29.068	
Gasolina	318.992	220.894	163.960	273.415	532.008	625.098	
Hexano	15.546	12.440	9.502	1.188	-	4.489	
Isobutanol	-	2.090	-	-	-		
MEC	200.675	270.929	23.356	18.285	2.820		
Metanol	56.835	100.998	71.077	3.727	782	928.0	
Metil isobutil cetona	7.895	12.710	14.540	-	-	551.0	
Petróleo /Kerosene	17.527	22.550	34.257	24.004	42.224		
Thiner	165.309	165.804	58.820	20.649	26.639	49.586	
Tolueno	55.759	83.315	24.566	3.516	5	1.700	
Otros insumos líquidos			29.142	122.174	96.066	61.323	42.585
Total	1.941.962	2.258.306	1.182.550	972.613	1.472.951	1.741.445	778.453

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE. "Lucha de Colombia Contra las Drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-2000". *Datos 1 de enero hasta 31 diciembre del 2002. Dirección Nacional de Estupefacientes DNE. **Dirección Nacional Antinarcóticos, DIRAN, Policía Nacional. "Resultados Operacionales 2003, del 1 de enero al 31 de diciembre".

Gráfica 16

Variación en la incautación de precursores líquidos



Cuadro 27

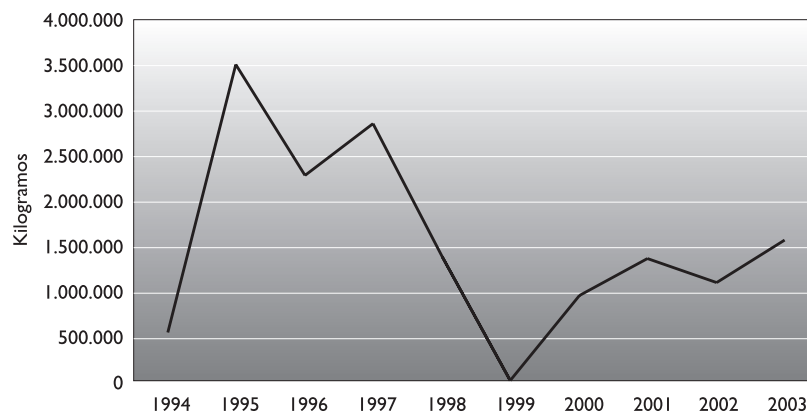
Sustancias incineradas *In situ* 1994-2003

Sustancia	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003**	Total
Sólidos (1)	525.875	3.503.410	2.274.603	2.853.857	1.348.562	988.667	949.971	1.354.326	1.089.527	1.551.215	15.459.013
Líquidos (2)	1.753.314	1.186.697	2.799.414	1.941.962	2.258.306	1.182.550	972.613	1.472.950	613.678	778.453	14.959.937

Fuente: "Cultivos ilícitos, Erradicación e impacto ambiental", DNE, junio de 2000. * Datos de enero-abril, Fuerza Pública, Boletín No. 10 de 15 de mayo 2002 (1) En kilogramos. (2) En galones. **Dirección Nacional Antinarcóticos, DIRAN, Policía Nacional. "Resultados Operacionales 2003, del 1 de enero al 31 de diciembre".

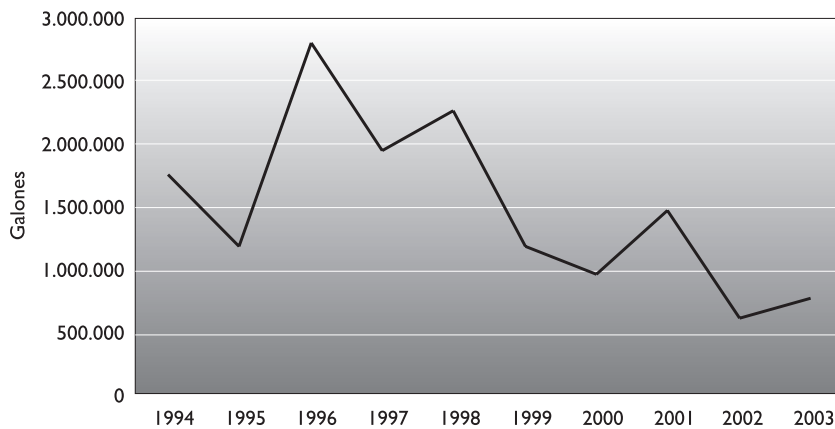
Gráfica 17

Insumos sólidos e incinerados



Gráfica 18

Sustancias líquidas incineradas



Gasto del estado colombiano

Cuadro 28

Gasto del Estado colombiano en la lucha contra la drogas (1995-1999)

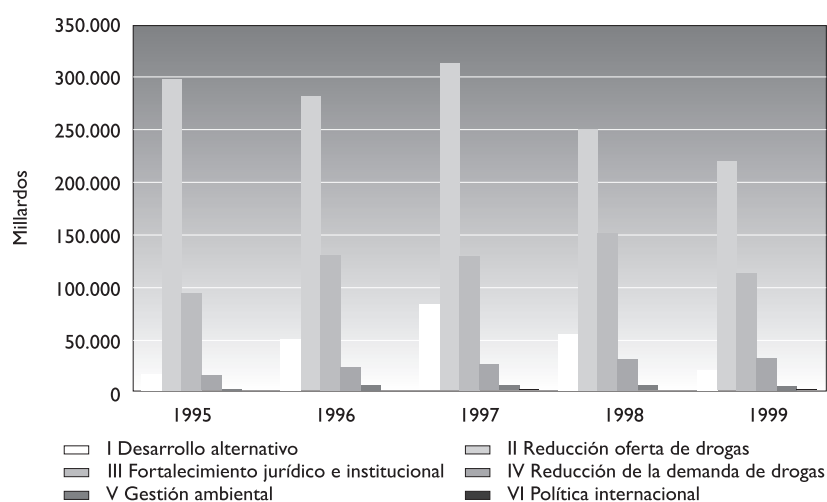
(en millones de pesos constante de 1999)

Objetivo estratégico	1995	1996	1997	1998	1999	Total
I. Desarrollo alternativo	15.878	49.003	82.573	54.088	19.642	221.184
II. Reducción oferta de drogas	297.998	281.457	313.247	250.166	219.376	1.382.243
III. Fortalecimiento jurídico e institucional	93.133	129.899	128.318	150.281	112.030	613.661
IV. Reducción de la demanda de drogas	14.311	22.338	24.535	29.548	31.169	121.901
V. Gestión ambiental	1.011	5.293	4.579	4.846	4.023	19.752
VI. Política internacional	153	169	598	176	347	1.442
Total	422.483	488.160	553.848	489.104	386.588	2.340.182

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, julio de 2001. En los años 2000 hasta 2004 no se encuentra información disponible actualizada.

Gráfica 19

Variación en el gasto del Estado colombiano en la lucha contra las drogas (1995-1999)



Impacto ambiental

Cuadro 29

Estimación superficie de bosques destruidos por los cultivos ilícitos (En hectáreas)							
Año	Coca		Amapola		Marihuana		Total
	Total cultivo	Superficie(1) deforestada	Total cultivo	Superficie(1) deforestada	Total cultivo	Superficie(1) deforestada	superficie(1) deforestada
1992	37.100	148.400	19.472	48.680	4.297	6.446	203.525
1993	39.700	158.800	14.167	35.418	5.940	8.910	203.128
1994	45.000	180.000	20.274	50.685	5.930	8.895	239.580
1995	50.900	203.600	6.540	16.350	4.986	7.479	227.429
1996	67.200	268.800	6.300	15.750	5.000	7.500	292.050
1997	79.500	318.000	6.600	16.500	5.000	7.500	342.000
1998	78.200	312.800	7.350	18.375	5.000	7.500	338.675
1999	160.119	640.476	6.500	16.250	2.000	3.000	659.726
2000	163.300	653.200	6.200 (1)	15.500	1.892 (1)	2.838	671.538
2001	144.807	579.228	4.273	10.682	1.892	2.838	592.698
2002	102.100	408.4009	4.253	10.632	-	-	419.032
2003	80.950*	323.800	4.020	10.050			333.850

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, "Lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-2000". (1) Estimación por el Grupo de Trabajo de la auditoría, Contraloría General de la República. Se calcula que por cada hectárea de cultivo de coca, amapola y marihuana (ver tabla cultivos lícitos en Colombia 1991 - 2001), se deforestan 4, 2,5 y 1,5 hectáreas respectivamente. No se tienen en cuenta las áreas que pasan de un año a otro. Valga anotar que la cifra en cada año acumulada de los años anteriores en un porcentaje que aún no se ha determinado. De tal forma que estas cifras indican apenas un orden de magnitud global. El total deforestado en los últimos 12 años es de 1,6 millones de hectáreas. En la actualidad en 17 de los 50 Parque Nacionales Naturales del País hay presencia de cultivos ilícitos y en los Territorios Indígenas se cultivan 7.739 hectáreas de Coca. *Dirección Nacional Antinarcóticos, DIRAN, Policía Nacional. "Resultados Operacionales 2003, del 1 de enero al 31 de diciembre".

Gráfica 20

Superficie de bosques destruida por los cultivos ilícitos

