

FRANCISCO E. THOUMI

El imperio de la droga

Narcotráfico, economía
y sociedad en Los Andes



 Planeta

Francisco E. Thoumi

Economista de la Universidad de los Andes, Ph.D. de la Universidad de Minnesota. Miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Ha sido jefe de sección en el Departamento Nacional de Planeación, economista del Banco Mundial, jefe de sección del Banco Interamericano de Desarrollo, profesor titular de economía en California State University (Chico), director y profesor titular en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, *fellow* del Woodrow Wilson International Center for Scholars y coordinador de investigaciones en el Programa de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Crimen, en Viena. Actualmente es investigador visitante en el Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la Universidad Internacional de la Florida (FIU).

Autor de *Las drogas: una guerra fallida. Visiones críticas*, con A. Camacho y A. López, Bogotá, Tercer Mundo Editores-IEPRI (UN), 1999; *Economía política y narcotráfico*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994 (versión en inglés: *Political Economy and Illegal Drugs in Colombia*, Lynne Rienner, 1995); *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*, con Merilee Grindle, Facultad

Continúa en la siguiente solapa

En este libro se analiza el desarrollo de la industria de las drogas ilegales y de las políticas contra las drogas en Colombia, Perú y Bolivia, así como sus efectos sobre los tres países. Igualmente, se expone una teoría de las ventajas competitivas en drogas ilegales, utilizada para explicar la concentración del narcotráfico en Colombia y el fomento de los cultivos ilegales en los países andinos, teoría que identifica elementos estructurales de las sociedades andinas como causas primarias del auge de la industria ilegal. La pobreza, la desigualdad, las crisis económicas y la corrupción se señalan, entre otros, como factores que desencadenan esta industria, pero no como sus causas principales.

En la obra se destacan las diferencias en los enfoques hacia el problema de las drogas ilegales en los Estados Unidos y en los países andinos, las cuales dificultan el diálogo sobre las políticas contra las drogas. El estudio de tales políticas, tanto en los Estados Unidos como en los países andinos, muestra que éstas atacan las causas detonantes pero no las primarias, por lo que no se alcanzan las metas propuestas por sus artífices.

Este libro contribuye a comprender mejor el complejo fenómeno de la producción, tráfico y consumo de drogas psicoactivas ilegales, al igual que a facilitar el diálogo entre los proponentes de las políticas fallidas actuales y sus críticos.

“Un notable trabajo sobre drogas ilegales en Los Andes.”
Frances Cairncross, *The Economist*

ISBN 958-42-0383-5



9 789584 203830

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	13
PREFACIO	15
PRESENTACIÓN	19
Notas	29
Primera parte: Historia y estructura de la industria de las drogas ilícitas	31
CAPÍTULO UNO: DESARROLLO, PERCEPCIONES Y ACTITUDES RELACIONADAS CON LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILEGALES EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EN LOS PAÍSES ANDINOS	33
Introducción	33
Actitudes, perspectivas y modelos estadounidenses	36
Actitudes, perspectivas y modelos de los países andinos	46
A manera de conclusión	62
Notas	65
CAPÍTULO DOS: LA SOCIOECONOMÍA DE LA PRODUCCIÓN DE DROGAS ILEGALES	71
Introducción	71
La ventaja competitiva en drogas ilegales	78
La economía de las actividades ilegales	81
Valores morales y restricciones al comportamiento	85
El modelo modificado	87
Aplicaciones del modelo: el índice de delincuencia económica en una sociedad y la efectividad de las políticas contra el delito	94
El modelo y la causalidad de las drogas ilegales en Los Andes	99
Notas	103

CAPÍTULO TRES: DESARROLLO Y ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA ILEGAL	
EN LOS ANDES	107
Introducción	107
La industria ilegal en Colombia	108
La industria en Bolivia	138
La industria peruana	154
Notas	169
Segunda parte: Los efectos de la industria andina de las drogas ilegales ...	175
CAPÍTULO CUATRO: EL TAMAÑO DE LA INDUSTRIA ILEGAL	
Problemas generales de la medición	177
Los cálculos colombianos	182
Los cálculos bolivianos	188
Los cálculos peruanos	191
Notas	195
CAPÍTULO CINCO: EFECTOS SOCIALES, POLÍTICOS Y AMBIENTALES DE LA	
INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILEGALES: CONSIDERACIONES GENERALES	
Introducción	197
Efectos primordialmente económicos	198
Efectos sobre el medio ambiente	205
Efectos primordialmente sociales y políticos	207
Notas	219
CAPÍTULO SEIS: LOS EFECTOS DE LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILEGALES	
EN COLOMBIA	
Efectos primordialmente económicos	223
Las drogas ilegales y el medio ambiente	237
Efectos primordialmente sociales y políticos	241
Notas	267
CAPÍTULO SIETE: LOS EFECTOS DE LA INDUSTRIA ILEGAL EN BOLIVIA Y EN PERÚ	
Efectos primordialmente económicos	273
Efectos sobre el medio ambiente	287
Notas	305
Tercera parte: Vulnerabilidad de los países ante las drogas ilegales	307
CAPÍTULO OCHO: DROGAS ILEGALES, VIOLENCIA Y DIFERENCIAS SOCIALES	
Introducción	309
Mestizaje, fortaleza comunitaria e individualismo en los tres países ...	311
El papel del gobierno central, los partidos políticos y el Ejército	316
Urbanización y diferencias en la migración	323
Violencia en Colombia y comparación con la violencia rural	324
Una comparación entre regiones de cultivo de coca	336
Notas	343

Cuarta parte: Políticas contra las drogas 347

CAPÍTULO NUEVE: RESUMEN DE LA TEMÁTICA Y PROBLEMAS

DE LAS POLÍTICAS CONTRA LAS DROGAS 349

 Introducción 349

 Por qué es difícil debatir sobre las políticas contra las drogas,
 y por qué se dificulta su evaluación 352

 Una breve revisión de las políticas contra la droga en América Latina 362

 ¿Pueden funcionar las políticas? 377

 Notas 381

CAPÍTULO DIEZ: ESTUDIOS DE CASO Y RAZONES PARA EL PESIMISMO 385

 Introducción 385

 Dos políticas en los países andinos 386

 La experiencia boliviana 393

 El programa especial de cooperación (PEC) en Colombia 408

 Conclusiones 420

 Políticas externas a la región 422

 ¿Se deben legalizar las drogas? 434

 Notas 443

BIBLIOGRAFÍA 449

1980. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1981. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1982. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1983. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1984. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1985. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1986. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1987. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1988. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1989. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1990. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1991. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1992. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1993. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1994. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1995. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1996. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1997. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1998. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

1999. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

2000. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Colombia contra el Estado de Colombia.

la cual las fuerzas externas son responsables de la estructura de la injusta sociedad boliviana.

En conclusión, no hay duda de que el desarrollo alternativo desempeña un importante papel político. La pregunta es si tiene sentido en términos económicos, y la respuesta del economista es un simple no.

EL PROGRAMA ESPECIAL DE COOPERACIÓN (PEC) EN COLOMBIA

INTRODUCCIÓN

Como se elaboró en el Capítulo VI, hacia finales de la década de los ochenta, el «Cartel» de Medellín, bajo el liderazgo de Pablo Escobar, declaró una guerra total contra el gobierno colombiano, durante la cual perdieron la vida muchos jueces, policías, fiscales, periodistas, políticos y ciudadanos comunes. El evento más dramático de esta campaña terrorista fue el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán, el 18 de agosto de 1989. Hasta mediados de los años ochenta, la mayoría de los colombianos percibía principalmente los efectos económicos positivos de la industria ilegal y desestimaba los negativos. Los extranjeros tenían un punto de vista similar sobre lo que estaba ocurriendo en Colombia. La guerra del «Cartel» de Medellín contra el gobierno colombiano produjo un cambio tanto en las percepciones internacionales como en las nacionales respecto al efecto de la industria de las drogas ilegales sobre el país, que cada vez se veía más no sólo como beneficiario de un auge de las exportaciones ilícitas, sino también como víctima de la industria ilegal.

El gobierno colombiano se sentía abrumado con el «problema de la droga» que no podía resolver por sí solo, y buscó los medios para hacer que la comunidad internacional admitiera su naturaleza global²⁶, así como la necesidad de una solución total. Inmediatamente después del asesinato de Galán, el presidente Barco buscó la ayuda financiera como expresión del apoyo y responsabilidad internacional compartida en la lucha contra las drogas. Los donantes externos también habían sido sacudidos por la violencia política impuesta por los narcotraficantes sobre la nación colombiana y estaban dispuestos a cooperar. El gobierno procedió entonces a elaborar el Programa Especial de Cooperación (PEC), financiado con asistencia bilateral y multilateral para ayudar a Colombia en su lucha contra las drogas.

En esta sección se resumen los resultados de una evaluación no publicada del PEC, llevada a cabo en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes²⁷, cinco años después. El PEC involucraba a varias entidades gubernamentales colombianas, así como a agencias extranjeras. Los principales actores en el gobierno colombiano eran la División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI), del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Consejería de Asuntos Internacionales de la Presidencia. Los actores internacionales eran las embajadas de los países donantes y las agencias de asistencia PNUD y UNDCP. La evaluación se basaba en los archivos de la DECTI, entrevistas con profesionales colombianos que participaron en la creación e implementación del PEC, miembros de la comunidad donante extranjera involucrada y un cuestionario enviado a todas las organizaciones que implementaban el proyecto.

CARACTERÍSTICAS DEL PEC, SUS PROYECTOS Y SU FINANCIACIÓN

El primer reto del equipo de investigación fue identificar los proyectos del PEC. Hacia finales de 1984, cuando se suponía que muchos de sus programas estarían ya terminados o en proceso de implementación, la memoria institucional sobre el PEC era borrosa, y en casi todos los casos, inexistente. La Consejería presidencial y la DECTI, las dos agencias gubernamentales vigilantes, no estaban de acuerdo en cuanto a cuáles proyectos estaban en realidad incorporados al PEC. Además, cada oficina tenía su propio sistema de archivo, los códigos de identificación de los proyectos no coincidían, y la memoria institucional se había perdido a causa de un cambio de personal²⁸. Entre los agentes extranjeros, sólo las embajadas de Francia e Italia y la GTZ alemana sabían de la existencia del PEC. Las embajadas del Reino Unido, Japón, Holanda, Bélgica y Alemania, junto con la agencia de USAID, no tenían memoria alguna del programa.

La falta de coordinación del PEC era flagrante. Las funciones de la Consejería y la DECTI no se habían definido con claridad, y ambas se encontraban en competencia y, por lo tanto, cooperaban de manera inadecuada. En cierto momento, el funcionario contratado por la Consejería para trabajar en el PEC (con su presupuesto) ya estaba claramente dedicado a otras labores. Los actores internacionales tampoco coordinaban sus esfuerzos. No había un comité o una agencia que con-

trolara y cada donante tendía a seguir su propio camino. No había discusión ni acuerdo sobre los parámetros de las políticas de financiación de los proyectos, ni sobre los problemas relacionados con las drogas.

El equipo de investigación reunió una lista de 112 proyectos PEC para los cuales el gobierno colombiano había solicitado financiación externa. El tipo y el porcentaje de los fondos solicitados era el siguiente: 13 proyectos para promover las exportaciones (8%), 50 para desarrollo industrial y agroindustrial (37%), 10 de sustitución de cultivos (15%), 14 como parte del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) (28%)²⁹, 2 de desarrollo rural (3%), 8 destinados a mejorar el sistema de justicia (6%), 1 para financiar un programa de libertad de prensa (2%), 9 para programas de desarrollo de la juventud (1%) y 5 destinados a mejorar la imagen de Colombia en el extranjero (0,1%).

La lista de proyectos PEC cubre un amplio espectro y constituye una extraña mezcla de temas relacionados con las drogas y otros bastante ajenos a este campo. Los proyectos destinados al fortalecimiento de la justicia fueron diseñados con el fin de mejorar la capacidad del gobierno para aplicar medidas punitivas a los narcotraficantes. Los de sustitución de cultivos, desarrollo rural y del PNR se concentraban en las áreas de cultivo y también estaban relacionados con las drogas ilegales. Los programas relacionados con la juventud tenían el objetivo de limitar el consumo de drogas en el país. Sin embargo, la mayoría de los proyectos de comercio internacional, de industria y de agroindustria estaban remotamente relacionados con las drogas. Tal vez lo que se puede anotar respecto de ellos es que el creciente desarrollo y las oportunidades laborales pueden tener efectos indirectos sobre los estímulos para que la gente se involucre en actividades relacionadas con las drogas ilegales. Los esfuerzos por mejorar la imagen de Colombia se justificaban como manera de hacer que el mundo se diera cuenta de la magnitud de los sacrificios del país en la guerra contra las drogas y para aumentar la ayuda extranjera. Sin embargo, algunos de los usos que se dieron a estos fondos fueron altamente cuestionables³⁰.

No se pudo determinar con precisión la cantidad de fondos comprometidos en el PEC por parte de la comunidad internacional. La Consejería de la Presidencia y un cálculo preliminar de la DECTI produjeron cifras similares (US\$ 319,3 millones y US\$314,3, millones respectivamente), pero la distribución entre los donantes variaba. Las cifras de la Consejería incluían datos de varios países europeos, y Australia contribuyó

por me
DECTI.

que no f

Un c

vada: US

Unidos

burgo, U

millones

en respu

especial

taron US

y Canada

ble deter

te se pue

Tambl

los paíse

bia. Ésto

estadoun

enfrenta

tes en Co

Franc

ba en de

cialment

creía qu

eran den

ceses cre

dianter si

se ha cen

para estir

y natural

da de pro

A causa d

cia parec

El Re

algunas

Colombi

país. La

del petró

por medio de UNDCP. Estas sumas no se incluían en los cálculos de DECTI. A la inversa, DECTI incluía una contribución del Reino Unido que no formaba parte de la lista de la Consejería.

Un cálculo posterior de la DECTI arrojó una cifra un tanto más elevada: US\$346,6 millones, distribuidos de la siguiente manera: Estados Unidos, US\$200 millones; Unión Europea, US\$75,6 millones; Luxemburgo, US\$20 millones; Alemania, US\$15 millones, y UNDCP, US\$36 millones. Parecería que estos compromisos se establecieron rápidamente, en respuesta a los ataques narcoterroristas, y luego fueron cortados, en especial después de 1991. DECTI calculó que los Estados Unidos recortaron US\$80 millones, Italia US\$20 millones, Holanda US\$10 millones y Canadá US\$5 millones (contribuidos mediante UNDCP). No fue posible determinar las razones por las cuales hubo estos recortes, y solamente se puede especular al respecto.

También debe señalarse que hubo considerables desacuerdos entre los países donantes sobre las maneras apropiadas para ayudar a Colombia. Éstos se basaban en diferencias entre la actitud de los europeos y los estadounidenses hacia el «problema de la droga» y las políticas para enfrentarlo, por un lado, y diferencias sobre los intereses de los donantes en Colombia y en el tamaño de los donantes, por otro.

Francia apoyaba los esfuerzos de Colombia en esta lucha, pero estaba en desacuerdo sobre la eficacia de varias políticas antidrogas. Especialmente, no contribuyó a programas de desarrollo alternativo porque creía que no serían exitosos, que corrían el riesgo de politizarse y que eran demasiado amplios y de difícil implementación. Más aún, los franceses creían que estos programas no deberían ponerse en práctica mediante sistemas de ayuda bilateral. Su paquete de cooperación técnica se ha centrado en maneras de hacer cumplir la ley y programas de becas para estimular la investigación aplicada, especialmente en ciencias básicas y naturales. Detrás de estos programas también hay una meta reconocida de promover el conocimiento y comprensión de la cultura francesa. A causa de estos factores, varios de los proyectos financiados por Francia parecen tener poco contenido en el ámbito de las drogas.

El Reino Unido también era escéptico con respecto a la eficacia de algunas de las políticas antidrogas, pero sus intereses económicos en Colombia eran grandes y ejercían influencia sobre sus políticas hacia el país. La British Petroleum (BP) era una de las mayores inversionistas del petróleo en Colombia. Sus intereses estaban ubicados en áreas con-

troladas por la guerrilla, y permanentemente sus oleoductos eran víctimas de ataques terroristas. No hay duda de que tenían el propósito de colaborar con el esfuerzo del gobierno colombiano en la lucha contra las drogas, pero consideraban que los proyectos de desarrollo alternativo se basaban en análisis económicos errados, y que la influencia de los Estados Unidos en el PEC era demasiado fuerte para su gusto. Los ingleses han patrocinado algunos proyectos fuera del PEC, para fortalecer la administración y contribuir al desarrollo rural y mineral en áreas donde la BP posee grandes inversiones.

La contribución alemana al PEC se canalizó por medio de la GTZ. Como ya se anotó, la embajada alemana no tenía conocimiento del PEC, pero la GTZ fue un contribuyente principal y siguió muy de cerca el desarrollo del PEC. La GTZ patrocinó siete proyectos PEC relacionados con drogas ilegales, que incluía desarrollo alternativo, mejoramiento de la justicia y de la Policía y drogadicción. Sin embargo, en 1995 sólo se habían iniciado cuatro proyectos, y los tres restantes estaban en proceso. La cooperación alemana hace hincapié en asuntos sociales, intentos por resolver algunos de ellos y no exige condicionalidad de las políticas.

La Unión Europea contribuyó con fondos para PEC a través de UNDCP y concedió a Colombia preferencias arancelarias, generalmente reservadas a los países menos desarrollados, por un lapso de diez años. Dichas preferencias complementaban la «Iniciativa de las Américas» de los Estados Unidos, y fueron conocidas como «Comercio PEC», logro que fue motivo de orgullo entre los funcionarios colombianos. El impacto de estas preferencias en la lucha contra las drogas no fue cuestionado, aunque un mínimo análisis económico superficial sugiere que probablemente es insignificante.

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) había abandonado Colombia en la década de los setenta a petición del entonces presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), quien consideraba que la participación de USAID en los asuntos nacionales de Colombia no se justificaba. Esta expresión de independencia de los Estados Unidos se hizo posible, en parte, gracias al auge del café, seguido posteriormente por el de la marihuana. En efecto, durante la administración López Michelsen, por primera vez en veinte años, Colombia disfrutó de una holgada provisión de divisas. El programa PEC ofreció una oportunidad para el regreso de USAID para financiar varios de los más importantes programas de desarrollo alternativo de PEC.

Bajo la preferencia nos a PEC. Fuerzas Armadas el sistema de llar la Constitución habían causado medio ambiente Colombia, el c (1990). Entre desarrollo a Los Estados preguntarse dad total de entrevistado algunos fondos ciones de lo

Cuando momento, e peración técnica negociaciones ron en 1991, proceso de ca legislación se destinaran p octubre de 1 trado en edu bución de es millones, por

Otros pa En 1989, Aus gramas de int sado su ánimo que el de las o hizo, bajo el P a un program

Bajo la «Iniciativa de las Américas», los Estados Unidos concedieron preferencias comerciales a Colombia, y apoyaron varios programas ajenos a PEC. Entre ellos se incluían planes para ayudar a la Policía y las Fuerzas Armadas colombianas en la lucha contra las drogas; fortalecer el sistema de administración de justicia; modernizar la Fiscalía; desarrollar la Consejería para Medellín, ciudad donde los narcotraficantes habían causado los mayores daños, y programas para la protección del medio ambiente y para apoyar el de liberalización económica de Colombia, el cual se había iniciado durante la administración Barco (1986-1990). Entre los programas patrocinados dentro del PEC se incluyen desarrollo alternativo, industrial y rural y fortalecimiento de la justicia. Los Estados Unidos han sido el mayor contribuyente del PEC, pero cabe preguntarse si su propia creación ha tenido un impacto sobre la cantidad total de la ayuda estadounidense a Colombia. La mayoría de los entrevistados sugiere que PEC fue un instrumento útil para canalizar algunos fondos, pero que no influyó sobre la totalidad de las contribuciones de los Estados Unidos.

Cuando se constituyó el PEC, Italia aportó US\$50 millones. En ese momento, en dicho país se estaban cuestionando sus programas de cooperación técnica, lo cual condujo a una demora en su patrocinio. Las negociaciones entre Italia y Colombia sobre el PEC solamente se iniciaron en 1991, pero fueron suspendidas porque el país europeo estaba en proceso de cambiar sus leyes relacionadas con asistencia técnica. La nueva legislación se aprobó en 1993, y requería que los fondos italianos se destinaran principalmente a proyectos del sector social. Finalmente, en octubre de 1993, Italia inició un programa de cooperación técnica centrado en educación, salud y desarrollo agrícola. Sin embargo, la contribución de este país al PEC ha sido pequeña, pues se ha limitado a US\$2 millones, por medio de UNDCP.

Otros países también hicieron pequeñas contribuciones al PEC. En 1989, Australia fue una de las naciones interesadas en promover programas de integración en la cuenca del Pacífico. Colombia había expresado su ánimo de unirse a estos programas, y Australia quería demostrar que el de las drogas era un asunto en el que deseaba intervenir. En 1990 hizo, bajo el PEC, una pequeña contribución (alrededor de US\$100.000) a un programa de prevención de consumo en Colombia.

RESULTADOS

Para 1995, solamente 33 de 112 proyectos (29%) habían sido terminados o se hallaban en proceso. Otros 17 (15%) estaban en estudio y 62 (56%) no habían superado la etapa de formulación o habían sido descartados.

Entre los proyectos terminados o en proceso, doce estaban relacionados con asuntos de comercio internacional o desarrollo industrial. El proyecto para promover la producción de seda natural tocaba directamente con las drogas ilícitas, pues se trataba de desarrollar la industria del gusano de seda en las regiones de cultivos ilícitos del Departamento del Cauca. El resto sólo tenía una conexión indirecta. Incluía, entre otros, un programa de modernización del Instituto Colombiano de Comercio Internacional para agilizar los procesos de exportación, programas para desarrollo, adaptación e innovación tecnológica en varias industrias, ayuda técnica para mejorar la calidad de las manzanas colombianas y para controlar enfermedades. También programas para optimizar y facilitar las exportaciones, especialmente en relación con productos de plástico, caucho y cuero.

Algunos de los programas implementados eran similares a intentos del pasado que aparentemente habían fracasado. Por ejemplo, la industria colombiana del cuero que durante muchos años mostró problemas de calidad. Más aún, la financiación estatal para estos proyectos es altamente cuestionable, pues la gran mayoría de los posibles beneficios acaba en manos del sector privado. Se podría afirmar que el cuero es un producto de la industria agropecuaria en zonas de cultivo de coca, pero, por una parte, es muy baja la posibilidad de sustituir plantaciones de coca por ganadería y, por otra, el aumento del valor total de una cabeza de res, generado por mejor calidad del cuero, es más bien pequeño.

Existieron cinco programas de sustitución de cultivos y tres más relacionados con el PNR en las zonas de cultivo de coca. También un proyecto que apoyaba el Departamento de Medicina Legal. Estas actividades se relacionaban con producción de drogas ilegales o con narcoterrorismo. Otros nueve proyectos tenían que ver con drogadicción y bandas juveniles. En consecuencia, también se relacionaban con las drogas ilícitas.

Finalmente, había tres proyectos que promovían la imagen de Colombia en el extranjero, los cuales incluían la definición de una política

al respecto
internacio
ble que es
esfuerzo a

En 199
cultivos y
Otros plan
ternaciona
desarrollo
podrían te
de drogas.
apoyo técn
tos de desa
en contra o

De los 6
en cuenta,
bién había
Es probabl
ciación del
sustentació
las drogas.

ESTUDIOS D

El equip
dos en el m
de la dispo
de los proy

Proyectos de

El prim
1985, y se ll
el desarroll
minación e
ternativo. I
(Plante) se
ponsabilida
parte de la

al respecto, un fondo de apoyo para la presencia colombiana en eventos internacionales y la coordinación de PEC. Como se anotó, es cuestionable que este tipo de proyecto pueda ser considerado como parte de un esfuerzo antidrogas.

En 1995 se estaban estudiando cinco proyectos de sustitución de cultivos y tres de apoyo a la justicia, relacionados con asuntos de drogas. Otros planes en consideración pertenecían al campo del comercio internacional y del desarrollo industrial, algunos de los cuales, como el desarrollo del coco en la zona de Urabá, del caucho y apoyo a la pesca, podrían tener impacto en áreas de cultivos ilegales o de contrabando de drogas. Otros, como el destinado a la creación de un instituto de apoyo técnico a la industria de la soldadura, podrían ser buenos proyectos de desarrollo, pero difícilmente cabría relacionarlos con actividades en contra de las drogas.

De los 62 proyectos, 42 habían sido rechazados o no fueron tomados en cuenta, y pertenecían al ámbito del comercio y de la industria. También había 15 de sustitución de cultivos, PNR, desarrollo rural y justicia. Es probable que una de las razones para explicar los recortes de financiación del PEC haya sido la inclusión de muchos proyectos de difícil sustentación como parte de un esfuerzo por enfrentar el problema de las drogas.

ESTUDIOS DE CASO

El equipo estudió en detalle algunos de los proyectos implementados en el marco del PEC. La elección de los casos se determinó a partir de la disponibilidad de datos, que afortunadamente existían en el caso de los proyectos más relevantes.

Proyectos de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo

El primer intento por sustituir cultivos ilícitos en Colombia data de 1985, y se llevó a cabo en el sur del Departamento de Cauca. Siguiendo el desarrollo de este tipo de proyectos en el resto del mundo, su denominación evolucionó desde sustitución de cultivos hacia desarrollo alternativo. El instituto gubernamental para el desarrollo alternativo (Plante) se estableció a finales de 1992 con el objetivo de asumir la responsabilidad del desarrollo alternativo en Colombia. El Plante forma parte de la Presidencia y está relacionado con el PNR.