

## LA HORA DE LA RECTIFICACION EN LA GUERRA ANTIDROGAS - RECONOCER EL FRACASO ES EL PRIMER PASO -<sup>1</sup>

**POR: CAMILO GONZALEZ POSSO – INDEPAZ –**

En octubre de 2006 visitó Colombia una delegación de altísimo nivel del gobierno de los Estados Unidos, encabezada por el Señor Nicolas Burns Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, con la misión de afianzar la alianza con la administración Uribe en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Al final de las reuniones de evaluación se anunciaron compromisos para mantener la ayuda que sumó US\$ 4.729 millones de dólares entre 2000 y 2006. La fase II del Plan Colombia se proyecta hasta el 2010 con cifras anuales de cerca de US\$ 700 millones en 2007 y 2008 y posibilidad de descenso gradual para el final de la década.

Esa visita coincidió con la realización de varios eventos académicos dirigidos a escuchar a expertos, políticos y voceros de las comunidades de zonas cocaleras. En este periodo de definiciones sería importante que la comisión binacional conformada escuchara esa otra opinión que no estuvo en la agenda de conversaciones de la Misión Burns.

El Subdirector de la Dirección Nacional de Estupefacientes – DNE- manifestó en el Foro sobre la guerra antidrogas convocado por la Revista Semana, Esquina Regional e INDEPAZ, el pasado 19 de octubre, que *“todas las agencias están en un proceso de evaluación de la política que conducirá a serios replanteamientos”*. No entró en detalles sobre el sentido de los cambios pero informó que los estudios realizados por el observatorio a su cargo diagnosticaban el agotamiento de las estrategias orientadas a las partes más visibles de la cadena de ese negocio, los cultivos de coca y el consumo, pero que descuidaban las más lucrativas y encubiertas.

Es probable que algunas de esas ideas estén en las mesas de evaluación y rendición de cuentas en el Congreso de EE.UU y que el resultado sea un llamado de atención para duplicar esfuerzos en la interdicción de envíos de cocaína, comercio de precursores, destrucción de laboratorios y captura con extradición de narcotraficantes y narcoterroristas.

Pero el replanteamiento, a juzgar por los documentos oficiales, no parece cambiar la concepción de combate a los productores y su viraje hacia la lucha antiterrorista. Sólo se anuncian ajustes pequeños para intentar recobrar la credibilidad de la opinión ilustrada de los estados Unidos que ve signos de agotamiento en los planes puestos en marcha desde hace 6 años. En este contexto los estrategas más conservadores piden más resultados en interdicción pero también insisten en darle prioridad a las fumigaciones y la persecución a los cultivadores con una racionalidad que se pretende coherente con la lucha antiterrorista aunque resulte un fracaso en su objetivo declarado de combate al narcotráfico a partir de golpear la oferta de cocaína.

---

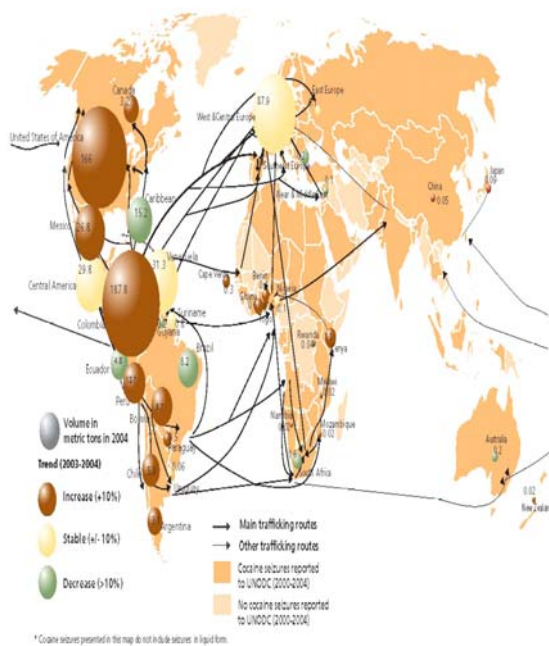
<sup>1</sup> Propuestas presentadas en el Foro Semana, Esquina Regional e INDEPAZ, octubre 19 de 2006 y en el Foro Internacional sobre Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo, Capitolio Nacional, octubre 26 de 2006

El comentario del Vicepresidente Francisco Santos al informe del DNE sobre el aumento de la producción de cocaína en el 2006, es muy sintomático de obstinación del gobierno en la focalización de la guerra en los cultivos ilícitos con la erradicación forzada. Por un lado se ve obligado a reconocer las debilidades puestas en evidencia en la continuidad de las exportaciones y el subregistro identificado por la investigación de la Policía Nacional, al señalar: *“Lo más importante es que nos muestra una realidad. Algo estaba pasando porque ante semejante esfuerzo de la política antidrogas del Gobierno con incautaciones, erradicación, etc., los precios en el exterior continuaban estables”*. (Entrevista Cambio, octubre 2006).

En lugar de las 640 toneladas métricas™ reconocidas por el informe de la agencia de las naciones unidas contra las drogas y el crimen, el estudio cuantifica 776 TM para el 2005. Y esto conduce a explicar la estabilidad de precios como resultado de aumento de productividad, que llega hasta 6.6 cosechas al año en algunas regiones, y de la continuidad y reconfiguración de rutas hacia Estados Unidos, Europa y Asia (ver mapa).

### Mapa 1. Rutas tráfico de drogas

Map 11: Cocaine\* seizures 2002 - 2004: extent and trends (countries reporting seizures of more than 0.01 mt (10kg.))



Pero la conclusión del Gobierno es que hay que redoblar los esfuerzos en la misma política: *“La verdad, creo que sí había droga guardada, pero aparte de esto nos planteamos más bien un nuevo reto: dirigir nuestra lucha a las zonas de producción. Debemos ilustrarnos más en lo que se refiere a los cultivos y conocer las nuevas variedades de plantas que están dando mejores rendimientos”*.

En diversos análisis hemos señalado que los resultados del Plan Colombia y la guerra antidrogas son lo contrario de los objetivos declarados ante la

ciudadanía estadounidense y en Colombia<sup>2</sup>. Pero en particular llama la atención que no le haya hecho mella a la rentabilidad del narcotráfico ni al flujo de fondos de la guerrilla y de los paramilitares.

La coyuntura de elaboración del Plan Colombia II, o del llamado “proyecto sucesor”, nos lleva a llamar la atención en varias propuestas de reorientación de la política antidrogas que, a título de ejemplo, podrían incluir:

1. Cambiar la política de fumigaciones y erradicación forzada por otra que incluya desarrollo alternativo rural regional, sustitución voluntaria, compra de cosechas para la industria nacional de la coca y pago por no cosecha.
2. Pasar del enfoque de asfixia a la oferta y disuasión del consumo buscando incremento de precios al consumidor final, a una política de dumping por precios bajos, utilizando decomisos para entrega gratuita y medicada a adictos en Estados Unidos y Europa. Esto supone duplicar los decomisos de cocaína.
3. Focalización de la represión en el lavado de activos, tanto en el sector financiero como en el mercado de inmuebles. Extinción de dominio de 4 millones de hectáreas que han pasado a manos de narcos y narcoparas en la última década. Reforma agraria y rural integral.
4. Negociación de rutas, entrega de circuitos financieros, cultivos y redes de narcotráfico como parte de la desmovilización y desmantelamiento de los paramilitares y definición de beneficios penales para sometimiento a la justicia de narcos que no estén cobijados por la ley 975/2005.
5. Suspensión de políticas públicas perversas que empobrecen al campesinado y por esa vía promueven o toleran de hecho el negocio ilícito y la economía de los cultivos dedicados al negocio de la droga.

## **DESARROLLO ALTERNATIVO Y ALIANZA SOCIAL CON LA ECONOMIA CAMPESINA**

Los programas de erradicación voluntaria se han experimentado a pequeña escala sobre todo en comunidades indígenas o de campesinos muy organizados, pero no han merecido el lugar destacado que pueden tener como parte de un enfoque social, alternativo al tratamiento de guerra al pequeño cultivador. El uso lícito de la hoja de coca para consumo tradicional de los indígenas y la producción de aromáticas, medicamentos y otros bienes se practica en algunos resguardos y los excedentes se comercializan en cadenas de supermercados mostrando que es posible desarrollar una industria de mayor alcance que le compre las cosechas también al pequeño cultivador que es parte de la economía campesina<sup>3</sup>.

Con los pequeños colonos trashumantes del efecto globo, cabe considerar la opción de “abandono” de cultivos o de pago por no cosecha que es contemplada entre las tácticas evaluadas por Naciones Unidas y es la otra

---

<sup>2</sup> Ver Punto de Encuentro No 30, [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co).

<sup>3</sup> Ver proyecto de Ley de uso industrial de la hoja de coca, [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co).

cara del “pago para no siembra” que inspira los programas de familias guardabosques.

Cualquiera de esas alternativas requiere replantear la política de fumigaciones y los llamados programas de desarrollo alternativo. En lugar de guerra química al campesino cocalero lo conveniente es proponer una alianza social con la economía campesina otorgándole prioridad en la política de desarrollo rural. Y esa prioridad incluye por supuesto dedicarle recursos y una política integral de desarrollo rural y reforma agraria.

La actual política de guerra al narcoterrorismo incorpora un componente que llaman “desarrollo alternativo” con recursos para proyectos productivos y programas como los de familias guardabosques. En el Informe Ejecutivo sobre Comportamiento del Gasto del Estado Colombiano en la Lucha contra las Drogas: 1995 - 2004<sup>4</sup>, se constata el carácter marginal de esos programas que solo reciben el 10% del total de gasto nacional en una década. En el paquete aprobado por el Congreso de los Estados Unidos el llamado rubro social ha llegado al 20%.

**Cuadro 1. Gasto directo del Estado colombiano en la lucha contra las drogas 1995 – 2004**  
En millones de pesos constantes 2004

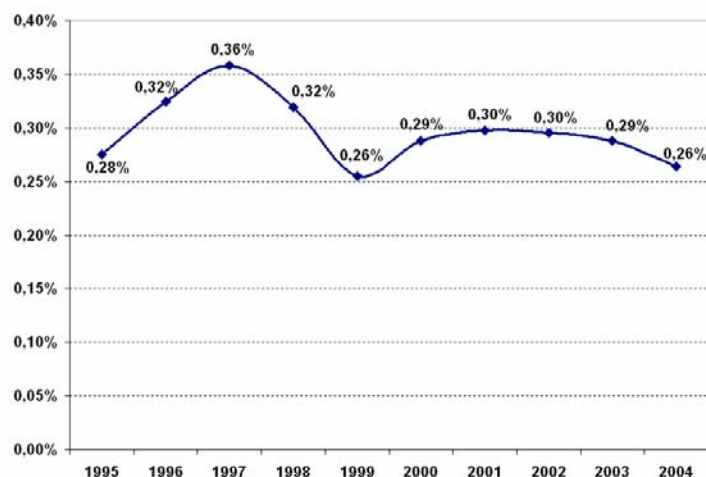
Concepto	Valor
Desarrollo alternativo	703.374,4
Reducción oferta de drogas	3.831.446,5
Fortalecimiento jurídico e institucional	2.143.985,2
Reducción de la demanda de drogas	306.771,7
Reducción gestión ambiental	49.119,7
Política internacional	3.289,1
<b>Total</b>	<b>7.037.986,6</b>

Fuente: Instituciones, organismos centrales y entidades territoriales. Metodología y cálculos: DNP-DJS-GEGAI, DNE-SEI.

El gasto directo del Estado colombiano en el desarrollo alternativo es apenas un promedio anual de 0,03% del PIB y desde el 2002 bajo a 0,026% del PIB. Según el informe mencionado: *“En el periodo estudiado, la participación promedio de los gastos antidrogas de Colombia en el PIB asciende a 0,30%. El comportamiento es cíclico, en el primer lapso entre 1995 y 1999 la participación máxima es 0,36%, en 1997 y en el segundo ciclo entre 2000 y 2004, la participación más alta es 0,30%, en 2001”*. Este comportamiento se puede apreciar en la siguiente gráfica.

<sup>4</sup> Elaborado por Luis Eduardo Alvarado R., de la Dirección Nacional de Estupefacientes, [alvarado@dne.gov.co](mailto:alvarado@dne.gov.co) y Yilberto Lahuerta Percipiano del Departamento Nacional de Planeación [ylahuerta@dne.gov.co](mailto:ylahuerta@dne.gov.co). Bogotá, Colombia. Diciembre 2005.

**Grafica 1. Gasto del Estado colombiano en la lucha contra las drogas como porcentaje del PIB (1995 – 2004)**



Fuente: Instituciones, organismos centrales y entidades territoriales. Metodología y cálculos: DNP-DJS-GEGAI, DNE-SEI.

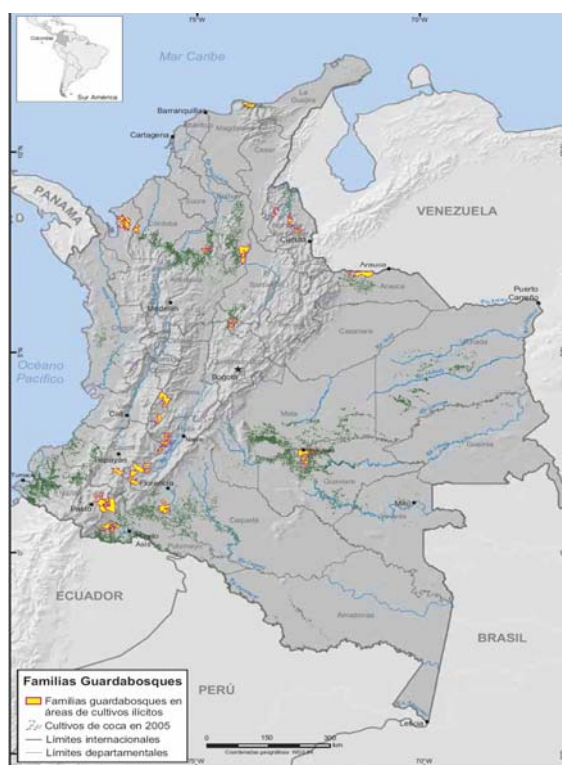
La asignación de solo 10% de los recursos directos del Estado colombiano al desarrollo alternativo le da validez a la afirmación de expertos internacionales sobre el carácter marginal de esta política: *“El desarrollo alternativo es un niño huérfano”*, dice J.Jones consultor de la UNODC. Cae en un área gris que está entre el control de drogas y el desarrollo<sup>5</sup>.

La dificultad de esta política denominada “desarrollo alternativo” no está solo en los precarios recursos, sino que se asume como un paliativo al desplazamiento producido por las fumigaciones o a la pobreza en zonas cocaleras o de alto potencial para cultivos ilícitos. Aun en el esquema ideal de ejecución de esos programas el impacto en disminución de resiembra y nuevos microcultivos es débil pues otras familias y otras zonas entran a la producción. Así ocurre hoy con las familias guardabosques que están ubicadas en buena parte en zonas en las cuales no hay cultivos de coca o amapola (ver mapa).

---

<sup>5</sup> James C. Jones, Ph.D An Overview of Alternative Development in the South American Andes, UNODC, September 2004

## Mapa 2. Programa de Guardabosques 2005



Fuente: UNODC. "Monitoreo de Cultivos Ilícitos", junio 2006.

La lógica de escogencia de familias guardabosques ha sido más por influencia de políticos regionales que por una estrategia coherente. Los llamados proyectos productivos son acciones puntuales, que no forman parte de un programa sostenible. No obstante puede aceptarse, en gracia de discusión, que esos subsidios ayudan a familias pobres y pueden ser parte de una política social en el campo, e incluso pueden disuadir a algunas comunidades de acudir a los cultivos ilícitos<sup>6</sup>. Pero, como viene ocurriendo, la disponibilidad de pequeños cultivadores para emprender en otras regiones siembras entre 0,5 y 1,3 hectáreas, se torna ilimitada o incontrolable si se mantienen las actuales condiciones.

Si se quiere salir de esa trampa hay que incluir en los replanteamientos un concepto distinto de desarrollo alternativo y traducirlo en programas concretos. Y esto significa darle un tratamiento preferencial a la economía campesina para potenciar su capacidad de proveer ingresos a las familias y de comercializar excedentes en los mercados regionales. Sobre esto han insistido estudios demostrando el papel positivo de la economía campesina en el suministro de alimentos a los centros urbanos y la eficiencia de la ampliación de las fincas para dedicar nuevas hectáreas a la producción de cultivos destinados a la canasta familiar o a insumos para la agroindustria. Las empresas campesinas que ofrezcan algunos bienes elaborados, con

<sup>6</sup> La ineficiencia de los programas productivos ha sido ilustrada por la veeduría a los proyectos del FIP que constata una ejecución promedio anual entre 2000 y 2004 del 58% y costos indirectos, administrativos y de comisiones financieras entre otros, del 21%. Ver Presidencia de la República, Informe de seguimiento del FIP, Veeduría Especial, Bogotá D.C., julio de 2005.

mayor valor agregado, forman parte de esa perspectiva. Sin embargo las políticas oficiales se empeñan en ver al campesino como un lastre improductivo y concentran la atención y las estrategias a largo plazo solo en la agroindustria exportadora y en cultivos de gran escala y desarrollo tardío como la palma aceitera, caucho, cacao y las plantaciones forestales. Con lo que se ignora que “[E]l desarrollo alternativo solamente será exitoso y sostenible si hace parte de un esfuerzo de desarrollo comprensivo. Por esto hemos enfatizado mucho en la necesidad de enmarcar el componente de control de drogas en la planeación y ejecución de programas de desarrollo”<sup>7</sup>.

Al tiempo con el cambio de enfoque del desarrollo alternativo, para darle dimensión de planes de desarrollo rural regional y nacional, los campesinos de las zonas cocaleras o de alto potencial de siembra, deben ser objeto de políticas de mayor alcance social y no de enfoques contrainsurgentes represivos que los llevan a buscar la protección de grupos armados irregulares o a convivir con ellos. Esto supone comenzar por triplicar los actuales recursos y presionar en el Congreso de los Estados Unidos de modo que, siendo un hecho la definición de un Plan Colombia II, le den la mayor importancia al componente social asignándole por lo menos el 50% del paquete presupuestal de cooperación antidroga.

**Cuadro 2. Familias involucradas en cultivos de coca  
Por regiones en 2005**

Región	Cultivos de coca has	% cultivos	Personas por familia	Has por familia	No. de familias	No. de personas	% familias
Meta- Guaviare	25.950	30%	5,7	1,3	20.000	114.000	29,15%
Sur de Bolívar	14.780	17%	4,7	2,1	7.000	32.900	10,20%
Putumayo - Caquetá	13.950	16%	4,2	0,7	19.900	83.590	29,01%
Orinoquía	9.170	10%	4,4	3,7	2.600	11.440	3,79%
Pacífico	17.640	20%	5,1	1,2	14.700	74.970	21,43%
Amazonia	2.330	3%	4,2	0,7	3.300	13.860	4,81%
Catatumbo	850	1%	4,8	1,3	700	3.360	1,02%
Sierra Nevada	540	1%	5,1	1,5	400	2.040	0,58%
Todas las regiones	87.750	100%		1,25	68.600	336.150	100,00%

Fuente: Naciones Unidas -Oficina contra la Droga y el Delito. Colombia. “Monitoreo de Cultivos Ilícitos”, junio 2006, tabla 43.

El mapa de los cultivos muestra su concentración en la región del pacífico, especialmente en Nariño y en el sur oriente. Los nuevos cultivos incluyen regiones como Córdoba y sur de Bolívar. Como ha señalado la revista Semana e INDEPAZ, se nota un repliegue en las zonas de influencia de la guerrilla y un resurgimiento o continuidad allí donde estaban las autodefensas desmovilizadas y ahora aparecen nuevos grupos narcoparamilitares. (Mapa anexo)

El Plan Colombia, en su componente de erradicación forzada con aspersión aérea, ha dedicado en promedio US\$750 dólares por hectárea fumigada y

<sup>7</sup> Documento de la GTZ citado por J.C. Jones, consultor UNODC, op. Cit.

ha sido muy ineficiente teniendo en cuenta que entre 2000 y 2005 se han fumigado 722.651,5 hectáreas para una reducción neta de 80.000 hectáreas según la UNODC<sup>8</sup> o de 20.000 según la Oficina de Control de Drogas de Estados Unidos- ONDCP<sup>9</sup>.

La erradicación forzada manual ha sido propuesta como complemento de la política de erradicación y se ensayó en toda la línea en el Parque Nacional Natural La Macarena. Los costos operativos por hectárea, sin contar los de apoyo militar, han llegado a \$3,8 millones de pesos en la llamada Operación Verde. En las experiencias encabezadas por Mancuso, el exjefe paramilitar, en el Parque Nacional Natural Paramillo se han agregado recursos no oficiales que aún no están publicados. Pero aparte de la evaluación de costos y de reducción del impacto ambiental o en la salud humana, la erradicación forzada manual ha sido criticada por los campesinos por no estar acompañada de programas sociales, de inversión o de apoyo a la economía campesina. En el Foro realizado con Semana los campesinos del Macizo colombiano informaron que en varios municipios como Bolívar, Sucre y Patía habían tenido que declarar una emergencia humanitaria por situación de hambre producida por la erradicación, ocupación militar y destrucción de cultivos de subsistencia.

Bajo cualquier argumento la erradicación forzada es un fracaso en costo efectividad. Si se consideran costos administrativos, de apoyo militar en las regiones de aspersión y otras complementarias, tenemos cifras escandalosas de ineficiencia. Por eso el balance final lo están poniendo más en la ofensiva contra las FARC y los avances en control estatal de territorios bajo influencia guerrillera.

En resumen no se lograron los objetivos antidroga, no se disminuyó el volumen de cocaína producida y exportada a los Estados Unidos, ni la asfixia económica a los narcos, guerrilleros o paramilitares, tampoco se redujo el consumo, pero se avanzó en contener militarmente a las FARC. La discusión se colocaría en otro terreno reconociendo de entrada que se dejaron de lado los objetivos antidroga y se subordinaron a la guerra antiterrorista.

Con otra visión tendría sentido explorar un programa social dirigido a las 68.600 familias dedicadas al cultivo de la coca<sup>10</sup>, invirtiendo en planes de sustitución voluntaria, industrialización de la hoja con uso alternativo y pago por cosecha, un poco más de lo que les pagan los compradores de hoja de coca y pasta básica. Ese plan tendría un valor anual de US\$3.500 dólares/familia, lo que en total representa US\$240,4 millones de dólares, una tercera parte de la ayuda anual aprobada por el congreso de los Estados Unidos. Si se asume la estrategia de Desarrollo Alternativo Rural Regional, se debería ampliar el aporte directo del Estado colombiano a los

---

<sup>8</sup> Naciones Unidas -Oficina contra la Droga y el Delito. Colombia - UNODC. "Monitoreo de Cultivos Ilícitos", junio de 2006.

<sup>9</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos. Oficina de Política de Control de Drogas - ONDCP, abril de 2006.

<sup>10</sup> Naciones Unidas -Oficina contra la Droga y el Delito. Colombia - UNODC. "Monitoreo de Cultivos Ilícitos", op. Cit.



proyectos productivos e integrar diversas líneas de fomento en una estrategia reformista de gran dimensión.

### FRACASO DE GUERRA A LA OFERTA Y POLITICA DE DOMPING CON QUIEBRA DE PRECIOS

Las fumigaciones y el combate a la oferta han cumplido el curioso papel de regular los precios y evitar un ciclo de sobreproducción y caída radical de la rentabilidad de ese negocio. El volumen global de la producción de cocaína en Colombia se mantuvo intacto y ello se reflejó en la estabilidad de precios al detal. Si en 2000 el valor de esa producción era de US\$1.032 millones de dólares, en 2005 fue de US\$1.190 millones de dólares, según datos del Informe 2005 de la UNODC. Si se toman los estimativos de productividad del estudio realizado por la Dirección Nacional de Estupefacientes, esa valoración de la cocaína en Colombia es de US\$1.190 millones de dólares. Las fluctuaciones de precios han estado en márgenes útiles para los beneficiarios del narcotráfico.

**Cuadro 3. Valor de la producción de cocaína en Colombia y en Estados Unidos**  
\*Valores en millones de dólares 2000 a 2005

Año	US\$/kg	TM cocaína en Colombia	Valor en Colombia*	US \$gramo detal en USA	Valor en USA*
2000	1.485	695	1.032	147	102.165
2001	1.571	827	1.299	108	89.316
2002	1.532	580	889	93	53.940
2003	1.565	550	861	80	44.000
2004	1.713	640	1.096	90	57.600
2005	1.860	640	1.190	104	66.560
2005 DNE	1.860	776	1.443	104	80.704

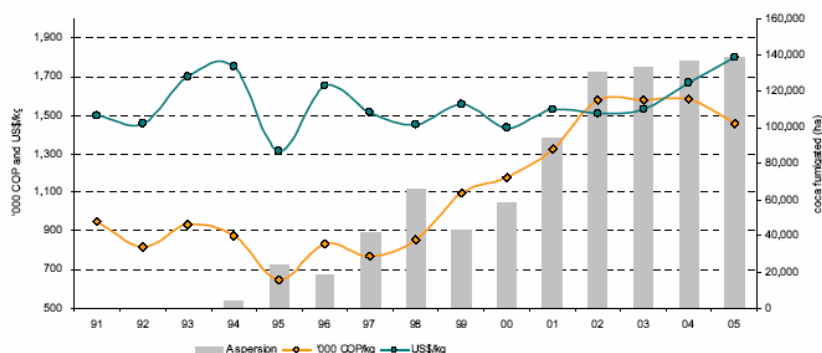
Fuente: Datos del Informe ONUDC, JUNIO 2006. DNE del 2005. Los datos de EEUU están corregidos por inflación. Tomados de World Drug Report 2006, Volumen 2, pág 368.

Contra todas las expectativas y objetivos de la política antidroga, los precios al consumidor final han disminuido y se registra la paradoja de caída de precio al detal cuando se han presentado reducciones significativas en los precios del productor local de cocaína, como ocurrió entre 2001 y 2003; en sentido contrario se presentó aumento de precios al detal con aumento de oferta desde Colombia. Semejante comportamiento lleva a considerar otros factores que están cambiando los hábitos de los consumidores, como la introducción de drogas sintéticas.

El Informe del 2005 de la UNODC acepta en forma crítica esa realidad de funcionalidad entre fumigaciones y el negocio de las drogas: ***“Como se deduce de la gráfica, el análisis de los datos revela una correlación positiva entre el precio anual de la cocaína en pesos colombianos y el área total asperjada al año (= 0.92 para precios constantes entre 1994 y 2005), lo que indica que un incremento del área asperjada corresponde a un incremento del precio de la cocaína en pesos colombianos. Sin embargo, esta relación no es tan evidente para los***

**precios de cocaína en dólares (= 0.19 para precios constantes entre 1994 y 2005)“.**

Figura 22. Precios promedio anuales de cocaína y niveles de aspersión aérea anual, 1991-2005, Colombia



Fuente: UNODC. "Monitoreo de Cultivos Ilícitos", junio de 2006.

#### Cuadro 4. Precios del gramo de cocaína al detal en Estados Unidos

Años	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
USA	184	177	170	147	137	131	126	127	124	118	129	96	75	87,3	103,7	
Ajuste por inflación	275	254	327	199	180	168	157	154	149	138	147	108	93	80	90	104

Fuente: ONDCP 1990-200 (prices for 1 gram, at street purity), ONDCP, ONDCP, The Price & Purity of Illicit Drugs 1981-2003 (prices for < 2 grams for 2001-03, Community Epidemiology Network, June 2005 (for 2004 and STRIDE data (for first three quarters of 2005).

### LA GUERRA A LAS FINANZAS DE LA GUERRILLA ESTÁ DESENFOCADA

Repasar la distribución de beneficios del narcotráfico en los diversos eslabones de la cadena es útil para mostrar el desenfoco de los estrategias que piensan que la gran audacia es cortarles las finanzas a la guerrilla golpeando los cultivos.

Es difícil establecer las proporciones del reparto de las utilidades del negocio, pero se sabe que aquí también aplica la ley del embudo: lo más ancho para las mafias que se encargan de la distribución y venta en el mercado estadounidense (70,5%), la parte intermedia para los mayoristas y encargados de las rutas hasta los centros urbanos gringos y del suministro de armas y otros precursores de alta tecnología (18,8%), y el cierre del embudo se lo reparten entre narcotraficantes locales (10,2%), comenzando con los cristalizadores y grupos armados irregulares. Al campesino cultivador no le queda sino la cola del negocio con ingresos de sobrevivencia (0,5%). Los intermediarios financieros se lucran en cada eslabón prestando el servicio de lavado de dólares, de manejo financiero en las bolsas del planeta o en las oficinas de colocación de títulos del tesoro desde Estados Unidos hasta Japón.

**Cuadro 5. Reparto del negocio del tráfico de cocaína**

	<b>Porcentaje</b>
Productor	0,5
Narcos locales e intermediarios	10,2
Mayoristas importadores	18,8
Detallista	70,5

Fuente: Cálculos INDEPAZ, con base en Naciones Unidas. Informe Mundial sobre drogas 2004, volumen 1.

Si se ve la relación de valor agregado entre la comercialización de hoja de coca, pasta básica, base de coca y cocaína, se observa que el exportador multiplica beneficios respecto al productor campesino. (ver cuadro ONUDC). Mientras en 2005, el precio del kilo de hoja de coca es de US\$1,1 dólar, el de un kilo de base de cocaína en Colombia es de US\$1.090 dólares, y US\$1.890 dólares por kilo de cocaína. El precio al mayorista en Estados Unidos es de US\$22.814 por kilo y de US\$104.000 por kilo al detal. Ese kilo necesita para su producción una inversión del US\$ 93,5 dólares en hoja de coca<sup>11</sup>.

Si se miran los ingresos del negocio en la economía colombiana, dejando de lado colocaciones financieras o lavado de activos en el exterior, se tiene una radiografía en la cual los cultivadores percibieron entre US\$650 millones de dólares y US\$975 millones de dólares en el período 2000 – 2005. Al final del cuento a los cultivadores les pagan alrededor de US\$1.895 dólares anuales por familia y máximo US\$2.843 dólares anuales por familia<sup>12</sup>.

**Cuadro 6. Ingreso anual por hectárea para los diferentes derivados de la hoja**

<b>Derivados</b>	<b>Rendimiento anula por ha Kg/ha</b>	<b>Ingreso anual por ha US\$/ha</b>	<b>% v/r agregado de la hoja de coca</b>
Hoja de coca	1,1	6.390	
Pasta de coca	910	9.370	34
Base de cocaína	1.090	10.460	51
Hidroclorato de cocaína	1.860	14.320	107

Fuente: UNODC. "Monitoreo de Cultivos Ilícitos", junio de 2006.

Se estima 16% del ingreso de dólares a Colombia por concepto de cocaína llega a los paras y 7,5% va a la guerrilla con un cálculo que es superior a lo

<sup>11</sup> Cálculo de INDEPAZ basado en tabla sobre fases del proceso y producción de cocaína, Eduardo Maya, Cultivos Ilícitos en la Amazonía, en Memoria del Foro sobre cultivos Ilícitos, Universidad de los Andes agosto de 2000.

<sup>12</sup> Según el Informe 2005 del Observatorio de Drogas de Colombia, página 34, el 3% del mercado mundial de drogas en 2004 equivale a US\$9.960 millones de dólares. Al productor de cocaína le corresponde US\$498 millones. Colombia produce el 70% de la cocaína lo que significa que US\$326 millones llegan a los cultivadores. De ese total hay que descontar los costos de producción de cerca del 50% para tener ingresos netos de US\$163 millones de dólares por año.

que estima Internatinal Crisis Group, según el cual los ingresos anuales de la guerrilla se sitúan alrededor de US\$100 millones de dólares al año.

**Cuadro 7. Ingresos procedentes del narcotráfico en millones de dólares 2000-2005**

	A	B	% de participación
Total de ingresos	10.000	15.000	100,00
Precusores/producción	2.000	3.000	20,00
Participación mafias locales	5.000	7.500	50,00
Paramilitares y Exparamilitares	1.600	2.400	16,00
Guerrillas	750	1.125	7,50
Cultivadores	650	975	6,50

A: Con un promedio de US\$2.000 millones anuales.

B: Con un promedio de US\$3.000 millones anuales.

Fuente: Estimativos de INDEPAZ. Ingresos anuales según Diego Otero Prada, en "Las Cifras del Conflicto Colombiano", INDEPAZ, octubre 2006.

Esto significa que los éxitos en fumigaciones en una región como Putumayo, con incremento de precios en pasta básica, son compensados con regulación en otras regiones e incluso con importaciones de Perú o Bolivia. Los intermediarios y grandes traficantes que llegan hasta el mayorista o detallista tienen márgenes de ganancia o de manipulación de precios que les permiten asimilar incrementos de costos que son mínimos si se les compara con el precio de venta, incluso si se constata la tendencia a la caída de los precios del gramo de cocaína al detal en Estados Unidos y en Europa.

Si las hectáreas cultivadas en Colombia en el curso de los próximos cuatro años se redujeran a 40.000 hectáreas y el precio local del kilo de cocaína se incrementara hasta US\$2.600, el valor del negocio en el año 2010 sería US\$1.040 millones de dólares, manteniéndose el actual reparto. Y en esta operación no se consideran otros factores, como la suerte del negocio en otros países o la importación de pasta básica.

Conclusión una estrategia que justifique las fumigaciones masivas sobre todo como parte de la guerra antiterrorista, tiene pocas probabilidades de éxito por reducción de ingresos de grupos armados ilegales o por aislamiento de la base social de apoyo o de convivencia forzada. Existen múltiples formas de acomodo incluso con reducción radical del área sembrada y desde el punto de vista militar el sostenimiento de los combatientes puede autofinanciarse con una influencia en no más de 15.000 hectáreas o su equivalente en provisión de pasta de coca en toda la región andina<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Esta cifra está sustentada en el prologo del libro de Diego Otero Prada, "Las cifras del conflicto", INDEPAZ, en edición. También en la revista Punto de Encuentro No. 37, C. González, "Pase la plastica y déme la coca". [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co) Se supone un costo mínimo de sostenimiento de US\$23 millones de dólares año, que puede elevarse a US\$50 millones de dólares con reposición de equipos.

## **CORRESPONSABILIDAD EN UN ENFOQUE SOCIAL Y SANITARIO Y GOLPE A LA RENTABILIDAD DEL NARCOTRÁFICO**

La constatación del desenfoco de la guerra contra las drogas y el narcoterrorismo debería abrir posibilidades a replanteamientos de fondo en las políticas definidas en el Congreso de los Estados Unidos. Esto incluye darle mayor alcance a un nuevo enfoque de desarrollo alternativo, pero es evidente que este aspecto es insuficiente en una estrategia de largo aliento.

Las propuestas enunciadas en la introducción son apenas una ilustración de temas que deberían incorporarse de modo que se vuelva a considerar el objetivo de responder a la situación del consumo y la drogadicción y, en tanto se logra modificar el escenario perverso del prohibicionismo, se dirijan las acciones represivas al desmantelamiento de las mafias que no solo logran los mayores beneficios sino que son las determinantes del funcionamiento de todos los eslabones de la cadena.

La idea de entregar los decomisos a las autoridades de Estados Unidos y Europa para programas médicos de distribución gratuita intrahospitalaria, se apoya en experiencias en Europa que pueden corregirse para que los procedimientos sean efectivos en materia de salud y complementarios de campañas preventivas de mayor radicalidad que las existentes frente al alcohol, el tabaquismo o las anfetaminas.

En Norte América se registró una prevalencia<sup>14</sup> de 6,5 millones de personas en 2005 (2,3% de la población adulta) y 3,4 millones en Europa<sup>15</sup>. En Colombia la cifra ha aumentado pero se mantiene en 0,8% de la población entre 16 y 60 años. Los decomisos de cocaína en Colombia se han venido incrementando y en 2005 se elevaron a 173 TM. Durante los últimos 6 años se han incautado más de 677 TM y es posible aumentar esas cifras con una acción redoblada de la Policía.

---

<sup>14</sup> Prevalencia es el número o porcentaje de personas que consumieron la droga ilícita por lo menos una vez en los 12 meses anteriores a la evaluación. Fuente: World Drug Report, ONU. 2005

<sup>15</sup> Naciones Unidas. Oficina contra las Drogas y el Delito. Informe Mundial de las Drogas - 2006: 200 millones de personas en el mundo (5% de la población entre 15 – 64 años) consumen drogas: 164 millones marihuana, 35 millones anfetaminas, 16 millones opio y 13 millones cocaína, junio 26 de 2006.

Cuadro 8. Incautaciones de cocaína 2000 - 2005		Mapa 3. Laboratorios y rutas 2005
<b>Año</b>	<b>En kilogramos</b>	
2000	89.856	
2001	57.140	
2002	95.278	
2003	113.142	
2004	149.297	
2005	173.265	
<b>Total</b>	<b>677.978</b>	

Fuente: UNODC. "Monitoreo de Cultivos Ilícitos", junio 2006. Adaptaciones al mapa por parte de INDEPAZ.

Además de las ventajas en los tratamientos y de fortalecer compromisos de corresponsabilidad, se presionaría a una caída más rápida de los precios y por lo mismo de los márgenes de ganancia.

En esa línea de golpear la rentabilidad del negocio deberían dirigirse los mayores esfuerzos a interdicción y lavado de activos. En el caso colombiano puede estimarse que por lo menos el 25% de los ingresos de los narcos y narcoparas están representados en el lavado comprando tierras e inmuebles urbanos. Las investigaciones de algunos casos comentados en los medios de comunicación han mostrado además que están en marcha operaciones de legalización de narcodólares con inversiones en macroproyectos de palma aceitera en Choco, llanos orientales y departamentos de la costa caribe, entre otros; también se han detectado grandes inversiones en empresas procesadoras de leche, de apuestas permanentes, transporte urbano, hotelería y turismo. Pero lamentablemente la incautación de bienes y la extinción de dominio han chocado con la ineficiencia y la corrupción.

Una política más agresiva en materia de persecución al lavado de activos permitiría, por ejemplo, una redistribución de la tierra revirtiendo la antireforma agraria que ha operado durante los últimos tres lustros y que ha llevado a la apropiación por parte de los narcotraficantes y paramilitares de buena parte de las tierras aptas para el cultivo, la ganadería o agroindustria<sup>16</sup>. Los cálculos de varias entidades estiman que no menos de 4,6 millones de hectáreas han sido expropiadas violentamente a los

<sup>16</sup> Ver Yamile Salinas Abdala, Tierra y desplazamiento, en revista Punto de Encuentro No. 39; INDEPAZ, octubre de 2006. [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co)

desplazados o han servido para el lavado de activos del narcotráfico. Los paramilitares, indisolublemente ligados al narcotráfico, se han apropiado violentamente y con recursos ilícitos de no menos de 1.2 millones de hectáreas con un valor aproximado de 1.200 millones de dólares y hasta la fecha han informado para entrega al Fondo de Reparación de Víctimas<sup>17</sup> de sólo 24.000 hectáreas.

La rectificación de la política antidrogas debe buscar coherencia en los programas de gobierno de modo que golpee al narcotráfico donde le duele, es decir en su rentabilidad, en los bienes legalizados y en las nuevas empresas. Hacia allá debería orientarse la política represiva y en lo que se refiere a cultivadores y consumidores lo único sensato es multiplicar las iniciativas sociales.

### **LA POBREZA SI ES UN FACTOR EN ESTE PROBLEMA MULTICAUSADO**

En lo relativo al enfoque social con los campesinos cultivadores nuestras propuestas se mueven en la misma dirección que apartes del Informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito publicado en junio de 2006. La presentación del Director General, Antonio Maria Costa, resume las recomendaciones en los siguientes términos:

*“La estrategia primordial de poner fin a los cultivos de coca mediante la erradicación debe perseguirse sin descanso. Sin embargo, las tácticas deben cambiarse con la ayuda de mejores y más permanentes instrumentos. En particular, el segundo mandato popular recibido por el Presidente Uribe debe permitir que el Gobierno dé un mayor impulso en favor de más asistencia a los campesinos ubicados en áreas con cultivos de coca, acompañada de políticas estructurales orientadas a una redistribución de las tierras para los desplazados internos (especialmente aquellas incautadas a los narcotraficantes). **En Colombia, como en otros países, la pobreza en las zonas rurales y la falta de presencia estatal facilitan las actividades ilegales a gran escala y la violencia resultante de éstas**”<sup>18</sup>.*

Llama la atención el reconocimiento que hace el Director de esa Oficina de la relación entre pobreza y posibilidad de siembra ilegal y, sobre todo, - consecuencia de esta tesis - en la necesidad de políticas sociales y de presencia estatal. Contrasta con el afán de otros funcionarios, como ha ocurrido con el representante en Colombia, Señor Calvani, que se empeñan en desconocer esta relación para privilegiar explicaciones subjetivas que disminuyen la importancia de la variable pobreza con argumentos triviales de tipo psicológico o cultural que destacan como explicación la propensión de los colombianos, o al menos de amplios sectores, a la ilegalidad. Calvani ha llegado a decir que incluso ante ofertas económicas se muestra que los colombianos no quieren salir del problema de las drogas, que no hay voluntad y por el contrario lo que existe es una complacencia con el delito.

---

<sup>17</sup> Creado en la Ley 975 de 2004 que rige el proceso de desmovilización y reinserción.

<sup>18</sup> Naciones Unidas. Informe Mundial de las Drogas – 2006, op. Cit.

Según esos enfoques voluntaristas, un tanto marcianos, no se le puede atribuir importancia a la pobreza como variable explicativa porque existen países más pobres en el continente donde no prospera el cultivo ilícito y además, no siempre en las zonas más pobres hay más crecimiento de siembra de coca. *“Si la pobreza estimulara la siembra de cultivos de coca, estos estarían establecidos en los países andinos más pobres, lo cual no ocurre”*, dice uno de los apartes contradictorios del informe sobre el monitoreo en Colombia. Hasta donde sabemos en los países andinos más pobres, como Bolivia y Perú se sigue cultivando la coca y con el efecto globo se traslada de un lado a otro según condiciones de efectividad de la guerra antidrogas.

Pero lo de fondo es que cualquier análisis que intente explicar el problema de la persistencia de cultivos con enfoques monocausales lleva a explicaciones insostenibles. La pobreza es una variable significativa porque existen otras que constituyen en conjunto las circunstancias favorables a la reproducción del problema. Así que la incidencia de la pobreza es importante, dado ese conjunto complejo que incluye desde la prohibición y la dinámica del consumo, hasta factores clave como el modelo de desarrollo rural, la existencia de grupos armados irregulares, situación de conflicto armado interno y presencia perversa del Estado.

Reflexión similar en cuanto al análisis situacional puede hacerse con respecto al desplazamiento. Es positivo que se reconozca el impacto de las fumigaciones y la política antidroga en el desplazamiento. En efecto, la Corte Constitucional ha señalado: *“Una de las manifestaciones más preocupantes de la ausencia de un enfoque preventivo [en la política pública de atención al desplazamiento] tiene lugar en el ámbito de las operaciones legítimamente adelantadas por las autoridades, sean estas las actuaciones de las fuerzas militares o de policía y de los organismos de seguridad del Estado cuando le hacen frente a las conductas delictivas realizadas por los grupos armados, o cuando se adelantan procesos de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos en lugares donde habitan personas que se ven avocadas a desplazarse”*<sup>19</sup>.

En consecuencia a las víctimas del desplazamiento por efecto de las fumigaciones se les debe suministrar atención y se les debe restituir las tierras abandonadas, así como incluirlas dentro de los destinatarios de los las incautadas a los narcotraficantes<sup>20</sup>. Lo que no debe desdibujarse con advertencias sobre la débil correlación estadística y otros sofismas que forman parte del arsenal de argumentos de los defensores de la aspersion aérea como estrategia de erradicación de los cultivos ilícitos.

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Auto 218 de agosto 11 de 2006 proferido en seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el desplazamiento como un Estado de Cosas Inconstitucional. Dentro de los departamentos citados por ese Tribunal de encuentran los de Nariño, Cauca, Putumayo, Chocó y Caquetá, precisamente en donde se ha aplicado el Plan Colombia.

<sup>20</sup> Sobre el particular, en el Auto citado la Corte reitera los derechos de las víctimas del desplazamiento, incluyendo la “protección de los bienes que han dejado abandonados, en particular de sus tierras”.



## EN CONCLUSION

Es la hora de la evaluación del Plan Colombia y la estrategia antidrogas en el Congreso de Estados Unidos y en Colombia. La oportunidad debemos aprovecharla para promover el debate nacional sobre el conjunto del problema y sustentar un replanteamiento de fondo de la política antidroga.

Lo primero que debería merecer la atención es la no pertinencia de ese matrimonio guerra antidroga - guerra antiterrorista que está llevando a desenfocos en los dos frentes y al gasto inútil y contraproducente de recursos.

La idea de asfixiar a la guerrilla y cortarle la yugular al narcotráfico atacando en primer lugar a los cultivadores de coca, ha fracasado con las fumigaciones a gran escala. Ni ha disminuido el tamaño del negocio y del valor de las exportaciones de cocaína, ni la repercusión en las finanzas de la guerrilla parece llevarlas a la quiebra en los próximos cuatro años.

El replanteamiento debe orientarse con enfoques nuevos en los extremos de cultivos y consumo, que le den prioridad a lo social y a la promoción de alternativas efectivas de mejoramiento de la calidad de vida y superación de la desesperanza. Por ello hay que estudiar sin prejuicio las propuestas de desarrollo rural alternativo, con reforma agraria, y las iniciativas de fomento de una industria nacional de la coca para usos medicinales y producción de bienes útiles, lo mismo que las propuestas de pactos con comunidades y no solo con personas individuales, para la sustitución voluntaria y el pago por cosecha dentro de planes regionales de desarrollo.

La focalización en la persecución al lavado de activos puede ser más efectiva en los golpes a la rentabilidad del negocio y se sincroniza con la desarticulación de los carteles y sus redes nacionales e internacionales. La extinción de dominio de los bienes incautados a los narcos, la exigencia de entrega de las tierras en poder de los exparamilitares, es una pieza clave en la lucha contra el lavado de activos, sin embargo, en lugar de resultados en ese frente lo que se ve es una historia de ineficiencia y corrupción en las entidades encargadas del tema.

De la misma manera se observan grandes incoherencias en la negociación del gobierno y los paras. La pretensión de ubicarlos como fenómeno político cobijado en la figura de la sedición ha ocultado la realidad de su vinculación al narcotráfico y la posibilidad de negociaciones en esa materia. No encuentra explicación la negativa del gobierno colombiano y de las autoridades de Estados Unidos de colocar el asunto del narcotráfico en la mesa de negociaciones y de beneficios penales a los paramilitares desmovilizados. Más aún cuando ellos mismos han propuesto el tema en la agenda mostrándose dispuestos a entregar rutas, cultivos y redes.

Ernesto Báez reiteró las afirmaciones de Carlos Castaño sobre el control, entre paras y sus financiadores o "dueños" de más del 65% de las



mensajes positivos y de atención a la drogadicción o consumo ocasional. Parte de esa iniciativa podría ser la distribución gratuita e intrahospitalaria de la droga a los enfermos o adictos en los países que concentran la demanda. Colombia debería entregar las incautaciones de cocaína a las autoridades de Estados Unidos y países de Europa dentro de un plan sanitario integral y a gran escala.