

# Contenido

## REPÚBLICA DE COLOMBIA Contraloría General de la República

Contralor General de la República  
*Antonio Hernández Gamarra*

Vicecontralora  
*Elvia María Mejía Fernández*

Contralor Delegado para Defensa,  
Justicia y Seguridad  
*Víctor Alfredo Cárdenas Salazar*

Director de Vigilancia Fiscal  
*Sonia Olaya de Abad*

Director de Estudios Sectoriales  
*Germán Enrique Nova Caldas*

Profesionales  
*Elver Jesús Lemus Varela*  
*Luis Arenas Véga*

Asesor  
*Luis B. Carvajal C.*

**Contraloría General de la República**  
Calle 17 No 9-82  
Bogotá, D.C., Colombia  
Julio de 2003  
[www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

**Diseño de Portada:**  
Nestor Patiño Forero  
Grupo de Diseño-CGR

**Diseño y Diagramación:**  
Andrea Artunduaga Acosta  
Camilo Quintana  
Gustavo León  
Grupo de Diseño-CGR

Este documento fue elaborado con la cooperación de las Direcciones de Estudios Sectoriales y de Vigilancia Fiscal de las Contralorías Delegadas de los sectores de Medio Ambiente, Agropecuario, Social, Infraestructura, Gestión Pública e Instituciones Financieras, Economía y Finanzas, y Participación Ciudadana.

**Impresión:** Imprenta Nacional

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>Financiación del Plan Colombia</b>	<b>5</b>
<b>Análisis de los componentes</b>	<b>13</b>
<b>Negociación del conflicto</b>	<b>15</b>
<b>Iniciativa contra el narcotráfico</b>	<b>25</b>
Balance de la Política de Erradicación Forzosa	25
La Cooperación de los Estados Unidos	
al Ministerio de Defensa	28
Los Cultivos Ilícitos y su Impacto Ambiental	34
<b>Recuperación económica y social</b>	<b>39</b>
Obras para la Paz	39
Vías para la Paz	42
Campo en Acción	47
Desarrollo de los convenios	
con otras entidades	50
Gestión Comunitaria	52
Atención Integral a la Población Desplazada	
por la Violencia	54
La Participación Ciudadana	55
<b>Anexos</b>	<b>61</b>
1. Seguridad y Gasto	61
2. Compendio estadístico: narcotráfico	
y lucha antidrogas en Colombia	71
3. Estimación del área cultivada y erradicada	
de coca en Colombia	97



# Presentación

**E**ste cuarto informe de evaluación de la marcha del Plan Colombia tiene una significación especial, por dos circunstancias: el año al que se refiere -2002- corresponde al período de transición entre la administración Pastrana y la nueva del presidente Álvaro Uribe Vélez, cuya posesión se produjo el pasado 7 de agosto. De tal manera que hace referencia a las últimas labores realizadas por el anterior gobierno, y a las iniciales de su sucesor; y, de otra parte, es el primero de la nueva dirección de la Contraloría General de la República-CGR.

En el caso del nuevo gobierno, es claro, como se expresó en las urnas, que éste le ha dado un tono y una orientación distintos a todo lo que tiene que ver con la violencia y la inseguridad en el país y, obviamente, en cuanto se refiere a la "solución negociada del conflicto", uno de los componentes esenciales del Plan Colombia. La reacción de la guerrilla ante el nuevo gobierno consistió en recrudecer los actos de violencia, particularmente en el campo del terrorismo, como sucedió el propio día de la toma de posesión, con los ataques a la Casa de Nariño y también, desde la legitimidad del Estado, la respuesta fue el fuerte respaldo dado por Uribe a la Fuerza Pública, y su enfática declaración de que una eventual negociación deberá estar precedida por una nueva actitud de los grupos armados.

Sin embargo, resulta prematuro ahondar en las nuevas orientaciones del gobierno para el manejo de los temas relacionados con el Plan Colombia, incluido éste de la búsqueda de la paz, entre otras cosas, porque en el segundo semestre del año pasado no dio claros indicios de los cambios que introducirá, como es de esperarse, en este frente de gobierno, con excepción de su anuncio de un programa especial de apoyo a las familias y colonos que se comprometan con la conservación de los bosques y la incorporación de recursos en el presupuesto de 2003 del Fondo de Inversión para la Paz-FIP para este propósito; con excepción también del esfuerzo que ha hecho el nuevo gobierno para lograr el levantamiento de las restricciones a la interdicción aérea por parte del gobierno estadounidense, y la reducción burocrática en el FIP y en el Plante.

En cuanto a la nueva administración de la CGR, se están evaluando las orientaciones y tareas que se ha impuesto la entidad con el fin de mejorar, en lo posible, la información contenida en estos informes de evaluación del Plan Colombia, que son esperados con expectativa por personas y entidades nacionales e internacionales. Por lo pronto, se ha decidido cambiar su periodicidad, en forma tal que ahora no será trimestral sino semestral, dándose así la oportunidad de analizar con más detalle y profundidad sus diferentes componentes.

Hechas estas advertencias preliminares, importa destacar del presente informe algunas de sus principales conclusiones, en la esperanza de que sean tomadas en cuenta por los formadores y responsables de las políticas del gobierno para hacer más efectivo y eficiente este Plan, orientado a dar una respuesta integral a los problemas del narcotráfico en el país.

En primer lugar, cabe observar que en el período julio de 2001 a diciembre de 2002, es decir, durante año y medio, la financiación acumulada del Plan Colombia pasó de US\$2.051 millones a US\$2.655 millones, es decir, un aumento de US\$604 millones, suma altamente significativa. Pero debe anotarse que el mayor esfuerzo corrió por cuenta de los colombianos, que contribuyeron con el 57% del total, mientras la ayuda externa, en términos de cooperación, apenas fue de un 43%. La cooperación internacional, con excepción de la estadounidense, sólo ha alcanzado US\$273 millones, de los US\$319 millones ofrecidos hasta septiembre de 2001.

Al igual que sucede con los recursos del impuesto de seguridad, buena parte de los dineros de los bonos de paz se encuentran en tesorería a la fecha de este informe, sin que estén dedicados al fin para el cual se colocaron. Como se dijo con ocasión de ese hallazgo, la CGR no está en desacuerdo con que temporalmente los recursos sirvan para solventar la liquidez del gobierno, pero no en forma permanente.

En segundo lugar, antes que evaluar la estrategia de seguridad democrática, propuesta que cautivó el voto de los electores, y cuyo análisis se hará en el próximo informe, se presenta una evaluación de los con-

flictos armados en el mundo y las características del conflicto colombiano, con la cual se pretende llevar a la ciudadanía el mensaje de que este problema no es sólo de Colombia, sino compartido por numerosos países del mundo, y, en consecuencia, no es justo ni realista atribuirle a los colombianos una atávica inclinación a la violencia para dirimir sus diferencias. Pero el otro mensaje importante de este estudio -hecho con base en muy importantes fuentes documentales- es la lección de que buena parte de los conflictos que se han resuelto en el mundo, ha sido porque, de una u otra forma, se ha llegado a una solución negociada. Ojalá esta tendencia se imponga, más temprano que tarde, en el país.

En tercer lugar, en cuanto al balance de lo realizado en la "iniciativa contra el narcotráfico", debemos resaltar cuatro conclusiones principales:

- Efectivamente, ha aumentado la fumigación de cultivos ilícitos y éstos han disminuido en su superficie de una manera importante.
- Sin embargo, no es clara la información sobre el verdadero impacto de estas aspersiones. Se nota una mayor dispersión de los cultivos en varios departamentos, lo que puede indicar que los narcotraficantes, gracias a su capacidad financiera, están ocupando nuevas superficies.
- No existen pruebas fehacientes de que las autoridades respectivas estén cumpliendo de manera estricta con el Plan de Manejo Ambiental impuesto por el Ministerio del Medio Ambiente y, por tanto, se pueden estar presentando riesgos graves para la población y para los cultivos legales.

En cuarto lugar, la cooperación acumulada no reembolsable de los Estados Unidos, con ocasión del Plan Colombia, orientada al apoyo a la Fuerza Pública, asciende a US\$640 millones, cuyas regulaciones en el manejo de fondos, la contratación, el gasto y la ejecución de los recursos, obedece a las normas estadounidenses.

Por la manera en que están suscritos los convenios de cooperación con los Estados Unidos de América, no existe posibilidad alguna de que la CGR pueda tener información adecuada para evaluar la eficiencia y la eficacia de esta ayuda desde el punto de vista nacional. Sin embargo, con la poca ilustración disponible, se han hecho algunas observaciones que pueden resultar de interés para la Fuerza Pública y para las propias autoridades estadounidenses.

Al respecto, el Anexo al Acuerdo General sobre Asistencia Económica, Técnica y Afín, del 27 de septiembre de 2000, suscrito entre los Gobiernos de Estados Unidos de América y de Colombia, define respecto de las leyes aplicables: "(...) Todos los bienes y servicios adquiridos con fondos del Gobierno de los Estados Unidos serán adquiridos bajo las regulaciones y políticas establecidas por el Gobierno de los Estados Unidos para las adquisiciones, y serán adquiridos en los Estados Unidos y despachados desde los Estados Unidos a menos que de otra forma se contemple en el apéndice del proyecto, o que de otra manera sea autorizado por la agencia correspondiente del Gobierno de los Estados Unidos (...)".

Otro aspecto del mismo Anexo, con relación a la propiedad de los bienes, define: "(...) El título de propiedad de los bienes, que se hayan obtenido a través de la financiación del Gobierno de los Estados Unidos figurarán a nombre de la institución del Gobierno de la República de Colombia que los recibió, a menos que de otra manera se especifique en el correspondiente documento de compra, con la excepción de que el Gobierno de los Estados Unidos conservará el título de propiedad de todas las aeronaves transferidas (sic) a Colombia por razones de este Anexo, a menos que de otra manera sea especificado (...)".

En quinto lugar, siguen subsistiendo fallas notorias en el diseño y contratación de las obras correspondientes a los programas "Obras para la Paz" y "Vías para la Paz", atribuibles en buena parte al afán del anterior gobierno por poner en marcha estos programas. Seguramente, el actual gobierno introducirá las modificaciones que sean de rigor para evitar que se siga improvisando en estas materias.

En sexto y último lugar, el análisis adelantado al programa "Campo en Acción" demuestra claramente que su diseño no es el más conveniente para enfrentar los problemas relacionados con la agricultura campesina, sobre todo en zonas de conflicto. Más parecería que se trata de programas orientados al fortalecimiento de organizaciones empresariales, muy diferentes en su estructura y filosofía a las «empresas» campesinas. Además, al parecer este programa tiene un claro paralelismo con las actividades y programas del Ministerio de Agricultura.

Bogotá, D.C., 4 de junio de 2003

**ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA**  
Contralor General de la República

# Financiación del Plan Colombia

Los recursos para la financiación del Plan Colombia tienen dos fuentes principales, a saber: endeudamiento y cooperación internacional. A continuación, como ya es usual en esta evaluación, se presenta la situación que se registró en 2002 en materia de crédito, tanto interno como externo, y que se canaliza a través del Fondo de Inversión para la Paz; igualmente, se hace un inventario de los avances en lo referente a la cooperación internacional.

## Los recursos del Fondo de Inversión para la Paz-FIP

Desde el inicio del Plan Colombia y con la creación del Fondo de Inversión para la Paz, se han canalizado recursos, orientados al fortalecimiento institucio-

nal y al desarrollo social, por algo más de \$1.5 billones, como se puede apreciar en el siguiente cuadro. Cabe anotar que, distinguiendo la fuente de los recursos, el 66% corresponde a crédito externo y el valor restante está financiado con recurso nacional, a través de los bonos de paz, que son deuda pública interna.

Del total de la inversión, el 55% se destina a los Programas Vías para la Paz (con el 39%) y Empleo en Acción (con el 16%), lo siguen Familias y Campo en Acción (con el 8%), y el resto a Gestión Comunitaria, Atención Humanitaria, Plan Putumayo y Familias Guardabosques, entre otros.

Tal como se aprecia en el cuadro 2, 2002 fue el año con mayores recursos disponibles. La inversión as-

Cuadro 1

<b>Fondo de Inversión para la Paz-FIP</b>						
<b>Ejecución presupuestal de 2000 a 2002</b>						
(en millones de pesos)						
Programa	Apropiación			Compromisos		
	Recurso Interno	Crédito Externo	Total	Recurso Interno	Crédito Externo	Total
Gestión comunitaria	92.815		92.815	92.815		92.815
Transparencia y convivencia	6.700		6.700	6.690		6.690
Atención humanitaria	54.646		54.646	54.646		54.646
Campo en acción	132.184		132.184	131.966		131.966
Plan Putumayo	105.348		105.348	105.349		105.349
Caquetá-obras	850		850	849		849
Sur de Bolívar	13.463		13.463	13.460		13.460
Crédito BID-Plante		21.000	21.000		21.000	21.000
Crédito BID-Minambiente		7.000	7.000		7.000	7.000
Alianzas productivas		6.500	6.500			
Familias guardabosques	1.850		1.850	1.850		1.850
Familias en acción	15.175	125.750	140.925	11.317	121.623	132.940
Jóvenes en acción	10.371	83.337	93.708	9.740	82.452	92.192
Empleo en acción	44.576	236.941	281.517	41.793	212.273	254.066
Vías para la paz	24.805	640.909	665.714	24.630	584.696	609.326
Apoyo administrativo	27.832	477	28.309	23.596	475	24.071
<b>Total</b>	<b>530.615</b>	<b>1.121.914</b>	<b>1.652.529</b>	<b>518.701</b>	<b>1.029.519</b>	<b>1.548.220</b>

Fuente: Fondo de Inversión para la Paz.

Cuadro 2

<b>Fondo de Inversión para la Paz-FIP</b>						
<b>Ejecución presupuestal de 2002</b>						
(en millones de pesos)						
<b>Programa</b>	<b>Apropiación</b>			<b>Compromisos</b>		
	<b>Recurso Nación</b>	<b>Crédito Externo</b>	<b>Total</b>	<b>Recurso Nación</b>	<b>Crédito Externo</b>	<b>Total</b>
Gestión comunitaria	68.815		68.815	68.815		68.815
Transparencia y convivencia	2.550		2.550	2.550		2.550
Atención humanitaria	19.000		19.000	19.000		19.000
Derechos humanos	2.320		2.320	2.320		2.320
Campo en acción	83.700		83.700	83.699		83.699
Plan Putumayo	16.422		16.422	16.422		16.422
Sur de Bolívar	2.961		2.961	2.961		2.961
Familias guardabosques	1.850		1.850	1.850		1.850
Familias en acción	3.889	102.910	106.799	3.820	102.910	106.730
Jóvenes en acción	6.695	65.311	72.006	6.578	65.074	71.652
Empleo en acción	16.784	109.689	126.473	17.281	109.688	126.969
Vías para la paz	19.844	411.788	431.632	19.714	370.245	389.959
Apoyo administrativo	12.587		12.587	11.948		11.948
<b>Total</b>	<b>257.417</b>	<b>689.698</b>	<b>947.115</b>	<b>256.958</b>	<b>647.917</b>	<b>904.875</b>

Fuente: Fondo de Inversión para la Paz.

Cuadro 3

<b>Fondo de Inversión para la Paz-FIP</b>			
<b>Proyecto de distribución presupuestal de 2003</b>			
(en millones de pesos)			
<b>Programa</b>	<b>Apropiación</b>		
	<b>Recurso Nación</b>	<b>Crédito Externo</b>	<b>Total</b>
Gestión comunitaria	6.402	22.196	28.598
Crédito FAD	1.000		1.000
Campo en acción	3.913		3.913
Obras	406		406
Familias guardabosques	60.066		60.066
Por distribuir	16.867		16.867
Familias en acción	19.311	83.913	103.224
Jóvenes en acción	7.462	32.824	40.286
Empleo en acción	3.747	15.236	18.983
Vías para la paz	186	237.815	238.001
Por distribuir (vías, familias, jóvenes y empleo)	5.980		5.980
<b>Total</b>	<b>125.340</b>	<b>391.984</b>	<b>517.324</b>

Fuente: Fondo de Inversión para la Paz.

cendió a \$904.875 millones<sup>1</sup>, de los cuales el 72% corresponde a crédito externo. Es importante indicar que el Plan Colombia fue formulado en el gobierno Pastrana, que en 2002 culminó su mandato; seguramente, esta razón lo llevó a ejecutar la mayoría de recursos.

Las cifras indican que el presupuesto de 2003 ha sufrido una disminución del 54.5 % con respecto al formulado en el año inmediatamente anterior, al pasar de \$947.115 millones a \$517.324 millones, tal como se puede observar en el cuadro 3.

Cabe anotar que el nuevo gobierno incorpora un nuevo programa. Se trata de "familias guardabosques", que para 2003 cuenta con \$60.066 millones.

### **Comportamiento de la deuda pública y de la cooperación internacional**

De acuerdo con el Decreto 1813 del 18 de septiembre de 2000, por el cual se reorganiza el Fondo de Inversión para la Paz-FIP, entre las fuentes de financiación del Plan Colombia se encuentran los recursos provenientes del crédito público y de la cooperación internacional para el cumplimiento del objeto del Fondo, entre otros.

En este acápite se analiza el comportamiento de estos dos componentes de la financiación del Plan Colombia.

#### **Deuda pública**

En el Tercer Informe sobre el Plan Colombia se mostró que los créditos externos contratados por la Nación para el financiamiento del Plan ascendían a US\$957 millones. Ha transcurrido un año desde entonces y las cifras de las contrataciones se mantienen sin modificación. No se realizaron nuevas contrataciones de crédito externo durante el último año. No obstante, entre julio de 2002 y marzo de 2003, la Nación recibió nuevos desembolsos por valor de US\$170,2 millones, que, adicionados a los US\$131,7 millones que se habían recibido hasta entonces, suman más de US\$301 millones. Como consecuencia, aún quedan por utilizar recursos por US\$655,1 millones (cuadro 4).

<sup>1</sup> Para 2000, el presupuesto fue de \$104.854 millones, y para 2001, de \$568,561 millones, tal como se indicó en el segundo informe de evaluación.

<sup>2</sup> Las comisiones de compromiso se causan sobre el monto del empréstito no desembolsado. Cabe anotar que con ocasión del contrato CAF II, se han pagado comisiones por US\$3.5 millones, como se ve en el cuadro 4, de las cuales US\$1.5 millones se derivan de la deficiente programación y el valor restante corresponde a comisiones normales del crédito.

Entre marzo de 2002 y marzo de 2003, el acumulado de los pagos por concepto de intereses y comisiones se triplicó, al pasar de US\$6,5 millones a US\$20,6 millones. Ello significa que cerca del 6,8% del total de los desembolsos recibidos ha tenido que retribuirse a la banca multilateral en forma de intereses (3,2%) y comisiones (3,7%).

La deficiente programación y ejecución de los recursos se refleja en altos costos de la deuda externa contratada para la financiación de los proyectos del Plan Colombia, como es el caso del contrato CAF II, por valor de US\$200 millones, con destino al programa Vías para la Paz e inversiones complementarias, del que habiéndose desembolsado apenas US\$6,4 millones ya ha causado comisiones de compromiso<sup>2</sup> por US\$1,5 millones (23,6% de los desembolsos).

Hasta marzo 31 de 2003, cerca del 44% de las comisiones pagadas se debieron a incumplimiento de los compromisos en los contratos pactados por la Nación.

Se debe resaltar de la información presentada en el cuadro 4, el contrato BID-1393, del cual no se ha realizado desembolso alguno, no obstante lo cual ya se han generado comisiones de compromiso por valor de US\$132.001.

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los próximos meses se culminará el proceso de contratación de tres créditos adicionales por valor de US\$170 millones, cuyas destinaciones se muestran en el cuadro 5.

Así las cosas, el cupo de endeudamiento hasta por dos mil millones de dólares con destino a la financiación de los programas del Fondo de Inversión para la Paz-FIP, autorizado por el artículo 4 de la Ley 533 de 1999, no se vio afectado durante el último año. El Gobierno Nacional aún podría contratar créditos hasta por US\$1.055 millones con cargo a ese cupo.

#### **Bonos de solidaridad para la paz**

Por el lado de los créditos internos, representados íntegramente por los bonos de solidaridad para la paz, creados por la Ley 487 de 1998, el panorama tampoco ha sido dinámico.

De los \$2 billones autorizados por la Ley como nuevo endeudamiento, que, al igual que los TES, no afectan el cupo de endeudamiento gubernamental, se emitieron \$1,2 billones en los pasados cuatro años. Durante 2002, se recaudaron apenas \$22.700 millones.

Cuadro 4

**Comportamiento del crédito externo contratado**  
**A marzo de 2003**  
 (en millones de dólares)

Prestamista	Crédito	Valor	Plazo (Años)	Período Gracia (Años)	Firma Contrato	Tasa de Interés	Desembolsos	Saldo por utilizar	Intereses pagados	Comisiones	Destinación
CAF -342	543100009	162	8	3	2000/10/02	Libor+2.8	135,9	26,1	5,4	2,8	Vías para la paz del programa manos a la obra de la red de apoyo social.
BIRF-7017	542100060	100	17	4	2000/10/20	Libor+0.55	20,6	79,4	0,9	1,7	Proyectos comunitarios del programa manos a la obra.
BIRF-7050	542100062	150	17	5	2001/08/23	Libor+0.55	38,9	111,1	0,8	2,1	Familias en acción-red de apoyo social
CAF II	543100010	200	8	3	2001/08/02	Libor+2.8	6,4	193,6	0,1	3,5	II Programa vías para la paz e inversiones complementarias.
BID 1280	541100071	270	25	3	2001/06/19	SCFU	88,1	181,9	2,3	0,7	Programa de red de apoyo social
BID 1393	541100075	63	25	4,5	2002/04/15	SCFU	0,0	63,0	0,0	0,1	Programa de Infraestructura social y gestión comunitaria para la paz.
ICO España	531300020	12	10	6	2000/12/29	0.5fija	12,0	0,0	0,1	0,0	Fortalecimiento microempresas-IFI.
<b>TOTAL</b>		<b>957</b>					<b>301,9</b>	<b>655,1</b>	<b>9,6</b>	<b>11,0</b>	

Fuente: CGR, Delegada de Economía y Finanzas Públicas.



**Créditos programados  
A marzo de 2003**  
(en millones de dólares)

<b>Prestamista</b>	<b>Valor</b>	<b>Destinación</b>
Gobierno del Japón	100.0	Sector agrícola zona de influencia Plan Colombia.
Gobierno de España	62.0	Pequeña central hidroeléctrica Guapi e interconexión costa pacífica.
Gobierno de España	8.0	Soluciones fotovoltaicas integrales, suministro e instalación en Orinoquía y Amazonía
<b>Total</b>	<b>170.0</b>	

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 6

**Bonos de solidaridad para la paz  
Valores recaudados**

<b>Año</b>	<b>Monto en pesos</b>
1999	197.996.291.000
2000	371.330.441.008
2001	651.813.532.200
2002	22.750.350.000
<b>Total</b>	<b>1.243.890.614.208</b>

**Fuente:** CGR Delegada de Economía y Finanzas Públicas.

Los recaudos de los bonos de paz son administrados por la Dirección del Tesoro Nacional, entidad en la que se registraba un saldo de \$1 billón (83,2% del total de recaudos) al finalizar 2002. Buena parte de esos recursos han sido invertidos en títulos de deuda pública que, a diciembre 31 de 2002, habían generado rendimientos financieros por \$256.697 millones. O sea que sirven para financiar otras necesidades, así sea temporalmente, de la misma forma que los bonos de seguridad, como lo advirtió la CGR.

### Cooperación internacional

Además de la ayuda estadounidense por US\$860 millones que, como se explicó en el informe anterior, se ha destinado en un 75% a la lucha contra el narcotráfico y en un 25% a acciones sociales, el Gobierno parece encontrar eco a sus llamados de cooperación internacional en 17 naciones, a más de organismos multilaterales como el BID y la Unión Europea. Ello ha significado el anuncio desde 2001 de aportes para el Plan por cerca de US\$320 millones, en su mayoría destinados a programas sociales y derechos humanos (cuadro 7), de acuerdo con el seguimiento realizado por la Alta Consejería para el

Plan Colombia, en las mesas de aportantes. Sin embargo, en la revisión de los recursos programados en las embajadas, realizada por la misma institución, no todas las ofertas se han concretado. En ellas, la programación de recursos apenas llega a US\$272,7 millones, cifra que se considera, en este informe, como la realidad de las ofertas de los aportes internacionales al Plan Colombia<sup>3</sup>.

La información manejada por las embajadas de Alemania, España y Japón es superior a los montos anunciados en las mesas. En el caso específico de la ayuda alemana, aún quedarían por ejecutar US\$5 millones, aprobados por la cooperación alemana para la financiación de la fase III del Programa Forestal del Río Magdalena.

De este último monto, se ha ejecutado el 61% (US\$107,2 millones); entre los países más cumplidos en las promesas de ayuda se destacan Japón y

<sup>3</sup> En los informes anteriores se advirtió sobre las precauciones en el uso de las cifras sobre cooperación internacional al Plan Colombia. Algunos de los recursos de cooperación son ejecutados, indirectamente, por los organismos internacionales a través de organizaciones no gubernamentales, lo cual dificulta el conocimiento de los datos verdaderos.

<b>Seguimiento a las mesas de aportantes A marzo de 2003 (en millones de dólares)</b>								
<b>Países y entidades</b>	<b>Anuncios</b>		<b>Recursos programados según las embajadas</b>		<b>Recursos ejecutados</b>		<b>Recursos por ejecutar</b>	
	Cooperación	Crédito	Cooperación	Crédito	Cooperación	Crédito	Cooperación	Crédito
Alemania	18,00		23,00		18,00		5,00	
Austria	0,60							
Bélgica	10,00		9,60		4,30		5,30	
Canadá	26,30		26,30		1,60		24,70	
Dinamarca	0,60							
España	30,00	70,00	32,00	93,00	32,00	18,00	0,00	75,00
Finlandia	4,00							
Francia	18,00							
Irlanda	0,45							
Italia	5,00	10,00	5,00	10,00	3,00		2,00	
Japón	5,00	170,00	8,70	170,00	8,70	70,00	0,00	100,00
Noruega	20,00		20,00		20,00		0,00	
Países Bajos	8,00		8,00		8,00		0,00	
Portugal	0,25							
Reino Unido	1,80							
Suecia	25,00		21,00		21,00		0,00	
Suiza	12,00		12,00		12,00		0,00	
Unión Europea	105,00		105,00		34,80		70,20	
ONU								
BID		100,00	2,10	63,00	2,10	63,00		
BM		100,00		100,00		100,00		
CAF		200,00		200,00		200,00		
Varios países	30,00							
<b>Total</b>	<b>320,00</b>	<b>650,00</b>	<b>272,70</b>	<b>636,00</b>	<b>165,50</b>	<b>451,00</b>	<b>107,20</b>	<b>175,00</b>

**Fuente:** Alta Consejería Presidencia para el Plan Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

España. En ambos casos, el monto de los recursos ejecutados fue superior al anuncio que esas naciones realizaron en las mesas de aportantes. La ejecución de los recursos provenientes de Alemania, Noruega, Países Bajos y Suiza fue exactamente el equivalente al monto de recursos anunciados por esas naciones en las mesas de aportantes; mientras que para los restantes países, el porcentaje de ejecución varía entre el 0% (Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Portugal, Reino Unido y los recursos de otros países) y el 84%.

### Principales objetivos de la cooperación internacional<sup>4</sup> al Plan Colombia

Como se advirtió anteriormente, la mayor parte de los aportes internacionales (diferentes de los de Estados Unidos) se viene aplicando a proyectos de desarrollo social. Enseguida se presentan las principales líneas estratégicas financiadas por cada nación, en las que se incluye la cooperación técnica en servicios y bienes, por diferentes agencias internacionales, así:

<sup>4</sup> Sobre este tema, existe en el país gran preocupación respecto de la forma de la cooperación, su control y los resultados obtenidos, sobre todo con aquellos recursos que son recibidos en bienes y/o servicios y que no son técnicamente susceptibles de incorporarlos en el presupuesto nacional. Esto merece mayor discusión con el ánimo de buscar soluciones efectivas que garanticen el buen uso de los recursos.

*Alemania:* desarrollo de la paz y el manejo de la crisis; política ambiental, protección y manejo sostenible de los recursos naturales.

*Austria:* autonomía indígena y afrocolombiana, y ayuda humanitaria.

*Bélgica:* desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza (defensa y respeto a los derechos humanos).

*Canadá:* medio ambiente, derechos humanos, justicia, gobernabilidad, equidad y fortalecimiento institucional.

*España:* cobertura de necesidades básicas, medio ambiente, participación social, desarrollo institucional y buen gobierno, prevención de conflictos y construcción de paz, infraestructura y promoción del tejido económico.

*Finlandia:* medio ambiente, salud y desarrollo social.

*Francia:* cultura y arte, técnica y ciencia, reforma del Estado, agricultura, salud, medio ambiente.

*Italia:* derechos humanos y desarrollo social (se sugieren temas sanitarios).

*Japón:* desarrollo social, medio ambiente y fortalecimiento de la competitividad.

Cuadro 8

<b>Financiación del Plan Colombia</b>						
<b>A julio de 2001 y diciembre de 2002</b>						
(en millones de dólares)						
Concepto	Julio de 2001 acumulado			Diciembre de 2002 acumulado		
	Parcial	Subtotal	Total	Parcial	Subtotal	Total
Deuda pública			1.191			1.522
Interna, bonos de paz *		309			565	
Externa, créditos		882			957	
-CAF	362			362		
-BID	270			333		
-Bif	250			250		
-ICO España				12		
Cooperación internacional			860			1.133
Estados Unidos de América		860			860	
-Lucha contra el narcotráfico	642			642		
-Acción social	218			218		
Otros países**					273	
Unión Europea**				105		
Otros				168		
<b>Total</b>			<b>2.051</b>			<b>2.655</b>

\* Emisiones anuales convertidas a tasa representativa del mercado -TRM- fin de año.

\*\* Corresponde a los recursos programados por los diversos países. Los recursos ejecutados por acción social ascienden a US\$381.4 millones, de los cuales Estados Unidos aportó US\$218 millones, países europeos, US\$153.1 millones y otros países, US\$10.3 millones.

*Noruega:* ayuda humanitaria (a través de ONG).

*Países Bajos:* medio ambiente, derechos humanos y gobernabilidad.

*Portugal:* biotecnología, bioquímica, enfermedades tropicales, genética vegetal, salud (cáncer) e ingeniería civil.

*Reino Unido:* derechos humanos, medio ambiente, salud y educación.

*Suecia:* equidad (económica, social y de género), desarrollo democrático y medio ambiente.

*Suiza:* prevención y resolución de conflictos, buena gestión pública, mejoramiento de ingresos y empleo, justicia social, recursos naturales.

*Banco Interamericano de Desarrollo-BID:* cooperación técnica de apoyo al proceso de paz.

*Unión Europea:* modernización del aparato productivo, refuerzo al Estado de Derecho, desarrollo alternativo, apoyo al proceso de paz y medio ambiente.

En resumen, la financiación del Plan Colombia, tal como se aprecia en el cuadro 8, aumentó en US\$197 millones con relación al último informe de la CGR, de los cuales US\$178,7 millones corresponden a nuevas programaciones de apoyo internacional. ■

## **Análisis de los componentes**

*En esta sección se evalúan los aspectos más interesantes de los tres grandes componentes del Plan Colombia, a saber: la negociación del conflicto, iniciativa contra el narcotráfico y recuperación económica y social.*



# Negociación del conflicto

Con el fin de utilizar bases objetivas para el análisis de las posibilidades y limitaciones de la negociación del conflicto, no sólo se deben tener en cuenta los anuncios del nuevo gobierno y su actitud más severa en este campo, sino la experiencia mundial. De ahí que en este informe se presenten los aspectos principales de un estudio elaborado por la CGR (Dirección de Estudios Sectoriales de la Delegada de Defensa, Justicia y Seguridad).

El fin de la guerra fría implicó importantes cambios en el panorama internacional de los conflictos armados. Tras la caída del bloque socialista, no sólo disminuyó el número de confrontaciones, sino que virtualmente desaparecieron los conflictos armados con fuertes raíces ideologicopolíticas, dando paso a confrontaciones domésticas, fundamentadas en identidades primarias -tales como raza o religión-, con la inten-

ción principal de controlar el Estado. Igualmente, en la resolución de los conflictos armados, a partir de 1989, han predominado los procesos de paz, por encima del triunfo militar de cualquiera de las partes.

Aunque el conflicto armado colombiano ocupa una importante atención internacional -no sólo por su larga duración, sino por su elevado financiamiento con recursos del narcotráfico-, vale la pena decir que Colombia no es el único país que enfrenta una confrontación de tal magnitud; en 2001, existían 39 conflictos armados en el mundo, localizados principalmente en Asia y África. Examinar diferentes experiencias en el manejo de conflictos internacionales, permitirá extraer importantes lecciones para vislumbrar salidas a la realidad que enfrentamos.

## Panorama internacional de los conflictos armados

El estudio de los conflictos internos en el mundo presenta un interés creciente en los últimos años. Según Steven David<sup>5</sup>, al menos dos razones explican tal interés; por una parte, su peso relativo, pues desde el fin de la Guerra Fría los conflictos domésticos han constituido más del 80% de las guerras y sus víctimas<sup>6</sup>; por otra parte, porque si bien son los países con bajos PIB los que cargan con el mayor peso de los conflictos armados, Europa -tras el colapso de la Unión Soviética y Yugoslavia- vive igualmente una era de inestabilidad y guerra con los conflictos de Yugoslavia-Kosovo<sup>7</sup> y Rusia-Chechenia<sup>8</sup>.

## Definición de conflicto armado

El Reporte Anual de Conflictos Armados del Project Ploughshares<sup>9</sup> lo define como un conflicto político en el cual se encuentran involucradas las Fuerzas Armadas de al menos un Estado (o una o más facciones armadas buscando ganar control de la totalidad o parte del Estado) y en el que al menos 1.000 personas han muerto en combate durante el curso del conflicto<sup>10</sup>.

De acuerdo con las Naciones Unidas, existe un conflicto armado cuando se da un desmedro significativo de autoridad que requiere de intervención internacional<sup>11</sup>. Esta definición resulta sesgada, debido a

5 DAVID, Steven. "Internal War. Causes and Cures". En: World Politics, Vol. 49, No. 4, 1997. Citado por PIZARRO, Eduardo. "Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?". En Análisis Político No. 46, mayo-agosto 2002, pág. 165.

6 Por ejemplo, entre 1989 y 1996, sólo hubo 3 conflictos internacionales frente a 89 internos. Entre 1995 y 1994 no hubo ninguna guerra entre Estados, y en 1995 sólo el conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador.

7 No obstante la declaratoria de cese al fuego entre el gobierno yugoslavo y los rebeldes albanos, en marzo de 2001, continúan los bombardeos, los asesinatos y los ataques en la frontera Yugoslavia-Kosovo, luego de la extradición de Slobodan Milosevic a La Haya, para enfrentar cargos relacionados con crímenes de guerra, contra la humanidad y genocidio. (Project Ploughshares, "Armed Conflicts Report 2002").

8 Este conflicto captó la atención internacional en octubre de 2002, cuando rebeldes chechenos tomaron como rehenes a 800 personas en un Teatro de Moscú, cuestionando la reivindicación del gobierno ruso del fin de la guerra en Chechenia. En mayo de 2003, Vladimir Putin presentó al Parlamento un Proyecto de Amnistía en Chechenia, luego de dos sangrientos atentados en la zona que dejaron 89 muertos y 450 heridos.

9 Organización canadiense.

10 Project Ploughshares, "Armed Conflicts Report 2002". En <http://www.ploughshares.ca/content/ACR/ACR02.html>.

11 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Indicadores del Desarrollo Humano, 1999".

que un Estado puede tener conflicto armado interno sin intervención internacional, y, de otro lado, la ayuda externa es relativa a la atención que reciba el conflicto o a la situación estratégica del país. Por tanto, bajo esta definición se excluirían muchos conflictos que, de otra manera, son catalogados como armados.

El International Peace Research Institute considera necesaria la presencia de los siguientes elementos para determinar que un país se encuentra en conflicto armado: enfrentamientos armados, larga duración del conflicto, migración forzosa, dilemas éticos, requerimiento de un alto grado de voluntad política y de negociación, y necesidad de un proceso para hacer o conservar la paz<sup>12</sup>.

Juan Carlos Echeverry<sup>13</sup> estima más completa y sencilla la definición que se fundamenta en el enfrentamiento entre grupos organizados, que resulta en un número considerable de muertos. De esta manera, el conflicto se puede diferenciar de actos de violencia aleatoria entre individuos. Esta estructura implica la movilización de grupos de acuerdo con una motivación específica, que puede ser explícita ó implícita, la cual se traduce en actividades delictivas con un pro-

pósito definido. Por tanto, la violencia no es considerada como un objetivo en sí mismo, sino como instrumento para alcanzar un determinado fin político o ideológico. Por lo general, el conflicto está asociado con la búsqueda y/o preservación del poder.

Las anteriores características diferencian al conflicto armado del crimen y la delincuencia común presentes en países como Estados Unidos, que también pueden arrojar un número considerable de víctimas.

Otros estudios (Leatherman y Vayrynen, 1995) consideran como conflicto un estado de crisis social profunda donde coinciden esencialmente cuatro características: muertes, enfermedades, hambre y desplazamientos, que se derivan y/o son causa del conflicto. Esta definición es bastante exigente, al requerir el cumplimiento simultáneo de varias características.

### Distribución geográfica de los conflictos armados en 2001

En 2001 existían 39 conflictos armados activos en 31 países del mundo, y las regiones de Asia y África eran el escenario de casi el 80% a nivel mundial<sup>14</sup>(cuadro 9).

Se puede afirmar que el número de conflictos armados ha disminuido desde el fin de la Guerra Fría. La caída de la Unión Soviética y los diferentes enfrentamientos armados generados en los nuevos Estados (Azerbaiján, Armenia y Georgia) o en Rusia (Chechenia), así como el colapso de la antigua Yugoslavia y la inestabilidad desencadenada en los Balcanes, lograron inicialmente un incremento en el número de confrontaciones<sup>15</sup>; sin embargo, el número de conflictos armados ha disminuido al concretarse, con éxito, procesos de paz en varias regio-

12 La definición de conflicto armado ha sido publicada en el apéndice 2 de los artículos del International Peace Research Institute en el Journal of Peace Research 1993-2001, por ejemplo, en WALLENSTEEN, Peter y MARGARETA, Sollenberg. "Armed Conflict, 1989-2000". En: Journal of Peace Research, Vol. 38, No.5, 2001, págs. 629-644.

13 ECHEVERRY G. Juan Carlos et. al. "¿Nos Parecemos al resto del Mundo? El Conflicto Colombiano en el Contexto Internacional". Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Macroeconomía No 143, 12 de febrero de 2001, pág. 5.

14 Existen países que afrontan más de un conflicto, como es el caso de Irak, India, Filipinas e Indonesia.

15 PIZARRO, Eduardo. "Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?". En Análisis Político No. 46, mayo-agosto 2002, pág. 165.

Cuadro 9

### Distribución geográfica de los conflictos armados en 2001

Región	No. de países en la región	No. de conflictos en la región	No. de países con conflictos	Porcentaje de países en la región con conflictos	Porcentaje de los conflictos del mundo
África	50	15	15	30	38
Asia	42	16	8	19	41
Europa	42	2	2	5	5
América	44	1	1	2	3
Medio Oriente	14	5	5	36	13
Total Mundo	192	39	31	16	100

Fuente: Project Ploughshares, Armed Conflicts Report 2002.



nes y no por el triunfo militar de alguno de los polos enfrentados<sup>16</sup>.

América es la región más pacífica del mundo en términos de conflictos armados interestatales o internos. En 1989 había 8 conflictos armados en la región, pero hoy sólo persiste el conflicto colombiano, luego de que se superaran las confrontaciones en Haití, Guatemala y Perú, en el periodo 1992-2001.

Desde 1989, las confrontaciones armadas se fundamentan en identidades primarias tales como raza o religión (conflictos interétnicos) o conflictos de secesión<sup>17</sup>; tras la caída del bloque socialista, los conflictos armados con fuertes raíces ideológicas han desaparecido virtualmente en el mundo.

De acuerdo con la clasificación del tipo de conflictos, realizada por el Proyecto Ploughshares, se destaca que:

- La principal motivación de los conflictos armados en África es el control del Estado; tan sólo en Sudán y Senegal la motivación es la formación del Estado. Kenia, Nigeria y Somalia se caracterizan por afrontar conflictos de tipo Estado fallido<sup>18</sup>.
- En Europa y el Medio Oriente predominan los conflictos del tipo de formación del Estado; sin embargo, en el conflicto iraní y en la confrontación Rusia-Chechenia se encuentran motivaciones de tipo de control del Estado.
- La región asiática presenta los conflictos de la más variada índole, destacándose los de la India, donde se encuentran motivaciones de violencia comunal, control del Estado y disputa de fronteras.

16 Entre 1989 y 2000, un total de 22 conflictos fueron resueltos por medio de acuerdos de paz, mientras que entre 1945 y 1989 hubo 22 victorias de uno de los polos del conflicto, 34 ceses al fuego y 33 disputas que continuaron más allá de 1989. Ramírez Tobon William, Guerra Civil en Colombia, Revista Análisis Político No. 46, mayo-agosto de 2002.

17 PIZARRO, Op. cit. Pág. 166.

18 Existen tres tipos básicos de conflictos: control de Estado, formación del Estado y Estado fallido. Las luchas por el control del Estado son movimientos revolucionarios, campañas de descolonización o transferencias de poder entre élites; en los conflictos de formación del Estado normalmente regiones de un país están luchando por mayor autonomía o secesión; una guerra de estado fallido se caracteriza por el caos doméstico y la violencia armada, por lo general, girando alrededor de cuestiones locales (Project Ploughshares, 2002).

19 En una sección posterior se profundizará sobre este conflicto en particular.

20 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Informe sobre Desarrollo Humano 2002". Pág. 11.

21 Al menos 50.000 personas han muerto en el conflicto en el periodo 1964-1998. Tan sólo en el periodo 1990-1994, se estima que este conflicto ocasionó 18.000 muertos, la mitad de ellos civiles; otras 22.000 víctimas se suman durante 1995 y 1997. (The Economist, March 14, 1998, p.36).

- El conflicto colombiano se clasifica dentro de aquellos cuyo objetivo es el control del Estado<sup>19</sup>.

### Desarrollo humano y conflicto armado

El número de guerras entre países ha disminuido considerablemente. En la década de 1990, los conflictos entre países causaron la muerte a unas 22.000 personas, casi dos tercios menos que en el decenio de 1980. Sin embargo, los conflictos civiles son más perjudiciales que nunca. En el decenio de 1990, cerca de 3,6 millones de personas murieron en guerras dentro de países, y el número de refugiados y personas internamente desplazadas ha aumentado en un 50%<sup>20</sup>.

Para entender la intensidad de los conflictos armados, fueron clasificados de acuerdo con la cantidad de muertos en el desarrollo de los mismos. Un primer rango lo componen países que tuvieron entre 1.000 y 10.000 bajas civiles y militares; el segundo rango está comprendido entre las 10.001 y las 100.000 bajas; y en el tercero se ubican los países que tuvieron más de 100.001 decesos.

En el nivel de alta intensidad se encuentran las confrontaciones de Argelia, Sudán, Somalia, República Democrática del Congo, Burundi, Angola, Israel-Líbano, Irak, Afganistán, Indonesia y Filipinas. Los conflictos europeos de Rusia-Chechenia y Yugoslavia-Kosovo se encuentran en el segundo rango; en el primero se estiman a la fecha 30.000 víctimas y en el segundo, 12.000.

Aunque el conflicto armado colombiano se encuentra en el rango medio de intensidad<sup>21</sup>, de acuerdo con la clasificación propuesta por el Project Ploughshares, no se consideraron los víctimas durante el periodo de mayor agudización del mismo, a partir de 1998. Según lo anterior, es muy probable que el conflicto colombiano se encuentre ya en la categoría de alta intensidad.

Es especialmente trágico que cada vez más las víctimas de conflictos sean civiles y no soldados. En los conflictos posteriores a la Guerra Fría, más del 90% de las víctimas, entre muertos y heridos, fueron civiles, y de éstas, la mitad fueron niños. Además, generalmente en los conflictos internos se lucha con armas pequeñas y los beligerantes emplean estrategias que tienen el máximo impacto sobre las personas vulnerables.

Se estima que en el mundo hay unos 300.000 niños combatientes, destacándose África y Asia como las regiones que más emplean este tipo de población en las confrontaciones armadas.

Los conflictos armados tienen graves secuelas para el crecimiento económico y la producción de alimentos, según demuestran indicadores del desarrollo humano como la mortalidad infantil y la matrícula escolar. El Índice de Desarrollo Humano establece tres rangos para los países -alto, medio y bajo- considerando estos y otros indicadores de desarrollo. Se destaca que siete de los diez países con los índices más bajos de desarrollo humano han padecido recientemente guerras civiles importantes.

Al analizar el Índice de Desarrollo Humano de 2001 en los países que afrontaron conflictos en el periodo 1992-2001, se destaca que el 14% de los Estados clasificados en el rango de desarrollo humano alto experimentaron conflictos armados durante el periodo 1992-2001; para los rangos medio y bajo, los porcentajes son 45% y 51%, respectivamente.

La proliferación de los conflictos, especialmente los internos, pone de relieve la fragilidad de los Estados. Hoy día hay muchos más conflictos internos que guerras entre Estados. Se calcula que desde 1990 han muerto 220.000 personas en guerras entre Estados, mientras que en conflictos internos perdieron la vida 3,6 millones<sup>22</sup>.

Se evidencia que África Subsahariana, la región con los mayores niveles de pobreza mundial, es la más golpeada por las confrontaciones armadas, ocurridas entre 1990 y 1999.

Aunque tradicionalmente se considera que las causas políticas -fundamentadas en identidades primarias y con la intención de controlar el Estado- son la principal motivación de los conflictos armados, un reciente informe del Banco Mundial<sup>23</sup> concluye que la pobreza es la principal causa de las guerras civiles, y no las divisiones étnicas y religiosas como se cree en general. Luego de analizar 52 guerras civiles que ocurrieron entre 1960 y 1999, muestra que el factor común de estos conflictos suele ser una economía pobre y en declive, combinada con una fuerte dependencia de las exportaciones de recursos naturales como diamantes, oro o petróleo. El Banco Mundial destacó que los países que sufren una guerra civil, con frecuencia se ven implicados en niveles persistentemente altos de gasto militar, fuga de capitales, enfermedades infecciosas, bajo crecimiento y pobreza arraigada.

Las luchas entre Estados y dentro de los Estados también generan corrientes masivas de refugiados y poblaciones desplazadas. Al final de 2000 había más de 12 millones de refugiados, 6 millones de personas internamente desplazadas y casi 4 millones de

refugiados repatriados solicitantes de asilo u otras personas de las que se ocupa el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur); en total, un 50% más que en 1990. El aumento de refugiados y poblaciones desplazadas reafirma la idea de que hoy en día los conflictos armados son más intensos.

## El conflicto armado colombiano

Conviene entender la dinámica del conflicto armado colombiano en toda su magnitud: su caracterización, la agudización de la confrontación a finales de los años noventa y la incidencia y costos del mismo en la economía nacional.

Dentro del análisis al panorama internacional de los conflictos armados, se evidenció que procesos de paz exitosos en diferentes regiones condujeron a la disminución del número de confrontaciones armadas en el mundo, tras la caída del bloque socialista; sin embargo, es importante reconocer la existencia de ciertos factores que pueden limitar la probabilidad de un pronto cese al conflicto colombiano. Entre esos factores se encuentran: un entorno internacional poco inclinado a aproximaciones no coercitivas a la solución de los conflictos -tras los atentados terroristas del 11 de septiembre-, una reducida disponibilidad de recursos, y, en el nivel doméstico, la naturaleza misma del conflicto, así como el pujante y lucrativo negocio del narcotráfico, que representa una fuente generosa de recursos para vigorizar y mantener la actividad de los actores armados<sup>24</sup>.

Efectivamente, el conflicto armado colombiano se caracteriza por su índole política, duración, intensidad, degradación y elevado financiamiento con recursos provenientes de actividades relacionadas con el narcotráfico, que le ha ido incorporando una lógica delincuencia distorsionadora de su naturaleza original.

El tipo de actores involucrados en las prolongadas negociaciones colombianas, así como las demandas que han aparecido en los sucesivos acuerdos, dicen mucho sobre el carácter del conflicto colombiano,

22 MARSHALL, Monty G. 2000. "Major Episodes of Political Violence, 1946-1999". Universidad de Maryland, Centro para la Paz Sistemática, College Park. [<http://members.aol.com/CSFmgm/warlist.htm>]. Abril de 2002.

23 COLLIER, Paul et. al. "Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy". Banco Mundial, 2003.

24 "Preparar el Futuro: Conflicto y Post-Conflicto en Colombia", bajo la Coordinación de Angelika Rettberg. Universidad de los Andes e Ideas Para la Paz. Alfaomega Colombiana S.A. Bogotá D.C. 2002. Pág. 36.

por lo menos en sus alegatos públicos. No se trata de un conflicto étnico, ni racial, ni lingüístico, ni religioso, ni de uno con contenido nacional, sino de un conflicto entera y exclusivamente político, vale decir, por el control del poder (v.gr., de los recursos, del territorio y de la población) entre elites y contraelites cuya identidad y antagonismo se definen predominantemente de manera político-ideológica. Es decir, que se trata de un conflicto originado, ante todo y principalmente, en una alegada exclusión política<sup>25</sup>.

Se trata de un conflicto armado interno, irregular, con raíces ideológicas, de intensidad media, en el cual las principales víctimas son la población civil, y cuyo combustible principal son las drogas ilícitas<sup>26</sup>.

Se ha clasificado entre los cinco más largos y más intensos del mundo en los últimos cincuenta años, y su mayor costo económico se deriva de su duración y de su virulencia, sobre todo en los últimos años<sup>27</sup>. Al compararlo con los conflictos internos ocurridos en el mundo, Colombia aparece entre los cuatro países que ha permanecido más años en conflicto (54 años), al lado de Filipinas y Uganda (27 años) y Guatemala (30 años).

### **Agudización del conflicto armado**

Este conflicto se ha agudizado, particularmente en el período 1999-2002; los ataques a oleoductos, las voladuras de torres, los ataques a estaciones de policía en pequeños poblados y los secuestros, son unos pocos indicadores que muestran la magnitud de la confrontación (gráfico 1)

Igualmente, el conflicto se ha ido acrecentando con el fortalecimiento de los grupos guerrilleros y las organizaciones paramilitares -Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)-, que han logrado acumular efectivos, desdoblar frentes y ampliar su presencia territorial.

25 BEJARANO, Ana María. "Conflicto y Paz en Colombia: Cuatro Tesis con Implicaciones para la Negociación en Curso". Ponencia preparada para la conferencia "Colombia in Context", organizada por The Center for Latin American Studies and the Colombia Working Group at the University of California, Berkeley, Marzo 2, 2001. Cabe agregar que, en sus inicios, las Farc tenían una clara vocación agrarista.

26 Al respecto ver: PIZARRO, Eduardo. "Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?". En *Análisis Político* No. 46, mayo-agosto de 2002.

27 ECHEVERRY G., Juan Carlos. "¿Nos parecemos al resto del mundo? El Conflicto Colombiano en el Contexto Internacional". Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Archivos de Macroeconomía No. 143, febrero, 2001.

28 ECHEVERRY, Juan Carlos. Departamento Nacional de Planeación. "Costos del Conflicto Armado - Escenario Económico de la Paz", noviembre 8 de 2000.

Las cifras sobre el número real de combatientes de las Farc son inciertas. Se estiman 17 mil hombres, aunque otras estimaciones señalan 28 mil guerrilleros. Cuentan con siete bloques y cada bloque tiene cerca de 15 frentes y una columna móvil, que es la principal fuerza de combate de esta organización. Este grupo se ha expandido, especialmente en el sur del país y ha fortalecido las milicias de las zonas urbanas pobres de Bogotá, Medellín, Cartagena, Cali y Barranquilla, y, sobre todo, ha ordenado a sus frentes acercarse a las zonas periféricas de las ciudades.

El número de acciones terroristas por parte de la subversión y las autodefensas se incrementó, particularmente, en el primer semestre de 2002.

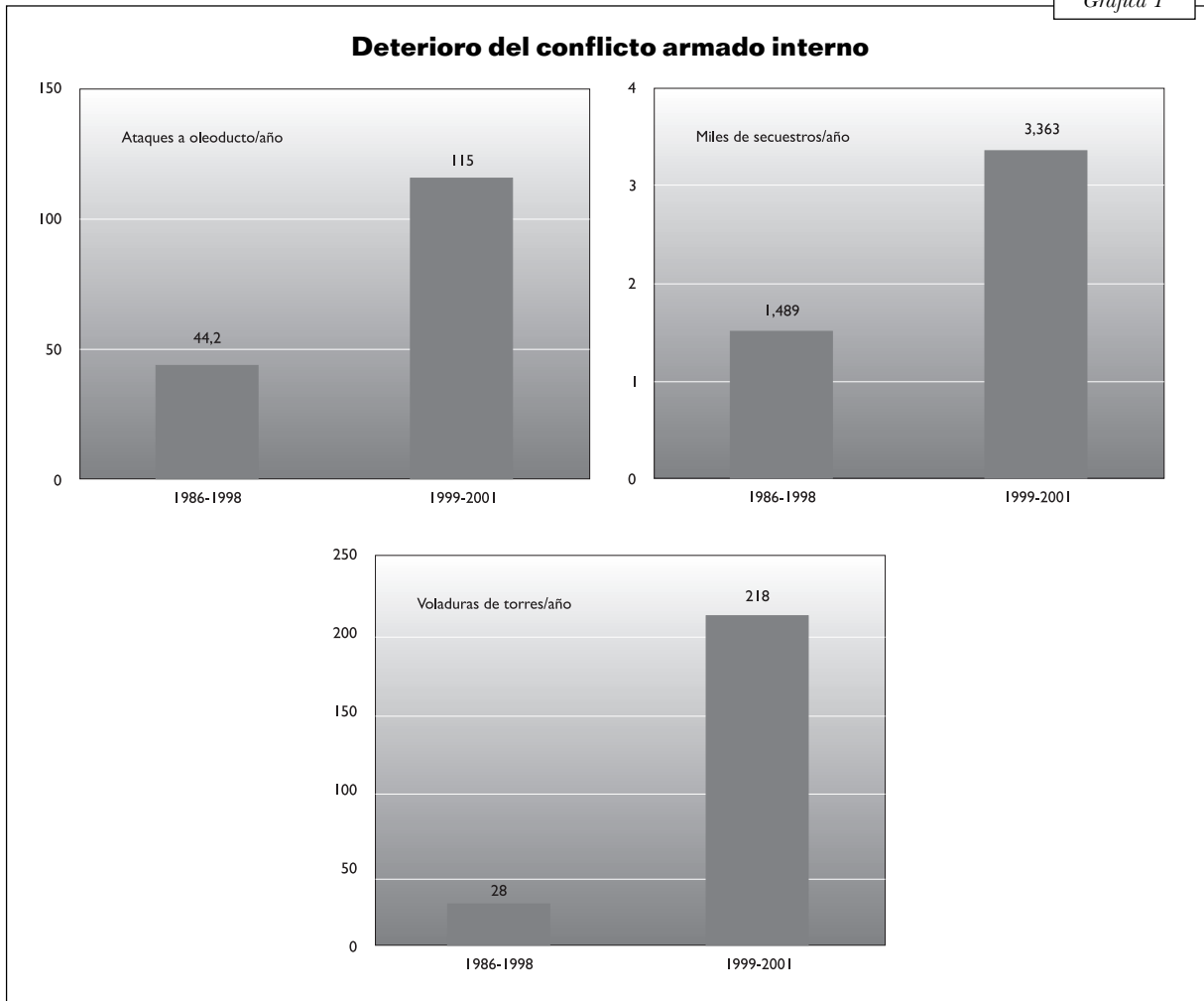
Las acciones de las organizaciones al margen de la ley (OAML) se han recrudecido, especialmente en el segundo quinquenio de la década anterior (gráfico 4). Han aumentado las acciones contra la población -infracciones al derecho internacional humanitario y violaciones a los derechos humanos-, destacándose el crecimiento de este tipo de actos por parte de las autodefensas y los ataques a las poblaciones por la guerrilla.

Los 106 ataques a poblaciones en 1999 por parte de la guerrilla fueron estrepitosos; desde ese año han venido reduciéndose hasta alcanzar 33 en 2001; para este resultado ha sido importante la estrategia de tener más y mejor equipo militar, ya que ha permitido una mayor movilidad de la tropa (gráfico 5).

En Colombia las regiones con mayor presencia de grupos ilegales y con mayores tasas de homicidios se caracterizan por tener: 1) grandes rentas en conflicto: oro, petróleo, tierras productivas, cultivos ilícitos; 2) altos niveles de desigualdad (superiores al promedio del país); 3) débil presencia institucional para el cumplimiento de normas; y 4) insuficiente infraestructura<sup>28</sup>.

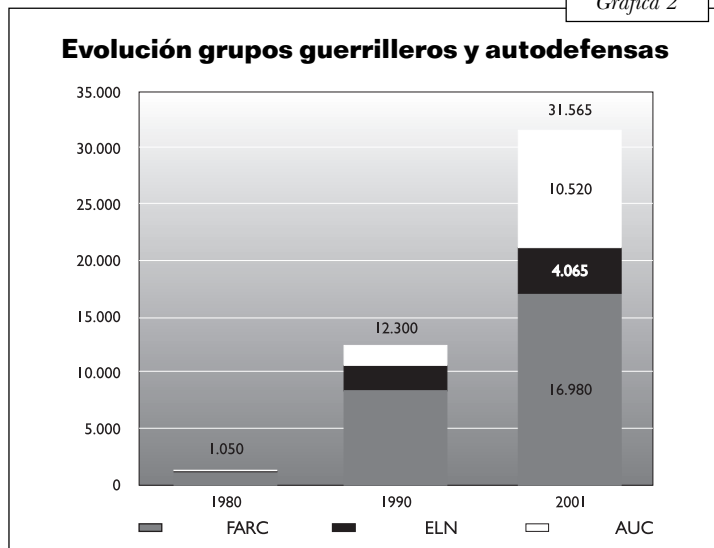
En los últimos años, dos nuevos hechos han modificado la dinámica del conflicto armado colombiano. Primero, la lucha entre diferentes organizaciones armadas, por el dominio territorial de ciertas regiones, ya sea por su importancia en la producción de drogas ilícitas, o porque constituyen "callejones estratégicos" para la movilización de secuestrados y la entrada ilegal de armas al país; y segundo, durante 2002, las Farc cambiaron su estrategia: de confrontaciones directas que privilegiaban el choque armado con la fuerza rival (principalmente contra bases militares aisladas y contra cuarteles de Policía de pequeños poblados), se pasó a una estrategia de confrontación indirecta, que elude el combate y que ahora se dedica a atacar puntos muy débiles y sensibles del

Gráfica 1



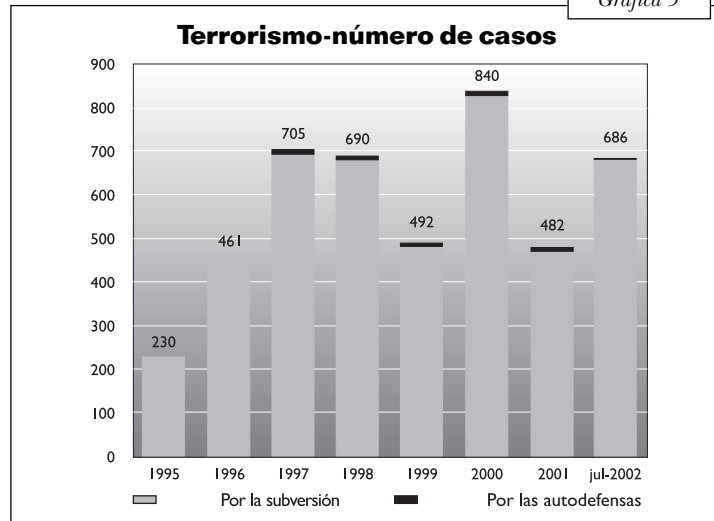
Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Gráfica 2



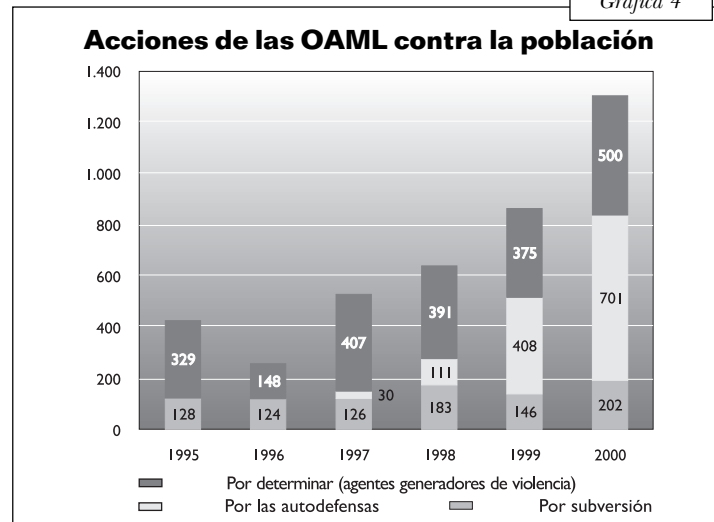
Fuente: Dirección de Inteligencia del Ejército Nacional, junio de 2002.

Gráfica 3



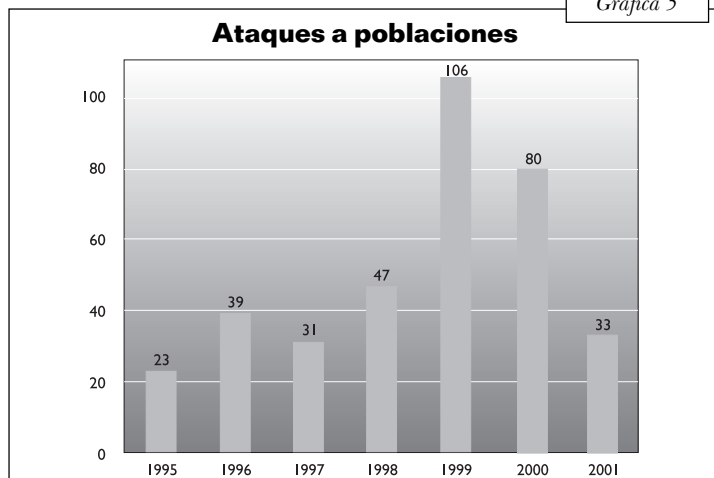
Fuente: Ministerio de Defensa.

Gráfica 4



Fuente: Ministerio de Defensa.

Gráfica 5



Fuente: Ministerio de Defensa.

adversario, mediante acciones que no significan un riesgo para la propia fuerza guerrillera, pero que tienen un gran impacto psicológico y de opinión<sup>29</sup>.

### **Incidencia y costos del conflicto armado interno (CAI) en la economía colombiana**

Depende de su impacto sobre la acumulación de capital y de su magnitud, de la duración del CAI percibida por los agentes: temporal o permanente. Esto afecta las decisiones de ahorro, consumo e inversión y, por tanto, la senda de crecimiento de la economía.

Mientras más extenso sea el conflicto, más costoso, difícil y largo será reestablecer la institucionalidad y así volver a una senda de crecimiento sostenido. Durante el CAI de los últimos ocho años, Colombia ha presentado un crecimiento inferior a su promedio de largo plazo. La pérdida sobre el flujo de inversión privada es cercana a 0.53 puntos del PIB al año. El CAI se ha constituido en un choque permanente sobre la economía y en una desviación de su senda de crecimiento (gráfico 6)<sup>30</sup>.

29 Al respecto ver: RANGEL S., Alfredo. Cambio de Táctica de las FARC, en: Revista SEMANA, edición 1075, febrero de 2003; y ECHANDIA, Camilo, El Conflicto Interno: Cambios Recientes, en: Revista CAMBIO, enero 30 de 2003.

30 CÁRDENAS, Mauricio. Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Macroeconomía, 1992. Se determina la existencia de una relación inversa entre la productividad y el crecimiento económico frente a la violencia. El crecimiento en el periodo 1960-1980 fue del 1,35%, en la década de los noventa fue de 0.4%; concluye que es necesario reducir la inseguridad para volver a una senda de crecimiento sostenible en el largo plazo.

31 ECHEVERRY, Juan Carlos et. al. El Balance del Sector Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia, en Archivos de Macroeconomía. Documento 115. Departamento Nacional de Planeación, 1999.

Un estudio del Departamento Nacional de Planeación<sup>31</sup> estima los dividendos de la paz: el flujo de inversión privada se aumentaría en cerca de 0.53 puntos del PIB al año; la tasa de crecimiento podría aumentar entre un 2.1% y un 2.4% del PIB por año; se dejarían de perder 170.000 empleos al año; en cuanto a ingresos, cada colombiano dejaría de sacrificar \$85.000 anuales (una familia de 4 personas dejaría de perder \$350.000 anuales) y la inversión pública se podría dirigir a actividades más productivas.

El conflicto armado colombiano genera costos tanto al capital físico como al capital humano. Los costos sobre el capital físico cuantifican el impacto económico sobre la producción y se derivan de los atentados contra la infraestructura eléctrica, petrolera y vial; para 2001, los costos generados por atentados contra la infraestructura ascendieron al 0,33% del PIB (gráfico 7).

En lo que refiere a los costos directos generados por actividades extorsivas, Fedegan ha estimado que tan sólo en el sector ganadero alcanzan un valor de \$297.433 millones en 2001 (cuadro 10)

Así las cosas, el conflicto armado interno ha generado un costo de \$1,19 billones -0,64% del PIB de 2001- por concepto de destrucción al capital físico, de la siguiente manera:

Atentados infraestructura	\$ 433.986 millones
Actividades extorsivas sector ganadero	\$ 756.983 millones
<b>Total</b>	<b>\$ 1.190.969 millones</b>
	<b>0,64% del PIB de 2001</b>

Gráfica 6



Fuente: Ministerio de Defensa.

Gráfica 7



Fuente: Ministerio de Defensa.

Cuadro 10

**Costos generados por actividades extorsivas contra el sector ganadero  
En millones de pesos de 2001**

Año	Secuestro	Extorsión	Abigeato	Total
1999	75.100	92.600	43.200	210.900
2000	85.300	100.100	63.250	248.650
2001	99.450	106.860	91.123	297.433
Total	259.850	299.560	197.573	756.983

Fuente: Fedegan.

Los costos sobre el capital humano son inconmensurables; en el período 1995-2001, murieron 10.361 personas: 2.985 miembros de grupos al margen de la ley, 1.548 miembros de la Fuerza Pública y 5.828 civiles.

La Contraloría General de la República<sup>32</sup> retomó la metodología de cuantificación de los costos económicos de la criminalidad y la violencia, desarrollada por Édgar Trujillo y Marta Badel<sup>33</sup>, y determinó que el costo bruto del conflicto armado ascendió al 1,91% del PIB en el año 2001 (cuadro 11)

Dicha metodología permite una cuantificación más real, en la medida que incorpora costos que trascienden los conceptos del capital físico, contempla el exceso de gasto militar, los gastos en salud, la pérdi-

da de vidas y los recursos destinados a la atención de la población desplazada; igualmente, la cuantificación de los costos generados por actividades extorsivas no se limita a la actividad ganadera.

El comportamiento de los costos del conflicto armado fue relativamente homogéneo entre 1991 y 1994, con un promedio de \$1.9 billones de 2001, equivalentes a 1% del PIB anual. A partir de 1994 se observa una tendencia creciente, con excepción de 1998 y 1999. Se infiere que la intensificación del conflicto ha implicado un mayor costo bruto en los últimos años, especialmente en 2001, producto de una mayor presencia de los actores armados en el territorio nacional, un mejoramiento organizacional y una ampliación de la capacidad bélica de los mismos.

## Conclusiones

El análisis comparado de los conflictos armados internacionales permite extraer interesantes ideas para entender el conflicto armado colombiano; algunas de ellas son:

32 "Colombia: entre la Exclusión y el Desarrollo: Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho", bajo la Dirección Académica de Luis Jorge Garay Salamanca. Capítulo 10: Defensa y Seguridad para la Paz. Contraloría General de la República. Alfaomega Colombiana S.A. Bogotá, D.C., 2002.

33 Ver: TRUJILLO, Édgar y BADEL, Martha. Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996, en Archivos de Macroeconomía. Documento 76. Departamento Nacional de Planeación, 1998.

Cuadro 11

**Costos brutos del conflicto armado**  
(Cifras en miles de millones de pesos de 2001)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Prom.	% PIB
Exceso gasto militar	1.395,4	1.056,0	1.391,2	588,7	1.413,2	1.799,8	1.876,7	1.726,9	843,0	879,0	916,6	1.262,4	0,66%
Salud	0,0	0,0	6,8	6,6	6,8	28,0	9,2	10,0	5,1	5,6	6,1	7,7	0,004%
Vidas conflicto	106,2	118,5	111,7	102,3	97,8	100,2	111,9	105,3	55,1	61,5	68,8	94,5	0,05%
Ataques infraestructura	193,1	165,1	69,4	64,5	61,3	126,7	56,8	40,6	488,2	652,4	512,3	220,9	0,12%
Desplazados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	34,0	120,0	300,1	600,2	1.200,4	205,0	0,11%
Secuestro, robo y extorsión	409,7	416,3	507,7	885,4	1.040,7	936,4	1.009,0	766,0	825,4	889,5	958,5	785,9	0,41%
<b>Total</b>	<b>2.104,4</b>	<b>1.756,0</b>	<b>2.086,9</b>	<b>1.647,5</b>	<b>2.619,8</b>	<b>2.991,0</b>	<b>3.097,6</b>	<b>2.766,9</b>	<b>2.516,9</b>	<b>3.088,3</b>	<b>3.662,7</b>	<b>2.576</b>	<b>1,34%</b>
% PIB	1,10%	0,92%	1,09%	0,86%	1,37%	1,56%	1,61%	1,44%	1,31%	1,61%	1,91%	1,34%	

Fuente: Badel (1991-1998) y cálculos CGR (1999-2001).

- La resolución pacífica de los conflictos ha sido importante desde el fin de la Guerra Fría. En el periodo 1989-2000, 22 conflictos fueron resueltos por medio de acuerdos de paz, mientras que en el periodo 1945-1989, hubo 22 victorias de uno de los polos del conflicto, 34 ceses al fuego y 33 disputas que continuaron más allá de 1989. Bajo la anterior óptica, existiría cierto optimismo para Colombia en los años venideros; sin embargo, al analizar con detenimiento los conflictos armados más agudos que subsistían a finales de 2000, casi todos eran "conflictos crónicos"; de las 24 confrontaciones armadas mayores que había ese año, al menos 17 se habían desatado antes de 1989<sup>34</sup>.
- Los enfrentamientos crónicos son los más difíciles de erradicar, no sólo por los niveles de odio y desconfianza que generan, sino por la "socialización de la violencia" en las relaciones humanas como una forma "normal" de resolución de las diferencias<sup>35</sup>. ■

34 WALLENSTEEN, Peter y MARGARETA, Sollenberg. "Armed Conflict, 1989-2000". En: Journal of Peace Research, Vol. 38, No.5, 2001, pág. 633. Citado por PIZARRO, Eduardo. Ob. Cit., Pág. 166.

35 FEARON, James y LAITIN, David. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War". Documento presentado en: "Laboratory in Comparative Ethnic Processes". Duke University, 2000. Citado por PIZARRO, Eduardo. Ob. Cit.



# Iniciativa contra el narcotráfico

La erradicación del narcotráfico ha sido una de las preocupaciones del gobierno nacional y de la comunidad internacional, por los múltiples daños que produce en la sociedad y por tratarse de la principal fuente de financiación de los grupos armados ilegales. El gobierno Pastrana formuló la iniciativa contra el narcotráfico como uno de los principales componentes del Plan Colombia, dirigida a la erradicación voluntaria y forzosa de los cultivos ilícitos. El presidente Uribe, mediante la política de lucha contra el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado, orienta sus acciones en la formulación del Plan de Desarrollo, hacia la desarticulación del proceso de producción, comercialización y consumo de drogas.

En ambos casos, se plantea la combinación entre la erradicación forzosa, con la fumigación, y la voluntaria, mediante acuerdos con el gobierno. En este informe sólo nos referiremos a la erradicación forzosa. En los próximos se hará un cuidadoso inventario de la voluntaria.

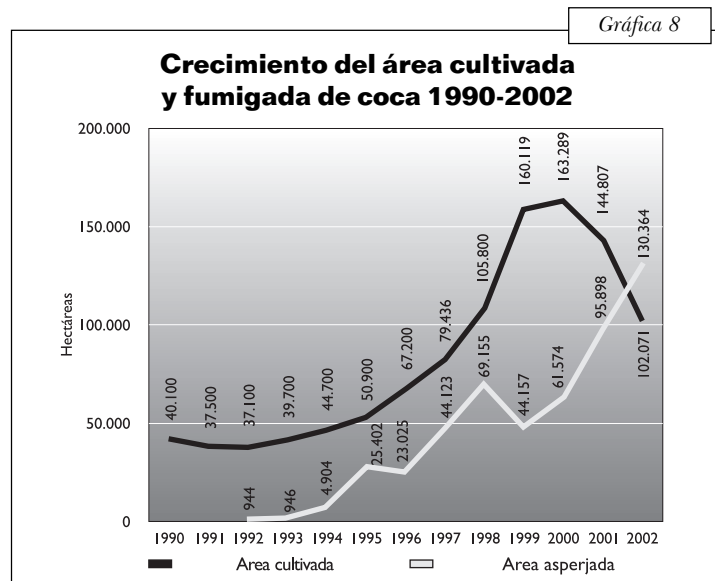
## Balance de la Erradicación Forzosa

Después de varios años de fumigación, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícito-Simci, ha

reportado un descenso significativo en los cultivos ilícitos en Colombia. La reducción de cerca del 30% representa un paso positivo para quienes consideran a la erradicación forzosa la mejor alternativa para tratar de reducir los cultivos ilícitos en el país.

El ritmo de fumigación se había incrementado exponencialmente durante 2001, alcanzándose una cifra record de 95.898 hectáreas, pero la reducción fue apenas del 11%. El año pasado las hectáreas fumigadas llegaron a 130.807, pero esta vez la disminución en los cultivos fue considerable. De acuerdo con el último informe del Simci, de 144.807 hectáreas registradas por el censo de noviembre de 2001, en diciembre de 2002 esta cifra había disminuido en 42.736 hectáreas. Es decir, un 29.5% menos frente a la cifra registrada en 2001. Las 102.071 hectáreas de cultivos de coca existentes en el último censo están distribuidas en 21 de los 32 departamentos de Colombia y representan el 0.09% del territorio nacional.

Pese al éxito relativo de la erradicación forzosa, Colombia continúa siendo el país con mayor extensión de cultivos de coca, por delante de Perú y Bolivia (gráfica 9). Aunque se debe reconocer que la reducción de los cultivos ilícitos ha aumentado del 11% al 30% durante estos dos años, la dinámica de los cul-



Fuente: Ministerio de Defensa.

tivos hace que la producción cocalera del país se mantenga bastante alta.

### Dinámica de los cultivos

Los principales departamentos cultivadores de coca son Guaviare y Nariño, al finalizar 2002, desplazando de esos lugares a Putumayo y Caquetá, donde se presentaron las reducciones más significativas. El área cultivada se redujo en Putumayo en 33.395 hectáreas, mientras que en Caquetá lo hizo en 6.104 hectáreas, principalmente por efecto de la fumigación realizada en los últimos meses de 2002, por lo cual sus efectos son visibles en la fecha de medición del censo.

Sin dejar de lado el desplazamiento de los cultivos, también son significativas las reducciones en los departamentos de Bolívar (2.089 ha), Cauca (1.109 ha) y Vichada (4.256 ha), aunque en estos casos se sospecha que la disminución fue causada, en su mayor parte, por abandono o por erradicación voluntaria.

En contraste, se presentó un crecimiento muy significativo en el departamento de Nariño, con 7.631 hectáreas, lo que representa un aumento del 101.9%. En el Guaviare, por su parte, el área cocalera creció en 1.828 hectáreas, un 7.2% más con respecto al año

anterior, y con 28.435 hectáreas se convirtió en el núcleo más importante de cultivos de coca, sustituyendo en ese lugar al Putumayo

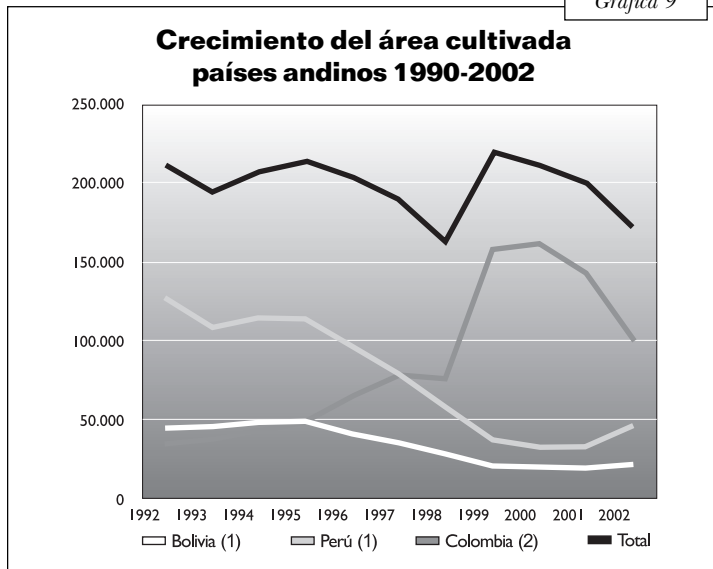
Como ha sucedido en el pasado, los cultivos de coca entre 2001 y 2002 tuvieron una fuerte migración. El desplazamiento se dio tanto entre departamentos como dentro de ellos.

El informe Simci ha identificado varios núcleos de cultivos ilícitos dentro del territorio colombiano. Estas áreas o núcleos, durante estos años, han mostrado una fuerte correlación en las fluctuaciones de la producción entre cada uno de ellos.

Claro está que las migraciones dentro del mismo departamento o entre los departamentos no obedece únicamente a la represión que ejercen la fumigación y la interdicción sobre los cultivos, sino también corresponde a prácticas de producción como la de abandonar por un tiempo los campos para permitir la regeneración de la tierra, o con fenómenos de abandono o erradicación voluntaria.

De manera que a medida que los cultivos son erradicados o abandonados por diversas razones, se trasladan a otras regiones o sectores, donde la influencia de la estructura cocalera persista. Aún es prematuro, por tanto, concluir que la erradicación forzada está

Gráfica 9



**Fuentes:** (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 de 2002-enero de 2003.

teniendo éxito completo, aunque la disminución en los cultivos ha sido significativa.

Si se analiza la evolución de los cultivos por núcleo o zonas de influencia, no han disminuido considerablemente sus áreas. Se confirma que si bien algunos departamentos como Putumayo y Caquetá han disminuido sus cultivos ilícitos, zonas contiguas como Guaviare, Amazonas y Nariño han aumentado su área cultivada, compensándose la reducción.

Lo anterior puede ser confirmado si se analiza que las disminuciones y aumentos de área de departamentos vecinos son casi equivalentes. Obsérvense, particularmente, los casos de Caquetá y Nariño.

Incluso podría afirmarse que la migración internacional se ha dado también en el ámbito andino, y aunque el incremento de la producción de Perú y Bolivia no ha compensado totalmente el declive de

la producción colombiana, bien puede mostrar la dinámica que tiene la oferta cocalera frente a la represión de que ha sido objeto.

De tal manera que la represión tiene un éxito relativo a la luz de la evidencia existente. Además, otros factores pueden influir de una manera más decisiva en la evolución de la oferta cocalera, como el precio y las fluctuaciones en la demanda<sup>36</sup>.

En un artículo publicado recientemente en la revista Cuadernos de Economía de la Universidad Nacional<sup>37</sup>, se concluye que las ganancias extraordinarias

<sup>36</sup> Véanse al respecto las consideraciones de la CGR en el Primer Informe de Evaluación del Plan Colombia, en el cual se hizo un detallado análisis de estos aspectos.

<sup>37</sup> ORTIZ, Carlos Humberto. "Luchando infructuosamente contra la hidra. Un modelo sencillo de narcotráfico", Cuadernos de Economía, volumen XXI, número 37, Bogotá, D.C., 2002, páginas 139-159.

Cuadro 12

<b>Áreas cultivadas con coca por departamento (ha) 1999-2002</b>				
<b>Departamento</b>	<b>Mar-1999</b>	<b>Agosto-2000</b>	<b>Nov-2001</b>	<b>Dic-2002</b>
Guaviare	28,435	17,619	25,553	27,381
Nariño	3,959	9,343	7,494	15,131
Putumayo	58,297	66,022	47,120	13,725
Meta	11,384	11,123	11,425	9,222
Caquetá	23,718	26,603	14,516	8,412
Norte de Santander	15,039	6,280	9,145	8,041
Vichada	-	4,935	9,166	4,910
Antioquia	3,644	2,547	3,171	3,030
Bolívar	5,897	5,960	4,824	2,735
Arauca	-	978	2,749	2,214
Cauca	6,291	4,576	3,139	2,120
Vaupés	1,014	1,493	1,918	1,485
Guainía	-	853	1,318	749
Magdalena	521	200	480	644
Santander	-	2,826	415	463
Córdoba	1,920	117	652	385
Guajira	-	321	385	354
Boyacá	-	322	245	118
Valle del Cauca	-	76	184	111
Amazonas	-	-	532	84
Cundinamarca	-	66	22	57
Chocó	-	250	354	-
<b>TOTAL</b>	<b>160,119</b>	<b>163,289</b>	<b>144,807</b>	<b>102,071</b>
Nivel de confiabilidad	80%	90%	90%	90%*

\*Esperado

Fuente: Simci.

y la gran capacidad de reproducción del narcotráfico frente a la represión, impiden que la oferta de narcóticos sea totalmente eliminada. El autor concluye que mientras la rentabilidad sea alta existirá producción. Los precios altos de la cocaína provocan inequívocamente un aumento de la rentabilidad de la actividad y las ganancias extraordinarias que produce la actividad crea los incentivos necesarios para que los riesgos que se corren sean fuertemente pagados.

En este punto aparece un resultado paradójico. Conforme aumenta la represión, aumenta el premium riesgo ofrecido, y, por tanto, el precio. De esta forma, se incrementa la rentabilidad y los incentivos para aumentar la producción.

### La cooperación de los Estados Unidos al Ministerio de Defensa

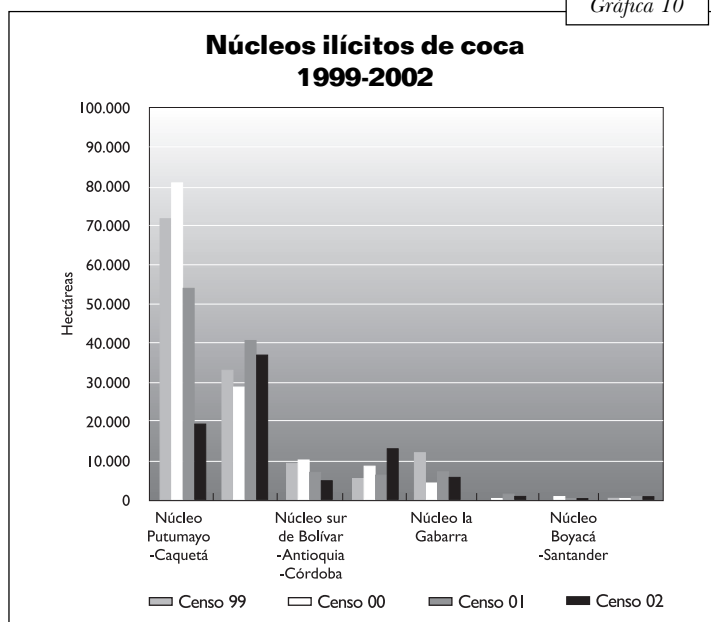
La cooperación acumulada no reembolsable de los Estados Unidos, con ocasión del Plan Colombia, orientada al apoyo a la Fuerza Pública, asciende, en términos generales, a US\$640 millones, cuyas regulaciones en el manejo de fondos, la contratación, el gasto y la ejecución de los recursos, obedece a las normas estadounidenses, caso que limita la competencia de la Contraloría General de la República en el ejercicio de la vigilancia fiscal sobre las ayudas contempladas en los apéndices suscritos por el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia y la Embajada de los Estados Unidos de América.

El Anexo al Acuerdo General sobre Asistencia Económica, Técnica y Afín, del 27 de septiembre de 2000, suscrito entre los Gobiernos de Estados Unidos de América y de Colombia, define respecto de las leyes aplicables: "(...) Todos los bienes y servicios adquiridos con fondos del Gobierno de los Estados Unidos serán adquiridos bajo las regulaciones y políticas establecidas por el Gobierno de los Estados Unidos para las adquisiciones, y serán adquiridos en los Estados Unidos y despachados desde los Estados Unidos a menos que de otra forma se contemple en el apéndice del proyecto, o que de otra manera sea autorizado por la agencia correspondiente del Gobierno de los Estados Unidos (...)"

Sin embargo, la legislación colombiana en materia presupuestal ha definido, en el artículo 33 del Decreto 111 de 1996, que los recursos de cooperación internacional no reembolsables deben ser incorporados al presupuesto nacional, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Como se puede apreciar, la cooperación, en su mayoría, está dada en bienes y servicios que, por su naturaleza y de acuerdo con la norma de presupuesto, no son objeto de incorporación en el presupuesto nacional, y, con ello, también se limita la competencia de la Contraloría, respecto de su función fiscalizadora.

El hecho de carecer en el país de un manejo presupuestal de estos recursos, dificulta el seguimiento efectivo a la cooperación con ocasión del Plan Colombia; pues se han identificado ayudas tales como

Gráfica 10



Fuente: Informe Simci sobre cultivos ilícitos.

<b>Densidad de coca por núcleos 2002</b>			
<b>Núcleo</b>	<b>Área total(km2)</b>	<b>Área cultivada con coca(ha)</b>	<b>Densidad de cultivo(ha/km<sup>2</sup>)</b>
Putumayo	15,802	23,164	1.47
Guaviare	19,674	44,772	2.27
Sur de Bolívar	8,071	6,404	0.79
Cauca-Nariño	5,586	16,094	2.88
Gabarra	2,418	8,041	3.33
Arauca	1,469	2,218	1.51
Sierra Nevada	626	998	1.59
Boyacá	265	380	1.43
<b>Total</b>	<b>53,911</b>	<b>102,071</b>	<b>1.89</b>

**Fuente:** Informe Simci sobre Cultivos Ilícitos.

<b>Variación anual en hectáreas por departamento 1999-2002</b>			
<b>Departamento</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2000-2001</b>	<b>2001-2002</b>
Nariño	5,384	-1,849	7,637
Guaviare	-10,816	7,934	1,828
Amazonas	0	532	252
Magdalena	-321	280	164
Santander	2,826	-2,411	48
Cundinamarca	66	-44	35
Guajira	321	64	-31
Valle del Cauca	76	108	-73
Boyacá	322	-77	-127
Antioquia	-1,097	624	-141
Córdoba	-1,803	535	-267
Chocó	250	104	-354
Vaupés	479	425	-433
Arauca	978	1,771	-535
Guainía	853	465	-569
Cauca	-1,715	-1,437	-1,019
Norte de Santander	-8,759	2,865	-1,104
Bolívar	63	-1,136	-2,089
Meta	-261	302	-2,203
Vichada	4,935	4,231	-4,256
Caquetá	2,885	-12,087	-6,104
Putumayo	7,725	-18,902	-33,395
<b>TOTAL</b>	<b>3,170</b>	<b>-18,482</b>	<b>-42,736</b>

**Fuente:** Informe Simci. Cálculos CGR.

los programas de capacitación, los costos de transporte de los bienes importados, los servicios, la asistencia técnica, y el entrenamiento de pilotos, entre otros, cuyos registros contables no se encuentran en el Ministerio de Defensa Nacional, aun cuando efectivamente se ha recibido la cooperación.

En el Ministerio de Defensa Nacional no existe ninguna auditoría en los términos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas en desarrollo del Plan Colombia.

Otro aspecto del mismo Anexo, con relación a la propiedad de los bienes, define:

(...) El título de propiedad de los bienes, que se hayan obtenido a través de la financiación del Gobierno de los Estados Unidos figurarán a nombre de la institución del Gobierno de la República de Colombia que los recibió, a menos que de otra manera se especifique en el correspondiente documento de compra, con la excepción de que el Gobierno de los Estados Unidos conservará el título de propiedad de todas las aeronaves transferidas (sic) a Colombia por razones de este Anexo, a menos que de otra manera sea especificado (...)

El valor de las aeronaves, de propiedad de los Estados Unidos, que se encuentran en Colombia, producto del desarrollo del Plan Colombia, asciende a US\$408 millones aproximadamente, equivalentes al 64% del total de la ayuda, es decir, que las donaciones efectivas son del orden de US\$232<sup>38</sup> millones, sin tener en cuenta el costo del arrendamiento de las aeronaves que, en otros términos, sería el valor real de la cooperación; a ello es necesario agregar que para operar los equipos aeronáuticos es requerido el aval del Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos, con 72 horas de anticipación.

## Evaluación de la gestión

En desarrollo del Anexo antes mencionado, se han suscrito subconvenios individuales denominados Apéndices<sup>39</sup>, así:

Los Apéndices XV y XVI no están debidamente firmados<sup>40</sup>, lo que impide tener certeza de los compromisos adquiridos por las partes.

Las "hojas de portada" son documentos usados por el Gobierno de los Estados Unidos para, legalmente, obligar o comprometer los fondos de apoyo que, en su mayoría, son desconocidas por los responsables del Plan Colombia en cada una de las fuerzas militares, aun cuando en el cumplimiento de los proyectos los recursos son aceptados por el Ministerio de Defensa Nacional; ello dificulta el seguimiento del proyecto.

Las observaciones de la CGR en este frente de la cooperación con EE.UU, se pueden sintetizar así:

**Ministerio de Defensa.** No cuenta con información referente a estudios ambientales<sup>41</sup> de las obras de infraestructura que actualmente se están adelantando por parte del Cuerpo de Ingenieros del Grupo Militar de los Estados Unidos, a través de contratistas nacionales.

Sobre la parte financiera de los convenios, la CGR ha hecho las siguientes observaciones:

- El estado de actividad financiera, económica y social del Ministerio de Defensa, por la vigencia de 2002, se encuentra afectado en \$88.997 millones, producto del registro en la cuenta Otros Ingresos Extraordinarios, de las donaciones en desarrollo del convenio de cooperación con los Estados Unidos, asociados al Plan Colombia; valores que debieron llevarse al balance, en la cuenta de Superávit por Donación.
- En los estados financieros del Ministerio de Defensa Nacional, a 31 de diciembre de 2002, dentro de las notas no se incluyó la información correspondiente a los hechos económicos, financieros y sociales relevantes, relacionados con la desagregación de los valores contables del Plan Colombia, lo cual genera desconocimiento de los usuarios de la información, sobre los recursos asignados y el propósito para el cual fueron creados, así como la explicación de la composición de ingresos, costos y gastos que en virtud de las disposiciones legales tuvieron destinación específica. Aspecto que conduce al incumplimiento de las normas y procedimientos establecidos por la Contaduría General de la Nación.
- El suministro de combustibles para atender las operaciones de apoyo a las actividades antinarcóticos, pese a que se encuentra incluido en el Plan Colombia, no es registrado. El Gobierno de los Estados Unidos maneja estos recursos y no han sido incorporados en los estados financieros del Ministerio de Defensa, situación que

38 Total de la ayuda menos lo relativo a las aeronaves (US\$ 640-US\$408).

39 Para respaldar la solicitud de la Contraloría General de la República, el Viceministerio de Defensa Nacional, mediante comunicación 00219 del 15 de enero de 2003, no incluyó la totalidad de los Apéndices suscritos, por tanto, el cuadro muestra información parcial.

40 Documentos recibidos como anexo del oficio 00219 del 15 de enero de 2003, expedido por el Viceministro de Defensa Nacional.

41 Expresado con la comunicación CEITE-PLANC-400 del 14 de enero de 2003.

### Relación de Apéndices para la cooperación

Apéndice	Proyecto	Entidad	Fecha
I	Apoyo a la Policía Nacional Colombiana/Dirección Antinarcóticos.	Policía Nacional	Marzo de 2001
II	Modernización de las aeronaves A37	Fuerza Aérea Colombiana	Marzo de 2001
III	Vigilancia Aérea Schweizer	Fuerza Aérea Colombiana	Marzo de 2001
IV	Proyecto AC-47-T	Fuerza Aérea Colombiana	Marzo de 2001
V	Modernización de las aeronaves de rastreo C-26	Fuerza Aérea Colombiana	Julio de 2001
VI	Modernización de las aeronaves OV-10	Fuerza Aérea Colombiana	Julio de 2001
VII	Modernización y fortalecimiento de la Dirección de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales	Ministerio de Defensa	Noviembre de 2001
VIII	Apoyo a la Brigada contra el narcotráfico y a la Brigada de Aviación	Ejército de Colombia	Agosto de 2001
IX	Implementación de la infraestructura de apoyo a las actividades Antinarcóticos	Ejército Nacional de Colombia, Armada Nacional y Fuerza Aérea Colombiana	Julio de 2001
X	Apoyo a la interdicción	Armada Nacional	Agosto de 2001
XII	Apoyo al Comando Aéreo de Apoyo Táctico Número Uno	Fuerza Aérea Colombiana	Octubre de 2001
XV	Modificación de la Aeronave Navajo (ARC-508)	Armada Nacional	Julio de 2002
XVI	Restablecer la presencia de la Policía Nacional de Colombia en Zonas de Conflicto	Policía Nacional	Julio de 2002

**Fuente:** Ministerio de Defensa Nacional.

reviste importancia, por cuanto el Ministerio no tiene conocimiento de los costos por este concepto ni de la metodología que aplica para su contabilización.

- En el Ministerio de Defensa se carece de estudios financieros sobre el mantenimiento a futuro de los equipos e infraestructura recibidos, producto de la ayuda bilateral, lo cual sería útil, a efectos de iniciar la programación de las respectivas partidas presupuestales que amparen los costos para el sostenimiento de dichos bienes.
- El Gobierno de los Estados Unidos, a través del Cuerpo de Ingenieros, no ha entregado oficialmente al Ministerio de Defensa Nacional las construcciones objeto del Plan, valoradas en US\$91 millones aproximadamente. Las Unidades Ejecutoras del Ministerio de Defensa sólo tienen conocimiento parcial sobre la información de los recursos asignados y el grado de avance, a pesar de que las obras terminadas ya están siendo utilizadas. Estos bienes aún no han sido incorporados como propiedad del Ministerio de Defensa.

**Ejército Nacional.** De conformidad con los Apéndices suscritos con el Ejército Nacional en desarrollo del Plan Colombia, se asignó una partida por valor de US\$400.9 millones, para atender 14 programas, los cuales en forma global tienen un nivel de avance del 69%.

En los proyectos de Desarrollo de Infraestructura Frontal, Cuartel General Brigada contra el Narcotráfico y Apoyo Infraestructura Aviación Ejército, por US\$17,2 millones, el Gobierno de los Estados Unidos no ha entregado ningún reporte que permita la legalización; por ende, el Ejército Nacional no ha efectuado los registros correspondientes en los estados financieros, debido a la falta de documentos de culminación de obras y los peritazgos para evaluar los inmuebles, a pesar de que existen obras terminadas desde junio de 2000.

El programa 9, Inteligencia Orgánica Batallones contra el Narcotráfico, incluido en el subapéndice B del Apéndice VIII, por valor de US\$9 millones, cuyo objeto consiste en comprar aeronaves adicionales Schweizer SA2-37A para el Ministerio de Defensa,

se encuentra programado pero aún no ha sido ejecutado. Por consiguiente, estos equipos no tienen relación con los entregados a la Fuerza Aérea Colombiana, de conformidad con el Apéndice III.

El contrato que el Gobierno estadounidense tiene con la firma Dyncorp Inc. para el mantenimiento de los helicópteros, no contempla la transferencia que ésta debe hacer de los niveles de mantenimiento a la aviación (de unidad e intermedio), por lo cual se considera necesario que se adelanten los trámites pertinentes para que no haya obstáculos en los trabajos que desarrollan los mecánicos del Ejército, ya que fueron capacitados por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos para desempeñar estas actividades y así darle cumplimiento a lo tratado en el subapéndice A del Apéndice VIII.

El Almacén Aeronáutico del Batallón de Helicópteros hace entrega al Almacén de la firma Dyncorp Inc. los elementos, sin tener en cuenta el valor de los equipos; simplemente el Ejército Nacional hace las veces de intermediario y al remitirse el acta de entrega, ésta es firmada por el Coordinador de la Misión Logística estadounidense y no por el Almacenista del Programa, quien es el responsable del manejo de los elementos entregados. Este procedimiento no se encuentra claramente definido en los apéndices y subapéndices de los programas de ayuda y cooperación.

El Ejército, a la fecha, se encuentra en capacidad de reemplazar el 50% de los pilotos al mando y el mismo porcentaje en personal técnico a contrato, financiados por el Gobierno de los Estados Unidos, de acuerdo con lo pactado antes del 1 de octubre de 2002<sup>42</sup>, afirman las autoridades del Ejército. Sobre el particular, no se han realizado las gestiones pertinentes por parte del Ministerio de Defensa para establecer con los Estados Unidos un posible traslado de recursos al cubrimiento de otras necesidades, de tal forma que se utilice la mano de obra colombiana, lo cual redundaría en el mayor aprovechamiento de la ayuda internacional.

La documentación presentada por el Ejército Nacional muestra que se ha recibido combustible suministrado temporalmente por la Fuerza Aérea Colombiana y la Policía Nacional, aspecto que genera incer-

tidumbre, porque tanto la Dirección del Plan Colombia, como el Batallón de Helicópteros del Ejército, no tienen conocimiento al respecto, siendo recursos a cargo de estas Fuerzas.

La Oficina de Control Interno de la Fuerza no ha realizado ninguna visita a los programas de Plan Colombia ejecutados por el Ministerio, a pesar de que está contemplado en la Directiva Transitoria 423583 de 2000.

**Base Militar de Tolemaida.** La ayuda del Gobierno de los Estados Unidos se centró en esta Base Militar en lo referente a los Apéndices VIII y IX. El Batallón de Helicópteros registra un nivel de alistamiento de las aeronaves<sup>43</sup>, así:

Los 12 helicópteros que se encuentran en depósito no están siendo utilizados por el Ejército Nacional, debido a la falta de asignación de recursos por parte del Gobierno de los Estados Unidos para su operatividad. No obstante, al restringirse su disponibilidad, se ve afectado el cumplimiento de los objetivos del Plan.

El manejo de los bienes y elementos en esta Base Militar se reduce a un control de carácter administrativo, lo cual diluye la responsabilidades de quienes tienen a su cargo la ejecución del Plan Colombia.

Conforme a la visita efectuada a la infraestructura de lavado de helicópteros, parqueo para 48 Helicópteros, 2 hangares y aulas, se detectó que estas obras carecen de las actas de entrega formal, a pesar de que ya se encuentran en uso por parte del Batallón de Helicópteros desde diciembre de 2001. Las obras están estimadas por el Ejército Nacional en \$7.448 millones<sup>44</sup> aproximadamente; sin embargo, en cuanto a la obra de lavado de helicópteros, que se calcula en \$2.620 millones<sup>45</sup>, la infraestructura física no refleja la inversión.

**Fuerza Aérea Colombiana.** Le fueron asignados US\$98.4 millones, para desarrollar 10 programas; actualmente cuenta con un grado de ejecución global equivalente al 76%, de los cuales cuatro se han cumplido en su totalidad.

Los equipos aeronáuticos OV-10 y C-26 de propiedad de la Fuerza Aérea, fueron enviados desde el primer semestre de 2001 a los Estados Unidos para su modernización, situación que incide en una disminución representativa del nivel de alistamiento, debido a los retrasos en la ejecución de los programas, lo que genera un riesgo en el cumplimiento de las metas propuestas para tal fin<sup>46</sup>.

42 Comunicación 51468 C-JEM-055 del 11 de septiembre de 2002, de la Jefatura de Estado Mayor del Ejército, a la Jefatura de Estado Mayor Conjunto.

43 Al 7 de marzo de 2003.

44 US\$2.6 millones, a TRM de \$2.864.79 a 31 de diciembre de 2002.

45 US\$914 miles, a TRM de \$2.864.79 a diciembre 31 de 2002.



**Nivel de alistamiento de aeronaves  
Febrero de 2003**

<b>Helicópteros</b>	<b>Asignados</b>	<b>Listos</b>	<b>En mantenimiento</b>	<b>En depósito</b>
UH-60	14	12	2	0
UH-1N	11	2	1	8
UH-1H	25	20	1 (*)	4
<b>Totales</b>	<b>50</b>	<b>34</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

**Fuente:** Ministerio de Defensa Nacional. (\*) Por abastecimiento.

Durante el proceso de evaluación, no fue posible establecer los costos incurridos en el incidente del avión SA-237 FAC-5754, del 2 de noviembre de 2002; por tal motivo, existe incertidumbre sobre el cargo presupuestal de la reparación realizada a dicha aeronave. De igual manera, los aviones FAC-1670 y FAC-5752 sufrieron accidentes con daños estructurales y de motor. Sobre el particular, en el Departamento Financiero no fue posible obtener las evidencias sobre los desembolsos de recursos para sus reparaciones.

**Comando Aéreo de Combate CACOM-4, Melgar-Tolima.** La base aérea recibe apoyo del Gobierno estadounidense para la lucha contra las drogas, de conformidad con el Apéndice XII, que trata del proyecto "Apoyo al Comando Aéreo de Apoyo Táctico Número Uno de la Fuerza Aérea", con el fin de suministrar entrenamiento de transición para equipos aeronáuticos UH-60, para un número aproximado de 48 pilotos del Ejército Nacional y capacidad inicial de ala rotatoria para 120 pilotos de las Fuerzas Militares de Colombia.

El porcentaje de alistamiento a la llegada de los 17 equipos en noviembre de 2002, fue apenas del 20%, es decir, que las aeronaves fueron sometidas a mantenimiento, debido a que no ingresaron al país en las condiciones óptimas requeridas para el desarrollo del programa. Sólo hasta el mes de marzo de 2002, se comenzó a estabilizar la funcionalidad de estos equipos. Los gastos incurridos fueron asumidos por los dos gobiernos, sin que se encuentren discriminados los recursos invertidos para el cumplimiento del Apéndice.

El Comando Aéreo indica como debilidad la escasez de talento humano para atender los programas del Plan Colombia y seguir en condiciones normales de operatividad, teniendo en cuenta que el trabajo se duplicó por la instrucción incluida dentro del Plan y la asignación de 17 aeronaves más.

Sin dejar de lado los esfuerzos realizados en las unidades ejecutoras para cumplir con los proyectos desarrollados en el Plan Colombia y ayudas de otros gobiernos, no hubo una planeación adecuada para atender otros compromisos como la capacitación y mantenimiento de las aeronaves, lo que influyó negativamente en los ciclos operacionales de la Base.

**Armada Nacional.** Para el proyecto de ayuda contra el narcotráfico, la Armada cuenta con recursos por valor de US\$16.9 millones para cubrir 4 programas, con una ejecución global aproximada del 62%, en donde sólo se ha cumplido uno.

El 3 de septiembre de 2002, se presentó un accidente del equipo aeronáutico ARC-215, de propiedad de la Armada Nacional. Sobre el particular no se tuvo mayor conocimiento, aun cuando la CGR solicitó formalmente la descripción de los hechos presentados, incluidos los costos incurridos con recursos del Plan Colombia.

El Comandante de Aviación Naval solicita al Jefe de la Misión Naval estadounidense, en forma extemporánea<sup>47</sup>, las facturas de los trabajos realizados a las 4 aeronaves Bell 412, sin que hasta la fecha se haya dado respuesta positiva a los requerimientos, lo cual dificulta el conocimiento del grado de ejecución y los elementos y equipos objeto de actualización.

46 De conformidad con la comunicación 164MDAI-023 del 23 de febrero de 2003, el Viceministro de Defensa informa a la Contraloría General que los retrasos obedecen a diversos inconvenientes en la cadena logística del país cooperante; sin embargo, un plan de acción correctivo permitirá establecer mecanismos para la mayor eficiencia y mejoramiento de los futuros acuerdos de cooperación con el Gobierno de los Estados Unidos.

47 Mediante comunicaciones 0486 y 0015 CAVNA-455, del 26 de noviembre de 2002 y el 10 de enero de 2003, respectivamente. Es de aclarar que las copias allegadas no reflejan las evidencias que permitan establecer el recibo de los oficios por parte de la Misión Naval estadounidense.

### **Los cultivos ilícitos y su impacto ambiental**

Señalaba el segundo informe de la CGR<sup>48</sup> que las autoridades habían justificado el uso del herbicida glifosato por su solubilidad en el agua, su rápida degradación y su corta persistencia; pero que, aun así, los desequilibrios inmediatos se generan en el suelo y la capa vegetal, relacionados con la pérdida de microorganismos. Adicionalmente, indicaba que en las fumigaciones aéreas se presenta el efecto de la deriva, es decir, la desviación de lo asperjado, lo que ha causado que, en muchos casos, se afecten cultivos de pancoger e incluso cultivos establecidos mediante el Plante, y los ecosistemas de los que forman parte las plantaciones.

Se indicaba en ese informe que no se cumplían los protocolos que sobre disposición de insumos incautados existen y que están avalados por la embajada estadounidense y la DNE en el documento "Aspectos Técnicos en la Destrucción, Almacenamiento y Transporte de Drogas Controladas, Precursores e Insumos Decomisados".

Los responsables de la ejecución de la política de erradicación indicaban que no existía certeza científica sobre los efectos en la salud humana y los ecosistemas; pero, sin embargo, se encontraban documentos, investigaciones de universidades y auditorías ambientales y de salud sobre los efectos en las personas.

A pesar de los diversos conceptos y evidencias en contra del uso del glifosato, no existían medidas de prevención o mitigación de las posibles afectaciones, ni tampoco estudios, por parte de las autoridades de salud, para establecer correlaciones entre las quejas denunciadas por la comunidad y la aplicación del herbicida.

Por ello, la CGR hizo un llamado urgente al Ministerio de Salud para que tomase las medidas necesarias y suficientes para establecer las afectaciones y su prevención.

El informe mostró las profundas divergencias existentes acerca del tipo y magnitud de los efectos del glifosato sobre los ecosistemas y la salud humana, además de las dudas sobre la composición de la mezcla asperjada, y dijo que hacían creíble la existencia de un real peligro por causa de las fumigaciones en cuestión, reforzado lo anterior con el hecho del escaso control sobre éstas, por lo que la CGR requirió al Ministerio del Medio Ambiente para que, "en apli-

cación del Principio de Precaución, establecido en la Ley 99 de 1993, y los Principios Ambientales Internacionales aprobados en la Cumbre de Río (Brasil en 1992), ordenara la suspensión de la erradicación química por aspersión aérea, hasta tanto no se definan las implicaciones ambientales, sociales y económicas de la ejecución de dicha política y se apruebe el plan de manejo ambiental necesario para realizar de manera sostenible esta actividad".

Así mismo el informe abordó el tema del Plan de Manejo Ambiental-PMA del Programa de Erradicación de Cultivos con Glifosato-Pecig. Se realizó un recuento del trámite llevado a cabo para imponer el plan de manejo de la estrategia de fumigación desde 1994, cuando el Ministerio del Medio Ambiente-MMA exigió a la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) la presentación de un Plan de Manejo Ambiental (PMA) para tal actividad. Se relacionaron los eventos ocurridos a lo largo de este proceso y los recurrentes incumplimientos de la DNE de las exigencias hechas por el MMA, y las críticas a este último por su poca diligencia y laxitud.

Así mismo, se realizó el seguimiento a los efectos de la citada Resolución 0341, por la cual el MMA rechaza el plan de la DNE y daba un plazo perentorio para su presentación, mientras que la fumigación se continuaba realizando sin la existencia de un plan de manejo ambiental, hasta que en noviembre de 2001 la Dirección Nacional de Estupefacientes entregó la información final solicitada por el MMA, y mediante la Resolución 1065 el Minambiente determina el plan de manejo y toma otras determinaciones.

El nuevo Plan de Manejo Ambiental imponía, entre otras medidas, la contratación de una auditoría técnica externa e independiente, la implementación de un sistema de información al público sobre el desarrollo del programa de erradicación y la generación de programas educativos dirigidos a la comunidad.

En enero de 2002, mediante Resolución 108, queda en firme el Plan de Manejo Ambiental que debe poner en marcha la DNE.

En el tercer informe sobre el Plan Colombia se hacen algunas observaciones sobre el Plan de Manejo aprobado, respecto al Control y Vigilancia del mismo. La Resolución le asigna importantes funciones de control y seguimiento de las medidas adoptadas a una Auditoría Técnica Externa. Esta auditoría se encontraba en proceso de licitación y la Resolución no preveía una medida de transición alterna, mientras entraba en vigor dicha auditoría, por lo que se dudaba sobre el control ejercido sobre las fumiga-

<sup>48</sup> Segundo informe de evaluación del Plan Colombia.

ciones aéreas. Finalmente, esta licitación fue declarada desierta, y se convocó a una nueva, de donde se desprende que este plan de manejo ambiental se está llevando a cabo sin una debida supervisión y control.

Para este informe, se continúa con el seguimiento al citado plan, en particular considerando las condiciones de fumigación que el Congreso de los Estados Unidos incluyera en la Ley Pública 107-115, es decir, el acta de asignaciones para el extranjero del año fiscal 2002. Según ésta, la intención era atender la creciente preocupación respecto a las consecuencias de las fumigaciones aéreas del programa de erradicación sobre la salud y el medio ambiente; y también lograr un equilibrio entre la ayuda para el programa de desarrollo alternativo y la erradicación forzada mediante la fumigación.

### **Condiciones de la Ley Pública 107-115 de los EE.UU. para las fumigaciones del Pecig**

Esta Ley, del año fiscal 2002, contempla para las fumigaciones aéreas, entre otras, las siguientes condiciones:

- Que los fondos asignados mediante esta Acta y que se utilizan para el abastecimiento de los químicos del programa de fumigación aérea de cultivos de coca podían ponerse a disposición únicamente si el Secretario de Estado, tras consultar con el Administrador de la Agencia de Protección Ambiental-EPA, con el Secretario del Departamento de Agricultura y, si era apropiado, con el Director de los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades, determinaba y reportaba al Comité de Apropiaciones que:
  1. La fumigación aérea de coca está llevándose a cabo de conformidad con los controles normativos requeridos por la Agencia de Protección Ambiental, tal y como consta en las etiquetas para uso del producto en los Estados Unidos, tras haber consultado con el Gobierno Colombiano a fin de percatarse de que la fumigación se realiza de conformidad con las leyes colombianas.
  2. Los químicos utilizados en la fumigación aérea de coca, de la forma cómo se están aplicando, no plantean riesgos irrazonables o causen efectos adversos a los humanos o al medio ambiente.
  3. Se dispone de procedimientos para evaluar los reclamos de las comunidades locales en el

sentido de que su salud ha sido deteriorada o de que sus cultivos agrícolas lícitos fueron dañados por dichas fumigaciones aéreas de coca, y para proporcionar compensación justa a aquellos reclamos que merecen ser atendidos.

- Que estos fondos podrán no ponerse a disposición si luego de haber transcurrido seis meses a partir de la fecha de aprobación de esta Acta, los programas de desarrollo alternativo no han sido desarrollados en consulta con comunidades y autoridades locales de los departamentos en los que se ha planificado llevar a cabo tales fumigaciones aéreas, y en los que dicha fumigación aérea de coca ha sido practicada y tales programas han sido ejecutados.

### **Dudas sobre mezclas**

De acuerdo con la información disponible<sup>49</sup>, los aviones están utilizando en sus aspersiones una mezcla que incluye una solución al 44% de herbicida con fórmula de glifosato, 55% de agua y 1% de Cosmoflux (un surfactante adicional), y que 10.4 litros (2.75 galones) de esta mezcla se fumigan por hectárea de cultivo de coca. Sin embargo, existen cuentas que se contradicen respecto de si el producto formulado que se está utilizado corresponde a Roundup Ultra, Roundup SL, o alguna otra fórmula, y si los cultivos de coca y amapola están siendo fumigados con la misma mezcla y concentración. Además, la composición química de Cosmoflux tampoco está disponible, basándose en el argumento de que constituye información bajo propiedad intelectual. Sin esta información es imposible conocer con certeza si los requisitos de la EPA están siendo cumplidos.

Si el producto formulado corresponde a Roundup SL, es muy reciente la aprobación para el uso de este producto en los Estados Unidos, pero no para fines agrícolas. Existe alguna inquietud respecto del registro de este producto, debido a que el fabricante, Monsanto, ha declarado que no tiene intención de comercializar el producto en los Estados Unidos.

Recientemente, en noviembre de 2000, la EPA en los Estados Unidos enjuició y exitosamente condenó a Larry Johnson, de Montana, por haber importado ilegalmente Roundup SL (en ese entonces vendido en el exterior como Roundup Export), "la venta del cual está prohibida en los Estados Unidos, debido a que puede ocasionar daños oculares severos e irreversibles".

<sup>49</sup> Tomado del documento enviado a los miembros del Congreso de los Estados Unidos, escrito el 23 de septiembre de 2002, por Anna Cederstav, de Earthjustice and Interamerican Association for Environmental Defense-AIDA.

Si el producto formulado corresponde a Roundup Ultra, la mezcla de fumigación que se utiliza en Colombia es tanto más concentrada como aplicada en dosis mayores que los niveles máximos recomendados por el fabricante, según instrucciones de la etiqueta para uso en los Estados Unidos<sup>50</sup>. La mezcla de fumigación para Colombia contiene 44% de Roundup Ultra por volumen, mientras que la etiqueta para uso en los Estados Unidos para Roundup Ultra permite concentraciones de 1.6% a 7.7% para la mayoría de los usos, y, como máximo, una concentración del 29%. La etiqueta de Estados Unidos indica que en la mayor parte de las condiciones, la aplicación aérea no deberá exceder de un litro (quart) por acre del producto formulado. En Colombia, la tasa corresponde a casi 4 ½ veces esa cantidad.

Los requisitos de etiqueta para Roundup Ultra especifica que los usuarios "no deberán aplicar este producto de manera que entre en contacto con quienes lo apliquen u otras personas, ya sea directamente o acarreado por el viento. Únicamente quienes lo manejen y estén debidamente protegidos podrán permanecer en la zona durante su aplicación". Sin embargo, los habitantes locales no son informados de las fumigaciones planificadas y pueden encontrarse en la zona donde se aplican los herbicidas.

Las etiquetas de los Estados Unidos, tanto para Roundup SL como para Roundup Ultra, precisan que el producto "no sea aplicado directamente al agua, ni a zonas donde se encuentre presente agua" y el usuario debe adoptar medidas específicas de precaución para evitar el acarreo por el viento. Sin embargo, existe información que indica que los cuerpos de agua, zonas agrícolas y tierras destinadas a otros usos están siendo fumigados.

La legalidad de las fumigaciones bajo las leyes colombianas ha sido reiteradamente cuestionada, tanto por la CGR, como por otras entidades gubernamentales del Estado colombiano, incluidas la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, 22 senadores y congresistas colombianos, quienes señalaron que los prerrequisitos legales no habían sido cumplidos, e incluían, entre otros:

- Ausencia de planificación y coordinación en el manejo ambiental de las zonas que son fumigadas.
- Falta de coordinación entre las agencias responsables, y la incapacidad del Ministerio de Salud

para ejercer la autoridad de supervisión que le compete bajo la ley.

Sólo hasta enero del año pasado se impuso un plan de manejo ambiental. Sin embargo, no cuenta con una Auditoría Ambiental que constate su cumplimiento. La licitación convocada para su contratación fue declarada desierta y aún no se ha contratado ésta; así las cosas, no hay en el momento ningún control sobre el mencionado Plan de Manejo.

### Riesgos de las fumigaciones aéreas

No es posible conocer con certeza los riesgos que los químicos asperjados plantean a los seres humanos y al medio ambiente. Ni el Gobierno de los Estados Unidos ni el de Colombia han presentado una evaluación adecuada de los posibles impactos para la salud humana y los ecosistemas a causa de las mezclas formuladas que están siendo fumigadas bajo las condiciones de exposición directa que tienen lugar en Colombia. El Departamento de Estado ha solicitado que se practiquen evaluaciones de toxicidad para tres distintas fórmulas de herbicidas, pero los resultados no han sido presentados todavía.

Hasta la fecha, no se cuenta con los procedimientos para hacer un seguimiento de los efectos ambientales y sobre la salud como resultado de las fumigaciones, ni tampoco existen datos básicos en Colombia que permitan evaluar el impacto que la fumigación tiene sobre la salud o el ambiente. Tampoco se ha identificado estudio alguno que demuestre la seguridad que plantee, para la salud humana y el ambiente, esta combinación de químicos y la manera como están siendo aplicados en Colombia, a pesar de que la etiqueta de los productos más usados indican que Roundup Ultra causa "irritación de los ojos," y Roundup SL causa "daños oculares irreversibles, es dañino si se lo traga o inhala, y podría ocasionar irritación de la piel".

En situaciones de no información a las personas de cuándo se van a producir las fumigaciones, y, por ende, no tener la protección adecuada, es previsible la exposición directa a los herbicidas. También, ha habido numerosos informes de enfermedades asociadas con la exposición a fumigaciones químicas, tales como lesiones a la piel y urticaria, infecciones gastrointestinales, infecciones respiratorias agudas y conjuntivitis.

Aunque los estudios llevados a cabo en Colombia sí indican un posible impacto sobre la salud humana a causa de la fumigación, no se están llevando a cabo en la actualidad estudios, ni se han planificado por el momento.

<sup>50</sup> Tomado del documento escrito por Ted Schetter, director del Science and Environmental Health Network, del 18 de septiembre de 2002 y enviado a los miembros del Congreso de los Estados Unidos.

El Departamento de Estado ha asegurado que la fumigación con herbicidas por aire no ocasiona daños a la salud humana, pero los tres estudios utilizados para apoyar tales declaraciones no presentan evidencia científica confiable en el sentido de que la fumigación es segura para la salud humana.

El primer estudio de salud es irrelevante, porque no considera las repercusiones que ha tenido la fumigación realizada para erradicar las plantaciones de coca; más bien se centra en los impactos originados en el programa de erradicación de la amapola, que ofrecen menos riesgo (las soluciones de herbicidas utilizadas para el control de la coca son nueve veces más concentradas que aquellas que se utilizan para el control de amapola).

El segundo estudio fue llevado a cabo cinco meses después de haberse realizado la fumigación y por tanto no fue concluyente. Con relación a este estudio, la Agencia de Protección Ambiental-EPA (Environmental Protection Agency) y el Centro para el Control de Enfermedades-CDC (Control Diseases Center), indicaron que para poder determinar si las aspersiones aéreas están enfermando a la gente, es necesario hacer pruebas en personas expuestas antes e inmediatamente después de la fumigación.

La tercera revisión científica no es aplicable, ya que evalúa el riesgo que plantean el glifosato y los productos Roundup bajo condiciones específicas, cuyo cumplimiento es muy poco probable en el ámbito colombiano; por ejemplo, que el agua potable sea purificada antes de su ingestión, que los obreros porten ropa de protección, que únicamente unas pequeñas cantidades de aguas superficiales contaminadas se consumen, etcétera.

Los herbicidas de amplio espectro utilizados en las fumigaciones aéreas están diseñados para matar una amplia gama de plantas y podrían destruir especies vegetales que se encuentran en peligro de extinción, así como alterar o destruir distintos hábitat. Como Colombia es uno de los países más ricos en biodiversidad, la amenaza resultante de las fumigaciones es particularmente grave. Los estudios demuestran que las fórmulas de glifosato tienen efectos tóxicos sobre los organismos acuáticos, como peces, anfibios, insectos, cangrejos y pulgas de agua. El glifosato también puede afectar a los organismos de tierra: lombrices, hongos y microorganismos. La fumigación también puede conducir a la deforestación y pérdida de hábitat cuando los agricultores desbrozan nuevas áreas vírgenes y bosques intocados, como respuesta a la destrucción de sus cultivos legales e ilegales.

### **Los procedimientos para evaluar reclamos por daños ocasionados**

Hasta el momento no ha sido posible documentar ninguna compensación por daños a la salud o a los cultivos legales a causa de las fumigaciones efectuadas desde diciembre de 2000. Alrededor de 1.400 quejas se encuentran archivadas en la oficina del Defensor del Pueblo en Bogotá, pero no se sabe si alguna de ellas ha resultado en el pago de una compensación, sin contar con las interpuestas ante la Procuraduría General de la Nación.

El 4 de octubre de 2001, el CNE emitió la Resolución 017 que establece un nuevo procedimiento para la presentación de quejas sobre daños causados por la fumigación aérea. Se estableció que deben hacerse ante el personero municipal, quien a su vez pedirá a las oficinas locales de la Umata que verifiquen la queja por inspección, visitando las fincas afectadas; previamente se debe certificar por parte de las víctimas la propiedad del predio afectado. Una vez verificado el daño, la queja se envía a la Dirección Antinarcóticos de la Policía, la cual certificará si se llevó a cabo o no una fumigación en el momento y lugar mencionado por el afectado. Si la policía certifica que no hubo fumigación, el proceso llega a su fin. Si certifican que, en efecto, se produjo una fumigación, la policía envía otra comisión de verificación para constatar el valor de las pérdidas. Sin embargo, para que la compensación se concrete, la solicitud final debe incluir informes satelitales, diagramas de la operación de fumigación, y el reporte local sobre la detección de cultivos ilegales.

Este procedimiento tiene graves faltas; entre otras, y la más obvia, es que las mismas agencias responsables de llevar a cabo las aspersiones, la DNE y la Policía Antinarcóticos son las encargadas de evaluar los reclamos por los daños causados, constituyéndose así en juez y parte en el conflicto.

También, según la Resolución 017, la Policía puede decidir no verificar un reclamo por razones de seguridad. En estas circunstancias, no hay definido un procedimiento alternativo.

El procedimiento indica que las víctimas se desplacen al municipio más cercano a presentar sus quejas. Pero en estas regiones, trasladarse de una zona a otra es muy difícil y costoso, y a veces implica poner en riesgo la vida de los campesinos. No existe razón para esperar que la policía cuente con la capacidad de evaluar el valor de los cultivos perdidos.

Finalmente, y quizás lo más grave, es que el procedimiento únicamente aplica a las pérdidas agrícolas, y

no tiene mecanismo alguno para tramitar los reclamos por daños a la salud de los seres humanos y ecosistemas.

## Conclusiones

- Partiendo de la incertidumbre sobre cuál es la mezcla química que está siendo rociada, la información disponible indica que su uso no cumple con los controles de la Agencia de Protección Ambiental-EPA.
  - Si bien han sido presentados dos estudios de toxicidad implicados en el impacto que la mezcla química fumigada tiene sobre los seres humanos y la ecología, uno referido a los casos del municipio de Valle de Guamuez-Putumayo, y el Tablón de Gómez-Nariño, ambos contratados por la embajada de los EE.UU. con una clínica toxicológica local, en ambos casos, los informes concluyen que no puede hacerse una relación causal directa entre las fumigaciones y las afecciones denunciadas por la comunidad. Sin embargo, aclaran que la información es insuficiente y que se requiere una metodología más compleja para llegar a determinar esta relación, por lo que tampoco puede descartarse que exista.
- Esta carencia de datos básicos en Colombia que permitan evaluar las repercusiones que las fumigaciones tienen sobre la salud y el medio, ha sido señalada previamente en varios informes de la CGR, así como el hecho de que no se han realizado ni se han planificado estudios epidemiológicos que permitan determinar estos impactos.
  - En Colombia las fumigaciones han sido llevadas a cabo sin tomar en cuenta los requisitos legales exigidos por las autoridades, y ha despertado serias objeciones constitucionales.
  - No se ha proporcionado compensación alguna a los pequeños productores cuyos cultivos legales han sido destruidos por la fumigación.
  - No existe mecanismo alguno que permita tramitar los reclamos de daños a la salud humana. ■

# Recuperación económica y social

Una vez realizado el cambio de gobierno, le corresponde al presidente Uribe continuar con los programas del Plan, especialmente con aquéllos cuya financiación depende del crédito externo, en donde el país tiene compromisos para la realización de los diferentes proyectos.

A pesar de este cambio de gobierno, los programas de este componente, por lo menos durante 2002, continuaron con su diseño inicial. Cabe destacar, sin embargo, que en el presupuesto del Fondo de Inversión para la Paz-FIP se incluye, en 2003, una partida por \$60.066 millones para el programa de Familias Guardabosques, que se inicia con el gobierno del presidente Uribe. Con respecto al programa Jóvenes en Acción, el Servicio Nacional de Aprendizaje-Sena lo asume a partir de 2003, pero con los recursos que aparecen en el FIP.

Con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, los programas son incorporados en los capítulos de seguridad democrática en lo relacionado con la desarticulación de la producción de drogas ilícitas; en el desarrollo para las zonas deprimidas se busca restablecer una base económica local a partir de proyectos productivos y de generación de ingresos particularmente agropecuarios, forestales, agroforestales y silvopastoriles

También, el gobierno mantiene la figura de la cooperación internacional, mediante la creación de un sistema nacional de cooperación internacional (técnica, descentralizada y de doble vía) para asegurar una interlocución amplia entre el Gobierno Nacio-

nal y las entidades territoriales, las fuentes cooperantes y las entidades ejecutoras.

En esta ocasión, se hace una evaluación de los programas de Obras para la Paz, Vías para la Paz, Campo en Acción, Gestión Comunitaria, y la atención integral a la población desplazada por la violencia y la participación ciudadana.

## Obras para la Paz

El programa pretende contribuir a la estrategia de paz del gobierno colombiano, a través de inversiones en las zonas críticas de conflicto armado y de alta influencia de cultivos ilícitos. Desarrolla obras de infraestructura en Putumayo y Sur de Bolívar, y se tiene proyectado extender su cobertura a zonas del Macizo Colombiano, Catatumbo y Magdalena Medio.

La inversión destinada para ejecución de proyectos en el período 2000-2002, se orientó principalmente al departamento del Putumayo, como se observa en el cuadro siguiente, donde no se incluyen gastos correspondientes a servicios personales y gastos generales ocasionados en la administración del programa.

Como se aprecia en los cuadros siguientes, las inversiones efectuadas se han concentrado en vías, saneamiento básico, salud y electrificación, que representan el 95% de la inversión.

Para mayor ilustración, en los diferentes tipos de proyectos en los tres departamentos, el Putumayo recibe buena parte de los recursos, \$32.365 millo-

Cuadro 17

Inversión por departamentos (en millones de pesos)					
Departamento	2000	2001	2002	Total	%
Caquetá	0	849 <sup>51</sup>	0	849	2%
Putumayo	18.644	6.031	7.690	32.365	85%
Sur de Bolívar	0	2.364	2.476	4.840	13%
<b>Total</b>	<b>18.644</b>	<b>9.244</b>	<b>10.166</b>	<b>38.054</b>	<b>100%</b>

Fuente: Programa Obras para la Paz/Dirección Financiera del FIP

51 Incluye convenio para la contrapartida a Empleo en Acción para construcción de 740 viviendas de interés social de la Ciudadela Simón Bolívar en San Vicente del Caguán por \$550 millones.

nes, el 85%; y los rubros de mayor inversión son saneamiento básico, vivienda, salud y electrificación, como se puede observar en el cuadro 18.

De la inversión efectuada a 31 de diciembre de 2002, el 55% corresponde a proyectos iniciados con recursos apropiados desde 2000, el 36% a 2001 y el 9% a proyectos nuevos de 2002, aunque para la última vigencia estos recursos fueron autorizados en 2001 como vigencias futuras, por lo que se puede concluir que la gestión en 2002, con relación a la inclusión de nuevos proyectos, es muy baja.

De la contratación efectuada en el período 2000-2002, \$30.875 millones corresponden a obras terminadas, que equivalen al 81% del total contratado; \$5.583 millones están en ejecución, que representan el 15%, valor que incluye los hospitales de La Hormiga y Orito; y \$1.596 millones asignados al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Pnud, para

la suscripción de contratos para proyectos de electrificación en el Sur de Bolívar.

Para 2002 se tenía programado dar cobertura al Macizo Colombiano, Magdalena Medio y la región del Catatumbo, para lo cual el Consejo Directivo aprobó inversiones por \$46.000 millones para 91 municipios, pero el recorte presupuestal ordenado por el Decreto 712 de abril 12 de 2002, impidió su ejecución. Igualmente, el proceso de selección para adjudicar un contrato de gerencia para la construcción de maderos municipales en el departamento del Putumayo también tuvo que ser suspendido.

Para la ejecución de los proyectos, el Departamento Administrativo de la Presidencia-DAPR, mediante el Fondo de Inversión para la Paz-FIP, ha contado con el apoyo técnico de entidades especializadas en cada sector, como los Ministerios de Transporte, Desarrollo y Educación, y el Instituto de Planificación y Pro-

Cuadro 18

<b>Distribución de la inversión por tipo de proyecto</b> (en millones de pesos)					
<b>Tipo de proyecto</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Control de inundaciones	0	0	0	0	0
Educación	303	598	5	906	2,4
Electrificación	3.182	0	2.557	5.739	15,1
Infraestructura Social	0	315	244	559	1,5
Salud	4.496	0	2.500	6.995	18,4
Saneamiento básico	3.145	4.921	3.591	11.657	30,6
Vías de comunicación	7.518	2.859	1.270	11.647	30,6
Vivienda	0	550	0	550	1,4
<b>Total</b>	<b>18.644</b>	<b>9.244</b>	<b>10.166</b>	<b>38.054</b>	<b>100</b>

Fuente: Programa Obras para la Paz, Dirección Financiera del FIP.

Cuadro 19

<b>Inversión por tipo de proyecto y departamento</b> (en millones de pesos)				
<b>Tipo de proyecto</b>	<b>Caquetá</b>	<b>Putumayo</b>	<b>Sur de Bolívar</b>	<b>Total</b>
Control de inundaciones	0	0	0	0
Educación	0	303	603	906
Electrificación	0	4.136	1.603	5.739
Infraestructura Social	0	559	0	559
Salud	0	6.869	126	6.995
Saneamiento Básico	0	11.214	443	11.657
Vías de comunicación	299	9.284	2.064	11.647
Vivienda	550	0	0	550
<b>Total</b>	<b>849</b>	<b>32.365</b>	<b>4.840</b>	<b>38.054</b>

Fuente: Programa Obras para la Paz.



<b>Inversión apropiada por proyectos</b> (en millones de pesos)		
<b>Año</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
2000	21.017	55
2001	13.612	36
2002	3.425	9
<b>Total</b>	<b>38.054</b>	<b>100</b>

Fuente: Coordinación Programa Obras para la Paz.

moción de Soluciones Energéticas-Ipse, en los proyectos eléctricos, con los cuales ha suscrito convenios de cooperación y asistencia técnica. El manejo contractual se hizo en forma directa por el FIP y a través del convenio 2-021 de 2002, suscrito con la Organización de Estados Iberoamericanos-OEI.

### **Problemática en el Putumayo**

La Organización de los Estados Iberoamericanos-OEI, que, mediante convenio suscrito con el FIP, maneja el 63% de las inversiones en el Putumayo<sup>52</sup>, a la fecha de elaboración del presente informe (marzo 17 de 2003), no presentó a la comisión de auditoría de la Contraloría los informes financieros mensuales de la vigencia 2002, ni el último informe trimestral de gestión correspondiente al desarrollo de actividades, los cuales está obligada a rendir, de acuerdo con lo establecido en el convenio 2-021/00.

En las obras seleccionadas<sup>53</sup>, con excepción de las de electrificación, no se observa mayor impacto del Programa, debido a que las inversiones efectuadas corresponden a financiación por etapas<sup>54</sup> de los proyectos, las cuales al término de su ejecución no pueden entrar en operación, dado que el único criterio que ha tenido el FIP para dividir los proyectos en etapas es disponibilidad presupuestal.

Por tanto, en tales proyectos se requieren más recursos para beneficiar a la población objetivo, aspecto que refleja deficiencias en las políticas de gobierno para el cumplimiento del objetivo primordial, cual es crear mejores condiciones de vida de la población para el logro y consolidación de la paz.

Las inversiones efectuadas en proyectos de acueducto y alcantarillado en las ciudades de Mocoa y La Dorada-San Miguel, no están cumpliendo su finalidad, ni la cobertura que se tenía programada.

**El problema del agua en Mocoa.** La primera etapa del acueducto, con inversión total de \$2.524.7 millones, que comprende las estructuras desde la bocatoma hasta la construcción de una planta de tratamiento y conducciones a los sectores suroccidental y central alto, a la fecha no suministra agua potable, porque la planta construida no cumple tal propósito, por cuanto no se dotó de la infraestructura eléctrica requerida para la operación de los equipos dosificadores, obras no contempladas en el contrato inicial, pero que fueron relacionadas por la interventoría en informe de gerencia de mayo de 2002.

Con relación a la primera etapa del alcantarillado de La Dorada-San Miguel, con inversión de \$1.206.3 millones, las obras construidas, que corresponden a colectores, pozos de inspección y acometidas domiciliarias, no están prestando servicio a la comunidad, por cuanto en esta etapa no se incluyeron las lagunas de tratamiento y obras para su entrega final.

Sobre esta situación, el Alcalde encargado expresó que el proyecto fue presentado en forma completa al FIP, pero fue en Bogotá donde determinaron el alcance de la primera etapa, de acuerdo con los recursos aprobados y no se incluyeron las zonas donde se encuentra el hospital y el único colegio de bachillerato que tiene el municipio.

52 Corresponde a \$20.414 millones, de los \$32.365 millones de inversión total; \$18.041 millones son de la vigencia 2000 y \$2.373 millones de 2002.

53 En los municipios de Mocoa, Puerto Guzmán, Orito, La Hormiga y San Miguel, cuyo valor asciende a \$15.871 millones, en obras de electrificación, saneamiento básico y salud.

54 Sobre los criterios que se tienen para la ejecución de los proyectos por etapas, el FIP expresa que "(...) con respecto a las obras que se están desarrollando por etapas, le informamos que son proyectos de costos elevados, a los cuales se les da inicio y continuidad a medida que se van consiguiendo recursos. El criterio para determinar las etapas de ejecución fue únicamente Disponibilidad Presupuestal (...)".

Las autoridades del municipio de San Miguel reconocen que las obras ejecutadas a través de los programas de la Presidencia de la República benefician a sus habitantes, pero reclaman el apoyo institucional del Estado, especialmente la activación de la frontera con la presencia de oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dian, el DAS y la Fuerza Pública, debido a que el puente internacional que tiene el municipio se ha convertido en una puerta abierta al tránsito de contrabando.

Del mismo modo, están inconformes con el abandono tecnológico en que se encuentran en materia de telecomunicaciones y televisión nacional, dado que el municipio cuenta sólo con dos líneas telefónicas y no entra la señal de los canales nacionales de televisión.

### **Inversiones en salud**

En el hospital de Puerto Guzmán, con inversión de \$1.288 millones, las áreas de cirugía y hospitalización no están en funcionamiento por carencia de dotación, la cual, según el Director de este Centro, se ha requerido en varias oportunidades al Hospital José María Hernández de Mocoa, desde antes de su entrega, en noviembre 20 de 2002.

En los centros de salud de Puerto Guzmán y La Dorada-San Miguel, las redes de gases medicinales no se utilizan por falta de la acometida eléctrica, la que no fue contemplada en los respectivos contratos. En el municipio de Orito, las obras se encuentran en construcción y fueron entregadas las áreas de morgue y parcialmente la de hospitalización. En caso que el FIP no adicione el valor del contrato de obra, la edificación que está en remodelación, que corresponde a urgencias, sala de partos y consulta externa, quedará sólo con la terminación de cubierta y enchape de pisos, y pendientes los acabados de muros, cielos rasos, carpintería metálica y de madera, dado que prioritariamente los recursos disponibles se orientarán a la conclusión de las obras nuevas, lo que causará traumatismos al funcionamiento del hospital.

En el municipio de La Hormiga, el hospital se encuentra en construcción, e incluye la terminación de la edificación existente, que corresponde a consulta externa y administración, pero en la inspección de las redes hidráulicas y sanitarias se observaron graves fallas técnicas, como tubería sin soldar, para el caso de la tubería a presión, y cotas muy profundas de la red sanitaria existente.

## **Vías para la Paz**

Este Programa comprende la ejecución de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura de transporte en zonas críticas de conflicto, con el propósito de articular y darle viabilidad a actividades productivas y fomentar la generación de empleo para la población.

Los recursos asignados con corte al 31 de diciembre de 2002, alcanzaron un total de US\$132,47 millones, que proceden del crédito con la Corporación Andina de Fomento-CAF, que se han desembolsado a las entidades coejecutoras, de acuerdo con el tipo de subprograma que desarrollan.

Las transferencias de recursos por Subprograma, efectuadas por el Fondo de Inversión para la Paz, FIP, ascienden a un total de US\$129,72 millones, quedando un saldo de US\$2,75 millones, que ha de corresponder al Fondo Nacional de Caminos Vecinales, entidad en la cual se presenta una diferencia entre el valor desembolsado por la CAF y el recibido realmente.

### **a) Proyectos prioritarios y otros proyectos de carreteras**

Con relación a los proyectos prioritarios de carreteras, su comportamiento se refleja en el cuadro 21.

Los otros proyectos de carreteras incluyen las obras que se detallan a continuación.

### **Principales problemas**

Fueron cedidos 8 contratos del programa Vías para la Paz, por \$43.950 millones, a oferentes calificados por el Invías como no admisibles y otros que ocuparon el quinto puesto en la evaluación general del proceso licitatorio.

Los contratos 694 y 695 de 2001, por valor de \$15.000 millones, estuvieron desprotegidos de las garantías consagradas en el estatuto contractual por más de siete meses, causado por la gestión deficiente de Invías, que avaló la aprobación de las pólizas sin el cumplimiento de los requerimientos legales, como la firma autorizada en los documentos respectivos.

Se han adjudicado contratos sin contar con la respectiva licencia ambiental, como es el caso en el sector Puerto Rico-Puerto Arturo (01118, 1102, 1013, 887 y 871 de 2001). Así mismo, se encuentran observaciones reiteradas de la Gerencia Ambiental, con respecto a los contratos 137, 126, 136, 128, 138, 122, 141, 867 de 2001, para que se dé cumplimiento a las

**Proyectos prioritarios de carreteras  
Recursos y alcance a diciembre 31 de 2002**

<b>Sector y proyecto</b>	<b>Longitud contratada (en km)</b>	<b>Meta alcanzada (en km)</b>	<b>Total asignado (millones US\$)</b>
Fuente de Oro - San José del Guaviare	151.2	38.4	36.9
Mocoa - Pitalito	66.5	52.3	27.9
Troncal Desarrollo Sur de Bolívar. Santa Rosa - Simití - Cerro de Burgos	27.4	2.0	6.5
Zaragoza - Caucasia	27.9	10.0	13.5
<b>Total</b>	<b>273.0</b>	<b>102.7</b>	<b>84.8</b>

**Fuente:** Ministerio de Transporte, informe trimestral 30 de septiembre - 31 de diciembre 2002

**Otros proyectos de carreteras  
Recursos y alcance a 31 de diciembre de 2002**

<b>Sector del proyecto</b>	<b>Longitud contratada (en km)</b>	<b>Metas alcanzadas (en km)</b>	<b>Total asignado (millones US\$)</b>
Transversal del Carare. Sector Vélez - Landázuri	36.1	13.5	17,69
Quibdó-Yuto-			
Santa Cecilia-Apia	40.0	15.0	12,15
San Marcos-Majagual <sup>55</sup>	36.0	-	2,20
Fundación-Pivijay <sup>56</sup>	17.0	-	1,08
Anillo Vial del Macizo Colombiano y Vías del Cauca	50.5	10.3	1,89
Turbo-Necoclí-Arboletes	16.0	9.3	5,35
Tame-Corocoro-Arauca	14.6	0.0	2,90
Totoró-Inzá-La Plata.			
Sector: Totoró-Gabriel López	8.0	0.0	0,82
Candelaria-La Plata	2.0	0.0	0,29
Isnos-Sombrerillos	7.0	0.0	1,16
Puracé-Patico	6.0	0.0	0,88
<b>Total</b>	<b>233.2</b>	<b>48.1</b>	<b>46.41</b>

**Fuente:** Ministerio de Transporte, Informe Trimestral 30 de septiembre-31 de diciembre de 2002.

actividades ambientales, lo que genera posible vulneración a lo establecido en el artículo 4, numerales 1,2 y 5 de la Ley 80 de 1993.

El Invías no cuenta con mecanismos ágiles para la obtención de permisos y autorizaciones ambientales ante las Corporaciones Autónomas Regionales.

En la estructuración económica se involucraron recursos de inversión del 1%, dirigidos a la protección de cuencas. Sin embargo, estos dineros fueron destinados al cumplimiento de las metas físicas de vía pavimentada, por lo que las obras de compensación quedaron aplazadas para la etapa final de la ejecución.

<sup>55</sup> La atención de los 32 km corresponden a mejoras del terraplén y obras de drenaje, y, por tanto, no suman en las metas de los km pavimentados

<sup>56</sup> La atención de los 17 km corresponden a la construcción de obras de drenaje y colocación de la capa de afirmado, y, por tanto, no suman en las metas de los km pavimentados

La inadecuada planeación y estructuración de los proyectos ocasionan restricciones de recursos a las actividades normales, originándose situaciones inconvenientes para la ejecución y control de los mismos, como la suspensión de las labores de la firma interventora, para entregar la función a la Dirección Regional del Inviás, en el caso de los contratos 125 y 130 de 2001.

*Proyecto Fuente de Oro-San José del Guaviare.* Tanto la etapa de planeación de los proyectos viales como los pliegos de condiciones fueron afectados por las debilidades en los diseños y estudios técnicos elaborados por el Consorcio EDL y DIS Ltda., que no consultaron en algunos sectores la realidad del terreno y, en consecuencia, dificultaron el cumplimiento de las especificaciones técnicas de Inviás.

Las fallas de diseño causaron la modificación de las cantidades de obra, inclusión de actividades no previstas, variación de algunas especificaciones e inclusión de otras, dándose lugar a demoras y reprogramaciones de obra que, a su vez, ocasionaron adiciones a los contratos de obra e interventoría.

Estas deficiencias constituyen, en gran parte, la causa del retraso que actualmente presenta el desarrollo del proyecto y el incremento en sus costos de ejecución, generándose un menor alcance en los beneficios de los usuarios, principalmente del Guaviare y el Meta.

En la contratación realizada para este proyecto, también se ha observado que durante la etapa de ejecución el Inviás ha tenido una actitud complaciente con los contratistas frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales, como es el caso del contrato 0122-01, celebrado con Aliva Stump de Colombia Ltda., en el que se permitió que en 18 meses de ejecución se efectuaran 4 reprogramaciones de trabajo y de inversión, las cuales generaron adiciones en plazo y valor del contrato de interventoría por cerca de \$323 millones, y solamente después de esta afectación se declaró el incumplimiento.

*Proyecto Quibdó-Yuto-Cértegui.* El cumplimiento de las metas físicas del proyecto puede verse reducido por una planeación deficiente que se refleja en 4 reprogramaciones, y en que los contratos respectivos se han modificado en un 80%, en las cantidades de obra y en los ítem contratados, que conduce a un atraso en la ejecución de las obras.

En el contrato 43 de 2001, celebrado entre Inviás y la Unión Temporal Tecnoproyectos Ltda. - Bateman Ingeniería Ltda. - Lemoine Rivera Ingenieros Ltda., se observa que "(...) los estudios, informe de ajuste y actualización, diseño vial - planos planta - perfil,

hidrología - Hidráulica - socavación y Drenajes, diseño de pavimentos y plan de Manejo Ambiental (...)" fueron deficientes, ocasionándose el rediseño al estudio geométrico, por parte de la interventoría, ya que el estudio presentado no coincidía con el terreno del corredor vial existente. Esto significa una doble erogación con cargo a los recursos de la Nación, para el pago de estudios con el mismo propósito.

Tomando como referencia los documentos alusivos al desarrollo técnico de los contratos de Vías para la Paz, se concluye que por la urgencia de llevar a cabo este programa, se están obviando o simplificando procedimientos técnicos tradicionales y debidamente normalizados en el diseño de pavimentos, tales como el método para definir las proporciones adecuadas de estabilizantes en las mezclas, el cual debe ser verificado antes de proponer modificaciones. Esto crea incertidumbre sobre las metas fijadas por el Gobierno, y puede propiciar que se presenten grandes sobrecostos por deterioro prematuro de las vías.

*Proyecto Mocoa-Pitalito.* Existe incertidumbre en el cumplimiento del principio de transparencia consagrado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en el desarrollo de algunos contratos de este proyecto, en los que el Instituto Nacional de Vías avaló la cesión de los derechos y obligaciones de los contratistas a cesionarios que no sobresalieron dentro del proceso licitatorio como los más idóneos y calificados. Adicionalmente, la ejecución no ha sido la más eficiente y eficaz, reflejándose fallas en la planeación, control y seguimiento, y atraso en las metas físicas, como se muestra a continuación:

Se efectuó inspección física y observaciones técnicas al proyecto, señalándose que existen dos puentes localizados sobre las quebradas Magdalena y San Juan, cuya rectificación o alineación del eje de la vía con relación al de los puentes, ocasiona un desplazamiento horizontal que altera el recorrido y desplazamiento de los vehículos, generándose un punto crítico de accidentalidad a los usuarios.

La señalización de tipo reglamentario, en algunos casos, ha sido derribada, con lo cual se presenta desinformación al usuario de la vía, con el consiguiente riesgo de accidentalidad.

No resulta muy conveniente para el desarrollo del proyecto el hecho de que éste se ejecute mediante construcción por localización directa<sup>57</sup>, y por ello no se conozca con la debida antelación la afecta-

<sup>57</sup> A medida que se diseña se construye.

**Cesión de contratos**

Contrato	Licitación	Cesionario	Contrato cesión	Puesto evaluación licitación	Ejecución de los contratos		
					Reprogr-maciones	Ampliaciones	
						Tiempo	Valor (miles de \$)
125	009/00	Mario A. Huertas Cotes	24-07-02	Segundo	4	9 meses 24 días	\$ 897.819
130	008/00	Luis H. Solarte Solarte	11-10-02	Quinto*	6	7 meses 24 días	\$1.126.620
135	006/00	Luis H. Solarte Solarte	19-07-02	Quinto *	6	7 meses 24 días	\$1.970.981

\*Este contratista fue declarado no admisible por capacidad operativa en las evaluaciones iniciales.

ción real de los predios de la zona de influencia, hecho que lleva a que la gestión predial se lleve a cabo paralelamente con el desarrollo de las obras y que puede redundar en riesgos para la continuidad de la ejecución.

### **b) Mantenimiento de la red terciaria- Manos a la Obra**

Los recursos asignados a este subprograma alcanzan, a 31 de diciembre de 2002, un total de US\$13,85 millones, de los cuales se comprometieron US\$13,69 millones, que representan el 98.9 % del monto programado.

Se desarrollan los proyectos a través de convenios interadministrativos entre el Fondo Nacional de Caminos Vecinales-FNCV y los municipios denominados Plan Alianza, para la realización de obras en la red terciaria. Se celebraron convenios con 397 municipios en 28 departamentos, de los cuales se encuentran en ejecución 92, los demás ya finalizaron su realización.

El Fondo Nacional de Caminos Vecinales no efectúa oportuna liquidación de los contratos, con lo cual no se puede tener certidumbre sobre la completa realización de las obras y los valores finales de la misma; en 2001, estos contratos sin liquidar ascienden a un total de 72 y representan un valor de \$4.233 millones.

Se observó que el Manual de Operación, Promoción y Supervisión, adoptado mediante Resolución 1246 de 1999, no se ha aplicado en desarrollo del Programa; por ejemplo, en cuanto a detallar el alcance de los contratos celebrados en lo que respecta a las actividades por desarrollar, los volúmenes de obra, presupuesto y localización exacta de la obra, así como los aportes y responsabilidades de las partes.

### **c) Proyectos de puentes**

Tienen una asignación de recursos por US\$9,8 millones, y compromisos asumidos por US\$8,58 millones.

Las observaciones se refieren a las deficiencias que muestran los diseños de las obras que presentan los entes territoriales al Fondo Nacional de Caminos Vecinales. En algunos casos, no son confiables porque no se ajustan al lugar donde deben construirse o rehabilitarse, o porque se ejecutan sin un estudio de suelos previo, lo que da lugar a suspensiones de los contratos.

### **d) Proyectos fluviales**

La asignación para este componente es de US\$11,65 millones, de los cuales se comprometieron US\$11,01 millones. El saldo se incorpora al presupuesto de 2003, mediante la ampliación del plazo del contrato de préstamo y del convenio con la entidad coejecutora de los proyectos, que es el Ministerio de Transporte.

La realización de estudios y diseños para la construcción de muelles, que comprende este subprograma, se realizó a través de convenio interadministrativo con la Universidad Nacional. Las deficiencias en los diseños elaborados fueron atendidas por la Universidad, quien hizo los ajustes correspondientes, aunque en algunos casos en forma tardía, con lo que se afectó la ejecución de los proyectos.

La evaluación de una muestra selectiva de contratos suscritos para la realización de las obras de muelles evidencia deficiencias de diseño relativas a diferentes aspectos fundamentales. A manera de ejemplo, en la ejecución del contrato 085-01, se encontró:

- Diseño de protecciones en gaviones con un material de relleno que no se consigue en la zona, en una obra proyectada para cimentar sobre un suelo saturado de agua.
- Se diseñó un muelle que quedó ubicado en el patio de una casa de propiedad privada y requirió el aumento de su longitud para obtener los niveles adecuados de cubrimiento del agua.
- Diferencias en la topografía presentada en los diseños con la obtenida en el sitio geográfico.
- Incongruencia en los planos del proyecto, donde se presenta la cota mínima del muelle por encima de la cota o nivel de aguas máxima que ha presentado la vertiente del río en los últimos veinte años.

Las reiteradas suspensiones de los contratos han generado mayor valor de la interventoría, como ha sucedido en el contrato 090-01.

Diferencias topográficas importantes entre los planos suministrados para la ejecución de los proyectos y la topografía real del sitio de las obras, han sido, en algunos casos, solucionadas por la interventoría, y, en otros, por la Universidad Nacional, en garantía del contrato de estudios y diseños, pero ha originado atrasos al desarrollo de la programación de la obra. Esta situación es generalizada para los proyectos, como en los contratos 103-01, 113-01, 108-01, 089-01, 090-01, 110-01, 073-01, 095-01, 091-01, 072-01.

Por tratarse de regiones afectadas por orden público, se han presentado suspensiones de los contratos, por amenazas y retención de equipos al contratista, llegando inclusive a generar la decisión de dar por terminado el contrato por mutuo acuerdo para proceder a su liquidación, como es el caso de los contratos 098-01, 091-01 y 095-01, suscritos para la realización de obras de defensa en Puerto Alonso, en Puerto Gabriel-Puerto Iguana y en Puerto Galleta respectivamente, localizados todos en el Río Guejar, municipio de Vista Hermosa, en el departamento del Meta.

### **Campo en Acción**

La misión es "mejorar la calidad de vida de la población rural, mediante la generación de empleo e ingresos a través de la estructuración, financiación y puesta en marcha de proyectos productivos"; éstos se definen como "un eslabón para el encadenamiento de una serie de procesos que generen cambios con equidad y sostenibilidad, en el quehacer productivo, económico y social de las comunidades de un determinado ámbito geográfico".

Estas definiciones, vistas desde el sector agropecuario, coinciden con lo establecido como funciones del Ministerio de Agricultura, órgano rector de la política agropecuaria, más que a un plan de choque en favor de la población menos favorecida, como era la intención inicial.

Aunque el Plan Colombia es un programa o estrategia para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento institucional, no es claro cómo se cumplen estos propósitos a través del desarrollo de proyectos por fuera del marco sectorial propuesto por el Ministerio de Agricultura, especialmente en lo relacionado con la institucionalidad, considerando la consecuente fragmentación de las políticas sectoriales.

Dentro del impacto que se espera lograr con el programa Campo en Acción, está el fortalecimiento de las organizaciones sociales y empresariales. Sin embargo, no es comprensible cómo, a través de 20 ejecutores de los proyectos productivos, se logre un fortalecimiento empresarial, claro está más allá de estas mismas empresas (ejecutores) y las asociaciones acompañantes, constituyéndose en casos muy aislados dentro del potencial de beneficiarios que representan los campesinos en zonas afectadas por conflictos sociales. Así, ante la deficiente cobertura que alcanza el programa, a través de las convocatorias, es evidente que no llegará a cumplir con el impacto esperado.

La visión del programa es "lograr consolidar y posicionar el programa dentro de la estrategia FIDS como generadora de modelos de organización que contribuyan a la paz". Esta propuesta, en calidad de visión, refleja una aspiración débil, en la medida que siendo el propósito a futuro, sólo se aspira a posicionar el programa, antes que contribuir a remediar una situación compleja.

De acuerdo con su descripción, Campo en Acción es un programa de la Presidencia de la República, que entrega recursos financieros en apoyo de proyectos de erradicación manual, productivos y de sostenibilidad ambiental, que sean formulados de manera integral y que contribuyan al desarrollo social y económico de una región.

Se busca beneficiar especialmente a aquellos productores del sector rural que han cumplido con los requisitos establecidos por el Fondo de Inversión para la Paz-FIP y que tengan el compromiso de participar activamente en la ejecución de los proyectos.

Para la asignación de los recursos, el Fondo de Inversión para la Paz (FIP) establece que "abrirá convocatorias públicas con el fin de conocer proyectos, los cuales serán evaluados y aprobados en la medida en que cumplan las condiciones establecidas y en función de los recursos disponibles". Por lo menos así quedó públicamente manifiesto por la Presidencia, a través de la publicidad en el diario El Tiempo del domingo 27 de mayo de 2001<sup>58</sup> y en los plegables promocionales, vigentes hasta su reforma con la nueva administración.

Sin embargo, de la ejecución del programa se evidencia que sólo el 16.94% del total de inversiones programadas corresponde realmente a proyectos productivos, seleccionados por convocatorias, y en lo desembolsado apenas significa 14.9%, mientras que las mayores inversiones se hacen en convenios con otras entidades (Ministerio del Medio Ambiente, BNA, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Corporación Colombia Internacional), las cuales a su vez realizan convenios o contratos con terceros (OEI, ONG); y en el caso de la CCI, los recursos se destinan a la capitalización de una empresa (Incuagro E.U.), cuyo propósito es la capitalización de otras empresas.

A 2002, el apoyo que Campo en Acción ha programado, mediante incentivos a la inversión de proyec-

<sup>58</sup> Cabe advertir que se consideran válidas las informaciones aparecidas antes del 7 de agosto de 2002 -fecha en que asumió el poder el presidente Uribe-, en la medida en que no ha habido explícitas expresiones de cambios en la política aquí señalada.

tos productivos, asciende a la suma de \$24.134 millones para las siguientes líneas de inversión: palma de aceite (74%), cacao (14%), frutales (4%), caucho (2%), piscicultura (4%) y caña de azúcar (2%).

Para otros programas se presupuestaron \$116.920 millones, distribuidos así: renovación cafetera (36%), programas integrales (36%), precios algodón (20%) y Plan Verde (8%).

## Desarrollo de las convocatorias

El desempeño del programa Campo en Acción desvirtúa los propósitos de la estrategia del Plan Colombia en su conjunto, toda vez que la formulación de proyectos, como se plantea en las convocatorias, así como el proceso de evaluación y priorización, no están dirigidos precisamente a la población menos favorecida, y, por el contrario, se constituyen en un verdadero filtro para su acceso.

El proceso de selección debe cumplir un ciclo de evaluación, con cinco etapas, mediante el cual se determina si los proyectos presentados cumplen o no con los requisitos de productividad y otras condiciones, con serias deficiencias desde el ángulo de las economías campesinas, a las cuales se pretende beneficiar, tal como se aprecia a continuación.

### a) Elegibilidad

Se reciben todas las posibles propuestas de proyectos productivos, acordes con la finalidad y con el deseo manifiesto de quienes lo lideran para desarrollarlo.

En primer lugar, la estructuración de un proyecto, con arreglo a lo exigido en las convocatorias, demanda la participación de un grupo técnico de amplia experiencia y conocimiento tanto del sector agropecuario como del mismo proceso. Los proyectos deben estructurarse en un período aproximado de un mes y medio, lapso dispuesto entre la apertura y el cierre de las convocatorias. La primera convocatoria se realizó a través de Fonade, con fecha de apertura el 8 de noviembre de 2000 y cierre el 28 de diciembre de 2000, en la que se presentaron 175 proyectos. La segunda convocatoria se realizó entre agosto 30 y octubre 31 de 2001, con 351 proyectos presentados, para un total de 526 proyectos.

En segundo lugar, la entidad ejecutora debe comprobar experiencia y facultades amplias para contratar de acuerdo con el valor del proyecto. Entonces, ¿qué entidad o agremiación campesina en zonas de conflicto o de priorización del Plan Colombia puede demostrar estas capacidades?

Este tipo de características, evidentemente corresponden más a las condiciones de un programa de capitalización o fortalecimiento empresarial rural, propio del Ministerio de Agricultura, que a una propuesta para fortalecer las economías campesinas.

### b) Evaluación técnica

Tiene como finalidad determinar la viabilidad técnica y económica de los proyectos recibidos. Se seleccionaron 51 proyectos de la primera convocatoria y 34 de la segunda, con destino a la explotación de palma de aceite, cacao, frutales, café, caucho, plátano, ganadería y porcicultura.

Inicialmente se tenía como criterio de selección la ubicación del proyecto en áreas de influencia del Plan Colombia, específicamente Macizo Colombiano, Suroriente del país y Magdalena Medio. Otro de los aspectos evaluados es la capacidad de los operadores y ejecutores del proyecto.

De los 51 proyectos de la primera convocatoria, 29 se aprueban en la cuarta fase de revisión y se encuentran en áreas prioritarias, y 22 se aprueban pero no están en áreas prioritarias. De la misma forma, 14 de estos proyectos se califican como A1, correspondiente al cumplimiento de los requisitos y 15 se califican como A2, que presenta restricciones, tales como el proyecto "Producción de Harina de Plátano", de la asociación Asoplaja, que, según Fonade, en su "Informe Tercera Fase de Revisión de Proyectos Productivos", no se recomienda como ejecutor ni operador, porque: "El ejecutor relaciona experiencia, que no corresponde a la línea del proyecto, que no se relaciona con proyecto productivo, de acuerdo con esto, la información es insuficiente para recomendarlo" y "Faltó información de formatos 03 y 04 del Operador".

Así, sería conveniente establecer los verdaderos criterios de selección de los proyectos y el peso que tendría la evaluación técnica en la asignación de recursos.

De los 108 proyectos elegibles por Fonade, para esta segunda convocatoria se contrata, con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, para hacer una evaluación *ex ante* de 78 proyectos, a través de los convenios A-508/0, 034/02, 0576/02, por \$101.4 millones, indicando que se pagaron por proyecto \$1,3 millones; posteriormente, el 18 de marzo de 2002, se contrata nuevamente con el IICA para hacer la otra evaluación *ex ante* a 61 proyectos, por \$79,3 millones, pagándose un total de \$180,7 millones al IICA. Para la CGR, el proce-



dimiento resulta costoso respecto al número final de proyectos viabilizados, evidenciándose un sobredimensionamiento de los términos de referencia en las convocatorias.

Son altos los costos que demanda una convocatoria, por lo que este proceso debe ser revisado con el fin de disminuirlos y que la ciudadanía participe bajo los principios de equidad y economía.

La expectativa social de acceder a los subsidios otorgados por el Gobierno, por intermedio de estos proyectos productivos, es alta, y los resultados son bajos; es decir, de las 525 propuestas de proyectos presentados sólo se aprueba ejecutar 25, que corresponden a un 4,8%, concluyéndose que las exigencias en formulación de los proyectos son muy altas para permitir evaluarlas y ponerlas en marcha.

### **c) Recomendaciones de priorización**

Teniendo en cuenta la cantidad de propuestas presentadas (526 proyectos), llegar a esta etapa solamente con 23 proyectos priorizados, muestra que existen fallas como para pretender que este mecanismo se convierta en una forma de solucionar los problemas de las zonas menos favorecidas y sus habitantes, en medio de un conflicto de drogas y enfrentamiento armado.

Se podría pensar que evidentemente este mecanismo está diseñado para filtrar o excluir a las personas o agremiaciones que no estén en capacidad de demostrar los requisitos mínimos para cumplir con el proceso de selección aquí establecido. O bien, si se asume que el mecanismo presenta un diseño adecuado, claro y coherente con las necesidades del sector, entonces lo evidente es el atraso y falta de apoyo en cuanto al trabajo comunitario de las áreas rurales. De cualquier forma, es indudable que si se permitiera al Ministerio de Agricultura cumplir con las funciones para las cuales se creó, en cuanto al apoyo a proyectos productivos y al desarrollo rural, los esfuerzos del gobierno central, en manos de los programas presidenciales, podrían dirigirse a la inclusión de los habitantes rurales menos favorecidos o de quienes han sufrido por el conflicto armado, antes que a crear estrategias excluyentes.

Esta desarticulación se ha evidenciado en el tiempo de ejecución del programa, toda vez que sólo con la nueva administración el Ministerio tiene un lugar en el Consejo Directivo del Fondo de Inversión para la Paz, de acuerdo con el Decreto 2648 de 2002.

### **d) Aprobación Consejo Directivo**

Esta aprobación está sujeta al cumplimiento de requisitos técnicos, sociales y organizacionales, financieros, comerciales, gerenciales (entidad ejecutora) y ambientales. Bajo estos requisitos es evidente que el acceso a los recursos es limitado y está dirigido principalmente a los ejecutores que estén en capacidad de demostrar la viabilidad técnica, económica y comercial de los cultivos por establecer. Todos los proyectos priorizados fueron aprobados por el Consejo Directivo.

En esta selección de proyectos, se evidencia que la economía campesina no es un tema prioritario, lo cual se manifiesta en las nulas posibilidades que tiene este subsector de participar en estos procesos de selección, en los cuales se enfatiza en la necesidad de desarrollar actividades relacionadas con la formulación de alianzas productivas y sociales, apoyos financieros, el desarrollo de redes de producción de bienes y servicios, el fortalecimiento de la capacidad de autogestión técnica, financiera y comercial.

### **e) Ejecución**

Se evaluaron los proyectos de cacao, palma de aceite y pesca en los departamentos de Cesar, Santander y Tumaco, en los cuales si bien se encuentran fallas de tipo administrativo, también es evidente la apropiación que ha tenido el programa por parte de los beneficiarios.

Es importante destacar que los proyectos productivos apoyados representan una alternativa rentable y con buenas perspectivas de flujo de capital entre los inversionistas, pero la estrategia por desarrollar no corresponde a un proceso planificado de políticas y apoyo institucional, en coordinación entre lo público y lo privado. Por el contrario, se está valorando la capacidad de cabildeo de los organismos proponentes y los esfuerzos, que deberían ser comunes y participativos se individualizan, de forma tal que se convierte en una competencia por los recursos que se van a asignar.

En este sentido y teniendo en cuenta las consideraciones mencionadas, se concluye que: 1) el apoyo a los proyectos productivos, tal y como se tiene planteado, debe estar a cargo del Ministerio de Agricultura, bajo un esquema de desarrollo sectorial y subsectorial; 2) El programa Campo en Acción debe cumplir su función de acompañar a los colombianos menos favorecidos, de una manera rápida y eficaz, en lo relacionado con lo agropecuario.

## **Desarrollo de los convenios con otras entidades**

### **a) Programa de incentivo para la renovación de cafetales 2001-2003**

La ejecución de este programa contrasta con los proyectos productivos, si se tiene en cuenta que para éste se comprometieron recursos por \$56.100 millones, a través del convenio de cooperación 1869/01, por \$12.000 millones, con otrosí número 1 de 2002, por \$44.100 millones, mientras que para 23 proyectos de las convocatorias, se asignaron \$24.134 millones.

Un complicado procedimiento pone a competir 526 proyectos, para terminar en una selección de 23 de ellos, en 6 productos, mientras la Federación Nacional de Cafeteros obtiene el doble de lo asignado a éstos, justificado como parte del Plan de Apoyo a la Caficultura y en la situación económica del Fondo Nacional del Café, con los reconocidos problemas estructurales del gremio.

Si bien uno de los principales problemas del sector es la disminución en la rentabilidad, también es cierto que el exceso de intervención del Fondo Nacional del Café en frentes diferentes al de la estabilización, no ha creado precisamente el clima en el cual los agricultores se sientan motivados a permanecer en la caficultura e intensificar sus esfuerzos para recuperarla; por el contrario, su intervención representa un costo y, evidentemente, a mayor grado de intervención, mayor es el impacto. El punto de discusión es el grado óptimo, ya que, si es excesivo, puede causar a los productores más daño que beneficio.

En conclusión, mientras el grueso de la población rural compite a través de las convocatorias, tratando de demostrar la rentabilidad y sostenibilidad ambiental y económica de los diferentes productos o proyectos, a través de este tipo de convenios lo que se premia es la capacidad de gestión de la Federación y se deja de lado la capacidad que pueda demostrar el caficultor, como empresario, de estructurar un proyecto económicamente rentable.

### **b) Programa regional integral para el Macizo Colombiano**

Este convenio hace parte de la propuesta que presentó la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia a Planeación Nacional y al Fondo de Inversiones para la Paz, para la formulación, ejecución y operación de un programa regional integral de inversión, como una experiencia piloto para el desa-

rollo alternativo y fortalecimiento institucional en cuatro departamentos en la zona del Macizo Colombiano, con una cobertura de 51 municipios.

La propuesta, denominada Programa Regional Integral para el Macizo Colombiano-PRI, se estructuró en torno a un proyecto productivo en café, orientado a pequeños productores con menos de cinco hectáreas sembradas en café, ubicados en altitudes entre los 1.000 y 2.200 metros sobre el nivel del mar; con componentes paralelos de seguridad alimentaria, educación, salud, fortalecimiento institucional e infraestructura en mejoramiento de vías secundarias y terciarias.

En el departamento del Cauca se tienen 50.796 productores, de los cuales se seleccionaron 1.780 beneficiarios, con 890 hectáreas. En el departamento del Huila se tienen 40.243 productores, 2.500 beneficiarios y 1.471 hectáreas de café. En el departamento de Nariño el potencial de población por atender es de 14.546 productores, y están vinculados al programa 1.009 beneficiarios con 706 hectáreas sembradas en café. Por último, en el Tolima se tiene un potencial de 15.641 productores, de los cuales se atiende a 1.700 beneficiarios en 3.400 hectáreas. O sea, de un total de potenciales beneficiarios de 121.226 productores, apenas se espera favorecer a 6.989, un poco más del 5%.

En desarrollo de la evaluación de este programa, se realizó una visita al departamento de Nariño, la cual se inició con una revisión de las actividades del Comité de Cafeteros de Nariño, en su sede en la ciudad de Pasto.

De acuerdo con los directivos del comité, este proyecto ha representado un gran apoyo para el fortalecimiento institucional de los caficultores de la región. En el departamento, de 64 municipios, 35 son cafeteros y el programa se desarrolla en 10 de ellos, cubriendo todas las veredas de estos municipios. Sin embargo, el alcance del mismo es modesto, dado el potencial de beneficiarios, de 14.546 productores se llega a 1.009. Por esta razón, una de las principales dificultades iniciales fue la selección de los usuarios, sin que esto condujera a crear falsas expectativas para los demás usuarios.

Las áreas visitadas de los municipios del departamento de Nariño donde se desarrolla el proyecto no son productoras de cultivos ilícitos, y aunque en este sentido el fomento del cultivo de café no se constituye directamente en una alternativa a su producción, se evidencia un arraigado sentido de propiedad y pertenencia por parte de los agricultores, de manera

que, de continuar la tendencia de desestabilización económica y social, producida por la prolongada crisis cafetera, esto podría conducir a un desplazamiento de las fuerzas productivas hacia zonas de ilícitos que se encuentran en municipios cercanos y en el resto del Macizo Colombiano.

Una de las principales causas en los problemas de comercialización se encuentra en las deficiencias en beneficio y secado del grano, por la escasa infraestructura disponible para esto. Por otra parte, los diagnósticos regionales evidencian la necesidad de implementar servicios sanitarios, para evitar vertimientos de aguas contaminadas, lo cual afecta directamente la calidad de vida en la zona.

El desarrollo de las obras se viene haciendo, por una parte, suministrando los materiales a cada uno de los usuarios para la construcción de los patios de secado. De los 1.090 beneficiarios, sólo se proveerá de estas instalaciones a 300 con baterías sanitarias y 236 con beneficiaderos.

Para el control ciudadano, inicialmente se planteó la constitución de los Comités de Vigilancia Ciudadana, conformados por representantes de los campesinos y las autoridades locales. Sin embargo, esta estrategia no ha dado resultado por la dificultad de establecer los mecanismos de control y comunicación apropiados para su funcionamiento. Por otra parte, no se ha visto la participación de las personerías municipales, que son las encargadas de guiar y capacitar permanentemente a los veedores.

### c) Precios de garantía del algodón para la cosecha Costa-Llanos 2001-2002

Con el propósito de unir esfuerzos de cooperación técnica interinstitucional entre el FIP, el Ministerio

de Agricultura y la Bolsa Nacional Agropecuaria, dirigidos al establecimiento de precios de garantía del algodón para la cosecha Costa-Llanos 2001-2002, se celebró el Convenio de Cooperación 1256/01.

De los \$15.943.7 millones que el Fondo de Inversión para la Paz le giró a la Bolsa Nacional Agropecuaria, se utilizaron \$11.940.7 millones para el establecimiento de precios de garantía del algodón para la cosecha de algodón Costa-Llanos 2001-2002; \$2.9 millones fueron para los costos de interventoría y \$400 millones descontados por contraprestación de la Bolsa Nacional Agropecuaria.

### d) Costos administrativos y operativos del programa

Para 2002, el FIP presenta \$85.621.6 millones para gastos de inversión, \$37.887 millones para gastos generales y \$421.3 millones en gastos de servicios personales para contratación de personal administrativo, en atención a labores de diseño, seguimiento y puesta en marcha del programa Campo en Acción. Por otra parte, de la inversión, \$7.580.3 millones se destinan para asistencia técnica y administración de la vida de los proyectos, incluyendo el pago de comisión fiduciaria, valores descontados proporcionalmente del patrimonio autónomo de cada proyecto.

Así, se tiene una estructura de costos que desconoce instituciones como el Ministerio y sus entidades adscritas, que podrían asumir la implementación de este tipo de estrategias sin incurrir en gastos adicionales de personal especializado.

Los costos de los proyectos financiados con recursos del crédito 984 BID/OC-CO, se ven incrementados por el pago de intereses y comisión del crédito, los

Cuadro 24

<b>Desembolsos del FIP a la BNA</b> (en millones de pesos)	
<b>Fecha</b>	<b>Valor</b>
Febrero 25 /02	50.0
Febrero 25/02	6.076.3
Marzo 8/02	2.908.7
Marzo 22/02	2.908.7
Mayo 31/02	4.000.0
<b>Total</b>	<b>15.943.7</b>

Fuente: Informe del 29 de agosto de 2002, FIP.

cuales desde 1997 a 2002 alcanzan un valor de \$18.338,9 millones. Si se asume que el valor de los convenios de los proyectos ejecutados en el marco del programa Campo en Acción, por un valor de \$21.000 millones, corresponden al 24% del valor total del crédito, se concluye que el valor correspondiente a costos del crédito, para los mismos, es de \$4.401,4 millones.

### Conclusiones

- El proceso de elegibilidad de proyectos productivos no convoca la participación de pequeños productores rurales y mucho menos una demanda sentida por parte de las organizaciones.
- En cuanto al proceso de elegibilidad de los proyectos en las convocatorias, se encuentra una baja aprobación de los proyectos (4.8%). Se establece que los requerimientos estuvieron sobredimensionados y las exigencias en formulación de las convocatorias fueron muy altos, en desacuerdo con la situación de los campesinos, que no están en capacidad de cumplir con los criterios solicitados para ejecutar proyectos productivos.
- Es conveniente que este tipo de programas no se constituya en una forma de canalizar recursos para los especialistas en cabildeo ante el gobierno central; y si se establece que la estrategia de asignar recursos es a través de convocatorias, éste sea el eje central del programa y no los "convenios de cooperación" con otras entidades.
- En su desempeño, el programa puede asumirse como una estrategia piloto de desarrollo de proyectos productivos, y en este sentido su ejecución presupuestal resulta onerosa, máxime si se tiene en cuenta que el Ministerio de Agricultura presenta una organización que permite la ejecución de este tipo de programas.

- El programa Campo en Acción no cumple con los propósitos establecidos en el Plan Colombia, de ser un acompañamiento en la solución del conflicto armado, y, por el contrario, crea una institucionalidad paralela al sector agropecuario con metas similares a algunos programas del Ministerio.

### Gestión Comunitaria

Este programa fue aprobado por el documento Conpes 3134 del 9 de octubre de 2001, con un costo total de US\$90 millones; de los cuales US\$63 millones provendrían de crédito externo, y US \$27 millones, de recursos ordinarios y aportes de los municipios. En abril 11 de 2002, se contrató el crédito BID 1393/0C/CO por US\$63 millones, con vencimiento en abril 15 de 2006, con contrapartida nacional por US\$15.75 millones.

Su objetivo es apoyar a los municipios con una población menor a 20.000 habitantes en su cabecera municipal, con altos índices de pobreza y afectados por la violencia, mediante el mejoramiento o construcción de infraestructura social básica (salud, educación, recreación, cultura, deportes y desarrollo comunitario), dotación y capacitación para el óptimo aprovechamiento y mantenimiento por parte de la comunidad beneficiada para mejorar así la calidad de vida.

Para garantizar el manejo de recursos, se escogieron varias entidades para la administración y pagos, como se aprecia en el cuadro 25.

El presupuesto asignado al programa durante la vigencia 2002, fue de \$68.815,3 millones, con recursos de origen nacional, el cual tuvo una ejecución del 99,99% y un nivel de pagos del 87,5% (\$60.218, millones), llegándose a una apropiación total de \$92.813,5 millones, con las correspondientes a la vigencia de 2001.

Cuadro 25

#### Entidades ejecutoras y administradores de recursos

(en millones de pesos)

Entidades ejecutoras	Administrador	Contrato o Convenio	Valor
Ministerio de Transporte	Secab	2-022/2000 y 041/01	24.000
	Fidupetrol	360/02	20.000
Federación Nacional de Cafeteros	Fidubogotá	023/02	26.680
Red de Solidaridad Social	Fiducafé	363/02	13.376
Pnud		Col/02/054	8.585

Fuente: Coordinación infraestructura para la paz.

En 2002, se tenía programado atender a 244 municipios, invertir \$132.000 millones y ejecutar 1.000 obras, pero estas metas se vieron reducidas debido al recorte presupuestal de julio de 2002.

Los logros obtenidos hasta la fase II fueron la atención a 172 municipios e inversiones en contratación por \$66.568.8 millones, de las cuales el 73.5% corresponde a proyectos liquidados a 31 de diciembre de 2002; los proyectos de obra contratados fueron 720, aproximadamente. El cuadro 26 muestra la distribución por departamentos de las inversiones efectuadas, con un cubrimiento de 22 departamentos.

La distribución de los municipios en todo el país la realizó el Departamento Nacional de Planeación-DNP, en consideración a los siguientes criterios generales: menores de 20.000 habitantes en las cabeceras municipales, índice de calidad de vida inferior a 60, y afectación por la violencia.

A 31 de diciembre de 2002, se tenían recursos sin comprometer por valor de \$9.529 millones (de los cuales \$817 millones corresponden a apropiaciones

de la vigencia de 2001), como se aprecia en el cuadro 26.

### Deficiencias más notorias

En desarrollo de la ejecución de la fase I del programa (identificación y priorización de obras), el método adoptado por el Ministerio de Transporte resulta más restrictivo, por cuanto previa evaluación de las necesidades, los municipios deben acogerse a los parámetros establecidos para cada componente, lo que en determinados casos puede no corresponder a las necesidades reales del municipio, ni a la ampliación en la cobertura de su población.

Entre las fallas en la planeación y ejecución se destacan algunas, como las siguientes:

En el municipio de Mocoa, se observó la construcción de un polideportivo tipo B, bajo el convenio suscrito entre el FIP y el Ministerio del Transporte. Resulta cuestionable que esta obra se haya construido en el mismo sector (a seis cuadras) donde se encuentra el coliseo cubierto de Mocoa.

Cuadro 26

<b>Distribución de las obras por Departamento</b> (en millones de pesos)			
<b>Departamento</b>	<b>Valor</b>	<b>% Inversión</b>	<b>Municipios Atendidos</b>
Nariño	8.600	12	17
Cauca	7.609	11	16
Cundinamarca	6.671	10	19
Norte de Santander	6.229	9	18
Antioquia	5.684	9	14
Santander	5.218	8	15
Boyacá	4.002	6	14
Choco	3.267	5	7
Valle	3.070	5	9
Bolívar	2.875	4	7
Tolima	2.792	4	8
Risaralda	2.712	4	6
Huila	1.755	3	5
Caldas	1.417	2	4
Putumayo	1.236	2	3
Meta	915	1	2
Cesar	609	1	3
Magdalena	476	1	1
Quindío	453	1	1
Arauca	437	1	1
Guajira	415	1	1
Casanare	128	0	1
<b>Total</b>	<b>66.569</b>	<b>100%</b>	<b>172</b>

Fuente: Listados presentados por los entes ejecutores a diciembre 31 de 2002

**Compromisos suscritos y saldo por comprometer**  
(en millones de pesos)

<b>Ejecutor</b>	<b>Administrador</b>	<b>Recursos situados</b>	<b>Comprometido</b>	<b>Saldo por comprometer</b>
Mintransporte	Secab	14.000	13.963	37
	Secab	10.000	9.210	790
Mintransporte	Fidupetrol	20.000	19.842	158
Federacafe	Fidubogotá	26.680	21.419	5.261
Red de Solidaridad Social	Fiducafe	13.376	10.093	3.283
Pnud	Pnud	0	0	0
<b>Total</b>		<b>84.056</b>	<b>74.527</b>	<b>9.529</b>

**Fuente:** Informes presentados por las fiduciarias.

Con relación a la fase III del programa (uso de la infraestructura), que corresponde al componente de fortalecimiento de organizaciones comunitarias y entidades territoriales vinculadas al uso de esta infraestructura y dotación, no hubo ejecución alguna, por lo cual quedaron los recursos en poder de los administradores, que en el caso de Fidubogotá ascienden a la suma de \$4.800 millones. Situación que refleja deficiencias en la planeación de la situación y uso de los recursos.

Aunado a lo anterior, a 31 de diciembre de 2002, los convenios 360-02 con Fidupetrol, 363-02 con Fiducafé y 023-02 con Fidubogotá, presentaron saldos sin ejecutar por \$8.701 millones, incluyendo el valor antes mencionado.

Frente al esquema adoptado en la ejecución del programa, resulta onerosa la contratación con la Federación de Cafeteros, la cual, por desarrollar actividades similares a las ejecutadas por el Ministerio de Transporte y la Red de Solidaridad Social, con relación a cada una de las fases establecidas, cobra una comisión del 6% sobre los aportes dados, es decir, \$1.600.8 millones. En igual sentido se tiene la contratación con la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello-Secab, la cual no pone a rentar los recursos dados para su administración, mientras éstos se ejecutan, para obtener un rendimiento financiero a favor del Estado.

### **Atención integral a la población desplazada por la violencia**

El aumento acelerado del desplazamiento forzado es uno de los problemas sociales y humanitarios más agudos que afronta el país en la actualidad. La intensificación y expansión del conflicto armado ha provocado la multiplicación de las violaciones al

Derecho Internacional Humanitario, y, por consiguiente, ha tenido un impacto cada vez mayor sobre la población civil, que se expresa en el drama del desplazamiento.

De acuerdo con los estimativos de la Red de Solidaridad Social<sup>59</sup>, en 2002 se registraron como desplazadas 313.672 personas. De ellas, 149.917 son mujeres y 163.755 son hombres. Del total de desplazados, el 43% son menores de 18 años, el 3,3% indígenas y el 9,2% afrocolombianos.

Cerca del 80% de la población que se moviliza forzosamente de un lugar a otro sale del 6,3% de los municipios del país<sup>60</sup>. Esta concentración del desplazamiento obedece a enfrentamientos entre los grupos armados por territorios estratégicos en recursos, armas, cultivos ilícitos, petróleo o megaproyectos de infraestructura nacional. En consecuencia, la población civil resulta víctima de amenazas, enfrentamientos armados, masacres, reclutamiento forzado, torturas y tomas a municipios, como se señala en el cuadro 28.

Para responder a la grave situación del desplazamiento, el Fondo de Inversión para la Paz suscribió entre 2000 y 2002 nueve convenios interadministrativos de cooperación y cofinanciación con la Red de Solidaridad Social, por un monto de \$45.000 millones, de los cuales el 97% fueron aportes del FIP (\$44.000 millones) y el 2,3% aportes de la RSS (\$1.000 millones). Estos convenios han sido ejecutados a través de diferentes entidades de cooperación, así: durante 2002,

<sup>59</sup> Red de Solidaridad Social, Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas -SEFC, año 2002, sin consolidar

<sup>60</sup> Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas -SEFC- de la Red de Solidaridad para el periodo comprendido entre enero de 2000 y junio de 2001.

### Causas del desplazamiento forzado en Colombia

Causa	Personas desplazadas	% de desplazados
Amenaza específica	10.487	6,4
Amenaza generalizada	90.461	55,5
Ataque indiscriminado	213	0,1
Enfrentamiento armado	49.952	30,6
Masacre	6.415	3,9
NS / NR	1.107	0,7
Otra	3.560	2,2
Reclutamiento forzado	286	0,2
Toma	623	0,4
Tortura	7	0,0
Subtotal con información (1)	163.109	52,0
Subtotal sin información (2)	150.563	48,0
<b>Total</b>	<b>313.672</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Red de Solidaridad Social. SEFC. (1) información de causas y autores conocidos. (2) información con causas y autores desconocidos

la RSS suscribió los convenios 350, 351 y 352 con el FIP, por \$18.499 millones, y fueron dados en administración a la Secretaria Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (Secab), mediante el convenio 445 de 2002, con el fin de unir esfuerzos en la financiación, administración y ejecución de estos proyectos.

Los anteriores convenios fueron suscritos el 8 de abril de 2002, con una duración inicial hasta el 31 de diciembre del mismo año, siendo prorrogados en su totalidad hasta el 31 de julio de 2003; es decir, 7 meses más. Esta situación demuestra la falta de planeación de los recursos, cuya ejecución se prorroga hasta en un 80%, situación que dificulta el seguimiento y control de los mismos, en la medida en que se corre el riesgo de mezclar vigencias presupuestales distintas.

La asignación inicial para la vigencia 2002 fue de \$23.000 millones, pero fue recortada en \$4.000 millones, equivalentes al 17.4%, lo cual afectó, en términos de cumplimiento de metas, a la población beneficiaria de los programas, provocándose una reducción del 11.1%, equivalente a 4.056 familias que dejaron de ser atendidas

#### *Comentario a todos los convenios*

De los convenios firmados, se resalta el incumplimiento por parte de la RSS del literal d, cláusula segunda de los mismos, debido a que no presenta los

informes sobre el avance de los proyectos al FIP. Este último tampoco los exige como requisito para la asignación de nuevos convenios. En otras palabras, ni la RSS ni el FIP llevan un registro del cumplimiento de los objetivos propuestos en cada uno de los convenios, con lo que el control social y la evaluación de los recursos del Plan Colombia se dificulta.

### La participación ciudadana

El Plan Colombia, concebido como un conjunto de estrategias tendientes a atacar las causas y efectos del conflicto armado y el narcotráfico, combina acciones de fuerza y control con herramientas sociales. Más allá del peso específico que tengan uno u otro tipo de medidas, el Plan da cuenta de programas encaminados a reactivar económica y socialmente al país y de fortalecer su institucionalidad desde los municipios, departamentos y regiones. Este documento realiza una lectura desde la perspectiva de la participación social de las herramientas para la paz que introdujo el Plan, y, por consiguiente, del propósito que le asistió al Gobierno de involucrar a la sociedad civil en las soluciones previstas para tales flagelos.

La mayoría de programas de los componentes sociales adoptaron como mecanismos de divulgación en los municipios la realización de amplias asambleas de las comunidades, que sesionaron como espacios abiertos en los que se hacía la presentación formal

de la herramienta, dando a conocer en qué consistía, cual su propósito, su *modus operandi*, el ciclo de proyectos, los criterios de selección de propuestas y beneficiarios, y demás aspectos relacionados con cada programa. Para el caso de Jóvenes en Acción, se realizó una feria que buscó encontrar la oferta y la demanda de capacitación. Estas formas dan cuenta de que, en principio, se cumplió con el deber de informar al conjunto de la población potencialmente interesada o beneficiaria. Empero, no en todos los casos el mecanismo informativo operó de esta manera, también hubo algunos en los que la información se trató directamente con los alcaldes y su equipo de gobierno y la población no se enteró, sino en la ejecución de los proyectos.

En varios casos, la población no tuvo oportunidad de priorizar necesidades ni proponer proyectos, éstos salieron de la agenda de alcaldes u otros organismos ejecutores u operadores, sin consultar el interés y las necesidades estimadas como prioritarias para sus propias comunidades, lo que a la postre se ha reflejado en la falta de apropiación y sentido de pertenencia de obras que se entregaron para su servicio; de ahí que, en la actualidad, programas como Gestión Comunitaria y Empleo en Acción hayan juzgado la conveniencia de involucrar en su operación futura más participación en estos aspectos, entre otros.

Heterogéneas fueron las formas de participación de la sociedad a través de sus organizaciones en los programas del Plan Colombia. De hecho, algunos ofrecían mejores posibilidades, al tiempo que en otros los esquemas operativos no ofrecían mayores espacios para tal intervención. Así, en herramientas como Empleo en Acción, Campo en Acción y Programas de Desarrollo Alternativo, al lado de actores institucionales con competencia sectorial sobre los temas, aparecen en el escenario Organizaciones No gubernamentales-ONG que intervienen como organismos de gestión-OG, es decir, como las instancias que, previstas en los esquemas de financiación por la banca multilateral, tienen la responsabilidad de intermediar entre los organismos ejecutores, que en su mayoría son municipios.

Para las ONG, el Plan Colombia adquiere una importancia inusitada y ellas mismas someten a prueba sus propia capacidad técnica y operativa para coadyuvar a la gestión de programas y proyectos públicos. En efecto, para la ejecución del programa Empleo en Acción, el FIP, por conducto de la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales-CCONG, realizó una amplia convocatoria y calificación de estas organizaciones que aspirasen

a servir como organismos de gestión de proyectos para ejecutar en los municipios mediante el esquema diseñado para el Programa; de la misma manera, otros programas realizaron sus respectivas convocatorias y contrataciones con ONG. Por este procedimiento, el Plan Colombia se apoyó en una estrategia que en su momento fue calificada como exitosa por su efectividad en la reconstrucción del Eje Cafetero después del terremoto, mas en este contexto el esquema de intermediación de ONG no siempre fue el más apropiado; ante todo, la convocatoria generó una sobreexpectativa entre las organizaciones y un abanico de ellas aparecieron en el juego de intereses alrededor de los recursos públicos implicados. Muchas de las fundaciones, asociaciones y demás formas organizativas, sustentaron sus aspiraciones en importantes procesos de trabajo social, pero otras, de manera oportunista, empezaron a remover sus papeles, por cuanto alguna vez se constituyeron, pero, como tal no mantenían una acción que diera cuenta de su solvencia técnica, operativa y de gestión; por ello, algunas fueron seleccionadas sin ningún tipo de capacidad contractual, en razón a que los recursos del FIP se rige por las normas del derecho privado y no le son aplicables las disposiciones de la Ley 80 de 1993 al respecto.

Hubo ONG que salieron fortalecidas, gracias a que desarrollaron capacidad de gestión y administración de recursos, se posicionaron como buenos gestores ante las comunidades, los entes territoriales y el FIP; pero otras se fragmentaron desde dentro, por cuanto sus dinámicas internas no estaban preparadas para la misión que asumieron y no resistieron las presiones externas de toda índole que padecían. En fin, razones exógenas o endógenas llevaron al traste con el ensayo gubernamental de poner en manos de particulares la administración de recursos públicos destinados a actuar con firmeza y prontitud frente a problemas estructurales presentes en la vida nacional.

No obstante los altibajos presentados en la ejecución de proyectos, en términos generales, puede decirse que la experiencia acumulada de trabajo conjunto entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil alrededor de asuntos de interés público no es nada despreciable, en un momento en el que en el mundo y, en particular, en América Latina toma cada vez más fuerza un esquema de operación privada frente a lo público. Sin duda, aún en ejecución el Plan Colombia, hacer una evaluación sistemática de este aprendizaje se constituye en una necesidad y una oportunidad para las partes, a fin de medir el impacto que se alcanzó sobre las comunidades beneficiarias, los organismos de gestión y el propio gobierno, así como frente



a la construcción del modelo mismo. Aún está por estudiarse con cuidado este fenómeno.

La Contraloría General de la República recibió numerosas quejas de la gestión de ONG, como se hizo evidente en las audiencias públicas realizadas en su momento en los departamentos de Putumayo, Guaviare, Caquetá y la región del Magdalena Medio; a través del Sistema de Recepción y Atención de Quejas y Denuncias Ciudadanas, se tramitaron casos específicos de insatisfacción por la operación del esquema, de ahí que se insista frente a la importancia de realizar la evaluación de este esquema de ejecución de recursos y programas públicos.

Conviene, por tanto, cuestionarse en qué medida podría decirse qué programas del Plan Colombia lograron incidir en las condiciones objetivas y subjetivas que determinan la participación y organización social en la cotidianidad de las veredas, corregimientos, barrios y comunas de los municipios en los que ha penetrado. Es pertinente preguntarse si el Plan ha sembrado a su paso semillas de convivencia, fraternidad y cooperación entre los colombianos, muy a pesar de que aún no se ha logrado la paz, resultante de la erradicación del conflicto armado y el narcotráfico, supuestos sobre los cuales se concibió. También, es conveniente indagar sobre si los ingresos familiares irrigados transitoriamente por algunos programas han influido en el despertar de un interés individual y con ello una conciencia colectiva frente a la conveniencia de un ingreso lícito en una economía lícita, y con ello el deseo de trabajar con ahínco por sacar las propias familias adelante.

Estos interrogantes, entre otros, cobran vigencia cuando se miran desde la perspectiva de colombianos que viven de cerca tanto el problema como sus soluciones, para ello se deja enunciada la reflexión que suscitan las palabras de un colono campesino del Putumayo hace unos meses: "(...) el saldo de la coca es la muerte, y el Plan Colombia no es más que otra bonanza".

Justamente, una característica de las economías de enclaves, propias de las bonanzas, es que no logran sembrar sentido de pertenencia y aglutinar a las personas alrededor de objetivos comunes; en otras palabras, la debilidad del tejido social es inherente a las coyunturas de participación oportunista frente a recursos externos, con mayor razón en poblaciones donde inciden factores como la pobreza, marginalidad y presencia de cultivos ilícitos y actores del conflicto armado. Si tal premisa opera, se estima procedente llamar la atención frente a dos

dinámicas organizativas que el Plan Colombia ha venido forjando a través de programas.

La CGR estima procedente advertir frente a la necesidad de sembrar condiciones sociales que vigoricen estos semilleros de participación, más allá de los subsidios que Familias en Acción viene entregando; con ello se maduraría una conciencia social capaz de construir comunidades y ciudadanía, por encima del impacto temporal de un programa de choque.

Pese a que, puestos en funcionamiento varios de los programas sociales del Plan Colombia, se estimó procedente la incorporación de mecanismos de control social a los recursos involucrados, reconociendo con ello el derecho y el deber ciudadano de velar por lo que es de todos; con todo y que algunas de las herramientas, como Campo en Acción, incorporó en los contratos de ejecución de proyectos un cláusula sobre control social, y a que Familias en Acción alcanzó la conformación de organizaciones ciudadanas de veeduría, el Plan Colombia no logró un real ejercicio del control ciudadano a los recursos públicos en él comprometidos. Más allá de la veeduría especial del FIP, creada por la Ley 478 de 2000, que en estricto sentido no es una veeduría ciudadana, los programas de los componentes sociales del Plan adolecieron de falta de ciudadanos que estuvieran vigilantes de los mecanismos de focalización de beneficiarios, priorización de proyectos, administración de recursos y consecución de resultados, en otras palabras, faltó rodear de garantías para la transparencia esa porción de recursos e intereses públicos en juego.

En general, frente a estas organizaciones, los responsables de los proyectos encuentran que les rodea incertidumbre frente a sus posibilidades reales de acción y de continuidad o supervivencia como organizaciones. Situación que se encuentra determinada por factores como:

- Insuficiente preparación y débil conciencia y responsabilidad de la ciudadanía frente a sus derechos y deberes de protección y cuidado de lo que es de todos.
- Falta de garantías sociales para el ejercicio del control en zonas donde lo más vulnerado son los derechos humanos y la vida misma.
- Ausencia de instrumentos jurídicos que «empoderen» a los veedores; y económicos para apoyar la labor de un veedor social, quien terminan comprometiendo no sólo sus exiguos ingresos, sino también su integridad.

**Relación de informes  
Veeduría especial FIP**

<b>Informe</b>	<b>Fecha</b>	<b>Asunto inspeccionado</b>
1	Noviembre de 2001	Gestión del FIP
2	Febrero de 2002	Gestión del FIP
3	Mayo de 2002	Programa Vías para la Paz
4	Junio de 2002	Programa Infraestructura Social y Gestión comunitaria
5	Agosto de 2002	Balance del Componente Social del Plan Colombia
6	Septiembre de 2002	Bonos de Solidaridad para la Paz

- Difusa responsabilidad gubernamental frente a una instancia competente para asesorar y acompañar con objetividad e imparcialidad la organización social naciente, por lo menos hasta que alcance su solidez e independencia. Sobre el particular, las unidades coordinadoras de los programas experimentan una especie de limitación ética y operativa para garantizar tal asesoría, por cuanto entrarían a ser jueces y parte del proceso.

También, es de señalar que el Proyecto de Pactos Sociales de Erradicación Voluntaria del Programa Putumayo estimuló la designación de un veedor por cada una de las veredas firmantes de pactos, y con ellos buscó la realización de algunas acciones de control. De hecho, hubo un encuentro de veedores, sin embargo, se encuentra que su incidencia fue de bajo impacto por sus limitaciones físicas y de preparación para vigilar la gestión de los organismos de gestión en un contexto de evidente baja gobernabilidad y descontrol, situación que se podría ilustrar con las palabras de uno de los veedores: "Aquí nadie quiere que lo vigilen y mucho mejor si el río viene revuelto, entonces ¿quien se va a exponer? (...)".

En programas como Empleo en Acción, Vías para la Paz, Obras para la Paz, Gestión Comunitaria, Transparencia y Convivencia, Derechos Humanos y Atención Humanitaria no se evidenciaron acciones tendientes a promover la participación ciudadana en el control a los recursos implicados.

#### *La veeduría especial al FIP*

La Ley 487 de 1998 creó el Fondo de Inversión para la Paz, como el "principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz" (artículo 8). En esta misma norma se previó una veeduría especial a cuya inspección y vigilancia se sometería el FIP, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República. En desarrollo de tal disposición,

mediante Decreto Presidencial 469 del 20 de marzo de 2001, se integra la veeduría especial mediante la designación de cinco miembros, ciudadanos de reconocida idoneidad, a criterio del presidente de la República. Los veedores se encargan de darse su Reglamento Interno, en el que se definen sus atribuciones, competencias y los siguientes propósitos fundamentales, entre otros aspectos: "actuar con las Entidades y Organismos que participan de manera directa en el proceso y que inciden en los resultados de la gestión del FIP; apoyar los procesos de participación ciudadana, de control social y autorregulación, relacionados con los programas que se ejecutan con los recursos del Fondo; y elaborar informes periódicos sobre la gestión, avance y cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado el FIP".

La comisión de veedores, apoyada en una secretaría técnica integrada por dos profesionales, ha venido inspeccionando la labor del FIP, bajo los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia y transparencia y de su labor ha entregado varios informes.

En general, la acción de advertencia de la veeduría especial se ha dado en oportunidad y sobre temas candentes ( como son la inversión de los bonos de paz, fuente de financiación nacional del Plan Colombia, por disposición de la misma Ley 487 de 1998, la administración del FIP y la gestión de programas como Vías para la Paz, Infraestructura Social y Gestión Comunitaria y Campo en Acción). Empero, el efecto de las recomendaciones y observaciones de la Veeduría Especial sobre las decisiones del FIP no se pudieron establecer a ciencia cierta, lo que ha hecho pensar a la misma Veeduría en la importancia de adoptar mecanismos que, de alguna manera, propendan por el acatamiento de tales recomendaciones, de ahí que se estén adoptando medidas de seguimiento.

En estricto sentido y desde el marco normativo que regula la veeduría, no podría afirmarse que ésta se trate de un mecanismo de control ciudadano. No

obstante, sus propias actuaciones se han encaminado a lograr una legitimidad a su representación por la vía de la información y divulgación de sus acciones a la ciudadanía, como bien lo ha señalado en su primer informe:

Es fundamental para la Veeduría conocer las percepciones e inquietudes de los diferentes actores y de la comunidad en general, quien es, en última la máxima observadora de los procesos. La Veeduría es por consiguiente, un facilitador para que los beneficiarios de los programas y proyectos del FIP, autoridades nacionales y regionales, las organizaciones sociales y civiles, también puedan canalizar sus inquietudes sobre el avance y las dificultades que se presentan en el desarrollo de los programas del Fondo.

Para ello debe contar con los medios y mecanismos, que permitan a la Ciudadanía, conocer sobre su existencia y la forma de comunicarse con ella, dentro del marco de actuación y asuntos de competencia de la Veeduría.

Por lo anterior, la Veeduría apoya los mecanismos de participación social que permitan ejercer un mejor control ciudadano a las actividades del FIP.

En efecto, mediante la página del Plan Colombia en la Internet y otros medios, la Veeduría Especial viene divulgando sus informes y atendiendo consultas y quejas de ciudadanos y sectores sociales y gremiales. En todo caso, la Contraloría registra como un avance significativo, en función de la participación en la vigilancia de lo público, la creación y funcionamiento de esta Veeduría Especial al FIP, y observa que su legitimación por la vía del reconocimiento ciudadano pasa por la promoción y consolidación de mecanismos concomitantes de control social desde las comunidades en las que se ejecutan los proyectos y alrededor de los núcleos de decisión de los Programas. De esta manera, se construye el tejido social del que tanto se ha hecho referencia y se garantizan ojos ciudadanos vigilando lo que es de todos. ■



# Anexo 1

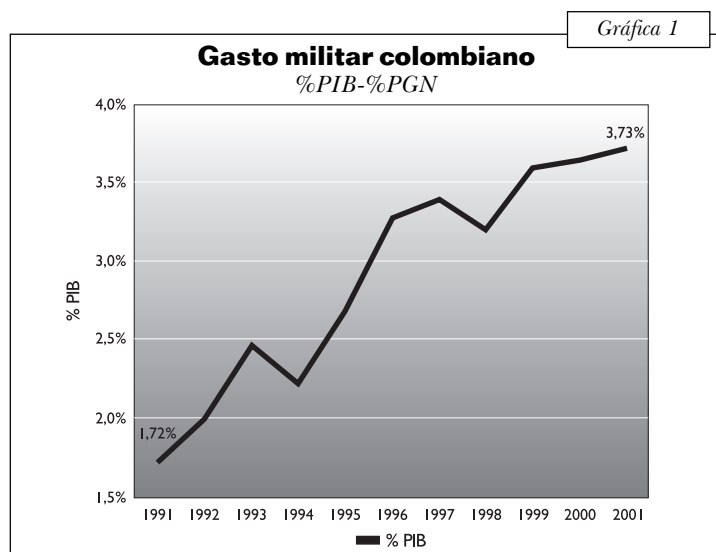
## Seguridad y Gasto

### Gasto militar en Colombia

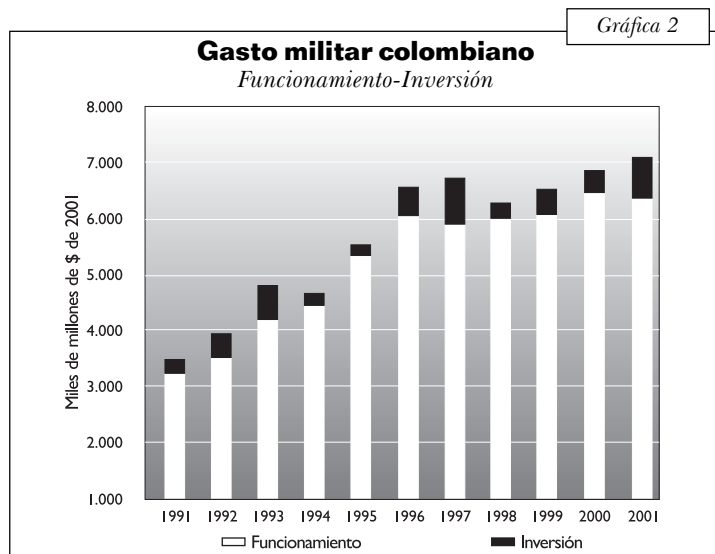
El país ha contado con serias restricciones presupuestales en los últimos años; sin embargo, el gasto militar colombiano alcanzó el 3,73% del PIB en 2001<sup>1</sup>(gráfico 1), y la sensación es que el problema de seguridad ciudadana y orden público, antes que resolverse, se acentúa día a día. Es necesario considerar una mayor eficiencia y un mejor uso de los

recursos destinados a defensa; del mismo modo, hay que definir las prioridades y las metas, considerando si el objetivo deseado puede obtenerse por otros medios o con menores recursos.

<sup>1</sup> Análisis del gasto militar colombiano en el periodo 1991-2001. Revista Economía Colombiana. Contraloría General de la República. Edición 291. Bogotá, D.C. Agosto de 2002.



Fuente: Cálculos DES, con base en la Cuenta General del Presupuesto.



Fuente: Cálculos DES, con base en la Cuenta General del Presupuesto.

Los gastos de funcionamiento del sector Defensa han venido creciendo significativamente, como consecuencia del proceso de modernización y fortalecimiento de la Fuerza Pública (gráfico 2).

Para el Ministerio de Defensa y el gobierno de Estados Unidos, Colombia está gastando mucho menos de lo que debería en defensa y seguridad y, en su concepción, tanto el Estado como el sector privado, tienen que hacer mayores sacrificios, razón por la cual se recurrió al "Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática"<sup>2</sup>. Mientras la Ministra de Defensa Nacional afirma que los \$2,4 billones recaudados por concepto de tal gravamen, no suplirán las necesidades de la Fuerza Pública, la Contraloría General de la República aboga por una optimización en el uso de los recursos<sup>3</sup>: si se subsanan algunas deficiencias administrativas y se realiza una serie de reformas, el sector podría liberar casi una décima parte de su presupuesto para operaciones militares<sup>4</sup>.

## Gasto en seguridad

Durante la última década, no obstante el incremento del pie de fuerza de la Policía Nacional y de los recursos asignados a la seguridad, la problemática de la delincuencia común y organizada ha presentado tendencia creciente. De acuerdo con cifras preliminares de la Policía Nacional<sup>5</sup>, los delitos de mayor impacto social denunciados en 2002 ascendieron a 191.510, donde se destacan: homicidios (28.817 casos), secuestros (2.986), hurto a residencias, personas y comercio (61.508), hurto de vehículos (30.123) y lesiones comunes (43.214). Estas cifras son más preocupantes aún si se tiene en cuenta que en Colombia es posible que se hayan cometido más de dos o tres veces el número de delitos reportados oficialmente, debido al silencio y omisión que alimenta la

2 Equivalente al 1.2% sobre el patrimonio líquido a 31 de agosto de 2002.

3 "Evaluación del recaudo y asignación presupuestal del impuesto para preservar la Seguridad Democrática". CGR, 2005.

4 «Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo: Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho». Bajo la Dirección Académica de Luis Jorge Garay Salamanca. Capítulo 10: Defensa y Seguridad para la Paz. Contraloría General de la República. Alfaomega Colombiana S.A. Bogotá D.C. 2002.

5 Policía Nacional, Centro de Investigaciones Criminológicas.

6 Dane, Encuesta Nacional de Hogares, 1997.

7 Ver "Evaluación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana". Dirección de Estudios Sectoriales DJS- CGR. 2002.

8 Trujillo y Badel, "Los Costos Económicos de la Criminalidad y la Violencia en Colombia 1991-1996", Archivos de Macroeconomía, No. 76, DNP, Santafé de Bogotá, marzo de 1998. Actualización de los costos a 2001 en "Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo: Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho".

impunidad social, como consecuencia de la falta de credibilidad en la eficacia del aparato de justicia y por miedo a las represalias de los delincuentes<sup>6</sup>.

Pese a la focalización de las acciones del Estado y, en particular, de la fuerza pública, para enfrentar el narcotráfico y los grupos al margen de la ley, los resultados no se perciben. Aunque se logró la desintegración de los grandes carteles de la droga y se fumigaron más de 90.000 hectáreas en 2001, el cultivo y tráfico de estupefacientes no se está reduciendo y los grupos alzados en armas han incrementado el número de sus miembros y sus acciones.

Esta focalización tiene como agravante el crecimiento desmedido de la delincuencia común, como consecuencia de la falta de efectividad de las políticas de Estado para enfrentarla.

Como respuesta a esta situación, la Policía Nacional ha desarrollado en los últimos años el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, con el propósito de avanzar en su modernización y contrarrestar los delitos de mayor impacto, mediante la implementación y la articulación de los planes y programas institucionales como: Escuelas de Seguridad Ciudadana y Frentes de Seguridad Local, Policía Comunitaria, Programa CAI, y Grupos Especiales<sup>7</sup>.

Esto ha conducido a la incredulidad en las instituciones del Estado y al incremento en los gastos en vigilancia privada. El crecimiento de esta industria ha sido constante durante la última década y tiende a seguir la misma tendencia; para la década 1991-2000, los costos adicionales en que incurrió la ciudadanía en servicios de vigilancia<sup>8</sup> ascendieron aproximadamente a \$1,3 billones. Para 2001, esta cifra llegó a \$2,1 billones (1,1% del PIB).

## Evaluación de las políticas del plan nacional de desarrollo

### Fortalecimiento y profesionalización de la Fuerza Pública

Dentro de esta política se busca incorporar nuevos contingentes de soldados profesionales y de soldados de apoyo a las Fuerzas Militares, y escuadrones móviles de carabineros a la Policía de Carreteras y a los cuerpos Gaula de todo el país. Al finalizar el cuatrienio, se espera contar con un total de 160.000 soldados (hoy son 128.000), entre regulares, campesinos y profesionales, y 100.000 policías (hoy son 80.000), con el propósito de retornar a los municipios donde la institución no tiene presencia (se cal-

cula que son 163), y fortalecer la acción preventiva y de combate contra los delitos de mayor impacto social en las principales ciudades. Para determinar si es acertada esta política, conviene, inicialmente, analizar en cuántos hombres es necesario incrementar el pie de fuerza militar, de acuerdo con los estándares internacionales para países que afrontan o afrontaron conflictos de carácter interno.

### Fuerzas militares

Cuando se compara el tamaño de las fuerzas militares colombianas en relación con la población, se observa cómo existe una gran deficiencia en términos de hombres. Lo que agrava aún más la situación es la verdadera disposición de hombres para combatir las organizaciones al margen de la ley. Se ha estimado que en el país sólo una cuarta parte del pie de fuerza está realmente disponible para combatir las guerrillas<sup>9</sup>. Se desprende de este primer análisis que es indudable que el país presenta una deficiencia en el pie de fuerza para enfrentar el conflicto interno, y se hace necesario un aumento del mismo para alcanzar los estándares internacionales. Conviene reconsiderar la disposición efectiva de hombres para el combate, es decir, mejorar la relación combate/apoyo.

Un segundo punto a considerar es el tipo de combatiente que requieren las Fuerzas Militares; en realidad, ¿se requieren más soldados convencionales para enfrentar a la subversión?, más aún, ¿es conveniente un tipo de fuerza como los soldados de apoyo (campesinos)? Durante 2002, las Farc cambiaron su estrategia: de confrontaciones directas que privilegiaban el choque armado con la fuerza rival (principalmente contra bases militares aisladas y cuarteles de Policía de pequeños poblados), se pasó a una estrategia de confrontación indirecta, que elude el combate y que ahora se dedica a atacar puntos muy débiles y sensibles del adversario, mediante acciones que no significan un riesgo para la propia fuerza guerrillera, pero que tienen un gran impacto psicológico y de opinión<sup>10</sup>. No basta con consolidar las Fuerzas de Despliegue Rápido (Fudras) con brigadas móviles adicionales; es necesario fortalecer fuerzas elite de tipo antiterrorista y de antisequestro urbano para afrontar la nueva realidad del conflicto interno colombiano. La CGR considera viable el siguiente escenario para el

fortalecimiento del pie de fuerza de las Fuerzas Militares, en el cuatrienio:

### Supuestos

- El programa de incremento del pie de fuerza planteado por el Gobierno Nacional será gradual. Al finalizar el cuatrienio, las Fuerzas Militares contarán con 35.000 nuevos soldados, distribuidos así: 10.000 soldados profesionales, 10.000 soldados regulares, y 15.000 soldados de apoyo o campesinos. Este incremento en el pie de fuerza permitirá, por una parte, poner en marcha el "Plan 3x3", que consiste en la creación de tres brigadas móviles por año, para terminar en 2006 con 18 de estas unidades, especialmente diseñadas para darle al Ejército un mayor cubrimiento geográfico, así como la creación de 4 batallones de alta montaña en los Farallones de Cali, Boyacá, Cauca y el Eje Cafetero, durante 2003.
- Aun contando con todos los recursos necesarios, es imposible incrementar el número de soldados profesionales en más de 2.500 por año, debido el tiempo que exige su preparación y la de los mandos.
- Aplazamiento de los contingentes de soldados profesionales en los próximos años, incrementando de 18 a 22 meses el período de servicio militar, con el propósito de sostener en el tiempo un nivel de 10.000 soldados efectivos adicionales.
- No hay incrementos en los cuadros de mando.

Bajo las anteriores consideraciones, el comportamiento del pie de fuerza para el sector, sería el siguiente:

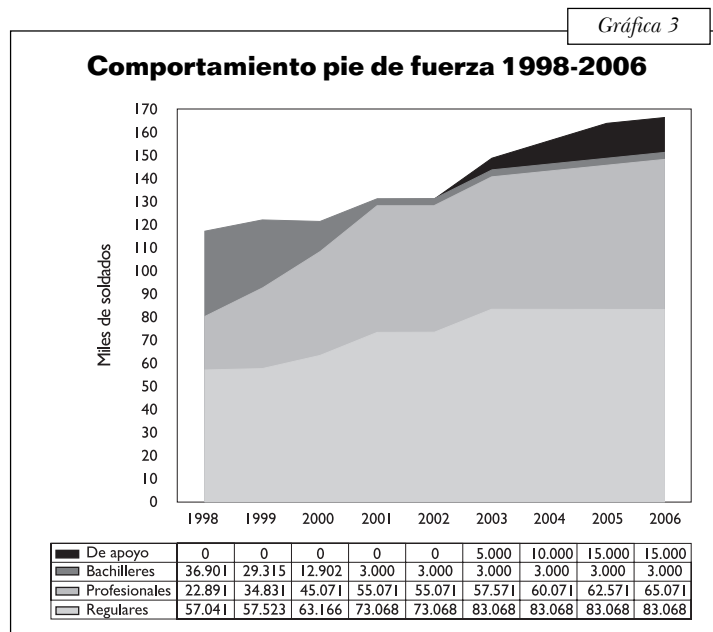
La incorporación de los soldados de apoyo es una medida de urgencia para tiempos de crisis económica: busca aumentar rápidamente la presencia militar en todo el territorio nacional y hacerlo de la forma más barata posible; se estima que un soldado de apoyo demandaría la tercera parte de costos de un soldado regular (cuadro 1).

Bajo el anterior esquema, el costo del programa de incremento del pie de fuerza, sería así:

En cuanto a las fuentes de financiación, conviene hacer algunas consideraciones con respecto al Impuesto para preservar la Seguridad Democrática. A febrero de 2003, por concepto de tal gravamen, se han recaudado \$1,8 billones; de este recaudo, el 60% (\$1,08 billones) complementó el presupuesto del sector para los años 2002 y 2003, y el 40% restante se destinará a incrementar el pie de fuerza (únicamente

9 RANGEL S., Alfredo. ¿Por qué el Ejército no ha podido derrotar a las FARC?. En: Economía Colombiana, agosto de 2000, pág. 115.

10 Al respecto ver: RANGEL S., Alfredo. Cambio de Táctica de las FARC, en: Revista Semana, edición 1075, febrero de 2003; y ECHANDÍA, Camilo. El Conflicto Interno: Cambios Recientes, en: Revista Cambio, enero 30 de 2003.



Fuente: Cálculos DES, con base en la Cuenta General del Presupuesto.

Cuadro 1

### Comparativo costo soldados (pesos de 2002)

Concepto	Soldado regular	Soldado profesional	Soldado de apoyo
Costos directos	6.439.161	11.949.826	2.146.437
Gastos de personal	2.730.161	8.161.492	910.054
Gastos generales	3.166.439	3.268.166	1.055.480
Inversión	542.710	520.168	180.903
Costos indirectos	7.531.784	9.276.581	2.510.595
Sueldos instructores	4.535.547	3.907.608	1.511.849
Depreciación armamento	365.891	381.133	121.964
Comunicaciones	1.529.681	4.149.971	509.894
Transportes	81.877	309.143	27.292
<b>GASTOS GENERALES</b>	<b>1.018.788</b>	<b>528.727</b>	<b>339.596</b>
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>13.971.094</b>	<b>21.226.407</b>	<b>4.657.031</b>
<b>TOTAL MENSUAL</b>	<b>1.164.258</b>	<b>1.768.867</b>	<b>388.086</b>

Fuentes: Mindefensa y Proyecciones DES Defensa, CGR.

los 35.000 soldados y los 20.000 policías) y a construir nuevas brigadas móviles. Es decir, el impuesto al patrimonio sólo permitirá cubrir las necesidades expuestas, y si se requiere un mayor pie de fuerza, seguramente habrá que recurrir a los bonos de paz en los años venideros.

### Policía Nacional<sup>11</sup>

El presupuesto asignado a la Policía Nacional representó el 3,8% del Presupuesto General de la Nación de 2002<sup>12</sup>. El gasto de la entidad pasó de \$533.000

millones en 1980 a \$906.000 millones en 1990, llegando a superar los \$2,5 billones en 2002.

La planta está distribuida en los niveles oficiales, suboficiales, ejecutivo<sup>13</sup>, agentes y auxiliares, con un

<sup>11</sup> En millones de pesos de 2002.

<sup>12</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF -, ejecución a 31 de diciembre de 2002.

<sup>13</sup> Fue creado en virtud de la Ley 180 de 1995, la cual ordena desarrollar la carrera profesional del Nivel Ejecutivo, contemplando la vinculación de Suboficiales, Agentes y personal no uniformado, y de incorporación directa a este nivel.



costo promedio de \$2,3 billones para 2002 (cuadro 3). Mediante la implementación del "Plan 10.000"<sup>14</sup> para 2002 y 2003, la Institución sustituyó 10.000 auxiliares bachilleres por 10.000 carabineros, con el fin de conformar un cuerpo mejor capacitado y hacer presencia en las denominadas zonas de orden público. El Plan contempló la construcción y dotación de estaciones de Policía, por \$75.734 millones.

De acuerdo con lo propuesto en el Proyecto de Ley y en las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo", para el análisis la CGR considera el escenario para el fortalecimiento de la Policía Nacional en el próximo cuatrienio, en los aspectos referentes al incremento del pie de fuerza y la construcción de la infraestructura necesaria para lograr cubrimiento nacional, y medir el impacto de la aplicación de esta política en el gasto público.

Este escenario supone la formación de 5.000 efectivos por año en el nivel ejecutivo (20.000 para el periodo 2003-2006), teniendo en cuenta la infraestructura de las escuelas y la disponibilidad de personal docente con que cuenta la Entidad; se basa en la

implementación de la política gubernamental de incremento en el pie de fuerza de la Policía, para recuperar la institucionalidad en todo el territorio y contrarrestar más efectivamente el aumento en los niveles de inseguridad y violencia urbana. Esta política estaría encaminada a incrementar la capacidad ofensiva de la Institución en los próximos cuatro años.

### Supuestos

- El nivel de oficiales se incrementa en 5% anual, siguiendo la tendencia presentada en la década de los noventa.
- El nivel suboficiales disminuye en 2% anual, debido a cambios normativos (Ley 180 de 1995).
- El nivel ejecutivo se incrementa en 20.000 efectivos entre 2003 y 2006.
- Los auxiliares bachilleres bajan a 2.000 en 2004 manteniéndose este número hasta 2006.

<sup>14</sup> Policía Nacional, Plan de Fortalecimiento de la Seguridad Rural 2002-2006.

Cuadro 2

### Costo incremento pie de fuerza (millones de pesos de 2002)

Concepto	Soldado regular	Soldado profesional	Soldado de apoyo	Total
<b>COSTO</b>	<b>13,97</b>	<b>21,23</b>	<b>4,66</b>	
2003	139.711	53.066	23.285	216.062
2004	139.711	53.066	23.285	216.062
2005	139.711	53.066	23.285	216.062
2006	139.711	53.066	69.855	262.632
<b>Total 2003 a 2006</b>	<b>558.844</b>	<b>212.264</b>	<b>0</b>	<b>771.108</b>

Fuente: Proyecciones CGR.

Cuadro 3

### Policía Nacional - costo pie de fuerza 2002 (en millones de 2002)

Nivel *	Promedio unitario anual	Efectivos	Costo total
Oficiales	64	3.923	251.072
Nivel Ejecutivo	27	44.657	1.205.739
Suboficiales	26	2.589	67.314
Agentes	22	28.169	619.718
Auxiliares	7	19.403	135.821
<b>Total</b>		<b>90.424</b>	<b>2.279.664</b>

No incluye personal civil ni alumnos.

Fuente: Policía Nacional.

- El nivel de agentes disminuye en 7% anual (Ley 180 de 1995).

La aplicación de esta política generaría un mayor gasto público en funcionamiento por incremento en el nivel ejecutivo de \$540.000 millones, en los próximos cuatro años, para un presupuesto de funcionamiento, correspondiente únicamente al pie de fuerza<sup>15</sup>, por \$9.9 billones en el periodo 2003-2006.

Igualmente, el Plan contempla la construcción de 163 estaciones, que corresponden a los municipios que en la actualidad no cuentan con fuerza pública, a un costo promedio de \$650 millones cada una<sup>16</sup>. Se supone una asignación promedio de 30 efectivos por estación (municipio), para un total aproximado de 5.000 hombres. En este orden de ideas, se lograría la presencia de la Policía en todo el territorio nacional, mediante la recuperación del territorio que los actores del conflicto han arrebatado al Estado.

Teniendo en cuenta que la propuesta contempla el incremento en el pie de fuerza en 20.000 efectivos, los restantes 15.000 serían asignados para crear los 62 escuadrones móviles de carabineros para la Policía de Carreteras y los cuerpos Gaula de todo el país, al fortalecimiento de la seguridad en las grandes ciudades en el combate a los delitos de mayor impacto social y para las actividades de antinarcoóticos y policía comunitaria.

El gasto para sufragar el crecimiento del pie de fuerza y la inversión representaría una participación promedio del 6,5%, en el presupuesto de la Policía Nacional para los cuatro años (incluye costo de las 163 estaciones). Igualmente, su financiación sería viable mediante la asignación de recursos recaudados en virtud del "Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática"<sup>17</sup> y otros mecanismos de financiación, tales como los Bonos de Paz.

Sin embargo, esta recuperación y presencia en todo el territorio nacional requiere de medidas adicionales,

les, como la asignación de los recursos necesarios, la capacitación constante y la efectiva neutralización de las acciones de los grupos al margen de la ley, que garanticen la continuidad de la Policía en los municipios y la generación de confianza de la población en sus instituciones.

#### *Fortalecimiento del programa de policía comunitaria*

El Plan contempla el fortalecimiento del programa de Policía Comunitaria como mecanismo de acercamiento a la comunidad y promoción de la seguridad de barrio. Lo que se busca es acercar la institución al ciudadano, realizando labores de promoción de convivencia y resolución pacífica de conflictos.

Los recursos que se han destinado a estas áreas son escasos: en 2001, la Institución asignó alrededor de \$2.800 millones (0.14% del presupuesto) para capacitación, lo cual resulta insuficiente para abarcar todo el pie de fuerza o por lo menos tener una cobertura adecuada en todo el territorio nacional.

### **Asignaciones de retiro**

Las transferencias por concepto de seguridad social presionan altamente los gastos de funcionamiento en seguridad y defensa. Según cálculos actuariales, el pasivo pensional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional asciende a \$34 billones<sup>18</sup>, con cerca de 248.000 personas (incluidos más de 14.300 jubilados y retirados). Las asignaciones de retiro y las pensiones como participación en el PIB son crecientes y su financiación es asumida, en una proporción importante, por el Gobierno. En el caso específico de la Policía Nacional, a septiembre de 2001, el 91%<sup>19</sup> del costo de las asignaciones de retiro y pensiones fue financiado por el Gobierno Nacional.

Se espera que el comportamiento creciente de estos gastos se modifique en el actual gobierno, disminuyéndose la importancia que este rubro tiene en los gastos del sector, máxime cuando, en virtud del acuerdo *stand-by* de Colombia con el FMI 2003<sup>20</sup>, deberá implementarse una reforma a los regímenes especiales de pensiones para las Fuerzas Armadas, que reduzca el déficit actuarial de este régimen.

### **Gasto militar y conflicto armado**

La definición de gasto militar de la Otan comprende todo el gasto realizado en las fuerzas armadas, incluyendo el funcionamiento de los departamentos o Ministerios de Defensa y otras agencias comprometidas con proyectos de seguridad y exploración espacial; y el gasto en fuerzas de policía y fuerzas

15 Incluye: salario básico mensual, gastos inherentes a la nómina, uniformes y equipo.

16 Policía Nacional, Dirección Operativa. 2002.

17 Este impuesto es de carácter transitorio, y por tanto se considera una incertidumbre el financiamiento para los tres últimos años de la actual administración.

18 Según Cálculo Actuarial del MDN, ajustado a pesos de 2001.

19 Caja de Retiro de la Policía Nacional. Estado de ingresos y egresos comparativo. Septiembre de 2001.

20 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Diciembre de 2002. Acuerdo *Stand-by* de Colombia con el Fondo Monetario Internacional.

militares auxiliares organizadas en caso de conflicto, cuando se juzgue que éstas deban ser entrenadas y equipadas para desarrollar actividades militares. Además, contabiliza los costos de pensiones del personal, tanto civil como militar, y excluye los asuntos relacionados con la defensa y la seguridad civil, intereses sobre deudas de guerra y el pago de servicios a veteranos<sup>21</sup>.

Cuando se pretende hacer comparaciones internacionales de gasto militar, es práctica habitual convertir los datos en moneda nacional a dólares de los Estados Unidos, vía el tipo de cambio nominal del mercado. Para otros agregados macroeconómicos, como el PIB, la comparación se efectúa por medio de la construcción de series en base al criterio de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA). Al no existir tal equivalente en defensa, otra vez el uso de magnitudes relativas contribuye a soslayar parcialmente el problema<sup>22</sup>.

De acuerdo con el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)<sup>23</sup>, el gasto militar mundial en 2001 alcanzó US\$839 billones, equivalente al 2,6% del PIB mundial. Esta cifra es estimada, ya que algu-

nos presupuestos de defensa de varios países se incrementaron luego de los atentados del 11 de septiembre y la guerra contra el terrorismo que siguió a tales acciones. El gasto militar de cinco países representa más de la mitad del gasto militar mundial (57%), y los quince países con mayores gastos militares absorben el 80% del gasto militar mundial (cuadro 4).

21 DNP, el gasto militar: desarrollo teórico y comparativo internacional. Informe 2 Justicia y seguridad, pág. 13.

22 PATTILLO, Guillermo. El presupuesto de defensa en Chile: procesos decisionales y propuesta de indicadores de evaluación. En: Security and Defense Studies Review, Vol.1, Winter 2001.

23 SIPRI. "SIPRI Yearbook 2002. Armaments, Disarmaments and International Security".

24 El *ranking* de los países difiere de acuerdo al año base y con el método de conversión a dólares. El año base debería ser el mismo que el año de comparación; sin embargo, este cuadro está basado en el gasto militar a precios y tasas de cambio de 1998, por la ausencia de datos de paridad de poder adquisitivo para Rusia en el año 2001.

25 La conversión a dólares es hecha empleando la tasa de cambio de mercado para muchos países. La principal excepción en el cuadro es el gasto militar ruso, el cual es convertido usando el criterio de la paridad de poder adquisitivo (ver SIPRI. "SIPRI Yearbook 2002. Armaments, Disarmaments and International Security", apéndice 6C). Si se empleara la tasa de cambio de mercado para Rusia, su gasto militar en 2001 se aumentaría en US\$12,7 billones, a precios y tasas de cambio de 1998.

Cuadro 4

<b>«Ranking» de gasto militar mundial 1998-2001</b>						
<b>US\$ billones de 1998</b>						
<b>Ranking 2001<sup>24</sup>(2000)</b>	<b>País</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>(%) gasto militar mundial</b>
1 (1)	USA	274.3	275.1	285.7	281.4	36
2 (2)	Rusia (PPP) <sup>25</sup>	[30.6]	[35.9]	[40.3]	[43.9]	[6]
3 (3)	Francia	40.0	40.4	39.9	40.0	5
4 (4)	Japón	37.7	37.8	38.1	38.5	5
5 (5)	Reino Unido	37.2	36.8	37.3	37.0	5
<b>Sub-total top 5</b>					<b>440.8</b>	<b>57</b>
6 (6)	Alemania	33.1	33.8	33.1	32.4	4
7 (8)	China	[19.0]	[21.1]	[23.1]	[27.0]	[3]
8 (9)	Arabia Saudita	20.8	17.9	20.5	[26.6]	[3]
9 (7)	Italia	23.5	24.4	26.0	24.7	3
10 (10)	Brasil	11.0	10.1	10.7	14.1	2
<b>Sub-total top 10</b>					<b>565.6</b>	<b>73</b>
11 (11)	India	9.4	10.7	11.8	12.9	2
12 (13)	Corea del Sur	9.7	9.4	10.0	10.2	1
13 (14)	Israel	8.5	8.5	9.0	9.1	1
14 (12)	Turquía	8.8	9.7	9.4	8.9	1
15 (15)	España	7.5	7.7	8.0	8.0	1
<b>Sub-total top 15</b>					<b>614.7</b>	<b>80</b>
<b>Total Mundo</b>		<b>719</b>	<b>728</b>	<b>757</b>	<b>772</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** SIPRI. "SIPRI Yearbook 2002. Armaments, Disarmaments and International Security". Apéndice 6A, Tablas 6A.1 y 6A.3 y base de datos de gasto Militar del SIPRI.

Luego del declive que tuvo en el periodo 1987-1998, el gasto militar empieza de nuevo a incrementarse, globalmente y en muchas regiones del mundo. En el periodo 1998-2001, el gasto militar mundial se incrementó en un 7%, en términos reales; el incremento del 2% en 2001 es más pequeño que los incrementos en 1999 y 2000, pero se espera que el gasto militar mundial aumente más rápido en los próximos años, debido principalmente al sustancial incremento del estadounidense.

En el cuadro 5 se señala el gasto militar para los países que afrontaban conflictos en 2001, en millones de dólares de 1998. El gasto militar total de estos países alcanzó US\$109.616 millones, siendo Rusia el de mayor gasto, seguido por India e Irán. Se observa el precario gasto militar en los países africanos, limitados por las dificultades económicas que enfrentan.

Al comparar en estos países el gasto militar en términos del PIB, se destaca cómo Angola destina el 21,2% de su PIB, muy lejos del país que le sigue, Israel (8,0%), y del promedio de los países con conflictos en el 2001 (3,6%). Los países del Medio Oriente superan el promedio de los países con conflictos; Angola y Burundi son los únicos países africanos que igualmente superan tal media.

Otro indicador del gasto militar en el contexto internacional es el tamaño de las fuerzas militares con

relación a la población y a la extensión territorial. El pie de fuerza por 100.000 habitantes para las fuerzas militares de países en donde se desarrollaban conflictos armados en 2001. Se resalta cómo Israel cuenta con la más alta tasa, 2.897 hombres por cada 100.000 habitantes, seguido por Líbano e Irak. El promedio para los países con conflictos en 2001 es de 632 hombres por 100.000 habitantes, superado de nuevo por los países del Medio Oriente y por Angola, Rusia, Rwanda, Burma y Burundi.

A pesar de que Sierra Leona, Senegal y Kenia han presentado incrementos significativos en gasto militar, éste no se ha traducido en incrementos sustanciales del pie de fuerza, por lo que cuentan con las tasas más bajas dentro de los países en conflicto analizados.

Al comparar el tamaño de las fuerzas militares, con relación a la extensión territorial, se encuentra que Chad es el país con menor cantidad de militares en relación con su superficie: posee un hombre por cada cuarenta y tres kilómetros cuadrados. El promedio para los países que afrontaban conflictos en 2001 era de un hombre por cada 10,4 kilómetros cuadrados, de lejos superado por países africanos con grandes extensiones territoriales, como Kenia, Congo y el ya señalado Chad. Israel y Líbano son los países con los mejores indicadores cuando se relacionan sus fuerzas armadas y su extensión territorial, un hombre por cada 120 y 160 metros cuadrados, respectivamente.

Cuadro 5

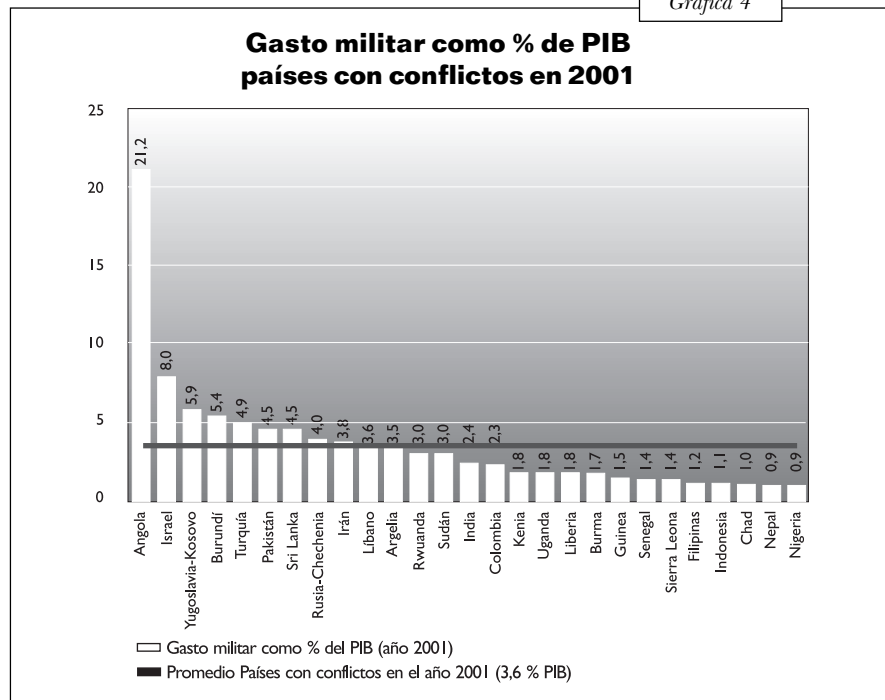
**Gasto militar países con conflictos en 2001**  
**Millones de US\$ de 1998**

<b>País</b>	<b>Gasto militar</b>	<b>País</b>	<b>Gasto militar</b>
Rusia	43.900	Sri Lanka	700
India	12.879	Líbano	575
Irán	11.515	Sudán	334
Israel	9.107	Kenia	265
Turquía	8.885	Uganda	144
Burma	5.727	Senegal	85
Pakistán	3.159	Rwanda	77
Angola	2.419	Guinea	68
Argelia	2.341	Nepal	56
Colombia	2.235	Burundi	56
Nigeria	1.981	Chad	16
Yugoslavia-Kosovo	1.122	Sierra Leona	10
Indonesia	1.111	Liberia	8
Filipinas	843		
<b>Total gasto militar países con conflictos</b>			<b>109.616</b>

**Nota:** información no disponible para Somalia, Irak, Congo y Afganistán

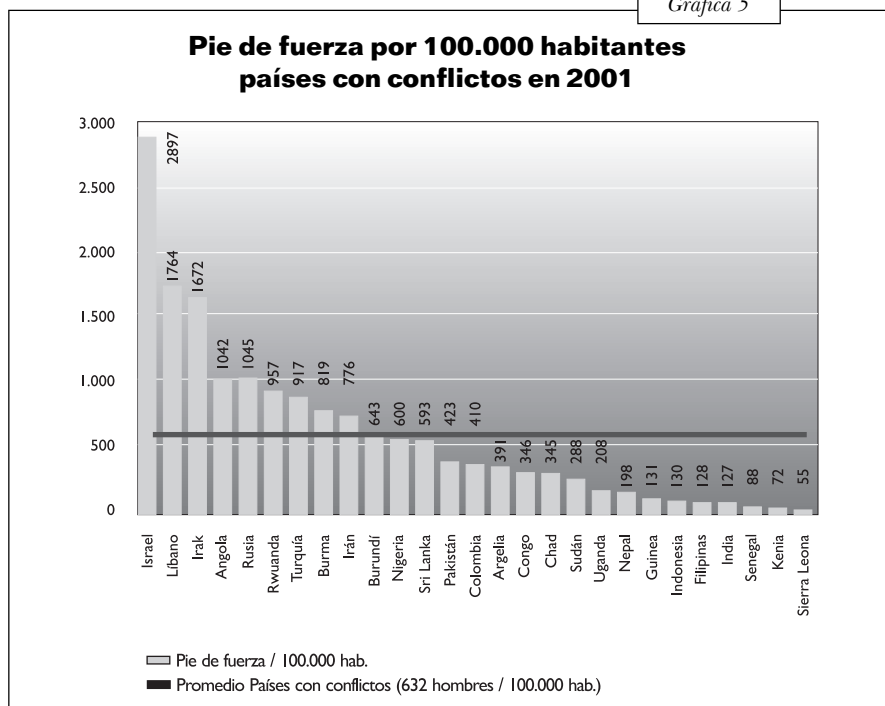
**Fuente:** SIPRI. "SIPRI Yearbook 2002. Armaments, Disarmaments and International Security "

Gráfica 4



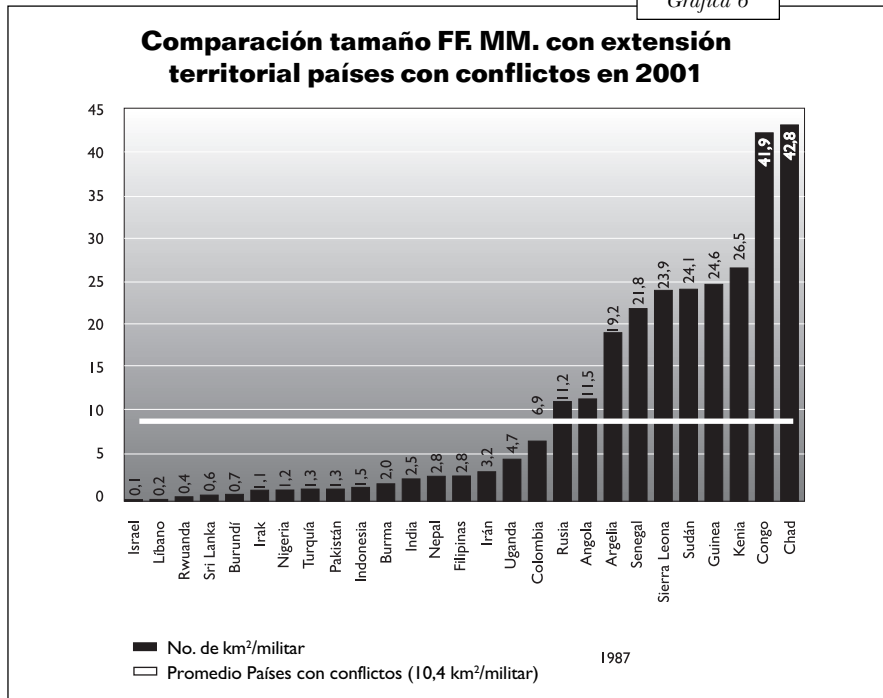
**Fuente:** SIPRI. «SIPRI Yearbook 2002. Armaments, Disarmments and International Security.

Gráfica 5



**Fuente:** Cálculos DES Defensa, Justicia y Seguridad-CGR, basados en: The Military Balance, International Institute for Strategic Studies (London, 2002) y The World Factbook, Central Intelligence Agency (U.S., 2002).

Gráfica 6



**Fuente:** Cálculos del autor con base en: The Military Balance, International Institute for Strategic Studies (London, 2000) y The World Factbook, Central Intelligence Agency (U.S., 2001).

# Anexo 2

## Compendio estadístico: narcotráfico y lucha antidrogas en Colombia

### Presentación

Este suplemento presenta cifras y datos estadísticos claves sobre la producción, tráfico y erradicación de coca y tráfico 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.

Presentamos 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 la década 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 en el segundo informe de evaluación del Plan Colombia se presentó este compendio estadístico. En esta ocasión, se han actualizado algunas cifras.

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 sicotrópicas**

Planta	Nombre Científico	Origen	Número de matas por hectárea	Producción por hectárea
Coca (1)	<i>Erythroxylum coca</i>	América del Sur	8.000	2,2 kilos de cocaína
Amapola (1 y 2)	<i>Papaver somuniferun</i>	Asia	30.000	6 kilos de látex
Marihuana (2)	<i>Cannabis sativa</i>	Asia	8.000	375 kilos de hoja
Cactus Peyote (5)	<i>Lophophora williansii</i>	México, sur de E.U.	s.d.	s.d.
Cactus San Pedro	<i>Trichocereus pachanoi</i>	Perú, Bolivia, Ecuador	s.d.	s.d.
Ababol (3)	<i>Papaver rhoeas</i>	Europa	s.d.	s.d.
Qat (3)	<i>Catha edulis</i>	Asia	s.d.	s.d.
Kif (3)	<i>Familia papaver somuniferun</i>	Africa	s.d.	s.d.
Raso (3)	<i>Eschscholtzia californica</i>	Europa	s.d.	s.d.
Yagé (3)	<i>Banisteriopsis caapi</i>	Cuenca amazónica	s.d.	s.d.
Borrachero(3 y 4)	<i>Datura arborea lin</i>	América del Sur	s.d.	s.d.
Belladona (3 y 4)	<i>Atropa belladon</i>	Europa	s.d.	s.d.
Estramonio (3 y 4)	<i>Datura stramonium</i>	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 mescalina (alcaloide). s.d.: Sin determinar.

Cuadro 2

**Variedades de Coca - Producción por hectárea en Colombia**

<b>Variedades</b>	<b>@ hoja / hectárea</b>	<b>Gramos de base/@</b>	<b>Cocaína/ kilo</b>
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 de 2002 - enero de 2003, rendimiento promedio de cocaína en kilos/hectárea.

Cuadro 3

**Procesos de elaboración de cocaína**

<b>Pasta de coca</b>	Recolección de la hoja de coca, maceración en agua y combinación con compuestos químicos como kerosene, ácidos sulfúrico y clorhídrico, y gasolina.
<b>Base de coca</b>	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).
<b>Cocaína</b>	A la base de coca se le añade éter, acetona y ácido clorhídrico, se filtra y seca para obtener clorhidrato de cocaína ( $C_{17}H_{21}NO_4$ ), 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 y un litro de amoníaco concentrado. 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 57 galones de líquidos.

Cuadro 4

**Insumos químicos utilizados en la fumigación**

<b>Insumos Amapola</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Precio US\$*</b>	<b>Dosificación Coca</b>	<b>Dosificación</b>
	<b>(Galón)</b>	<b>(Galón)</b>		<b>(Galón/hectárea)</b>	<b>(Galón/hectárea)</b>
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
<b>Total</b>	<b>41.596</b>	<b>97.426</b>		<b>6,25</b>	<b>13,50</b>

**Fuente:** Policía Nacional, Dirección Antinarcoótico, oficio No. 743, marzo 20 de 2003. \*Grupo de trabajo, Contraloría General de la República. En 1982 se aplicó por primera vez el glifosato ( $C_3H_8NO_5P$ ) 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
<b>Producción Cosechas al año:</b>	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 (C <sub>17</sub> H <sub>21</sub> NO <sub>4</sub> ), por hectárea por cosecha:	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
<b>Precios y costos internos</b>	
Precio de 1 @ de semillas, año2003	\$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	\$3.592.500.00
Costo de producción de una hectárea de coca al año, 2001:	\$14.370.000.00
Precio interno promedio cocaína, año 2002:	US\$1.750* kilo
Tasa Interna de Retorno (TIR) del cultivo de coca:	1,25 (comparados/productos agrícolas)
<b>Precios externos</b>	
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 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 a US\$70.000 el kilo
<b>Erradicación</b>	
Costo de fumigación por hectárea (glifosato)	US\$500 hectárea

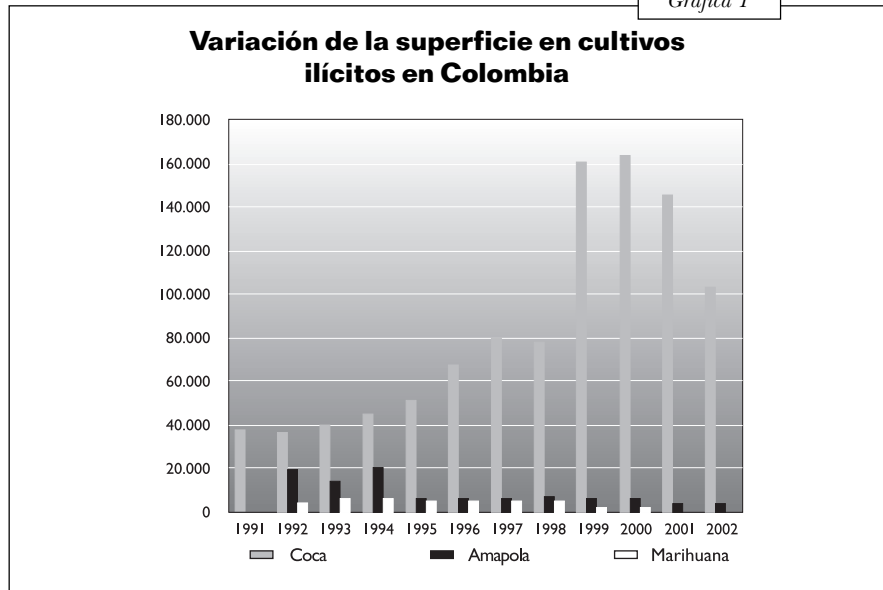
**Fuente:** Grupo de trabajo, Contraloría General de la República. Dirección Antinarcóticos, Policía Nacional, "Identificación Drogas. Clarker, medicina legal. Septiembre de 2000" y "Resultados Operacionales en 20001, del 1 de enero al 3 de octubre".  
\*Aproximadamente tienen un precio en el mercado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

**Cultivos ilícitos en Colombia (1991 - 2002)  
(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**	163.289	1.9	6.200	-4,6	1.892	-5,40
2001*	144.807	-11,3	4.273	-31	n.d.	n.d.
2002***	102.071	-29,5	4.253	-0,46	n.d.	n.d.

**Fuente:** Dirección Nacional de Estupefacentes (DNE), "Lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-200". \* Datos comunicado de prensa por la DNE, en mayo 17, año 2001. Los reportes de inteligencia militar indican que en la actualidad 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.

Gráfica 1

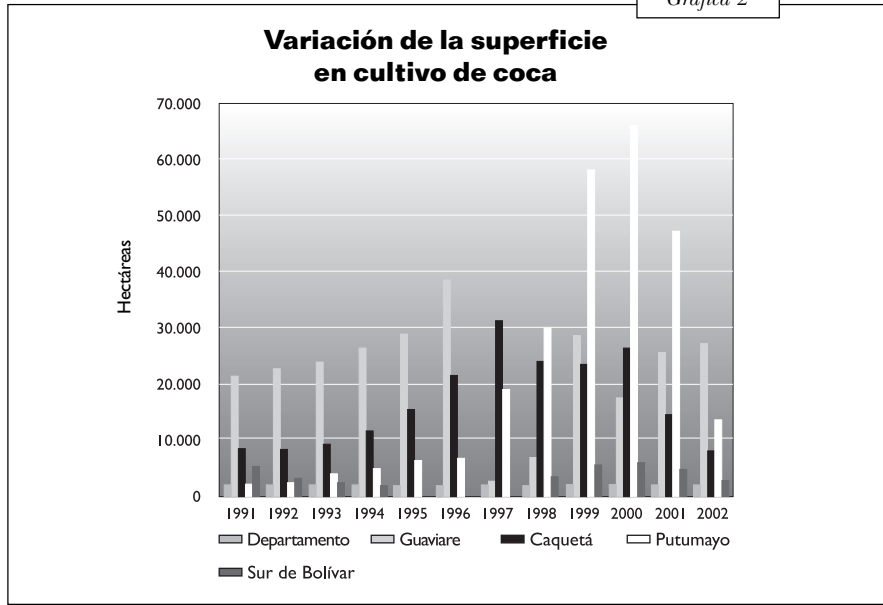


**Cultivos de coca por departamentos (1991 - 2003\*\*)**  
(en hectáreas)

<b>Departamento</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002*</b>
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
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
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
Sur de Bolívar	5.300	3.400	2.300	2.000	-	-	-	3.500	5.897	5.960	4.824	2.735
Norte de Santander	-	-	-	-	-	-	-	7.000	15.039	6.280	9.145	8.041
Antioquia	-	-	-	-	-	-	-	-	3.644	2.547	3.171	3.030
Otros	-	-	-	2.000	-	-	-	6.600	25.089	38.258	40.478	39.017
<b>TOTAL</b>	<b>37.500</b>	<b>37.100</b>	<b>39.700</b>	<b>45.000</b>	<b>50.900</b>	<b>67.200</b>	<b>79.500</b>	<b>78.200</b>	<b>160.119</b>	<b>163.289</b>	<b>144.807</b>	<b>102.071</b>

**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 Antinarcoóticos, Proyecto SIMCI AD/COL/99/E67. \*\*Grupo de trabajo, Contraloría General de la República. En la actualidad, en 27 de los 32 departamentos del país hay presencia de cultivos ilícitos. La estimación de nuevos cultivos en el país es de 885 hectáreas.

Gráfica 2



## Demanda

Cuadro 8

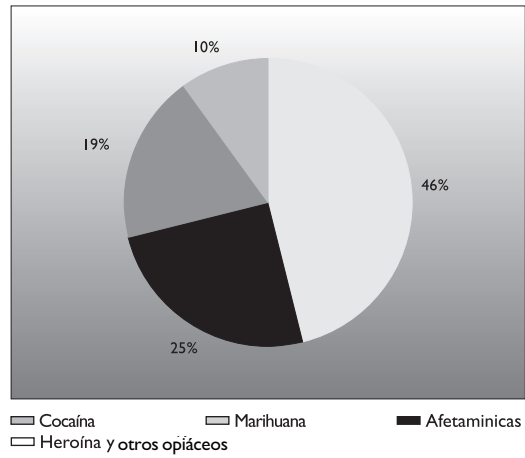
### Consumidores de drogas ilícitas en el ámbito mundial

Drogas	Personas Adictas	Porcentaje
Cocaína	83 * millones	46%
Marihuana	45 millones	25%
Anfetamínicas	34 millones	19%
Heroína y otros opiáceos	18 millones	10%
<b>TOTAL (Toxicómanos)</b>	<b>180 millones</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Programa de las Naciones Unidas para el control Internacional de Drogas (UNDCP, apoyo y compromiso Integral, Bogotá, 1998). \*En EE.UU. se tiene un porcentaje de 16,3% de adictos a la cocaína del total de drogadictos, aproximadamente 13,5 millones de personas. Colombia no es un país de adictos, aproximadamente se registran 45 mil personas que consumen cocaína; marihuana, 137 mil; bazuco, 82 mil; y respecto del alcohol, el consumo es mucho más grave, 7,1 millones de personas.

Gráfica 3

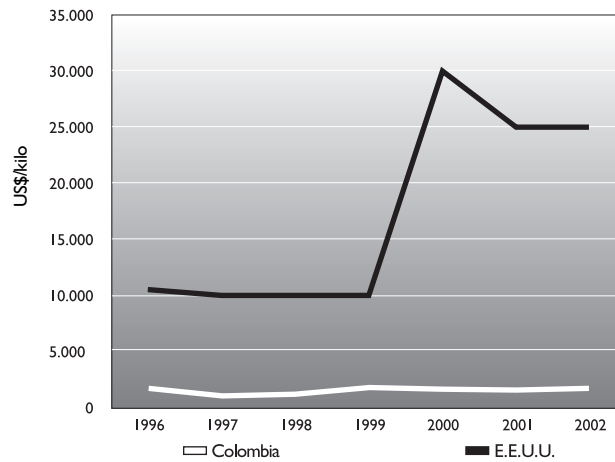
### Consumidores de drogas ilícitas en el ámbito mundial



### Precios de la cocaína

Gráfica 4

### Variación del precio nacional e internacional de la cocaína



Cuadro 9

Precios al por mayor nacional e internacional (Dólares de EE.UU por kilo)													
País	Sustancia	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Colombia	Cocaína	1.500	1.500	1.750	1.800	1.350	1.700	1.550	1.592	1.800	1.485	1.565	1.750
		2.000	1.750	2.000	2.000	1.400	1.800	1.900	1.900	2.000	1.600	1.600	2.000
	Base de coca	-	-	-	-	-	1.200	400	900	1.000	-	-	1.158
	Hoja de Coca (@)	-	-	-	-	-	30	40	-	-	-	64,7**	26,3
Miami	Cocaína	14.000	13.500	16.000	16.000	16.000	14.000	12.500	12.500	23.000	25.500	23.000	25.000
		25.500	26.500	24.000	25.250	25.250	25.000	28.000	28.000	24.500	30.000	25.000	30.000
N. York	Cocaína	14.000	12.500	17.000	16.000	16.000	16.000	17.000	15.300	23.000	25.000	23.000	25.000
		29.000	35.000	25.250	25.250	25.250	25.000	42.000	30.000	24.500	30.000	25.000	30.000
Chicago	Cocaína	15.000	17.500	20.000	21.000	21.000	18.000	18.000	21.000	23.000	25.500	23.000	25.000
		30.000	37.000	30.000	25.250	25.250	25.000	32.000	25.000	24.500	30.000	25.000	30.000
Los Ángeles	Cocaína	12.000	11.000	14.000	15.000	15.000	12.500	12.000	13.000	23.000	25.000	23.000	25.000
		25.500	26.500	25.250	25.250	25.250	20.000	17.000	17.000	24.500	30.000	25.000	30.000
Europa	Cocaína	-	-	-	-	-	-	-	40.540	48.674	45.876	65.000	65.000

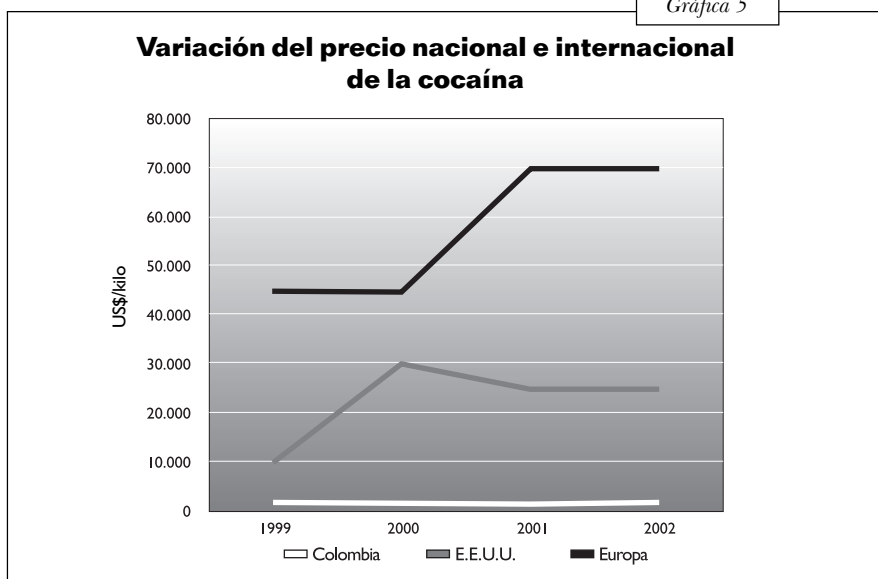
**Fuente:** Dirección Nacional de Estupefacientes, Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos e Interpol, año 2001. \*Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos-Simci, periodo de junio de 2002-enero de 2003, estima en US\$1.158 kilo base de coca (\$1.900 por dólar). \*\*Según entrevista 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.

**Precio promedio al por mayor de cocaína**

País	US\$/kilo (1999)	US\$/kilo (2000)	US\$/kilo (2001*)	US\$/kilo (2002**)
Colombia	1.600	1.485	1.600	1.750
EE.UU.	30.000	45.876	40.000	25.000
Europa	48.674	25.500	65.000	65.000

**Fuente:** Dirección Nacional de Estupeficientes, diciembre 1999. \*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. \*\*Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos-Simci, periodo junio de 2002-enero de 2003, estima en US\$750 kilo base de coca.

Gráfica 5

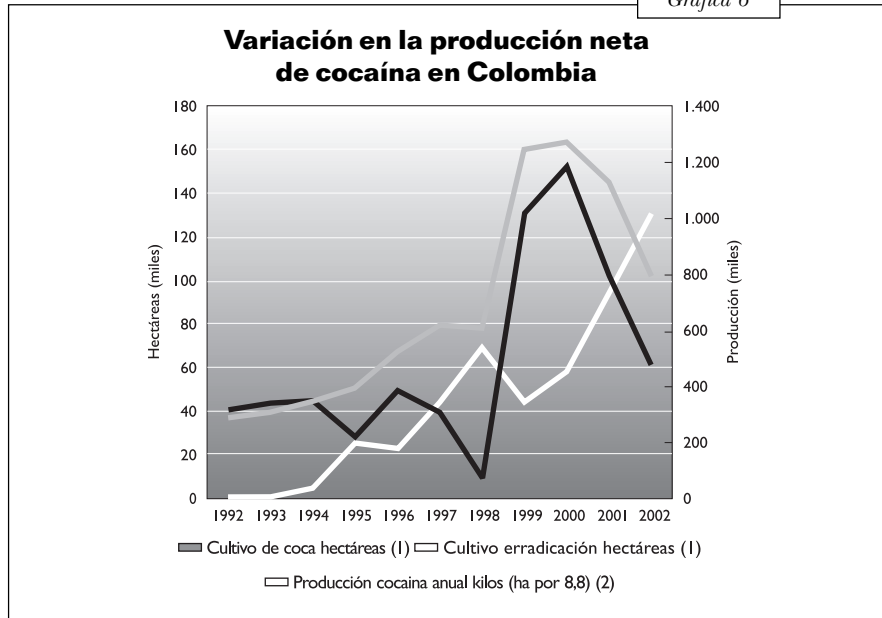


**Producción de cocaína en Colombia  
(En hectáreas)**

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 (kilo) (2)
1992	37.100	944		36.156	318.173
1993	39.700	846	-10,4	38.854	341.915
1994	45.000	4.904	479,6	40.096	352.845
1995	50.900	25.403	418	25.498	224.382
1996	67.200	23.025	-9,4	44.175	388.740
1997	79.500	44.123	91,6	35.377	311.318
1998	78.200	69.155	56,7	9.045	79.596
1999	160.119	44.195	-36,1	115.924	1.020.131
2000	163.289	58.073	-31,4	105.216	1.186.020
2001	144.807	94.153 (3)	62,1	50.654	797.465
2002*	102.071	130.364	38,4	218	480.000

**Fuente:** (1) Dirección Nacional de Estupeficientes, "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 2001, del 1 de enero al 31 de diciembre". \* Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos-Simci, periodo junio de 2002-enero de 2003.

Gráfica 6



Cuadro 12

**Oferta neta de cocaína  
(En kilos)**

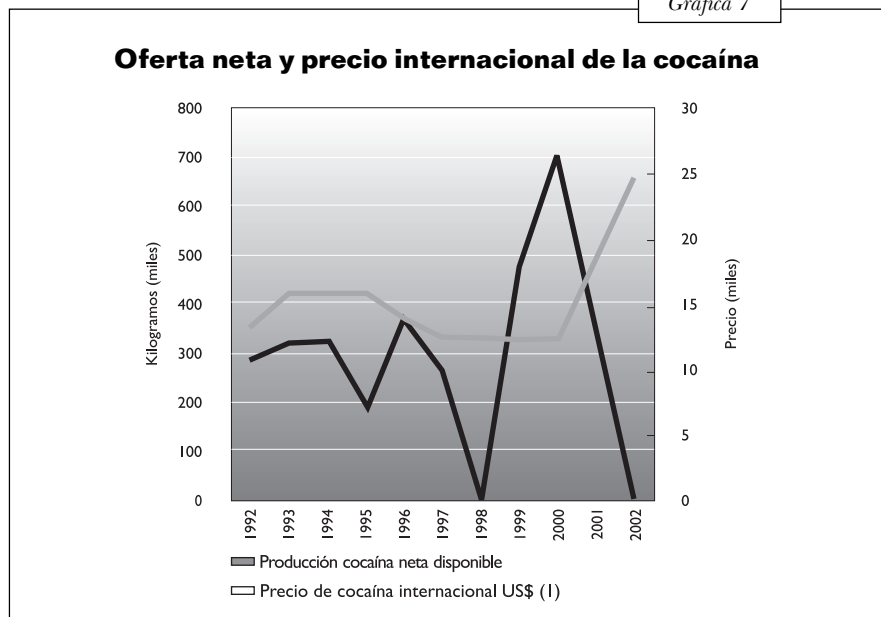
<b>Año</b>	<b>Producción neta cocaína anual (1)</b>	<b>Cocaína incautada (2)</b>	<b>Oferta neta de cocaína (1-2)</b>
1992	318.173	31.184	286.989
1993	341.915	21.757	320.158
1994	352.845	27.501	325.344
1995	224.382	27.995	196.387
1996	388.740	26.578	362.162
1997	311.318	45.948	265.370
1998	79.596	78.077	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

**Fuente:** (1) Grupo de trabajo Contraloría General de la República. (2) Dirección Nacional de Estupefacientes.

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.



Gráfica 7



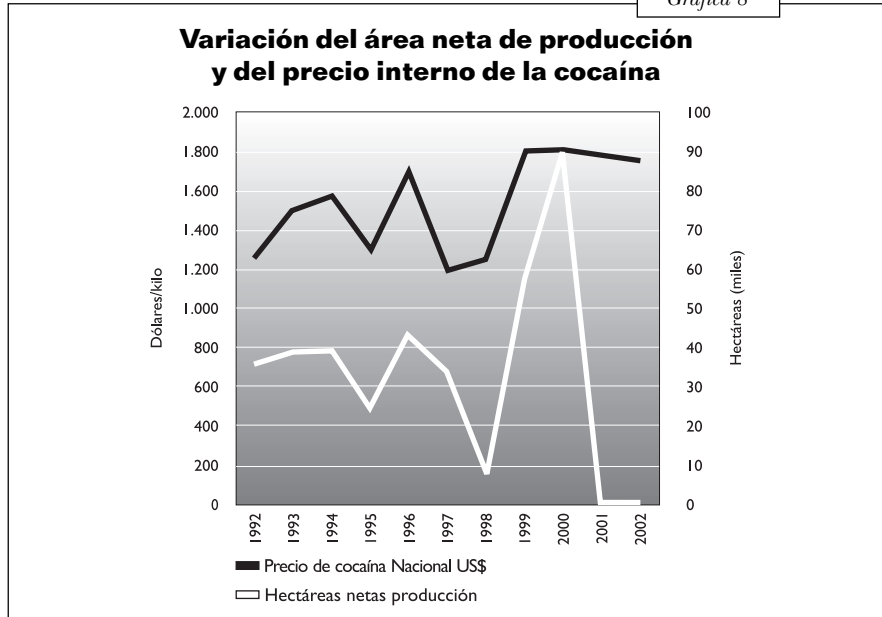
Cuadro 13

### 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	18,9
1999	1.600	973.128	24.500	1.557	23.841
2000	1.600	1.096.164	25.500	1.754	27.952
2001	1.600	726.165	23.000	1.161	16.701
2002	1.750	331.500	25.000	0,580	8.287,5

**Fuente:** (1) Dirección Nacional de Estupeficientes, Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos 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 8



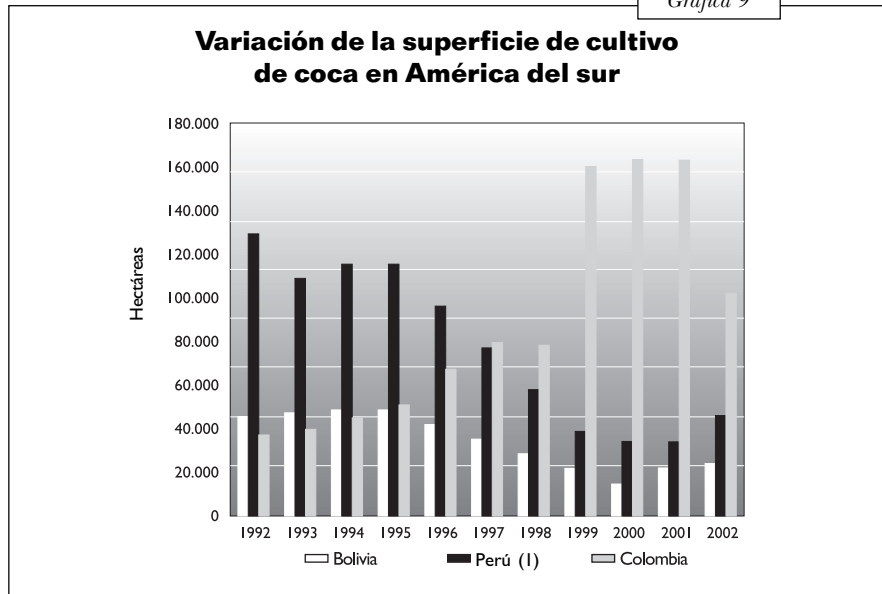
Cuadro 14

**Variación de la superficie de cultivos de coca en Bolivia, Perú y Colombia (1992 - 2002) (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	34.200	163.289*	212.089
2001	22.000 (3)	34.000 (3)	144.807	200.807
2002**	24.000	46.000	102.071	172.072

**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 Estupeficientes. \* 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

Gráfica 9



## Interdicción

Cuadro 15

<b>Apoyo de EE.UU. al Plan Colombia (Interdicción) (Millones de US\$)</b>	
Interdicción Aérea (1)	244.2
Interdicción Terrestre	5.0
Interdicción Aérea (2)	112.4
Interdicción Marítima y Fluvial	15.0
OFAC *	2.0
<b>TOTAL</b>	<b>378.6</b>

**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)**

<b>Aspectos técnicos</b>	<b>Capacidad</b>	<b>Mezcla</b>
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 <sup>2</sup>	10,3 litros/hectárea de glifosato
Ancho de rociado	30-52 metros	-
Disposición de mezcla	0,4 -0,7 mm <sup>3</sup> /cm <sup>2</sup>	40 -70 litros/hectárea
Altura mínima del vuelo	20 metros de altura *	-
Porcentaje fumigación 8 ó 10,4 litros/ha	<b>*GLIFOSATO 44% + COSMOFLUX 1% + AGUA 55%</b>	

**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 antinarcóticos en Colombia**

<b>Departamento</b>	<b>Base</b>
Guaviare	San José del Guaviare Garzón
Caquetá	Larandia y Tres Esquinas
Huila	Neiva
Cesar	Valledupar
Putumayo	Villa Garzón

**Fuente:** Diran, Dirección Antinarcóticos, Policía Nacional.

Cuadro 18

**Brigadas contra el narcotráfico - Plan Colombia**

<b>BCNA # 1</b>	931 militares colombianos y 65 asesores militares estadounidenses, sedes en Tolemaida (Tolima) y Tres Esquinas (Caquetá), en operación desde 1999.
<b>BCNA # 2</b>	798 militares colombianos y 90 asesores militares estadounidenses, sede en Larandia (Caquetá), en operación desde 2000.
<b>BACNA # 3</b>	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.

**Aspersión aérea de glifosato sobre los cultivos ilícitos (1990 - 2002)**  
(En hectáreas)

<b>CULTIVO</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002**</b>
Coca	760	459	944	846	4.904	25.402	19.425	41.846	66.029	43.111	58.073	94.153	130.364
Amapola	--	1.497	12.864	9.821	5.314	5.074	7.411	7.333	3.077	8.434	9.254	2.267	3.371
Marihuana	36	7	100	138	14	36	37	261	18	9	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>796</b>	<b>1.963</b>	<b>13.908</b>	<b>10.805</b>	<b>10.232</b>	<b>30.512</b>	<b>26.873</b>	<b>49.440</b>	<b>69.124</b>	<b>51.554</b>	<b>67.327</b>	<b>96.420</b>	<b>133.735</b>

**Fuente:** Dirección Nacional de Estupefacientes, "Cultivos ilícitos, erradicación e impacto ambiental", junio de 2000 y Actividades Antinarcoóticos en Colombia, 1990-1999". En 2001, los datos son de la Dirección Nacional Antinarcoóticos, Diran, Policía Nacional, "Resultado operaciones de enero al 31 de diciembre 2001".  
\*\*Datos 1 de enero hasta 31 diciembre del 2002, Dirección Nacional Estupefacientes, oficio 25 de febrero de 2003. En el 2003, Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI, periodo de junio 2002 - enero 2003, de 32.458 hectáreas fumigadas, datos hasta el 11 de marzo de 2003.

Gráfica 10



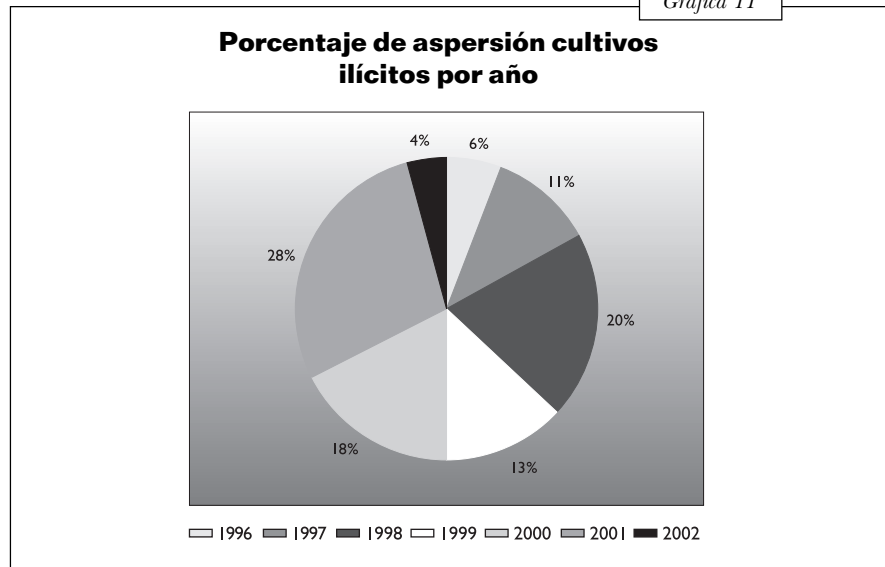
Cuadro 20

**Aspersión aérea de glifosato sobre cultivos ilícitos por departamentos (1996 - 2002)  
(En hectáreas)**

Departamento	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)	2002
Guaviare	13.897	25.429	37.337	16.963	8.241	4.984	7.207
Meta	3.821	7.193	5.941	2.533	1.345	5.085	1.496
Caquetá	537	3.764	21.541	18.375	9.172	12.615	18.536
Vichada	90		296	90		423	
Putumayo			842	3.821	13.508	33.176	71.921
Guajira	120						
Antioquia	960				6.258	5.274	3.321
Vaupés			69				
Norte de Santander					9.584	8.808	9.187
Cauca				1.327	2.949	2.741	
Santander					470		
Nariño					6.441	5.466	17.962
Boyacá					102		
Bolívar						15.581	
Córdoba							734
<b>TOTAL</b>	<b>19.425</b>	<b>36.387</b>	<b>66.028</b>	<b>43.111</b>	<b>58.073</b>	<b>94.153**</b>	<b>130.364</b>
% hectáreas erradicadas (90%) (2)				40.956	55.169	54.972	

**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): De muerte efectiva. Nota: El total en los seis años es: 317.177 hectáreas. En el 2003, Informe Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos-Simci, periodo de junio 2002-enero 2003, de 32.458 hectáreas fumigadas, datos hasta el 11 de marzo de 2003.

Gráfica 11



Cuadro 21

**Erradicación manual y/o mecánica  
(En hectáreas)**

Cultivo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Coca	2.254	3.126	1.045	3.500	3.527	2.752	16.204
Amapola	345	181	174	75	77	205	1.057

**Fuente:** Informe Dirección Nacional de Estupefacientes, año 2000 y "La Lucha de Colombia contra las Drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-2000". Dirección Nacional de Estupefacientes, año 2000, oficio 25 de febrero de 2003.

Cuadro 22

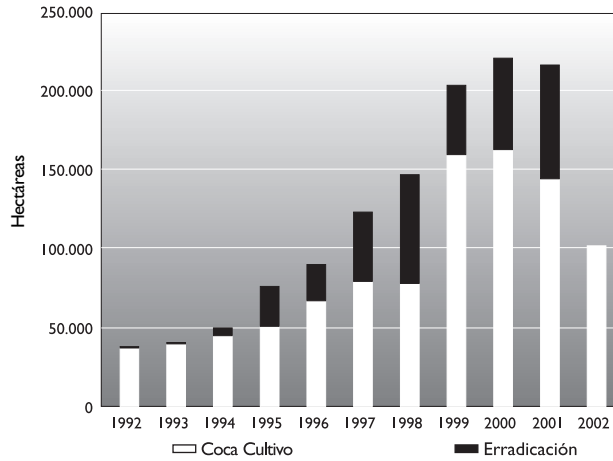
**Erradicación cultivos ilícitos  
(En hectáreas)**

Año	Coca			Amapola			Marihuana		
	Total sembrado	Erradicada	%	Total sembrado	Erradicada	%	Total sembrado	Erradicada	%
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
1994	45.000	4.904	479,6	20.274	5.314	-45	5.930	14	-90
1995	50.900	25.402	418	6.540	5.074	-4,5	4.986	36	157
1996	67.200	23.025	-9,3	6.300	7.412	46	5.000	37	3
1997	79.500	44.123	91,6	6.600	7.333	-1	5.000	16	-57
1998	78.200	69.155	56,7	7.350	3.077	-58	5.000	18	12,5
1999	160.119(1)	44.195	-36,1	6.500	8.434	174	2.000	9	-50
2000	163.289 (1)	58.073	31,4	6.200 (1)	5.401	-36	1.892 (1)	-	-
2001	144.807 (2)	94.153*	62,1	4.273	2.471	-54,2	-	-	-
2002	102.071	130.364	38,4	4.253	3.371	36,4	-	-	-

**Fuente:** (1) Dirección Nacional de Estupefacientes 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 Operaciones 2001, del 1 de enero al 31 de diciembre".

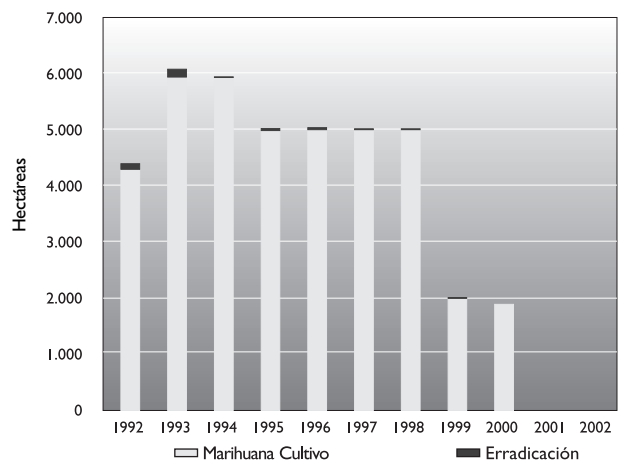
Gráfica 12

**Variación de la relación entre la superficie de coca erradicada y cultivada**



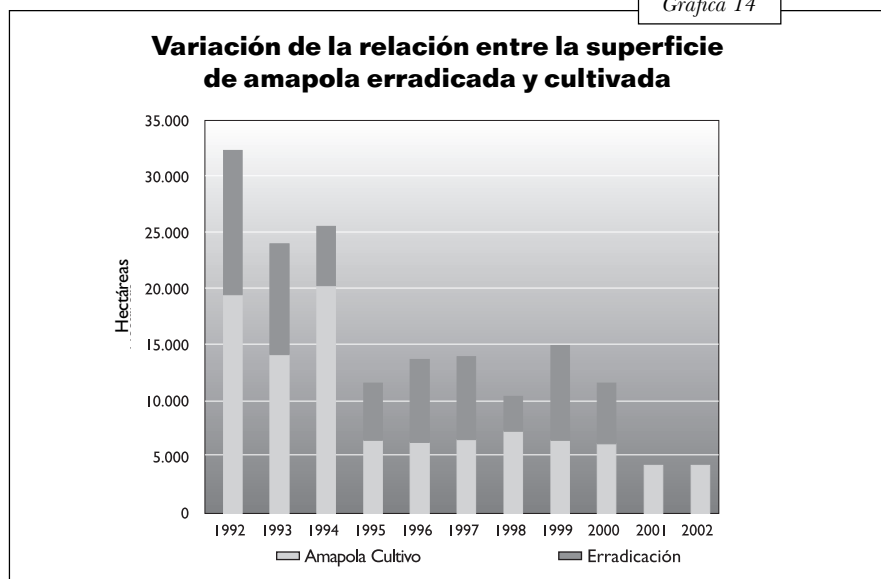
Gráfica 13

**Variación de la relación entre la superficie de marihuana erradicada y cultivada**





Gráfica 14



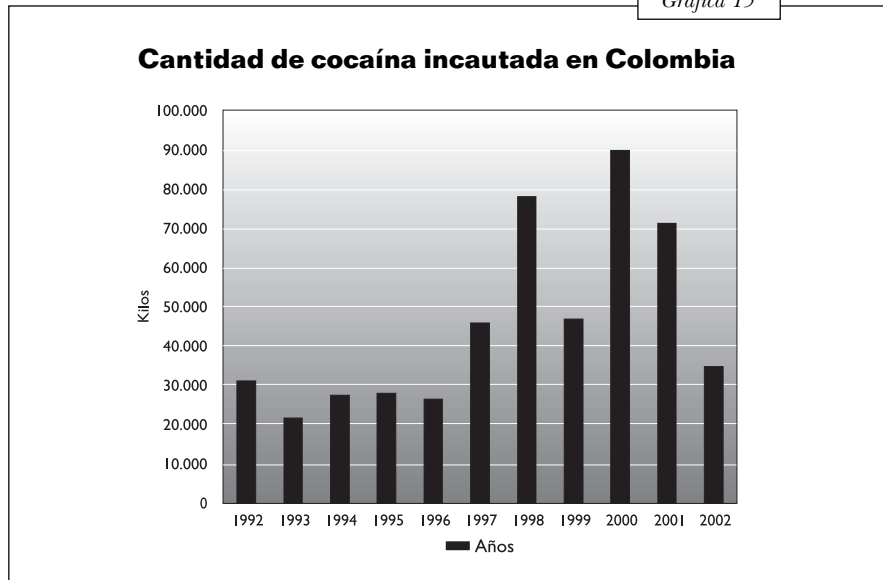
Cuadro 23

**Variación en la cantidad de cocaína incautada en Colombia**

<b>Año</b>	<b>Cocaína incautada kilos</b>	<b>Aumento (%) de año en año</b>
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

**Fuente:** Dirección Nacional de Estupefacientes, "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.

Gráfica 15



Cuadro 24

Resultados interdicción en el ámbito nacional								
Detalle	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002(1)
Bajas narcotraficantes	3	3	-	1	-	2	5	0
Capturas narcotraficantes	9.571	6.940	11.243	18.654	21.593	27.278	28.542***	15.925(2)
Laboratorios destruidos	510	793	283	317	241	640	1.534***	1.441(2)
Pistas destruidas	81	92	63	53	46	69	52***	10
<b>Drogas Incautadas</b>								
Cocaína (toneladas)	39,7	25,8	50,1	57,5	40,1	86,3	71,3	148.5 (2)
Morfina (kilogramos)	356	102	179	90	190	203	0,4	557*
Heroína (kilogramos)	186	88	200	341	556	575	832***	256
Hoja de coca (toneladas)	643	469,6	143	354,9	265,9	891,9	371,2	368.0(2)
Base de coca (toneladas)	21,4	21,1	16,9	28,3	17	19,5	16,3***	8.8
Bazuco (kilogramos)	2.601	2.217	20.641	2.739	2.158	2.451	2.307***	1.509
Marihuana (toneladas)	208,8	210,5	121,1	86,1	75,8	81	55	76,8(2)
<b>Precursores</b>								
Líquidos (galones)	1.540	2.786	2.290	2.611	1.127	1.482	1.528	1.741.445(2)
Sólidos (kilogramos)	733.8	1.827	1.683	1.839	1.624	922.0	2.128.653	1.122.517*
<b>Decomiso</b>								
Armas	835	678	732	415	584	463	488	364*
Munición (varios calibres)	33.331	24.799	33.030	20.229	12.637	47.669	30.004	11.097
Equipos de comunicación	143	403	130	133	201	207	454	72
Vehículos	676	579	777	619	616	873	912	530*
Embarcaciones	15	228	162	331	213	498	308	287*
Aeronaves	127	79	59	105	79	98	59	22*
<b>Cultivos Asperjados</b>								
Coca (hectáreas)	23.260	20.493	45.399	64.641	43.582	60.702	108.796**	122.706*
Marihuana (hectáreas)	157	37	28	19	78	130	10***	0
Amapola (hectáreas)	3.520	4.315	9.381	5.214	8.439	10.226	2.471***	3.371*

**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 destruidos 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 Antinarcoóticos, 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, periodo de junio 2002- enero 2003, se han asperjado a marzo 32.458 hectáreas.

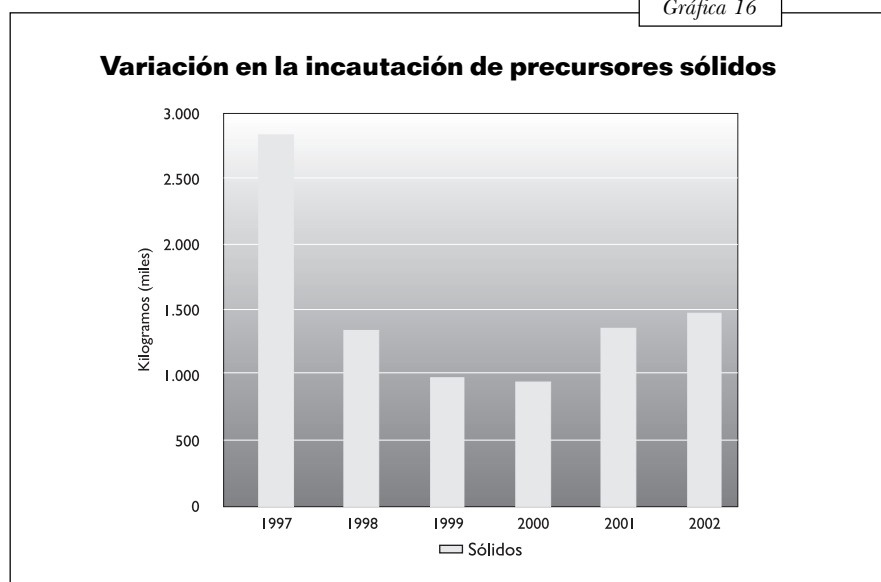
## Incautación de precursores químicos

Cuadro 25

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

**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.

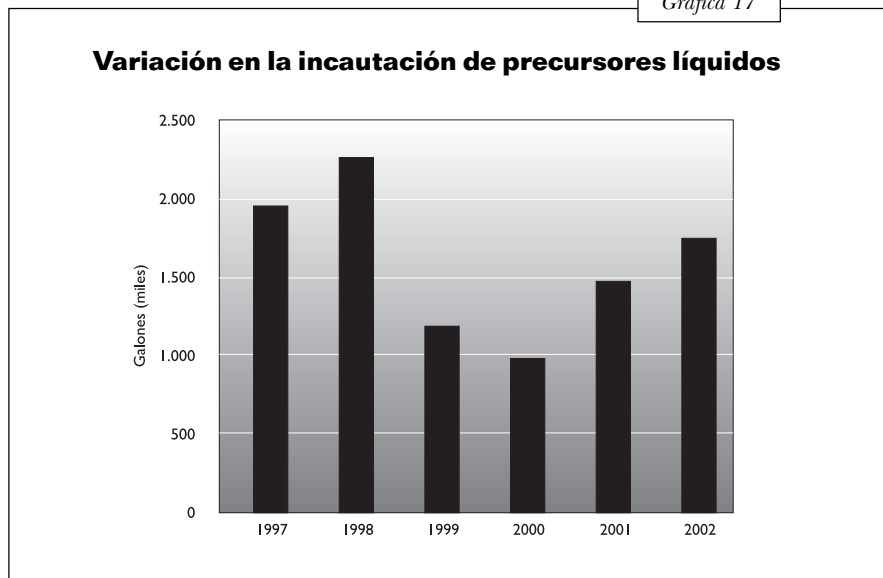
Gráfica 16



<b>Incautaciones de insumos líquidos 1997-2002 (en galones)</b>						
<b>Sustancia</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
A C P M	80.845	32.420	8.455	85.931	91.535	192.595
Acetato de butilo	45.661	7.436	6.270	124	3.458	3.146
Acetato de etilo	21.289	72.698	25.812	20.120	6.153	4.052
Acetato de isopropil	-	-	1.680	246	-	-
Acetona	328.752	382.724	440.219	236.214	408.626	476.102
Acido clorhídrico	111.392	94.785	37.917	16.459	33.523	35.699
Acido sulfúrico	115.889	370.741	75.807	52.407	63.911	73.506
Alcohol isopropílico	75.299	84.567	15.683	1.833	4.335	3.603
Amoniaco	72.747	58.758	32.798	40.733	27.084	108.292
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
<b>TOTAL</b>	<b>1.941.962</b>	<b>2.258.306</b>	<b>1.182.550</b>	<b>972.613</b>	<b>1.472.951</b>	<b>1.741.445</b>

**Fuente:** Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE. "Lucha de Colombia Contra las Drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-200". \*Datos 1 de enero hasta 31 diciembre del 2002. Dirección Nacional de Estupefacientes DNE.

Gráfica 17



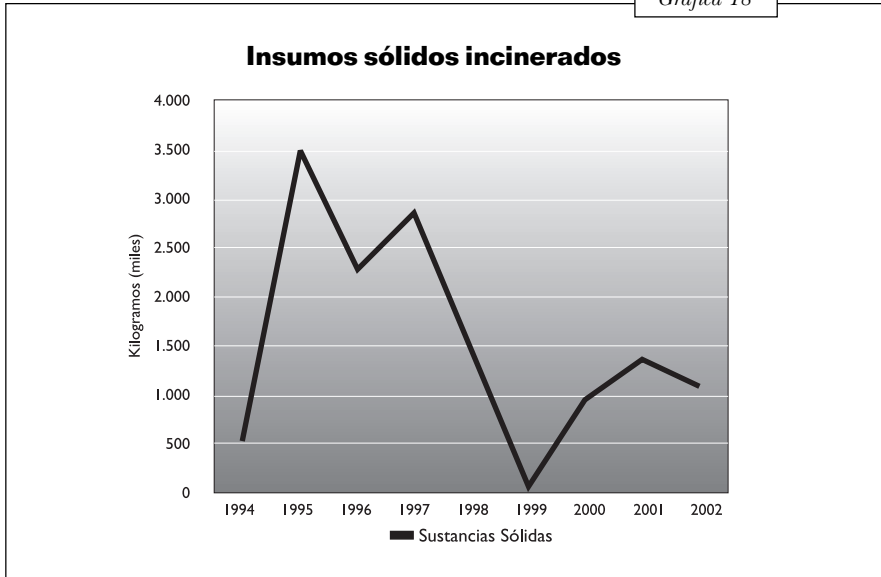
Cuadro 27

**Sustancias incineradas *in situ* 1994-2002**

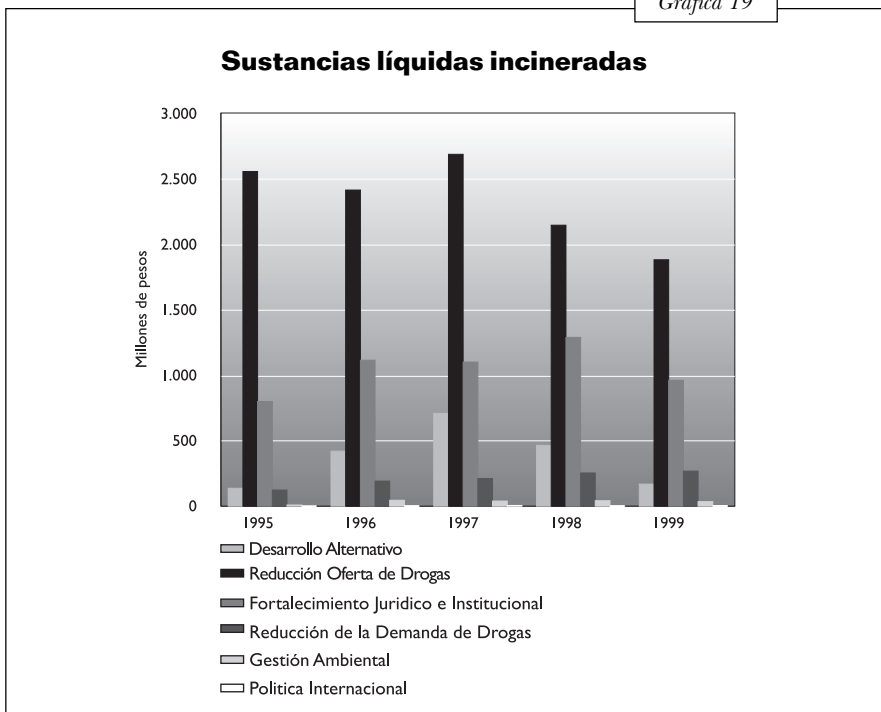
<b>Sustancia</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002*</b>	<b>TOTAL</b>
Sólidos (1)	525.875	3.503.410	2.274.603	2.853.857	1.348.562	988.667	949.971	1.354.326	1.089.527	13.907.798
Líquidos (2)	1.753.314	1.186.697	2.799.414	1.941.962	2.258.306	1.182.550	972.613	1.472.950	613.678	14.181.484

**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.

Gráfica 18



Gráfica 19



## Gasto del Estado colombiano

Cuadro 28

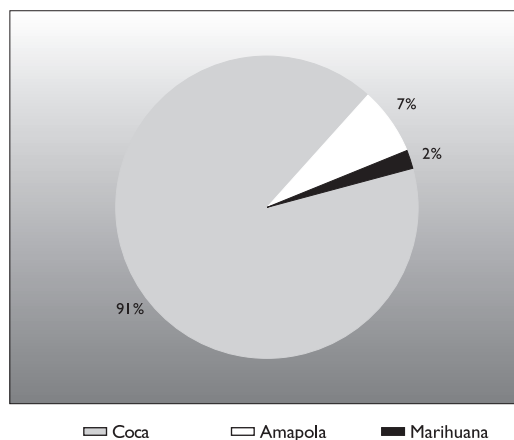
### Gasto del Estado colombiano en la lucha contra las drogas (1995-1999) (en millones de pesos constante de 1999)

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
<b>Total</b>	<b>422.483</b>	<b>488.160</b>	<b>553.848</b>	<b>489.104</b>	<b>386.588</b>	<b>2.340.182</b>

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, julio de 2001.

Gráfica 20

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



## Impacto ambiental

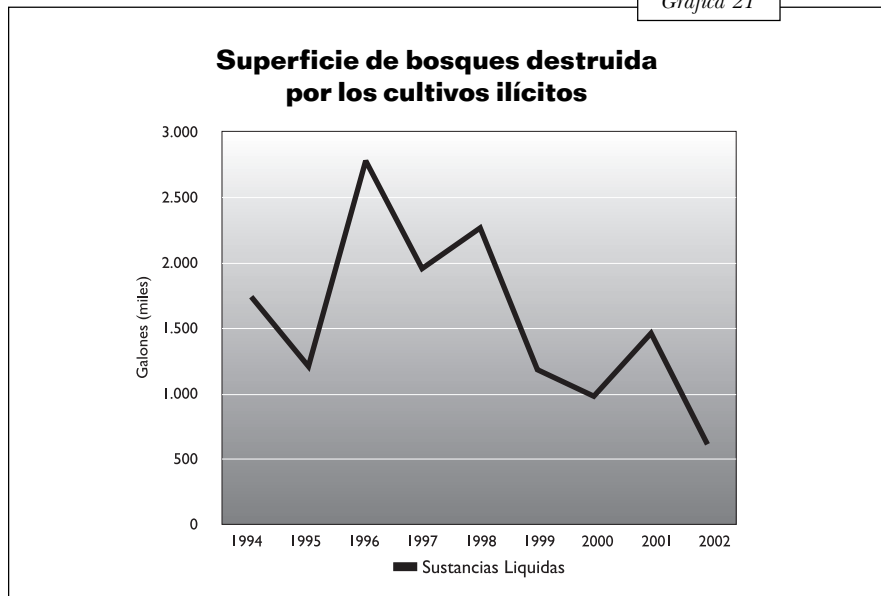
Cuadro 29

### Estimación superficie de bosques destruidos por los cultivos ilícitos (en hectáreas)

Año	Coca		Amapola		Marihuana		Total superficie deforestada
	Total cultivo	Superficie(1) deforestada	Total cultivo	Superficie (1) deforestada	Total cultivo	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	163.289	653.156	6.200 (1)	15.500	1.892 (1)	2.838	671.494
2001	163.000	652.000	4.273	10.682	1.892	2.838	655.520
2002	102.071	408.284	4.253	10.632	-	-	418.916

**Fuente:** Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, "Lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-200". (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.

Gráfica 21





# Anexo 3

## Estimación del área cultivada y erradicada de coca en Colombia<sup>1</sup>

Un punto clave de la estrategia estadounidense antinarcoóticos es ayudar a Colombia a disminuir la cantidad de cultivos ilícitos. Bajo la supervisión de la Oficina del Departamento de Estado para la Lucha contra el Narcotráfico, la Oficina de Aviación apoya a la Policía Colombiana en sus esfuerzos para erradicar el cultivo de coca y amapola a través de la fumigación aérea.

En marzo de 2002, la ONDCP (Office of National Drug Control Policy), la oficina presidencial encargada de la política antidrogas en los Estados Unidos, reportó que el área de cultivo, pese a los esfuerzos realizados, había pasado de 136.200 a 169.800 hectáreas en 2001. Es decir, que los cultivos habían aumentado en un 25%. Estas estimaciones fueron suministradas por el Centro contra Crímenes y Narcóticos (CNC) de la CIA<sup>2</sup>. Sin embargo, la embajada de los Estados Unidos en Bogotá cuestionó los incrementos reportados, haciendo notar que el número de hectáreas erradicadas, estimadas por la Oficina de Aviación en 2001, se había incrementado substancialmente con respecto a años anteriores<sup>3</sup>.

Como resultado de la discrepancia en las cifras, la ONDCP, en noviembre de 2001, inició una evaluación de las metodologías del CNC y la Oficina de Aviación, usadas en la estimación del área de coca cultivada y erradicada, respectivamente. La ONDCP completó su estudio en junio de 2002 y realizó un buen número de recomendaciones para mejorar ambas estimaciones.

El siguiente informe se propone, inicialmente, mostrar los propósitos de la estimación de cultivos del CNC y los cálculos elaborados por la Oficina de Aviación sobre la erradicación de hectáreas de coca en Colombia. Y, en segundo lugar, determinar cómo se están implementando las recomendaciones del estudio de la ONCPD. Para alcanzar estos objetivos, el informe revisó la información pertinente y consultó con personal autorizado de la ONCPD, CNC y la Oficina de Aviación.

### Antecedentes

Reconociendo la seriedad de las actividades del narcotráfico en Colombia, el Gobierno colombiano, en octubre de 1999, anunció un Plan Antinarcoóticos de US\$7.500 millones, conocido como Plan Colombia. Entre otras cosas, el Plan Colombia se proponía reducir el cultivo, procesamiento y distribución de drogas ilícitas en un 50% durante los próximos 6 años. Para alcanzar tal objetivo, se incrementó substancialmente la fumigación aérea de cultivos.

En julio de 2000, los Estados Unidos aportaron cerca de US\$1.300 millones para Colombia, otros países andinos y agencias estadounidenses envueltas en la interdicción y lucha antinarcoóticos. En 2002, los Estados Unidos ayudó a Colombia con US\$550 millones adicionales para actividades antinarcoóticos, y, para 2003, la administración ha solicitado cerca de US\$670 millones para asistencia adicional dirigida hacia los mismos propósitos.

Con la amplia inversión de recursos hacia la lucha antinarcoóticos en Colombia, los funcionarios de la embajada estadounidense en Bogotá esperaban mostrar una disminución significativa en el monto de hectáreas cultivadas de coca. Sin embargo, de acuerdo con la estimación del CNC, el área cultivada de coca se ha incrementado en un 25%<sup>4</sup>. Como anotó la embajada, el incremento se dio a pesar de que el número de hectáreas erradicadas en 2001 fue superior al de años anteriores.

1 Traducción no oficial por la CGR.

2 Las estimaciones del CNC fueron presentadas en "Latin American Narcotics Cultivation and Production, Estimates 2001" Washington, D.C. Marzo de 2002.

3 Al mismo tiempo, el gobierno colombiano estimaba que para este periodo los cultivos de coca habían crecido en un 11%. En "Colombia: Annual Coca Cultivation Survey 2001". Reporte del programa de las Naciones Unidas para el control de las Drogas. Bogotá, marzo de 2002.

4 De acuerdo con el CNC, sólo el 33% del incremento son áreas que no fueron previamente incluidas.

En marzo de 2002, la embajada de Estados Unidos en Bogotá declaró que las estimaciones del CNC fueron "muy exageradas y aparentemente el resultado de años de subestimación del monto de coca que estaba siendo cultivada en Colombia"<sup>5</sup>. De acuerdo con la embajada, el CNC no tuvo en cuenta las significativas operaciones de erradicaciones aéreas que tuvieron lugar durante 2001 al sur de Colombia<sup>6</sup>. El CNC, no obstante, advierte que las estimaciones de 2001 no reflejan la actividad de erradicación. Así lo hace notar, igualmente, la ONDCP, que indica que ninguna de las matas de coca eliminadas por las fumigaciones aéreas, efectuadas después de tomadas las fotografías satelitales del CNC, fueron tomadas en cuenta en las estimaciones<sup>7</sup>.

### **Propósitos de las estimaciones del área cultivada y erradicada**

La Oficina de Aviación y el CNC tienen propósitos muy diferentes en sus respectivas estimaciones. El objetivo principal del CNC es determinar cuánta hoja de coca, con base a una estimación anual, es apta para producir cocaína. Por su parte, la Oficina de Aviación tiene como propósito principal identificar los campos con cultivos de coca y ayudar a mejorar la efectividad de la fumigación aérea.

Las tecnologías usadas también reflejan las diferencias. El CNC obtiene gran parte de su información a través de los satélites y usa una técnica de muestreo aleatorio para determinar el área de cultivo de todo el país. La oficina de Aviación utiliza cámaras digitales multiespectrales, montadas en aviones *aircraft* para fotografiar áreas que se sospecha tienen cultivos de coca.

### **Estimación de los cultivos de Coca del CNC**

El Acta de 1961 para asistencia extranjera establece que, para que los mayores intermediarios y productores de droga reciban o continúen recibiendo asis-

tencia de parte de los Estados Unidos, el Presidente de esta nación debe certificar que éstos colaboran en la reducción de la producción, distribución y comercialización de las mismas.

En marzo de cada año, como parte del proceso de certificación, el Departamento de Estado publica el Reporte de la Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos (International Narcotics Control Strategy Report), que describe los esfuerzos realizados en los mayores países productores y comercializadores de droga y, entre otras cosas, reporta el monto de cultivos ilícitos basado en las estimaciones del CNC.

El CNC ha estimado la magnitud de los cultivos por más de treinta años. A finales de la década de los 60, se empiezan a desarrollar técnicas estadísticas y de imágenes para estimar los cultivos de cereales en la Unión Soviética, y, en 1985, el CNC comienza a usarlas para estimar los cultivos de coca. Desde 1990, estas tecnologías sirven para identificar toda clase de cultivos ilícitos en el mundo entero.

Las estimaciones anuales del CNC son diseñadas para proveer información base para calcular el monto de drogas ilícitas que pueden ser elaboradas para el consumo interno en los Estados Unidos. Las estimaciones del CNC no son diseñadas para cuantificar o identificar actividades antinarcóticos, como la erradicación aérea o la sustitución de cultivos, que ocurren durante todo el año.

En la preparación de su estimación para Colombia, el CNC escoge una muestra aleatoria simple de áreas sospechosas o conocidas de poseer cultivos de coca. El CNC depende principalmente de las imágenes de satélite de alta resolución de estas áreas, pero igualmente usa imágenes de satélites comerciales y fotografías aéreas para la identificación.

El CNC selecciona los objetivos basado en antecedentes y en información de otras fuentes, incluyendo la Oficina de Aviación y el Departamento de Defensa. Las fotografías de los satélites, que están en blanco y negro, son usualmente tomadas entre noviembre y enero de cada año (si el clima lo permite), dando tiempo para que los funcionarios del CNC analicen las imágenes y elaboren el informe de resultados para ser incorporados al reporte anual de marzo.

Como consecuencia de que las estimaciones del CNC son usadas para ayudar a determinar el monto de cocaína disponible para el consumo en los Estados Unidos, el CNC se enfoca en identificar únicamente las plantas que son aptas para procesarse y producir cocaína.

5 Embajada de los Estados Unidos, Bogotá cable 2020, Marzo 4, 2002.

6 Los funcionarios del CNC afirman que, sin embargo, el área en el sur del país se ha reducido en un 22%, como consecuencia de la fumigación aérea, tomando el período entre Diciembre 19 del año 2000 y Febrero 5 del 2001.

7 De acuerdo con la oficina de Aviación, toma de 45 días o más, a las plantas de coca para mostrar los efectos de la fumigación. Las imágenes del CNC para su estimación de 2001 fueron tomadas poco después de realizada la mayor operación de fumigación aérea en el sur de Colombia y probablemente podría no mostrar los efectos de la aspersión.

## **Estimación de áreas erradicadas de la Oficina de Aviación**

Conforme a lo estipulado en la sección 481 del acta de 1961 sobre ayuda extranjera, el Departamento de Estado provee asistencia a varios países en sus esfuerzos por tratar de reducir el tráfico, comercialización, producción y demás actividades relacionadas con el narcotráfico. Como parte de esta asistencia, la Oficina de Aviación ha apoyado a la Policía Nacional en la conducción de misiones de erradicación aérea desde 1995.

En 1998, la Oficina de Aviación empezó a utilizar dos cámaras multispectrales de alta resolución, aerotransportadas para fotografiar y localizar campos de cultivo de coca en Colombia. A través de un sofisticado análisis por computador de la luz reflejada por los campos de vegetación, la Oficina de Aviación es capaz de identificar posibles campos de coca para planear las misiones de fumigación. Después de que los campos han sido fumigados, las áreas señaladas casi siempre son nuevamente fotografiadas, para ayudar a la Oficina de Aviación a estimar cuánta coca ha sido erradicada<sup>8</sup>.

La Oficina de Aviación, igualmente, aplica un factor de efectividad o "tasa de mortalidad" a los campos asperjados para estimar cuánta coca ha sido erradicada<sup>9</sup>. En la identificación de los campos de coca, la Oficina de Aviación, incluye retoños, matas jóvenes, maduras, moribundas o que ya están muertas a causa de las operaciones de fumigación. Incluso, coca de baja calidad y tamaño.

## **El Estudio de la ONDCP**

En noviembre de 2001, la ONDCP inició una evaluación de la metodología del CNC para calcular el cultivo de coca, y de la Oficina de Aviación para identificar campos de coca y estimar el monto de coca que ha sido erradicada a través de la fumiga-

8 Los campos seleccionados son nuevamente inspeccionados, bien sea por medio vuelos bajos en helicóptero o, ocasionalmente, por revisiones terrestres.

9 Basada en experiencias anteriores, la Oficina de Aviación estima que el 87% de los cultivos fumigados eventualmente muere, pero la ONDCP cuestiona también esta estimación.

10 Para el estudio, la ONDCP contrató a cuatro expertos en imágenes y sensores remotos. Para nuestro propósito, lo denominamos equipo de la ONDCP. Su reporte final fue titulado "Methodological and Technological Evaluation - Assessing Coca Cultivation and Eradication Impact in Colombia ( Región del Putumayo)". Washington, D.C., junio 11, 2002.

11 El CNC señala que las distorsiones no representan mucho problema cuando las imágenes son visualmente interpretadas. Sin embargo, está mejorando la calidad de su tecnología y, en el 2002, se incorporará un sistema de imágenes digitales para disminuir las distorsiones.

ción aérea. La ONDCP finalizó su estudio en junio de 2002 y realizó numerosas recomendaciones para mejorar ambas estimaciones<sup>10</sup>.

El estudio de la ONDCP compara el análisis de los campos de coca en un área predefinida del sur de Colombia por parte del CNC, con el análisis de la Oficina de Aviación en la misma área. Los resultados demuestran las dramáticas diferencias entre ambas estimaciones. De cada 764 campos de coca dentro del área designada, el CNC y la Oficina de Aviación difirieron en la identificación de 603 campos. Es decir, una diferencia del 79%.

La discrepancia se debió, en gran parte, a las diferencias en la definición de qué se podía contar como campo de coca y qué no. De acuerdo con el equipo de la ONDCP, la definición del CNC es "muy conservadora" y únicamente clasifica un campo como de coca "cuando el campo está activo y contienen únicamente coca". De acuerdo con el equipo, esto probablemente los lleva a subvalorar la cantidad de campos de coca existente.

La Oficina de Aviación usa una definición más "liberal" de campos de coca, pues incluyen sembradíos jóvenes y maduros de coca, así como coca agonizante o muerta. Como resultado, el equipo de la ONDCP concluye que la Oficina de Aviación tienden a sobrevalorar la cantidad de coca erradicada.

El equipo ONDCP, igualmente, afirma que ni el CNC ni la Oficina de Aviación han adoptado una rigurosa técnica estadística de precisión o margen de error a las muestras. Basados en la información disponible, el equipo no pudo determinar la precisión estadística asociada con la estimación del área erradicada y cultivada.

Además, las tecnologías utilizadas por ambas instituciones son inadecuadas para los propósitos que fueron diseñadas. Por ejemplo, la tecnología del CNC no permite una estimación adecuada por las distorsiones en la imagen, las ondulaciones del terreno o la atmósfera<sup>11</sup>. La tecnología de la Oficina de Aviación, por su parte, no permite saber si lo que se está identificando es coca u otra clase de cultivo, lo cual, de acuerdo con el equipo ONDCP, siempre es posible.

El equipo ONDCP realizó cerca de 20 recomendaciones para mejorar las estimaciones. Entre las principales, hizo las siguientes:

- Unificar la definición de lo que constituye un campo de coca para ambas instituciones.
- Implementar Tasas de precisión cuantitativa y estadística.

- Mejorar las metodologías usadas para aprovechar el "estado del arte" de las tecnologías satelital y de imagen actuales.

De acuerdo con oficiales de ambas instituciones, varias de las recomendaciones están en proceso de ser implementadas. Los funcionarios del CNC, por ejemplo, han contratado a uno de los asesores del equipo ONDCP para mejorar sus metodologías y técnicas de estimación. El CNC espera tener varios de los cambios sugeridos para mejorar su informe de 2002 (que será publicado en marzo de 2003).

Por su parte, los funcionarios de la Oficina de Aviación dicen que algunas de las recomendaciones realizadas probablemente no puedan ser completamente implementadas en un futuro próximo, porque los fondos son insuficientes. Por ejemplo, mejorar la calidad de la identificación de los diferentes tipos de vegetación es muy difícil, por el gasto que implica en el corto plazo.

Finalmente, un encuentro entre los funcionarios del CNC y la Oficina de Aviación ha sido previsto para inicios de 2003, para discutir las recomendaciones que afectan ambas estimaciones, como la definición de los campos de coca.

## **Comentarios Finales**

El Departamento de Estado ha realizado algunas observaciones acerca de este informe y reconoce la utilidad de la descripción de las diferencias y limitaciones de las estimaciones de cultivos ilícitos en Colombia.

El Departamento de Estado, así mismo, admite que el método de recolección de datos del CNC no permite conocer la condición del cultivo de coca; es

decir, si es joven, viejo, resembrado, o si está moribundo o ya ha muerto por causa de la fumigación. Esto es de suma importancia, porque de la condición del cultivo dependerá su productividad y capacidad de producir cocaína.

Por ejemplo, los cultivos maduros son capaces de producir de cuatro a cinco cosechas por año (dependiendo del tipo de planta y el clima local). Los cultivos resembrados pueden ser cosechados de nuevo después de nueve a doce meses de ser replantados y producen únicamente el 20% de su producción normal, y no es sino hasta los dos años que son capaces de dar su primera cosecha completa de hoja de coca. El cálculo del CNC no refleja en ningún sentido la reducción de la productividad y, por lo tanto, puede llevar a una enorme sobreestimación de la producción total de coca.

El programa de erradicación área de cultivos en Colombia está diseñada para infligir significativos daños económicos tanto a los segmentos productores como de refinamiento de la industria cocalera, esperándose una reducción drástica en la producción de cocaína en el corto plazo y una quiebra definitiva de los narcotraficantes en el largo plazo. Con la vasta extensión de área asperjada (cerca de 130.000 hectáreas en 2002 y 200.000 planeadas para 2003) la erradicación forzosa llegara a ser la más grande herramienta en la lucha en contra de la cocaína colombiana.

Sin embargo, el Departamento de Estado reconoce que tanto los cultivadores como los traficantes de drogas son capaces de resistir fuertes pérdidas económicas en el mediano plazo y que se hace entonces necesario aumentar la fumigación y su efectividad, para así tratar de bajar la oferta total de cocaína.