

Contenido

REPÚBLICA DE COLOMBIA Contraloría General de la República

Contralor General de la República
Carlos Ossa Escobar

Vicecontralor General de la República
José Félix Lafaurie Rivera

Contralor Delegado para
Defensa, Justicia y Seguridad
Dagoberto Quiroga Collazos

Director de Estudios Sectoriales
Germán Enrique Nova Caldas

Director de Vigilancia Fiscal
Benjamín R. Collante Fernández

Profesionales
Elver Jesús Lemus Varela
Luis Arenas Vega

Asesor
Luis B. Carvajal C.

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

Contraloría General de la República

Calle 17 N° 9-82
Teléfonos: 281 6300 - 282 3754
Bogotá, D.C., Colombia
2001
www.contraloriagen.gov.co

Coordinación Editorial: Liliana Gaona García

Edición: Mario Villamor Duque

Diagramación: Samanta Sabogal Roa

Portada: Néstor Patiño Forero
Grupo de Diseño CGR

Impresión: Imprenta Nacional

Presentación	3
Introducción	5
Situación de los cultivos ilícitos	7
Visión general	7
Extensión	7
Impactos	9
Político	9
Económico	10
Ambiental	11
Social	12
Origen del Plan	13
El escenario	13
El papel de los Estados Unidos	14
Descripción y evaluación preliminar	15
Componentes	15
Aspectos financieros y presupuestales	15
Financiación	15
Ayuda de los Estados Unidos	15
Componentes y Programas	17
Primer componente: Solución política negociada del conflicto	17
Segundo y cuarto componentes: recuperación económica y social; fortalecimiento institucional y desarrollo social	18
Tercer componente: Iniciativa contra el narcotráfico	26
La dimensión ambiental	34
Anexo	
Descripción de la Deuda Pública a Cargo de la Nación Vinculada al Plan Colombia	36

Presentación

La solución del conflicto armado y la lucha contra el narcotráfico han sido políticas constantes e interrelacionadas del actual gobierno del Presidente Andrés Pastrana. Fruto de esta actitud fue la promulgación del Plan Colombia, cuyo objetivo, según reza su propio texto, es fortalecer el Estado, recuperar la confianza de los ciudadanos y restaurar las normas básicas de una sociedad pacífica.

Aunque se disienta de sus propuestas, cabe reconocer que es una formulación coherente de los diversos aspectos relacionados con la labor interna orientada a combatir el narcotráfico y a lograr una negociación con los grupos insurgentes, particularmente con las Farc; política que, además, embarga buena parte de los esfuerzos de la administración.

Ejerceremos un control fiscal permanente sobre la formulación, ejecución y resultados de los diversos programas y proyectos contemplados en dicho Plan, no sólo porque es una obligación constitucional de nuestra entidad, sino también porque este esfuerzo del Gobierno debe recibir, de manera oportuna, las observaciones y críticas que sean menester, con el fin de contribuir al adecuado uso de los recursos públicos y al mejoramiento continuo de las acciones del Estado.

Cada tres meses publicaremos un informe sobre su evaluación, en el que haremos un seguimiento sistemático y articulado de sus diversos componentes, y presentaremos los hechos, resultados y, sobre todo, las falencias más importantes encontradas en su ejecución. Esperamos que el Gobierno formulará los planes de mejoramiento que sean del caso para corregirlas.

En este primer informe, dados los escasos avances que aún se tienen en la realización de la mayoría de los programas y proyectos, presentamos un inventario general de los mismos, una evaluación preliminar y las cifras concretas sobre la financiación del Plan.

De este primer esfuerzo de la CGR, destacamos brevemente las siguientes conclusiones:

- Los recursos nuevos, disponibles a julio de 2001, son sólo de US\$2.051 millones, es decir, cerca del 27% de lo previsto para la totalidad del Plan. Ello significa que el logro, en el corto plazo, de la meta inicialmente prevista, de US\$7.500 millones, es difícil de alcanzar.
- Cerca del 58% de los recursos obtenidos para el Plan, es resultado de endeudamiento interno y externo, lo que no resulta aconsejable, teniendo en cuenta la crítica situación de la deuda pública nacional.

- Las metas de los programas de orden socioeconómico son, en general, muy modestas frente a las necesidades, de tal manera que los objetivos resultan retóricos. Las acciones previstas, en su mayoría, son de naturaleza asistencialista, vale decir, poco autosostenibles, porque su sentido es de auxilio y no de autogeneración de recursos.
- Hasta el presente, la erradicación forzosa no ha desestimulado la expansión de los cultivos ilícitos. Tal parece que el incentivo de las siembras obedece más al potente estímulo de un mercado rico que a las pérdidas causadas por la erradicación. De allí que sea altamente conveniente estudiar otros métodos para la erradicación de los cultivos ilícitos.
- Existen grandes diferencias entre las diversas fuentes informativas sobre el cálculo del gasto directo del Estado colombiano en la lucha antidrogas. Según la Dirección Nacional de Estupefacientes, esta actividad, en los últimos seis años, ha significado una erogación de \$2,5 billones aproximadamente, mientras que otras entidades estiman sumas mucho mayores. Por consiguiente, se requiere un esfuerzo conjunto de los diversos actores para determinar la realidad en esta materia. En todo caso, son cuantiosos los recursos que se le han restado a la provisión de bienes y servicios para el bienestar de los ciudadanos.
- El componente ambiental no es debidamente considerado, a tal punto que la fumigación aérea para erradicar los cultivos ilícitos no dispone, como lo manda la ley, del plan de manejo que minimice o mitigue los daños ambientales, y, al parecer, los programas de sustitución de cultivos no han considerado alternativas agrícolas ecológicamente sostenibles.
- Probablemente, durante esta administración no se logrará completar el 50% de lo previsto en el Plan. Por ello, su permanencia y ejecución efectivas requerirán el compromiso explícito del próximo gobierno y una más decidida colaboración de la comunidad internacional, particularmente de los países europeos.

Bogotá, D.C., 30 de agosto de 2001

CARLOS OSSA ESCOBAR
Contralor General de la República

Introducción

La década de los noventa será recordada como una de las épocas más convulsionadas de la historia de Colombia¹. La violencia se extendió por todo el país, debido a una mayor actividad de los grupos insurgentes y el incremento de los paramilitares. La lucha contra el narcotráfico, a pesar de haber sido costosa en términos de vidas y gasto militar, y exitosa en el desmonte de los grandes carteles, no limitó la expansión del área cultivada, ni la cantidad producida y comercializada.

Esta situación evidenció serias debilidades institucionales para afrontar la violencia con éxito, cuyos costos son una inmensa pérdida, que destruye la riqueza, pone en peligro la competitividad presente y futura de la economía, y atenta contra la convivencia.

La confrontación armada, la influencia corruptora del narcotráfico y la diseminación de la violencia, en todas sus formas, se han traducido y son, a su vez, expresión del debilitamiento del Estado, especialmente en tres de sus funciones centrales: la capacidad de mediación en los conflictos, la provisión de bienestar y la formación de ciudadanía. Funciones en las que la fortaleza estatal y la legitimidad son requisitos para apuntalar la democracia, la justicia, la equidad, la tolerancia y el reconocimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos².

Ante esta situación, diversos grupos sociales han inventado alternativas para evitar la ley, en las que se privilegian las ventajas y las oportunidades individuales, por encima de las nociones de responsabilidad y respeto por el otro.

Por los grandes vacíos que presenta el Estado, se tiende a creer que no se necesitan sus instituciones para resolver los problemas, lo que facilita la privatización ilegal de las funciones públicas. La alta probabilidad de evadir el castigo, gracias a la impunidad reinante, facilita la expansión de la delincuencia. Los individuos terminan creando sus propios sistemas de protección, defensa y justicia. La función estatal se limita a la acción asistencial de distribución de bienes y servicios públicos, que se entre-

gan como si fueran favores³, práctica que constituye el llamado clientelismo.

Se ha demostrado que la violencia tiende a reproducirse con más probabilidad en sectores o zonas con altas posibilidades de acumulación económica y con débil o inexistente presencia del Estado, y que su permanencia amenaza la viabilidad política y económica y la cohesión de la sociedad colombiana.

Si bien no todos los problemas enunciados se originaron en los años noventa, la mayor parte de ellos se agravaron durante este decenio, creando una época especialmente difícil para el país.

En este escenario de violencia y debilidad institucional, hubo también (y continúa, de alguna manera) una situación de crisis generalizada en los campos político, económico y social. A comienzos de la década se promulgó una nueva Constitución, luego de un proceso de negociación con algunos grupos alzados en armas y ante el clamor de la ciudadanía, expresado en la séptima papeleta; en el campo económico, a finales del decenio se sufrió la más grave recesión de los últimos cincuenta años, cuyas secuelas aún se aprecian; y en el campo social ha habido una agudización del desempleo y la pobreza rural y urbana, ambos, fenómenos ligados a los problemas económicos y al desplazamiento de grandes masas campesinas. Tal es el panorama que enmarca el Plan Colombia.

El presente trabajo tiene como objetivo presentar un primer informe de evaluación del Plan Colombia, que se centrará en tres aspectos: 1) una visión global sobre la situación de los cultivos ilícitos, especialmente de coca, y una aproximación a los orígenes del Plan Colombia; 2) la presentación de los datos consolidados sobre los recursos, las fuentes y el nivel de ejecución de esta acción de gobierno; y 3) una evaluación preliminar de los programas del Plan.

En el siguiente informe, que se entregará en el mes de octubre, se profundizará sobre sus diferentes aspectos y, en particular, se evaluará su pertinencia, así como su coherencia y nivel de ejecución, para afrontar el problema del narcotráfico y la negociación de la paz. ■

¹ Además, la creciente globalización obligó a la adopción del modelo de apertura internacional y el inicio de los procesos de privatización, que trajeron cambios significativos en el quehacer nacional.

² El propio Plan Colombia, en su introducción, dice: "No cabe duda que Colombia padece de los problemas de un Estado que aún no ha sabido consolidar su poder" (El Espectador, Magazin No. 868).

³ *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia* (2001), De Souza Santos, Boaventura y García Villegas, Mauricio (Compiladores). Tomo I, Bogotá, Colciencias; Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de Coimbra-CES, Universidad de los Andes; Universidad Nacional de Colombia; Siglo del Hombre Editores.

Situación de los cultivos ilícitos

Visión general

Aunque en Colombia tradicionalmente se ha cultivado marihuana y, en fecha reciente, los narcotraficantes diversificaron su portafolio, mediante el cultivo de amapola, el problema fundamental está relacionado con la producción y comercialización de cocaína. El país abastece, de acuerdo con las cifras suministradas por el Programa de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas-UNDCP, el 50% de la cocaína que se consume en el mundo.

En 1999, según la misma fuente, la producción de drogas ilícitas en Colombia se distribuyó así: el 83% de cocaína, la marihuana con un 5%, y la amapola 12%⁴.

Los tres fenómenos más notorios en relación con el narcotráfico, durante los últimos años, fueron: el aumento sostenido y acelerado del área cultivada; el desplazamiento de los cultivos hacia el área andina y la concentración de la producción de cocaína en la región suroriental del país.

Inicialmente, cuando los narcotraficantes colombianos, durante la década de los setentas, ampliaron sus actividades hacia la transformación de la hoja de coca en cocaína, importaban la mayor parte de la materia prima de Bolivia, Ecuador y Perú.

Cuando la demanda internacional de la droga creció exponencialmente (y, en consecuencia, su alta tasa de rentabilidad), se recrudeció la lucha entre los narcotraficantes de los países mencionados y se buscó reducir los costos de transporte e intermediación, las condiciones geográficas y el escaso control de las autoridades de Colombia, entre otras circunstancias, hicieron que los narcotraficantes colombianos ampliaran la limitada producción local, desde ambientes puramente culturales (como es el caso de las comunidades indígenas) hacia grandes plantaciones ubicadas en zonas marginales de la frontera agrícola, como la región del Guaviare y, luego, el Putumayo.

Extensión

Aunque los cálculos sobre la extensión de los cultivos de coca han generado fuertes controversias por la multitud de fuentes y metodologías utilizadas⁵, nos atenemos, salvo observación en contrario, a las cifras presentadas por la Dirección Nacional de Estupeficientes (tabla 1), por ser la fuente oficial y porque, en general, la metodología parece razonable.

Tabla 1

Áreas de Cultivos Ilícitos en Colombia (Hectáreas) 1992-2000						
Año	Coca	Variación %	Amapola	Variación %	Marihuana	Variación %
1992	37.100	-	19.472	-	4.297	-
1993	39.700	7,0	14.167	- 27,00	5.940	38,00
1994	45.000	13,0	20.274	43,00	5.930	-0,10
1995	50.900	13,0	6.540	- 68,00	4.986	-16,00
1996	67.200	32,0	6.300	- 3,60	5.000	-
1997	79.500	18,0	6.600	4,70	5.000	-
1998	78.200	-16,0	7.350	11,40	5.000	-
1999	103.500	32,3	6.500	-11,50	2.000	-6,00
2000	118.197	14,2	6.026	-7,30	1.892	-5,40

Fuente: "Cultivos ilícitos, erradicación e impacto ambiental". DNE, junio de 2000

⁴ En este informe, por razones de claridad expositiva y por su evidente preponderancia, nos referimos al tráfico de la cocaína.

⁵ Los datos utilizados en este estudio provienen de tres fuentes: el Departamento de Estado de los Estados Unidos (DEUS), la Dirección de Antinarcóticos de la Policía (Diran) y la recolección realizada por la

Tabla 2

Cultivos de coca en Bolivia, Perú y Colombia (Hectáreas) 1992-2000				
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	103.500	164.000
2000	14.600	34.100	118.197	166.897

Fuente: (1) Departamento de Estado de Estados Unidos e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Periódico No. 10 de mayo del 2000, página 7. (2) Dirección Nacional de Estupefacientes.

Según esta fuente, los cultivos han aumentado de 37.100 hectáreas en 1992 a 160.000 hectáreas en 2001⁶.

Por otra parte, Colombia desplazó de los primeros lugares en producción de hoja de coca a Perú y Bolivia, países con fuerte tradición cocalera. Igualmente, se dio un desplazamiento interno de cultivos (tablas 2 y 3).

Además de la influencia del mercado, que causó el desplazamiento hacia Colombia, el crecimiento de las áreas de cultivo se explica por varios factores, entre ellos, el papel de los actores armados al margen de la ley en la protección de los cultivos; la grave situación de pobreza que se vive en el campo, ambiente difícil para la supervivencia de los campesinos, que los obliga a recurrir al cultivo de drogas ilícitas⁷, estimulados por la falta de un efectivo control de las autoridades colombianas.

Los mayores productores de coca son los departamentos de Putumayo, Guaviare y Caquetá. Éstos se caracterizan por ser zonas con una alta influencia guerrillera y paramilitar, lo que permite inferir una relación de estos grupos ilegales con los cultivos ilícitos.

El crecimiento de los cultivos ilícitos no se explica principalmente por el aumento de pequeños agricultores dedicados a esta actividad. La proporción de pequeños cultivos es menor frente a las plantaciones de coca de tipo comercial, en las que la tecnificación y la creación de canales de distribución y procesamiento multiplican aún más las tasas de ganancias⁸.

La coca es, en muchas regiones, el único tipo de cultivo rentable, con las implicaciones de orden

(Continuación)

Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE). Sin embargo, en la mayoría de los casos, las cifras no concuerdan. Por otro lado, es paradójico ver que, hasta 1997, la información oficial utilizada por el gobierno colombiano era generada por las agencias de inteligencia norteamericanas, y ésta, a su vez, proveída por el Departamento de Estado. Sólo desde 1998 el Gobierno comenzó a generar su propia información, a partir de las observaciones de los sobrevuelos realizados por la Policía Antinarcóticos. Por metodología, la información no es comparable con la presentada por el Departamento de Estado de Estados Unidos, que se basa en las observaciones de satélite.

⁶ Las estadísticas más recientes del Programa de Naciones Unidas Contra las Drogas (UNDCP) hacen referencia a 160.000 hectáreas cultivadas, para el 2001.

⁷ Según la DNE, "Drogas Ilícitas en Colombia, su impacto económico y social" (1997, pág. 77), una hectárea de cultivo de coca produce un ingreso para el campesino por cosecha de \$900.000, mientras que los cultivos lícitos (plátano, yuca, caña, hortalizas) producen un promedio de \$ 500.000 por cosecha.

Gráfica 1

Variación en las superficies cultivadas con coca en Colombia, Perú y Bolivia 1992-2000

Fuente: Contraloría General de la República. Anexo estadístico del informe financiero 1999.

Tabla 3

Variación en las superficies de cultivos de coca por departamentos (Hectáreas)									
1991-1999									
Departamento	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Guaviare	21.400	22.900	24.100	26.300	28.700	38.600	2.900	7.000	8.200
Caquetá	8.600	8.400	9.300	11.700	15.600	21.600	31.500	24.000	6.800
Putumayo	2.200	2.400	4.000	5.000	6.600	7.000	19.000	30.100	56.800
Sur de Bolívar	5.300	3.400	2.300	2.000				3.500	6.500
Norte de Santander								7.000	7.800
Otros	5.300	3.400	2.300	2.000				6.600	17.400
Total	37.500	37.100	39.700	45.000	50.900	67.200	79.500	78.200	103.500

Fuente: "Cultivos ilícitos, erradicación e impacto ambiental". DNE., junio de 2000.

público que genera su carácter ilícito: guerrilla, paramilitares y narcotraficantes que se benefician y crean movilizaciones laborales similares a la del mercado del café. Estas grandes masas de población, ante la posibilidad de quedar cesantes, son inducidas a los paros cocaleros, como los ocurridos en 2000.

Un problema inherente a los cultivos pequeños es la cantidad de familias que depende de él: se estima que 20.700 hectáreas corresponden a cultivos campesinos, equivalentes al 20% del total.

De acuerdo con cifras suministradas por la Dirección Nacional de Estupefacientes, los cultivos de tipo comercial tenían una extensión de 82.800 hectáreas, para 1999.

Sobre las circunstancias que impulsaron los cultivos ilícitos, dice el economista Luis Jorge Garay:

La parte del narcotráfico que se desarrolla en Colombia toma provecho para su propio beneficio de las ventajas geográficas y estratégicas del país para la realización de las primeras etapas de la cadena internacional del negocio. Y también –de manera determinante– de la fragmentación del tejido social colombiano y de graves problemas estructurales, entre los cuales cabe mencionar: la falta de presencia territorial y la pérdida de legitimidad del estado; el debilitamiento del imperio de la ley; el rentismo relacionado con la reproducción del clientelismo, la corrupción y la impunidad; la crisis de representación política; la instauración de una forma del quehacer político mediante la intimidación y el uso de la fuerza para asegurar lealtades partidistas; la ausencia de una política de tierras y otros problemas estructurales como la excesiva inequidad en la distribución del ingreso y la pobreza⁹.

⁹ Se estima que el margen de ganancia en el ciclo del negocio es del 40 al 50% del precio de venta al mayorista en el exterior. Si se tiene en cuenta que se trata de un mercado de 700-800 toneladas año, la ganancia puede ser de US\$8.000 a US\$10.000 millones de dólares, anualmente.

A lo anterior debemos sumarle la perversión de los valores éticos hacia el predominio del enriquecimiento rápido, sin importar los medios.

Impactos

Político

En varias zonas del país, donde existe una fuerte presencia de cultivos ilícitos, el Estado ha sido reemplazado por organizaciones y actores privados, que han llegado incluso a asumir gastos de inversión pública. El aparato estatal de control social se ha reemplazado por sistemas de justicia impuestos por los actores ilegales del conflicto (guerrilla y paramilitares).

Es indudable que el crecimiento del narcotráfico ha incidido en el incremento de la violencia en el país¹⁰, tanto por la dinámica propia de este negocio ilícito, como por el fortalecimiento de los grupos armados fuera de la ley que reciben dineros producto de esta actividad. Por su naturaleza altamente rentable, el narcotráfico ha generado los fondos suficientes para que los carteles de la droga puedan mantener fuertes organizaciones delincuenciales, continuar su labor corruptora de la sociedad, especialmente del Estado, con la finalidad de garantizar la impunidad, y pagar las cuotas exigidas por grupos ilegales (guerrilla y paramilitares), con lo cual estos últimos aumentan su capacidad para intensificar el conflicto

⁹ Luis Jorge Garay, *El Plan Colombia*, Revista El Espectador, 23 de julio de 2000.

¹⁰ Sánchez Torres, Fabio, *¿Qué causa la violencia en Colombia?* Documento basado en un trabajo realizado por el mismo autor y Jairo Nuñez para el Banco Mundial y el Departamento Nacional de Planeación llamado *Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia*; Rubio, Mauricio, *Crimen e impunidad, precisiones sobre la violencia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999; Sarmiento, Alfredo, "Violencia y Equidad", en *Planeación y Desarrollo*, Vol XXX, No 3, julio-septiembre, DNP, pág. 47-80, Bogotá, 1999.

armado, mediante la compra de armamento y el aumento en el pie de fuerza.

La existencia del narcotráfico ha acarreado serios tropiezos en la política exterior de Colombia: al ser un país productor en gran escala, se ha hecho “estratégico” para la política antinarcóticos a escala mundial, y ocasionado que la comunidad internacional juzgue, con una visión unilateral, a Colombia como responsable de dicha situación. Unido a esta mala imagen política del país, los procesos de descertificación realizados por Estados Unidos y la tipificación del país como un “foco posible de desestabilización para la región”, debilitan la posición de Colombia en los foros internacionales, aunque recientemente la situación ha evolucionado en forma favorable, al abrirse la posibilidad de que los países desarrollados acepten su corresponsabilidad.

Económico

La sola actividad del narcotráfico trae efectos devastadores en el ámbito económico¹¹.

El negocio de la droga se manifiesta en una mayor demanda de bienes transables y no transables. Es posible que la primera se atienda sin mayor problema, mediante la sustitución por importaciones ilegales, aumentando de esta forma el contrabando, que también es usado como una herramienta para el lavado de dinero. Así, se estimula la producción de bienes no transables y se desestimula la de bienes transables, en especial la de aquellos sustituibles por las importaciones ilegales. En este sentido, introduce una restricción al desarrollo de actividades exportadoras y de sustitución de importaciones.

El lavado de dinero sucio ha permeado innumerables sectores de la economía colombiana: bancos, firmas corredoras de bolsa, casas de cambio, presta-

mistas, compañías que operan en el envío de remesas de dinero, casinos o casas de juego, compañías de seguro, y al sector real (constructores, automotores, compañías inmobiliarias, entre otros).

La dependencia del país de las divisas provenientes de la droga es inconveniente para su desarrollo futuro¹². Según la teoría de la enfermedad holandesa, el ingreso de divisas por concepto de los productos básicos no es siempre conveniente, ya que puede constituirse en un obstáculo para la industrialización y, sobre todo, para la generación de divisas en actividades más dinámicas y estables. De esta forma, el efecto en el corto plazo será un aumento de los precios, especialmente en los de bienes y servicios, sectores preferidos por los narcotraficantes para realizar sus inversiones. De modo que los beneficios iniciales del fuerte flujo de divisas se verán rápidamente contrarrestados por las presiones inflacionistas y la contracción de las actividades no relacionadas con el narcotráfico.

La compra de tierras por narcotraficantes ha agravado el problema agrario y escalado la violencia en el país. En 1995, se presentaron compras de fincas rurales por narcotraficantes en 400 municipios, que representa el 39% de los municipios del país. Es decir que, en sus manos estaba concentrada la definición de las pautas de inversión rural y, por tanto, una parte importante de la seguridad alimentaria del país. La preferencia generalizada de estos nuevos propietarios por la ganadería extensiva, poco intensiva en mano de obra, reduce la productividad agrícola de la tierra y la absorción de la mano de obra en la mayoría de los casos¹³.

Según algunos estudios, las tierras productivas en poder de los narcotraficantes superan los 6 millones de hectáreas. El cálculo exacto es difícil de hacer, si se tiene en cuenta que los registros oficiales de posesión de predios no determinan claramente quiénes son sus propietarios, y, adicionalmente, los narcotraficantes utilizan diferentes métodos para no figurar como los dueños legítimos de las tierras.

El establecimiento de los cultivos ilícitos rompe los sistemas de producción local y la autosuficiencia alimentaria regional, por el abandono de la agricultura tradicional. Igualmente, el flujo atípico de recursos genera un proceso de inflación en la economía local, lo cual aumenta los precios de los bienes bá-

¹¹ En algunos círculos sociales, el narcotráfico se ha mirado con cierta complacencia. Se cree que los ingresos generados por el tráfico de narcóticos trae divisas al país, genera empleo y ayuda a mejorar la situación económica de sectores sociales marginados del capital y los medios de producción. Sin embargo, en los últimos cinco años esta actitud ha venido cambiando hacia un rechazo a sus protagonistas que, en algún momento, tuvieron cierta connotación de “héroes” regionales. En ello ha influido, de manera importante, la muerte o la prisión de los principales capos.

De todas maneras, el narcotráfico se ha convertido en la forma como muchas personas, especialmente jóvenes, de zonas marginadas, tienen posibilidad de mejorar su situación económica y la de su familia. Por otra parte, en algunos casos, en ciertas regiones del país, constituye la única actividad rentable a la que puede dedicarse gran parte de la población desempleada. De alguna forma, se le quita la censura social, que se podría tener sobre una actividad ilícita.

¹² Se estima que el ingreso no es inferior a 1.500 millones de dólares al año.

¹³ DNE, “Drogas Ilícitas en Colombia su Impacto Económico y Social”, 1997.

cos de consumo y de los insumos para las actividades lícitas, alterando las relaciones de intercambio comercial y los factores de producción regional.

A todo ello habría que agregar el costo fiscal de la lucha antinarcóticos. Según el cálculo más conservador, el gasto directo del Estado ascendió, en los últimos seis años, a más de 2,3 billones de pesos, o sea cerca del 4% del total del gasto estatal.

Ambiental

La producción de los cultivos de uso no lícito le ha traído al país grandes efectos ambientales indeseables. El principal impacto es la deforestación y sus implicaciones sobre los suelos, la oferta hídrica y la biodiversidad, dada su ubicación en ecosistemas estratégicos.

El cultivo de coca es el factor principal de la destrucción de los ecosistemas estratégicos de la amazonía y la orinoquía, porque el cambio en el uso del suelo y la utilización de agroquímicos y precursores causa rompimientos en las cadenas biológicas.

Aunque no es fácil calcular la deforestación causada, se puede estimar que ésta ha alcanzado cada

año los montos que se presentan en la siguiente tabla:

Además de los problemas de erosión, compactación y desertización, entre otros, se estima que por hectárea se pierden entre 96 y 120 especímenes vegetales, junto con más de 500 animales¹⁴.

Dentro del alistamiento del área para establecer el cultivo, se presentan procesos de carbonización de la biomasa derrumbada, con la consecuente generación de bióxido de carbono (CO₂), coadyuvando al efecto invernadero, como problema global, y al aporte de residuos sólidos a los cuerpos de agua, con su consecuente sedimentación, como problema nacional.

Estas prácticas de remoción, tala y quema, sumadas a las labores propias de los cultivos ilícitos, afectan directamente al recurso suelo, ocasionando empobrecimiento, por pérdida de nutrientes y erosión, entre otros.

El recurso hídrico también se ve afectado por este sistema de producción. El uso intensivo de productos organoclorados¹⁵ (plaguicidas) y de otras sustancias químicas tóxicas¹⁶, a lo largo de la cadena productiva de sustancias narcóticas, a través

Tabla 4

Estimación bosques deforestados por los cultivos ilícitos (Hectáreas)

Años	Coca (1)	Amapola (1)	Marihuana (1)	Total
1992	148.400	48.680	6.445	203.525
1993	158.800	35.418	8.910	203.128
1994	180.000	50.685	8.895	239.580
1995	203.600	16.350	7.479	227.429
1996	268.800	15.750	7.500	292.050
1997	318.000	16.500	7.500	342.000
1998	312.800	18.375	7.500	338.675
1999	414.000	16.250	3.000	433.250
2000	472.788	15.065	2.838	490.691

Fuente: "Cultivos ilícitos, erradicación e impacto ambiental". DNE., junio de 2000.

(1): Estimación por el grupo de trabajo de la auditoría de Contraloría General de la República. Se calcula que por cada hectárea de cultivo de coca, amapola y marihuana (ver tabla 1), se deforestan 4, 2,5 y 1,5 hectáreas respectivamente.

¹⁴ Ministerio del Medio Ambiente, enero de 2000.

¹⁵ Se considera que cada año 200.000 galones de herbicidas y 16.000 toneladas de fertilizantes químicos son usados en estos cultivos.

¹⁶ "La utilización de precursores químicos (como la acetona, ácido clorhídrico, éter etílico, permanganato de potasio, alcohol isopropílico, entre

otros, en el procesamiento de la cocaína, amenaza nuestros ecosistemas y se estima que en los últimos 14 años se han derramado en las selvas aproximadamente 750.000 toneladas de estos precursores y de los herbicidas contaminantes del agua, que están contaminando y generando impactos ambientales". Discurso del Presidente de la República, el 30 de octubre de 1998.


de la escorrentía e infiltración, contamina las fuentes de agua superficiales y subterráneas.

Social

El narcotráfico también tiene efectos socioeconómicos importantes, principalmente por la ruptura del precario tejido social en las regiones productoras, con sus secuelas de violencia, así como por los procesos migratorios y urbanos incontrolados y los conflictos con comunidades étnicas por diferencias culturales, normas y valores sociales. Asimismo, es el principal responsable de la entronización del enriquecimiento rápido, sin importar el medio, como

un nuevo y discutible valor ético, así como la corrupción en todas sus formas.

Algunas de las movilizaciones campesinas han sido protestas a políticas de erradicación de cultivos. Hay una relación directa entre las movilizaciones en los tres núcleos más importantes de producción de coca y el nivel de aspersión en los años 95-96 y 98.

La estrategia de los paros, como medio de evitar la destrucción sistemática de los cultivos, se ha acompañado con el ataque a los equipos y el personal de fumigación, por parte de las fuerzas ilegales, especialmente¹⁷. 

¹⁷ Para 1999, las pérdidas para la Policía Antinarcóticos fueron: cinco oficiales, tres patrulleros y un civil, muertos; ocho oficiales, 16 efectivos, dos suboficiales, once agentes y cinco civiles heridos; 25 aviones averiados y uno destruido; nueve helicópteros averiados y dos destruidos; dos vehículos con daños; y nueve hostigamientos a patrullas y dos a bases antinarcóticas.

Origen del Plan

El escenario

Como ya dijimos, a finales de los ochentas, Colombia se empezó a convertir en un importante procesador de cocaína y sede de las principales organizaciones criminales especializadas en el comercio de drogas ilícitas. Los narcotraficantes colombianos ya cubrían los procesos de producción, tráfico y comercialización de marihuana y amapola, con muy buena aceptación en mercados de Estados Unidos y Europa.

Durante la década de los noventas, la situación del país contribuyó de manera decisiva a la expansión y crecimiento de los cultivos. En particular, se pueden señalar cuatro factores que propiciaron esta dinámica.

En primer lugar, la crisis del campo, que se manifestó en una reducción del ingreso y el empleo rural. El bajo nivel en los precios internacionales del café, los bajos rendimientos producidos por los cultivos tradicionales y el precario acceso de los campesinos al crédito, hizo que parte de la población rural se dedicara al cultivo de productos ilícitos, especialmente en la zona andina y en las áreas de colonización.

En segundo lugar, la protección “prestada” y “ofrecida” por los grupos armados al margen de la ley prevalecientes en las regiones y aún de autoridades legalmente constituidas, que también fueron seducidas o atemorizadas por el dinero y la presión del narcotráfico.

En tercer lugar, una actitud complaciente de la ciudadanía, bien por temor o por ventajas personales, a la cual se sumó la debilidad de la administración de justicia.

En cuarto lugar, las características climatológicas, agrológicas y geográficas del territorio.

A pesar de los esfuerzos de los distintos gobiernos, sobre todo desde la administración Barco, las cifras revelan que el Estado colombiano ha sido incapaz de detener el crecimiento del narcotráfico¹⁸.

¹⁸ Se afirma que ello se debe a la carencia de una política efectiva de control al narcotráfico y, sobre todo, a las serias fallas operativas de la lucha que se ha librado desde hace veinte años.

En este escenario, desde su campaña a finales de los 90, el actual Presidente se propuso un plan donde se congregara la ayuda internacional hacia Colombia y el esfuerzo interno para luchar contra el tráfico de drogas, de una manera alterna, no represiva ni perjudicial para el medio ambiente, complementada con programas sociales. Nació así la idea de un “Plan Marshall” para Colombia en materia de la lucha antidrogas¹⁹.

En la comunidad internacional, el primer socio al cual concurrió el nuevo gobierno fueron los Estados Unidos. Sin embargo, la propuesta inicial tuvo poca acogida en el ambiente político de ese país y sólo logró apoyo efectivo para la lucha antinarcóticos en lo que se convirtió en la Ley S-1758, conocida como *Alianza Act*, que contiene los lineamientos centrales del Plan Colombia desde el punto de vista norteamericano, que definió 10 estrategias, dentro de las cuales se destacaba la de “defensa nacional: seguridad y justicia”, que abarcaba el 64% de los recursos que aportarían los Estados Unidos.

Se indicó entonces que la principal misión del Plan Colombia era “asegurar el orden, la estabilidad y el cumplimiento de la ley; garantizar la soberanía nacional sobre el territorio; proteger al Estado y a la población civil de las amenazas provenientes de los grupos alzados en armas y de las organizaciones criminales; romper los lazos existentes entre estos grupos y la industria de la droga que los apoya”²⁰.

El Plan, que había sido inicialmente una iniciativa alterna al manejo tradicional del problema de las drogas –como un asunto criminal, exclusivamente–, tuvo un cambio sustancial en su orientación, al enfatizar la erradicación de cultivos ilícitos, especialmente forzosa, por tres razones: el vínculo existente entre la guerrilla y el narcotráfico, su fortalecimiento y el lento desarrollo de las conversaciones de paz. Así, pasó a ser un factor indispensable para mejorar la posición del Gobierno frente a una guerrilla que se ha fortalecido en los últimos años.

¹⁹ Sustentado además en el principio definido por Colombia de la “corresponsabilidad” de los países consumidores de droga.

²⁰ Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado, traducción del inglés realizada por la Revista Desde Abajo, Suplemento especial, noviembre de 1999, página 18.

Sin embargo, la presentación formal señala que el objetivo del Plan Colombia no se limita a atacar únicamente la producción y el tráfico de drogas, sino que, además, pretende lograr la estabilidad del país, fortaleciendo al Estado, con el fin de asegurar el cumplimiento de la ley, garantizar la soberanía sobre el territorio nacional y resolver los problemas sociales en las zonas de conflicto.

El papel de los Estados Unidos

Los EE.UU. desempeñaron (y continúan desempeñando) un papel protagónico en la formulación del Plan y, en general, en la lucha antinarcóticos, no sólo por ser uno de los mayores consumidores de droga en el mundo, sino porque, con el fin de la guerra fría, fenómenos como éste, que habían permanecido en segundo plano para su política exterior, tomaron una enorme relevancia.

A lo largo de la década de los noventa, la ayuda norteamericana para combatir el narcotráfico creció ostensiblemente. Según datos del Departamento de Estado y el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, durante el período comprendido entre 1990 y 1998, se entregaron alrededor de US\$625 millones en asistencia antinarcóticos, representada en helicópteros y aviones, armas y municiones, soporte logístico y entrenamiento de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares.

Incluso cuando el país fue descertificado durante la administración Samper, la ayuda no se interrumpió aunque fue bastante restringida. Contrario a lo que podría esperarse, dicho gobierno adoptó una política más prohibicionista y represiva en contra de las drogas, que se expresó en mayor fumigación, aumento de penas, mayor cantidad de incautaciones y persecución a los capos del cartel de Cali, entre otras.

La política antidrogas estadounidense se ha caracterizado por tratar de disminuir la producción, el tráfico y el consumo de alcaloides por la vía de la represión, antes que por la de la legalización. Y dentro de esta estrategia ha predominado la noción de que la represión se debe ejercer sobre todo a la producción y el tráfico, antes que al consumo.

Según los encargados de la política antidrogas en Estados Unidos, esta política ha sido escogida por razones prácticas. Es más fácil localizar y destruir cultivos concentrados en un lugar determinado mediante su fumigación, que tratar de interceptar los múltiples cargamentos que van hacia lugares dispersos de consumo. Como lo expresó Lee Brown, el primer zar antidrogas de la era Clinton: es más fácil acabar con el panal que con las abejas volando²¹. Se supone que la producción de cultivos ilícitos es el eslabón más concentrado y fácil de atacar, es decir, más débil dentro de la cadena del narcotráfico²², y hacia allá se han dirigido las acciones

antinarcóticos, dedicándose poco esfuerzo a afrontar el proceso de comercialización y distribución, en el que se encuentra el grueso del negocio²³.

El resultado de esta visión de las autoridades norteamericanas²⁴ es la narcotización de las relaciones colombo-estadounidenses; es decir, se ha condicionado la ayuda y la cooperación bilateral al éxito o fracaso en la lucha contra el narcotráfico.

Sin embargo, los resultados globales de las operaciones en la década de los 90 dejan mucho que desear, tanto para los Estados Unidos como para los países andinos.

La prestigiosa publicación londinense *The Economist* explica así el surgimiento del Plan Colombia:

En Washington, los guerreros de la droga estaban inquietos con el disparo de cultivos de coca. Los entusiastas de la política estaban alarmados de que Colombia –estratégicamente ubicada entre el canal de Panamá y los pozos petroleros de Venezuela– se deterioraba en un “Estado fracasado”, lo cual podría poner en peligro las débiles democracias de sus vecinos andinos...

Su respuesta fue el Plan Colombia, discutido muy altamente por funcionarios colombianos y estadounidenses y lanzado por Pastrana en septiembre de 1999. Es descrito oficialmente como un “plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” y comprende una inversión de 7.500 millones de dólares en tres años, incluyendo una contrapartida de 4.000 millones de dólares. El Plan Colombia, sin embargo, tiene un corazón duro. El año pasado, los Estados Unidos entregaron 1.300 millones de dólares de ayuda de emergencia, para ser gastados en dos años. La mayoría de esta ayuda es militar, pero incluye 122 millones de dólares para derechos humanos y fortalecimiento de la justicia. Fue aprobado con un fuerte apoyo bipartidista en el Congreso de los Estados Unidos y se suma a su programa de ayuda anual de 300 millones de dólares, la mayoría para lucha antidrogas. (Informe especial de *El Espectador*).

Y más adelante agrega:

Acabar los cultivos de coca es, en apariencia al menos, el principal propósito de la ayuda de los Estados Unidos... Unos 440 millones de dólares de ayuda estadounidense se están utilizando para entrenar tres batallones antidrogas, en total unos 25 mil hombres (sic), y para equiparlos con 16 helicópteros Black Hawk que para mediados de febrero, bajo la proyección (sic) de los batallones, habría fumigado unas 29 mil hectáreas sin enfrentar una seria resistencia armada, más de la mitad estaban bajo control paramilitar, y buena parte del resto bajo el de las Farc. **3**

²¹ Cita tomada de “El rumbo perdido del Plan Colombia”, de Juan Manuel Ospina Restrepo, Senador de la República, diario *La República*, 21 de Agosto de 2000.

²² Este punto resulta bastante criticable, en el caso de Colombia, donde existe un fuerte lazo entre los cultivos ilícitos y poderosas organizaciones armadas al margen de la ley.

²³ Sobre el menor esfuerzo en la represión del consumo y el comercio en su propio país, las explicaciones van desde una doble actitud moral, hasta razones de conveniencia económica, como la preservación de los dineros en el interior del país, o la mayor efectividad de la erradicación en la fuente, según se acaba de anotar.

²⁴ Según los críticos de esta política, la razón de la prohibición es que sólo de esta manera el consumo de drogas es el mejor negocio del mundo. Véase revista *Semana*, No. 1005, *El Salario del Crimen*, Antonio Caballero. Para otros, la prohibición es la expresión de una noción religiosa acendrada o un nuevo motivo de intervención política.

Descripción y evaluación preliminar

Las definiciones oficiales del Plan Colombia son de orden muy general y no permiten la adecuada comprensión del mismo. Sin embargo, revisados sus diferentes componentes, podría decirse que es un conjunto de acciones orientadas a combatir el narcotráfico, mitigar los efectos sociales que se presentan, buscar una salida negociada del conflicto y debilitar una importante fuente de recursos para los grupos ilegales (guerrilla y paramilitares).

Según la versión oficial, para su cumplimiento, las instituciones del gobierno de Colombia, dentro del propósito nacional de construcción de una paz duradera con plena vigencia del Estado de Derecho, adelantarán acciones coordinadas y de rápido impacto para impulsar una recuperación económica y social, con especial atención en la población más vulnerable; para fortalecer la capacidad y efectividad del Estado, que le permita proteger y desarrollar el capital humano, social, natural y físico del país; y para reducir efectivamente la producción, procesamiento y tráfico de sustancias ilícitas.

Con el fin de maximizar su impacto, estas acciones deben concentrarse, en una fase inicial de dos años, en el sur del país, y se continuarán durante un período de seis años a escala nacional, con énfasis en las regiones definidas como prioritarias por el Gobierno.

Componentes

El Plan tiene cuatro componentes²⁵, a saber:

1. Solución Política Negociada al Conflicto²⁶
2. Recuperación Económica y Social
3. Iniciativa Contra el Narcotráfico
4. Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social

Los detalles se explican más adelante.

²⁵ Documento Plan Colombia, Presidencia de la República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, "Plan Colombia, Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social, 2000-2002", Reporte al Grupo de Apoyo al Proceso de Paz.

²⁶ Los componentes 1 y 3 serán motivo de análisis muy detallado en el próximo informe.

Aspectos financieros y presupuestales

Inicialmente, el gobierno nacional proyectó su costo en aproximadamente US\$7.500 millones, de los cuales Colombia aportaría US\$4.000 millones y US\$3.500 millones serían recursos internacionales. Sin embargo, a la fecha los recursos disponibles sólo ascienden a US\$2.051 millones, tal como se resume en la tabla 5

Financiación

A julio de 2001, el monto efectivo de la financiación de los recursos disponibles se puede resumir en la siguiente tabla:

De lo anterior se concluye que, hasta el presente: 1) el 15% del Plan se financia con recursos internos; 2) del total del Plan Colombia, el 58% corresponde a endeudamiento de la Nación; y 3) la ayuda de los Estados Unidos de América representa el 41,9% del Plan y en un 75% se destina directamente a la lucha contra el narcotráfico.

La deuda externa pública que se ha adquirido para financiar el Plan se desagrega de la siguiente forma:

Ayuda de los Estados Unidos

Con recursos de la Ley del presupuesto para operaciones exteriores de los Departamentos de Estado y de Defensa de los Estados Unidos, se apropiaron los siguientes recursos para los años 2000-2001, que hacen parte de la financiación del Plan Colombia, pero que no se incorporan al Presupuesto Nacional, sino que son ejecutados directamente por agencias norteamericanas:

Importa precisar que el Congreso de los Estados Unidos, aprobó recursos por US\$1.319 millones²⁷ para la lucha contra el narcotráfico en Suramérica, Centroamérica y el Caribe. Pero lo cierto es que, de esta suma le correspondieron a Colombia US\$860 millones, lo demás fue para los países vecinos, como Perú, Bolivia y Ecuador, entre otros.

²⁷ Ministerio de Defensa Nacional.

Tabla 5

Financiación del Plan Colombia a julio de 2001 (En millones de dólares)		
Concepto	Valor Parcial	Valor Total
Deuda Interna	309	309
Deuda Externa (Tabla 6)		882
CAF	362	
BID	270	
Birf	250	
Subtotal Deuda Pública		1.191*
Donación Estados Unidos (Tabla 7)		860
Lucha Contra el Narcotráfico	642	
Acción Social	218	
Total		2.051

* Datos certificados por el Banco de la República, de los Bonos de Paz en circulación por \$711.651 millones y convertidos a dólares a una tasa de cambio de \$2.300
CAF: Corporación Andina de Fomento; BID: Banco Interamericano de Desarrollo;
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Estos recursos se orientan a financiar el tercer componente del Plan Colombia, definido como la “Iniciativa Contra el Narcotráfico”, con una participación mínima en el componente “Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social”. Para 2001 el Presidente Bush tramitó un aporte para Colombia por US\$731 millones de dólares, que el Congreso redujo a US\$520 millones, el cual aún se encuentra pendiente de ratificación. De ser esto posible, el monto de los recursos del Plan Colombia ascendería a US\$2.571 millones.

Cabe anotar que la Policía Nacional, por intermedio de la Dirección Antinarcóticos, en los últimos cinco años (1997-2001), ha recibido apoyo de los Estados Unidos²⁸ para la erradicación de los cultivos ilícitos, por US\$26 millones (\$59.380 millones)²⁹. A partir de la fecha en que surge el Plan Colombia, se mantiene el apoyo económico de los Estados Unidos, pero se agrupa dentro del nuevo programa; para el caso de la Policía, se le asignaron US\$123 millones, entre los que se encuentran US\$4 millones para la política de erradicación de cultivos ilícitos.

Tabla 6

Deuda Externa Plan Colombia a julio de 2001 (En millones de dólares)				
Entidad y crédito	Valor	Desembolsos	Por utilizar	Programa para financiar
CAF-342	162,0	25,2	136,8	Vías para la Paz
Birf-7017-C0	100,0	1,0	99,0	Empleo en Acción
BID-1280 *	110,0	-	-	Empleo en Acción
BID-1280 *	74,7	-	-	Jóvenes en Acción
BID-1280 *	85,2	-	-	Familias en Acción
Birf-7050 *	150,0	-	-	Familias en Acción
CAF-II Parte*	200,0	-	-	Vías para la Paz
Total	881,9	26,2	235,8	

Fuente: Datos tomados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

* Estos créditos se encuentran aprobados, pero están pendientes de legalizar.

²⁸ Datos certificados por la Dirección Nacional Antinarcóticos, con fecha 17 de agosto de 2001.

²⁹ Cotización dólar a \$2.283,86, periódico El Tiempo, agosto 22 de 2001.

Tabla 7

Recursos Estados Unidos Ayuda para Colombia (En millones de dólares)		
Programa	Subtotal	Total
Lucha contra el Narcotráfico		642,3
Asistencia a la Policía Nacional	123,1	
Capacidad Aeromóvil Batallones	328,0	
Entrenamiento y Equipos de Batallones	43,3	
Radars	28,0	
Interdicción Fluvial y Terrestre	21,9	
Inteligencia	19,0	
Logística	4,4	
Infraestructura	20,2	
Interdicción Infraestructura Aérea	30,4	
Apoyo a Operaciones	19,5	
Derechos Humanos	2,5	218
Acción Social		
Desarrollo Alternativo	68,5	
Ayuda a Desplazados	37,5	
Derechos Humanos	51,0	
Reforma Judicial	13,0	
Fortalecimiento del Estado	45,0	
Proceso de Paz	3,0	
Total		860,3

Fuente: Datos tomados del Ministerio de Defensa Nacional

Componentes y Programas

Como se anotó anteriormente, el Plan Colombia está estructurado por cuatro componentes u objetivos estratégicos, para cuya realización se han propuesto diferentes programas, con sus respectivas metas y presupuestos específicos. A continuación, se hace un avance de lo que para la CGR es el estado actual del Plan, así como sus posibles implicaciones, tanto con respecto a sus propósitos originales como en aspectos no considerados por el mismo, pero de la mayor importancia para todo el país.

Primer componente: Solución política negociada del conflicto

La propuesta del Gobierno Nacional para el proceso de paz está orientada a la negociación con las guerrillas (como condición necesaria, pero no suficiente), y al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. Este último propósito busca llegar a la negociación con una posición fuerte, mejorar sus resultados operacionales y relegitimar la fuerza pública, y plantea a la guerrilla que su mejor alternativa posible es la negociación. El total de pie de fuerza se ha incrementado en un 43%, en el período 1998-2000.

El mecanismo de financiación y operación es el *Fondo de Programas Especiales para la Paz*, creado mediante la Ley 368 de 1997, como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuyo objeto es la financiación de programas de paz encaminados a fomentar la reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas que demuestren su voluntad mediante su desmovilización y la dejación de las armas.

Por medio del Decreto 2429 de 1997, reglamentario de la Ley citada, se señalan como funciones específicas:

- Diseñar, desarrollar, financiar y coordinar planes, programas y estrategias que generen condiciones para el logro y el mantenimiento de la paz.
- Administrar y ejecutar los recursos de los planes y programas de paz que se adelanten en desarrollo de las funciones asignadas a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Financiar los trámites legales necesarios para el otorgamiento de indultos, amnistías, beneficios y demás garantías jurídicas a los miembros de grupos alzados en armas que se encuentren en

proceso de paz con el Gobierno Nacional y demuestren su voluntad de incorporarse a la vida civil.

- Financiar y cofinanciar la realización de actividades que generen condiciones para entablar conversaciones, diálogos y firma de acuerdos con grupos alzados en armas que participen en el conflicto interno armado.
- Adelantar programas de difusión del Derecho Internacional Humanitario, de conformidad con las directrices que señale el Presidente de la República, y financiar el estudio y divulgación de las normas relacionadas con la materia.
- Financiar los estudios que permitan un seguimiento continuo a los hechos constitutivos de violencia y su evolución, y sirvan para crear alternativas de solución en la construcción de una política de paz.
- Fomentar la coordinación interinstitucional, la participación de las organizaciones no gubernamentales y de la comunidad en el afianzamiento de una cultura de convivencia, respeto a los derechos humanos y bienestar social.
- Dar impulso y apoyo económico a las iniciativas de la sociedad civil a nivel nacional y regional, encaminadas al logro y mantenimiento de la paz.

A continuación, se presentan los presupuestos de este Fondo, vinculados al Plan Colombia, para 2000 y 2001.

Cabe anotar que, en su mayoría, tales presupuestos se ejecutan por intermedio de fiducias, y según la norma que lo creó, el régimen de contratación sigue las reglas del derecho privado.

Evaluación preliminar

En la negociación o proceso de paz con las Farc, se han logrado significativos avances durante este gobierno. Entre ellos, cabe mencionar:

- El mantenimiento del diálogo, como una demostración de su importancia para el logro de la paz
- El planteamiento de una agenda de temas económicos, políticos y sociales, las relaciones internacionales, los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, entre otros.
- La mayor vinculación de la sociedad civil y de la comunidad en general al proceso
- La consolidación de la conciencia sobre la necesidad de una solución del conflicto, como fruto del diálogo y, finalmente,
- El acuerdo humanitario, que se tradujo en dejar libres a 325 miembros de la fuerza pública.

El proceso de paz con la guerrilla del ELN ha tenido fuertes altibajos, y en este momento se encuentra suspendido. Uno de los mayores tropiezos ha sido la oposición de organizaciones de la sociedad civil del sur de Bolívar, que se han manifestado en contra de una zona de encuentro en esa región.

Podría afirmarse que, en general, ha sido y sigue siendo altamente conveniente y necesario adelantar conversaciones, como insistentemente lo ha perseguido el Gobierno, aunque el proceso ha estado sometido a grandes altibajos y numerosas críticas, en especial por la conformación de la zona de distensión y la negociación en medio del conflicto, que han sido, es justo reconocerlo, medidas audaces en la búsqueda de una negociación pacífica.

Segundo y cuarto componentes: recuperación económica y social; fortalecimiento institucional y desarrollo social

El componente de Recuperación Económica y Social pretende mitigar la crisis económica por la que

Tabla No 8

Presupuestos Fondo de Programas Especiales para la Paz (En millones de pesos)

Concepto	Año 2000	Año 2001
Funcionamiento	8.124	9.478
Inversión	900	1.000
Total	9.024	10.478

Fuente: Fondo de Programas Especiales para la Paz

atraviesa actualmente el país. A su vez, el componente de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social busca la reconstrucción de la sociedad y la comunidad, mediante un avance en la institucionalización, que otorgue las garantías para la seguridad y el respeto por los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Los programas que corresponden a estos dos componentes son: Empleo en Acción, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Vías para la Paz, Obras para la Paz, Campo en Acción, Atención Humanitaria, Derechos Humanos, y Transparencia y Convivencia.

El mecanismo de financiación y operación es el Fondo de Inversión para la Paz-FIP³⁰, creado por la Ley 487 de 1998 y reglamentado por el Decreto 1813 de 2000. Con los acuerdos 02 y 03 del Consejo Directivo del Fondo, de fecha 11 de octubre de 2000, se define buena parte de su operatividad y funcionamiento. Es una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, que se administra como un sistema separado.

Dicho Fondo está sujeto a la inspección y vigilancia de una veeduría especial, constituida por cinco ciudadanos designados por el Presidente de la República; actualmente la componen: el Presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá (Dra. María Fernanda Campo Saavedra), el Rector de la Universidad Externado de Colombia (Dr. Fernando Hinestrosa Forero), el Presidente de la Conferencia Episcopal Latinoamericana-Celam (Monseñor Jorge Jiménez Carvajal), el Presidente del Consejo Gremial (Dr. Sabas Pretelt de la Vega), y el Presidente de la Confederación de las ONG (Dr. Bernardo Toro Arango), quienes determinan autónomamente su reglamento y procedimientos, para asegurar que la veeduría cumplirá las funciones que le son propias en virtud de la ley, sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General de la República y los demás órganos estatales de control, el control interno del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y los mecanismos de auditoría externa que establezca el Consejo Directivo.

Entidades involucradas

El Fondo ha realizado convenios y contratos con las siguientes entidades:

Organización de Estados Iberoamericanos-OEI, Secretaría Ejecutiva Convenio Andrés Bello-Secab, De-

³⁰ Información suministrada por el Departamento Administrativo de la Presidencia-Fondo de Inversión para la Paz.

partamento de Planeación Nacional, Sena, Banco Agrario, Grupo OP S.A., Rep Publicidad Ltda., Servibanco de Información Limitada, Fonade, Confederación Colombiana de ONG, Jorge Pino Ricci, Mabon Consultores Limitada, Alfatron Limitada, Incolmos, Yamaha S.A., Macro Pos Limitada, Automayor S.A., Ministerio de Transporte, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Findeter, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías, Red de Solidaridad Social, Ministerio de Educación Nacional, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Medio Ambiente, Corpoamazonia, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio del Interior, Universidad Nacional, Plan de las Naciones Unidas, Branch of Microsoft Colombia, Incora, Igac, Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito.

Fuentes de los recursos

Las apropiaciones del Fondo de Inversión para la Paz-FIP provienen de los siguientes recursos:

- Bonos de Paz, creados por la Ley 487 de 1998.
- Aportes del Presupuesto General de la Nación.
- Donaciones públicas o privadas, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
- Recursos del crédito que contrate el Gobierno Nacional.
- Aportes provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.

Total de los recursos

Los presupuestos vinculados al Fondo de Inversión para la Paz, que corresponden a las vigencias fiscales 2000 y 2001, se detallan a continuación.

Se aprecia una ejecución de los recursos del 85%, con relación al total de los recursos asignados.

El comportamiento de la ejecución del gasto en la vigencia de 2000, por componente, región y tipo de gasto se aprecia en la tabla 10:

Como se observa en la tabla, el Putumayo absorbe el 20% del total, mientras que los gastos a escala nacional alcanzaron el 80%. Para la Contraloría no resulta muy coherente que la participación del gasto se encuentre concentrada en el nivel nacional, cuando los puntos neurálgicos están claramente determinados en cinco departamentos: Putumayo, Guaviare, Norte de Santander, Caquetá y Bolívar.

Tabla 9

Presupuesto Fondo de Inversión para la Paz Vigencia 2000 (En millones de pesos)			
Componente	Apropiación Definitiva	Recursos Ejecutados*	Saldos de Apropiación
Fortalecimiento institucional y desarrollo social	54.000	53.989	1 1
Recuperación económica y social	50.854	35.357	15.497
Total	104.854	89.346	15.508

Fuente: Fondo de Inversión para la Paz.

* En los recursos ejecutados están incluidos los convenios con Findeter, Caminos Vecinales, Universidad Nacional y otros, para la iniciación de los programas Familias en Acción y Vías para la Paz, por \$34.373 millones.

En cambio, resulta plausible que sólo el 1% de los recursos se hayan destinado a gastos administrativos. No obstante, en las futuras revisiones de auditoría se deberá verificar que no se disfracen, bajo el rubro de “inversión”, gastos de otro orden, entre ellos de funcionamiento.

Con relación a 2001, la información financiera disponible a la fecha es la siguiente:

Según se muestra en la tabla anterior, el 72% corresponde a recursos financiados con deuda pública externa y el mayor presupuesto en programas corresponde a “Vías para la Paz”, con el 40%, del cual el 36% está relacionado con deuda externa. Le siguen

en importancia: Familias en Acción, Campo en Acción (proyectos productivos) y Empleo en Acción.

Descripción y evaluación de los programas

Los programas de orden socioeconómico que desarrolla el Fondo de Inversión para la Paz³¹ y la evaluación preliminar de la CGR, se pueden sintetizar en los siguientes términos:

Empleo en Acción

Consiste en generar empleo transitorio para mano de obra no calificada, a través de proyectos de infraestructura básica, ejecutados en localidades y barrios

Tabla 10

Ejecución presupuestal vigencia 2000 por tipo de gasto (En millones de pesos)			
Estrategia	Regionalización	Valor	Tipo de gasto
FIDS	Nacional	140	Técnico y Administrativo
FIDS	Nacional	60	Gastos Generales
FIDS	Putumayo	103	Gastos Generales
FIDS	Nacional	49.868	Inversión
FIDS	Putumayo	3.817	Inversión
RAS	Nacional	442	Gastos Personales
RAS	Nacional	170	Gastos Generales
RAS	Cundinamarca	59	Inversión
RAS	Nacional	20.314	Inversión
RAS	Putumayo	14.373	Inversión
Total		89.346	

Fuente: Fondo de Inversión para la Paz

FIDS: Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social

RAS: Recuperación Económica y Social

Tabla 11

**Presupuesto Fondo de Inversión para la Paz
Vigencia 2001
(En millones de pesos)**

Programas	Recurso nacional	Recurso extranjero	Total
Atención Humanitaria y Derechos Humanos	20.094	-	20.094
Transparencia y Convivencia	3.500	1.500	5.000
Apoyo Técnico y Administrativo	4.004	-	4.004
Divulgación y Comunicaciones	3.000	-	3.000
Empleo en Acción	19.000	67.261	86.261
Vías para la Paz	1.000	203.652	204.652
Familias en Acción	21.614	67.406	89.020
Jóvenes en Acción	-	33.632	33.632
Plan Especial Putumayo	35.000	-	35.000
Proyectos Productivos (Campo en Acción)	54.456	33.000	87.456
Auditoría CAF	146	-	146
Auditoría BID-Birf	-	295	295
Total	161.814	406.746	568.560

Fuente: Fondo de Inversión para la Paz

en situación de pobreza. Se hace mediante el aporte de recursos para financiar parcialmente dicha contratación y, en algunos casos, aportando un porcentaje para compra de materiales.

Los proyectos deben ser presentados ante Findeter y cubren los sectores de servicios públicos, vías, infraestructura, social, obras y vivienda. Se esperan los siguientes impactos:

- Mitigar la caída de ingresos en los sectores más vulnerables de la población.
- Prevenir las causas de violencia, para contribuir a la consecución de la paz.
- Generar empleo y demanda agregada.
- Mejorar los niveles de calidad de vida en el 20% más pobre de la población.

El programa se halla en la etapa de viabilización de los proyectos. Se tiene prevista, en los treinta y dos departamentos, una inversión de \$86.261 millones; los de mayor viabilidad iniciarán ejecución el 15 de julio de 2001.

Evaluación preliminar

Este programa financia actividades que viene atendiendo Findeter. Es decir, el programa no es nuevo en cuanto a la actividad, metodología en la presentación de los proyectos, cobertura y estructura de gastos para obras.

En el ámbito operacional, no hay claridad sobre los mecanismos que se aplicarán para realizar el seguimiento y la evaluación que garantice el cumplimiento de los objetivos. Esta situación puede contribuir a que se repitan deficiencias presentadas en la Red de Solidaridad, como girar recursos a las entidades ejecutoras sin garantizar la oportuna y efectiva atención a los beneficiarios.

Se tiene previsto generar 100.000 empleos por año durante las próximas tres vigencias. Si se tiene en cuenta que el desempleo total del país es de 2 millones de personas, de los cuales pertenecen 1.400.000 a los estratos 1 y 2, el efecto esperado del programa no es muy significativo, pues apenas alcanza a resolver menos del 10% del problema. Además, se trata de empleos transitorios, pues el costo por empleo, según presupuesto de 2001, sólo alcanzaría, en el mejor de los casos, a \$ 672.000 por persona / año, cifra muy modesta.

³¹ Las descripciones de los proyectos han sido tomados de los plegables de divulgación de los programas del Fondo de Inversión para la Paz.

Familias en Acción

Contempla la entrega de subsidios (apoyo monetario directo) a familias del nivel 1 del Sisben, por concepto de *nutrición*, por \$40.000 mensuales durante doce meses, a niños menores de siete años, para complementar su alimentación; y un subsidio *escolar* para niños que se encuentren estudiando, por valor de \$12.000 para cada estudiante de primaria y de \$24.000 por cada alumno de secundaria, de edad entre 7 y 18 años, durante 10 meses al año, durante tres vigencias. Se esperan los siguientes impactos:

- Reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria.
- Complementar el ingreso de las familias con niños menores de siete años en extrema pobreza, para incrementar el gasto familiar en alimentación.
- Aumentar la atención de la salud de los niños menores de siete años.
- Contribuir a la alimentación durante la etapa crítica de crecimiento y desarrollo de los niños.
- Mejorar las prácticas del cuidado de los niños en salud, nutrición, estimulación temprana y en la prevención de la violencia intrafamiliar.
- Contribuir al mejoramiento del estado de la salud infantil.
- Atraer a los niños en edad escolar que hayan desertado a regresar a la escuela y promover el aumento de los años de escolaridad.

En 2000, se realizaron pruebas piloto en los municipios de La Mesa, Cundinamarca y Purificación, Tolima. Los montos ejecutados fueron de \$16 millones y \$34 millones, respectivamente. Al 30 de abril de 2001, se entregaron subsidios a 22 municipios, por un monto de \$1.252 millones.

Evaluación Preliminar

El Programa Familias en Acción corresponde a una derivación de los programas que viene ejecutando el ICBF en lo que se refiere a los subsidios de nutrición, y un complemento al esfuerzo que realiza el sector educativo público en lo relacionado con los subsidios escolares, que busca mejorar los índices de permanencia y promoción escolares.

La prioridad en la selección de los municipios para la implantación de estos programas está en función de los indicadores de oferta en salud y educación,

estableciendo que a mayor infraestructura de oferta mayor probabilidad de ser seleccionado. Esto puede conducir a que los municipios con menores condiciones de desarrollo en los servicios de salud y educación tengan menos probabilidades de beneficiarse con el programa, lo cual llevaría a una falta de equidad en la asignación de los recursos.

En subsidios nutricionales y escolares, el número de familias beneficiarias por año puede ascender a 100.000, aproximadamente³². El total de familias del estrato 1 y 2 en el país se estima en 2.900.000. Luego aquí también el programa no es una solución adecuada a la problemática nutricional y de escolaridad, más aún si se tienen en cuenta los escasos recursos que recibe una familia como subsidio.

Jóvenes en Acción

Tiene como finalidad mejorar las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes desempleados de escasos recursos, a través de cursos de formación laboral en oficios semicalificados.

Beneficia a jóvenes desempleados entre 18 y 25 años, de los niveles 1 y 2 del Sisben. Se desarrolla en las ciudades de Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Medellín, Manizales, Bogotá y Cali, con sus respectivas áreas metropolitanas.

Tendrán una formación de tres meses en un oficio semicalificado, en una fase denominada lectiva, y posteriormente realizarán otra fase de tres meses de práctica en una empresa legalmente constituida.

Recibirán del Programa un apoyo de \$5.500 diarios para refrigerio y transporte, durante los seis meses de capacitación. Las mujeres que tengan hijos menores de siete años y se estén capacitando recibirán un aporte de \$7.700 diarios. El programa se ejecutará durante tres años consecutivos.

Se han cumplido las etapas de selección y aprobación de proyectos de capacitación y determinación de jóvenes opcionales para suplir cargos. Para la prueba piloto se seleccionó a Bogotá. Se tiene aprobado por el BID un crédito por US\$70 millones, de los cuales se proyecta ejecutar en 2001 \$33.632 millones.

Evaluación preliminar

El Programa no tiene una orientación clara sobre las necesidades actuales de mano de obra de la econo-

³² Sobre la base de una familia promedio de un niño en edad preescolar, un escolar de primaria y uno de secundaria, que recibiría al año \$ 840.000, es decir, \$70.000 al mes, una cuarta parte de un salario mínimo mensual.

mía. Parece más un incentivo a la oferta privada de instituciones educativas que recibirán, a través del FIP, el pago de los cursos ofrecidos para capacitar por períodos trimestrales, asegurando una demanda efectiva para sus programas. Para la industria, el Programa se traduce en la vinculación de mano de obra temporal, durante tres meses, cofinanciada por el Estado, sin que exista un vínculo laboral.

Es preocupante que no se haya tomado en cuenta la experiencia y capacidad del Sena y de otros institutos de reconocida experiencia en materia de formación tecnológica.

Beneficiará aproximadamente a 33.000 jóvenes por año, en las siete ciudades, con las características descritas. El total de jóvenes desempleados de los estratos 1 y 2 de estas ciudades se estima en 450.000; luego, la cobertura del programa tampoco es muy significativa, al ser menor del 10%. Además, el monto del subsidio sólo equivale a la mitad del salario mínimo legal mensual.

Vías para la paz

Este Programa tiene como objetivo ejecutar 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.

Se prevé que, a través de estos proyectos, se construirán aproximadamente 6.700 kilómetros de vías en 14 departamentos, y se generarán 399.000 jornales; es decir, 1.600 empleos por año. Igualmente, se espera que éstos tengan un impacto positivo en la calidad de vida de la población, en la generación de empleo temporal, en el fomento y desarrollo del sentido de pertenencia y en el fortalecimiento institucional del Estado.

Los proyectos se desarrollarán bajo los principios de integralidad, participación y sostenibilidad ambiental, económica y social, en los que intervendrán el Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías-Invias, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, los municipios y la comunidad.

El programa se hace operativo mediante los siguientes cinco proyectos:

Prioritarios de carreteras. Concebidos para el mejoramiento de carreteras en zonas geográficas con necesidades urgentes de fortalecer la presencia del Estado, en municipios afectados por los conflictos sociales y armados, y en zonas de riqueza agropecuaria.

Otros proyectos de carreteras. Dirigidos al mejoramiento de carreteras de la red primaria, secundaria y terciaria, que presenten problemas de transitabilidad y que sean la única ruta o medio de comunicación de zonas apartadas de los centros de consumo y ciudades capitales.

Mantenimiento de la red terciaria. Tienen como objetivo el mantenimiento y rehabilitación de caminos veredales en los municipios más pobres del país, mediante la utilización intensiva de mano de obra. Estos proyectos se desarrollarán a través de dos subprogramas: Cooperativas Asociativas de Trabajo y Generación de Empleo Temporal, este último denominado “Manos a la Obra-Alianza”.

Fluviales. Concertados con los entes territoriales, dirigidos a solucionar problemas de transporte en la red fluvial en zonas con elevados niveles de violencia, conflicto ambiental y con grandes áreas de cultivos ilícitos. No se trata de grandes proyectos de hidrovías; son, básicamente, para habilitar vías rurales intermodales, a través de pequeñas obras que no producen impacto ambiental en los ríos, ni en los demás sistemas localizados en las zonas de influencia.

Puentes. Comprende obras de rehabilitación y mantenimiento de la estructura de puentes. Factibles de financiar obras de infraestructura y superestructura, acceso para puentes de la red secundaria y terciaria, y que se localicen en una vía no urbana.

Evaluación preliminar

El programa Vías para la Paz puede ser uno de los que tenga mayor impacto económico y social, en lo relacionado con la generación de empleo temporal y mejoramiento de la calidad de vida de la población, siempre que la selección de los proyectos se haga con criterios técnicos y teniendo en cuenta que dichas obras sean una solución a las necesidades de transporte de las comunidades involucradas.

A marzo 31 del presente se han firmado convenios por \$472.947 millones, clasificados así: con el FNCV, para proyectos de carretera, por \$53.219 millones; con Invias, para proyectos de vías primarias, por \$375.211 millones; con el Ministerio de Transporte, para proyectos fluviales, por \$41.188 millones; y con la Universidad Nacional, también para proyectos fluviales, por \$3.330 millones³³.

Obras para la Paz

Incluye obras de infraestructura física, como acueductos, alcantarillados, aeropuertos, electrificación, escuelas, disposición de residuos sólidos, salud y vías.

Esta herramienta del Plan Colombia busca acompañar el proceso de paz que se está desarrollando en el país. El Programa se desarrolla en el Putumayo, en el sur de Bolívar, zona de distensión del Caguán y próximamente en el Catatumbo.

Evaluación preliminar

Al igual que el programa de vías, el éxito depende de la selección de los proyectos, teniendo en cuenta las necesidades básicas de la comunidad y su adecuada coordinación con una política estatal de infraestructura básica a nivel nacional.

El Campo en Acción

Consiste en el apoyo a proyectos productivos agropecuarios, acuícolas y de sostenibilidad ambiental, que sean formulados de manera integral y contribuyan al desarrollo social y económico de una región.

Participan los pequeños y medianos productores, siempre y cuando existan señales claras de su participación en la etapa de preinversión del proyecto (análisis, concertación, formulación) y de su participación activa en la ejecución y control de las diferentes acciones del proyecto.

Actualmente, se tienen identificados proyectos agroindustriales para las zonas del Magdalena Medio, sur de Bolívar, la zona del Catatumbo y el departamento del Cesar. La aprobación de los recursos se halla en estudio del cumplimiento de requisitos y de la financiación complementaria.

Evaluación preliminar

El desarrollo de los cultivos ilícitos en el país ha ocurrido en forma de desplazamiento de la producción agrícola tradicional; primero, colonizando áreas dedicadas a la producción de cultivos tradicionales y la expansión de la misma frontera agrícola y, además, absorbiendo los recursos e insumos disponibles para la generación de alimentos y materias primas agroindustriales.

Como respuesta a esta situación, se han implementado algunas estrategias, dirigidas especialmente a

la interdicción y a la inserción de los productores en la economía legal, mediante la generación de oportunidades de producción alternativa. Entre estos programas se destacan el Plante, como iniciativa de sustitución de cultivos ilícitos, y el componente Campo en Acción del Plan Colombia.

Sin embargo, es inquietante observar que los proyectos productivos no tienen como destino claro las regiones productoras de cultivos ilícitos, sino que se dirigen básicamente a aumentar áreas de siembra de cultivos de tardío rendimiento en zonas donde ya existen (por ejemplo, el cultivo de palma de aceite en el Cesar y Tumaco).

Los principales proyectos se refieren al cultivo de palma africana, con 10.200 hectáreas, para beneficiar a 1.160 familias, y al cultivo de cacao, en 5.270 hectáreas, para beneficiar a 2.600 familias. Aquí es necesario poner de presente que en Colombia existen 145.000 hectáreas de palma africana y 35.000 de cacao, de suerte que la cobertura es modesta, máxime si se tiene en cuenta que más de 100.000 familias están comprometidas en cultivos ilícitos³⁴.

Atención Humanitaria

El Programa busca responder a las necesidades de las poblaciones desplazadas como consecuencia del conflicto armado y a las poblaciones vulnerables afectadas por el mismo. Ofrece asistencia integral a las víctimas del conflicto, atención a la población que incluye los proyectos para mejorar la atención humanitaria y la capacidad local de respuesta a la emergencia; igualmente, proyectos para la prevención, retorno, reubicación y restablecimiento de la población desplazada en zonas específicas del país.

También se prevé la atención a poblaciones vulnerables y la eliminación de minas antipersonales, proyectos de prevención y atención integral a víctimas de la violencia, que beneficia a niños entre uno y siete años, jóvenes entre siete y 18 años, madres gestantes y lactantes, mujeres cabeza de hogar y personas mayores de 65 años.

Evaluación preliminar

El desplazamiento forzoso es el fenómeno que más incide en la configuración de la situación de crisis humanitaria, que coloca a Colombia en la mira de la preocupación de la comunidad internacional.

³³ Ministerio de Transporte, Auditoría de los recursos administrados por el FIP, Programa "Transporte vías para la Paz", marzo 31 de 2001.

³⁴ Si se estima que el 20% del área cultivada en coca corresponde a explotaciones campesinas de tres hectáreas como máximo.

La degradación del conflicto armado no exime al Estado del cumplimiento del deber de garantizar la protección de los derechos humanos y, en particular, del cumplimiento de las obligaciones por parte del mismo para impedir los desplazamientos de poblaciones y garantizar su retorno o reubicación en condiciones de dignidad, voluntariedad, seguridad y sostenibilidad.

Paralelamente a la disparidad de cifras presentadas sobre la población desplazada, el sistema de registro e información no es lo suficientemente ágil para facilitar que dicha población pueda acceder rápidamente a los servicios que el Estado tiene la obligación de prestarles. En el mejor de los casos, con el presupuesto previsto para 2001 se podrán atender no más de 40.000 a 50.000 desplazados, o sea un 2%-3 % del total, estimado en 1,5 millones de personas³⁵.

Aunque la Ley 387 de 1997 establece la creación del observatorio sobre desplazamiento, a la fecha aún no ha sido implementado, dificultándose aún más la completa evaluación del fenómeno y, por ende, la formulación de una política pública más acorde con las necesidades reales de la población afectada.

Por otra parte, el documento Conpes 3115 del 25 de mayo de 2001 reconoce que el plan de acción no ha logrado los resultados esperados, ya que efectivamente se ha presentado descoordinación entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Aunque se ha mejorado la respuesta de emergencia en asistencia humanitaria, aún no se ha logrado una

solución a largo plazo, que pueda llevarse a efecto en el intermedio del retorno o reubicación con proyectos de sostenibilidad socioeconómica para la población afectada.

Derechos Humanos

Busca la formación de una cultura y vigencia real de la aplicación de los derechos humanos y el esclarecimiento de las violaciones de los mismos, proteger a la población civil y desarrollar su capacidad para evitar involucrarse en el conflicto armado.

Con respecto a los derechos humanos, se contemplan tres líneas de acción: protección, respeto y garantía de los derechos humanos; acuerdos humanitarios en el marco del derecho internacional humanitario; promoción, divulgación y formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Se trata de proporcionar el conocimiento de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, formando promotores de derechos humanos y facilitar su acceso al mayor número de personas, por medios masivos, grupales o individuales, para fomentar su comprensión e interiorización por todos los colombianos, mediante la conformación de una red de promotores de derechos humanos en el ámbito nacional y la promoción y divulgación del derecho internacional humanitario en zonas de conflicto armado.

En la atención a la población vulnerable, se tiene como proyecto bandera la protección y prevención a mujeres, niños y prevención en el consumo de drogas. Apenas el 6,3 % de los recursos asignados a esta línea atiende a las víctimas de la violencia (atención minas antipersonales).

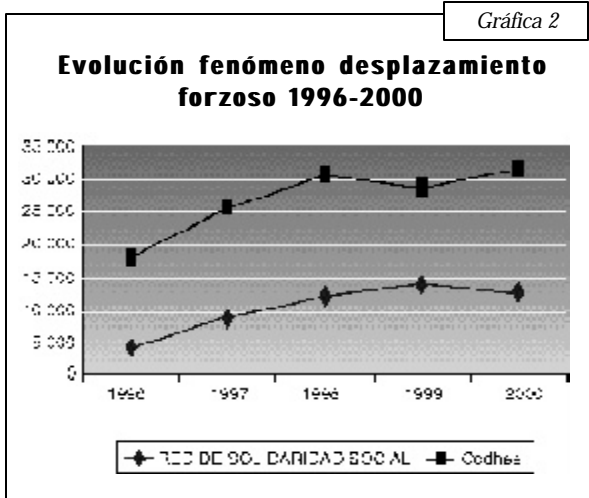
Para la difusión y promoción de los derechos, que corresponde al componente pedagógico para lograr una cultura de los derechos humanos en Colombia, se asigna 7%, aplicándose la mayor parte de ellos a mecanismos de evaluación y medición de los mismos y para sugerir que las acciones de la fuerza pública contribuyan a su aplicación.

Para financiar este Programa se cuenta con un presupuesto de \$6.000 millones para el 2001.

Evaluación preliminar

La orientación en cuanto a Derechos Humanos y Atención Humanitaria revela el carácter reactivo y de corto plazo de las políticas sociales del Plan Colombia. La participación de los programas asistenciales y de emergencia a la población desplazada

Gráfica 2



CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

³⁵ Sobre la base de un gasto de \$300.000 por persona en el año.

absorbe la mayor parte de los recursos de la estrategia (70%), mientras que la promoción, difusión y prevención de los derechos humanos cuenta con el 7%, y la atención a la población vulnerable con el 22% de los recursos. Además, como en el resto de los proyectos, la cobertura es muy modesta. En efecto, de los \$ 20 mil millones previstos para este año, el 70% están destinados a la población desplazada, vale decir, \$ 14.065 millones. Si se estima un apoyo temporal de seis meses a cada familia con un salario mínimo mensual, se podrían atender alrededor de 8.000 familias, o sea un 2%-3% del total, o sea, una cobertura realmente modesta.

Sobre la atención de la población vulnerable se podría hacer una consideración similar.

Transparencia y Convivencia

Este Programa pretende garantizar la democracia y la transparencia en la asignación y uso de los recursos públicos, con el fin de generar condiciones de paz y convivencia y legalizar la propiedad de la tierra en las regiones de mayor debilidad institucional y presencia de cultivos ilícitos y conflicto armado.

Tiene tres líneas de acción: buena gestión gubernativa; prevención de la violencia y el delito; titulación y legalización de tierras.

Evaluación preliminar

Se orienta a fortalecer especialmente a los municipios de las zonas de mayor conflicto en el manejo de las finanzas públicas y a la optimización de los recursos. Es un esfuerzo que se le debe reconocer al Gobierno Nacional, pero es necesario poner de presente que el problema es más de fondo, por la crítica y crónica situación deficitaria de los municipios y sus altos índices de endeudamiento.

Factores como la ausencia de una legislación coherente sobre las relaciones entre la Nación y los Territorios, y la evidente demora en establecer límites al endeudamiento territorial, ayudaron a la crisis financiera de las entidades territoriales. La solución ha sido lenta y llena de tantas intervenciones desde el nivel central, que bien puede decirse que hoy el manejo territorial es poco autónomo y las decisiones son tomadas, en gran parte, por el nivel central.

El presupuesto previsto en 2001 es apenas de \$ 5.000 millones, lo que hace bastante retórico al proyecto.

Plan Putumayo

Este programa surge por las circunstancias especiales que sufre el departamento del Putumayo, como son el alto índice de homicidios y el incremento del cultivo de coca, que representa el 50% (56.000 hectáreas) del total cultivado en el país; además, alberga el 70% del bosque tropical y el 18% de los parques naturales.

La política del gobierno nacional plantea programas e inversiones en desarrollo alternativo (pactos), atención a la población vulnerable y desplazados, infraestructura y seguridad para acciones sociales.

En cuanto a las inversiones en 2000, se ejecutaron en vías, electrificación, acueductos y alcantarillados, salud y educación, por valor de US\$12 millones. Para 2001 hay previstos programas de inversión por US\$ 9 millones.

Cabe destacar que el Gobierno, mediante el programa de pactos, se ha comprometido a vincular a las autoridades locales, conformando equipos para atender a la comunidad y establecer las condiciones de verificación, desarrollo al sistema productivo de corto, mediano y largo plazo. Por otro lado, la comunidad se compromete a firmar un compromiso de erradicación manual en un plazo de doce meses, y a facilitar al Estado la verificación para respaldar las acciones institucionales.

A julio de 2001, se han vinculado a los pactos 33.000 familias en 10 municipios del departamento, que pretenden erradicar aproximadamente 18.000 hectáreas de coca.

Tercer componente: Iniciativa contra el narcotráfico

Busca erradicar la producción y el comercio de la cocaína, mediante tres estrategias:

- La erradicación forzosa de los cultivos ilícitos, especialmente los de carácter comercial, mediante el uso de herbicidas, como el glifosato, o de forma manual. Esta es la principal estrategia del componente, como se verá mas adelante, y propone que la dinámica de fumigación sea superior a la de siembra, como meta para controlar y disminuir la producción.
- La interdicción terrestre, marítima, fluvial y aérea, en la que participa la fuerza pública en la incautación de agroquímicos, precursores e insumos necesarios para la producción y procesamien-

to del alcaloide y de base de coca y coca pura, para evitar su comercialización y consumo.

Para las dos estrategias anteriores, el Plan Colombia dispone en la actualidad de US\$642 millones, correspondientes a la ayuda norteamericana. A ello se agregan los gastos generales financiados por el Gobierno, particularmente a través de la policía nacional.

- La erradicación voluntaria y su sustitución por cultivos legales, según la cual se pacta con los campesinos involucrados su eliminación en forma manual en un término máximo de 12 meses. El programa Plante, al cual nos referimos más adelante, es el principal responsable de esta estrategia.

La erradicación forzosa

En este apartado, con la información disponible, se examinan, en forma preliminar, los siguientes aspectos:

- Efectividad
- Gasto para el Estado
- Sostenibilidad ambiental

Efectividad

Es evidente que, a pesar de las fumigaciones, el área cultivada (y también la producción de cocaína) ha aumentado de manera sustancial en los últimos años. Dicho de otra manera, el total de hectáreas fumigadas ha sido menor a la superficie cultivada cada año,

que no sólo ha restituido un área equivalente a la destruida, sino que se ha incrementado, tal como se aprecia en la tabla 12.

De manera que si bien el monto del área erradicada ha sido significativo, especialmente a partir de 1995, no alcanza a compensar la dinámica ascendente de la siembra.

La explicación de este fenómeno no sólo debe tomar en cuenta las limitaciones de las autoridades para hacer un esfuerzo mayor, sino, fundamentalmente, que las siembras han estado impulsadas por factores muy poderosos, como los siguientes:

El alto margen de rentabilidad de este negocio ilícito, que permite absorber cuantiosas pérdidas.

Se calcula que la diferencia entre el costo de producción y comercialización y el precio de venta al por mayor, incluidos los eventuales costos de incautación, erradicación y transporte, arroja un excedente no inferior a US\$61.000 por hectárea, del cual ingresa al país no menos de US\$30.000. Si tenemos en cuenta que el costo por hectárea puede ser máximo de US\$5.000, los narcotraficantes podrían absorber la pérdida de un número de hectáreas equivalente, por lo menos, a la mitad del excedente obtenido, vale decir, seis veces.

La presión ejercida por el desplazamiento de los cultivos de Perú y Bolivia.

Que se expresa tanto por una más exitosa campaña de erradicación en esos países³⁶ como por el atracti-

Tabla 12

Hectáreas erradicadas vs. Aumento de áreas cultivadas		
Año	Hectáreas erradicadas	Aumento del área cultivada sobre el año anterior**
1993	846	2.600
1994	4.904	5.300
1995	25.402	5.900
1996	23.025	16.300
1997	44.123	12.300
1998	69.155	1.300
1999	44.195	25.300
2000	28.514	14.697
2001	60.000 *	41.803

* A mediados de 2001, según declaraciones del director de la Policía Antinarcóticos, General Gustavo Socha.

** A esta cifra debe agregarse el total de hectáreas erradicadas que fueron restituidas.

vo de los costos más bajos de la pasta de coca a partir de producción local en Colombia. Comparando dos años extremos, 1992 y 2000, Bolivia redujo 30.900 hectáreas y Perú 95.100 hectáreas, mientras que Colombia aumentó 81.000. Es claro que buena parte de esta expansión obedeció a la sustitución de la producción en los otros dos países.

La respuesta de los precios internacional e interno.

Esta estrategia está basada en la elemental regla económica de que si se produce una baja en la oferta habrá un aumento de precios y, por consiguiente, una reducción de la demanda.

Probablemente, este efecto se debe producir cuando la reducción de la oferta alcance mayores magnitudes, pues hasta el presente el precio internacional ha bajado y se ha estabilizado, mientras que la oferta ha aumentado, lo cual contradice la regla aducida. Mas aún, a partir del año 95 el precio bajó y se estabilizó, mientras que la extensión de los cultivos ha aumentado de manera vertiginosa. Las razones han sido esbozadas en párrafos anteriores.

Al contrario, el precio interno ha guardado correspondencia con la evolución del área cultivada, vale decir, un aumento del precio impulsa un aumento del área cultivada. Este fenómeno es perfectamente explicable por la reacción de los narcotraficantes, para absorber las pérdidas de hectáreas cultivadas y compensar el mayor riesgo, pagando un mejor precio.

En estas circunstancias, la perspectiva de éxito en el inmediato futuro –medido por la reducción efectiva de la oferta– depende de dos factores: la disponibilidad de recursos y el comportamiento del mercado.

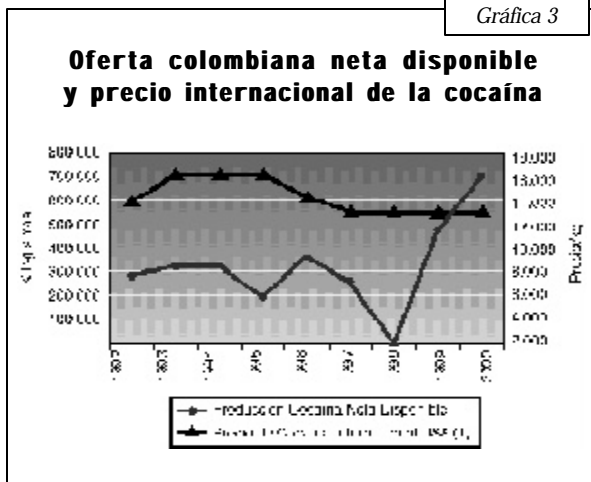
Los US\$642 millones de la ayuda norteamericana para la lucha contra el narcotráfico incluyen US\$123 millones para la policía nacional. Si tenemos en cuenta que el costo por hectárea de las labores de fumigación es de US\$500, puede decirse que existen los recursos para una labor amplia de fumigación.

En cuanto a la reacción del mercado, al no existir una nueva presión por el desplazamiento de otros países, todo dependerá del cambio en el precio. De lograrse una reducción significativa de la oferta, es probable que el precio internacional suba. El interrogante es si los consumidores están dispuestos a pagar este nuevo precio o se retiran del mercado. En la primera opción, se entraría en un círculo vicioso. Más erradicación, mejores precios, mayores posibilidades de cultivos. La otra opción sería la ideal, pero es la menos probable.

Gasto para el Estado

Existen criterios dispares sobre el costo directo para el Estado de la lucha antinarcóticos³⁷. Para la Dirección Nacional de Estupefacientes, este costo fue de aproximadamente \$486 mil millones en 1999. Sin embargo, otros analistas, como Luis Jorge Garay, mencionan cifras muy superiores. Para éste, el costo de la lucha contra la violencia, la delincuencia y el narcotráfico, puede ascender a mas del 3,5% del PIB, es decir, cerca de US\$2.500 millones, y la revista Semana, afirmando que se trata de cálculos oficia-

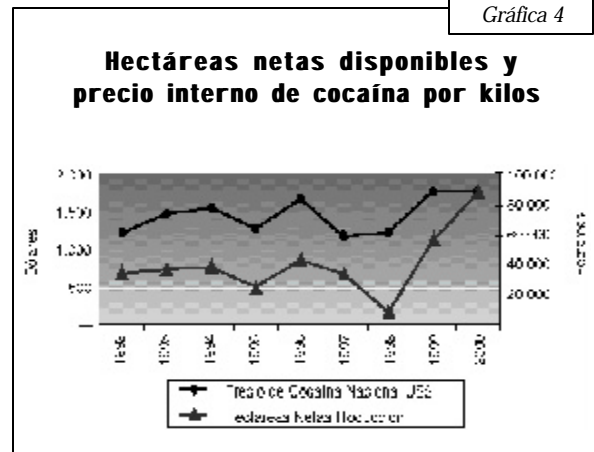
Gráfica 3



Debe aclararse que la “producción cocaína neta disponible” es el resultado de restar a la producción bruta el monto de las incautaciones. A su vez, el “precio de cocaína internacional” corresponde al precio al por mayor promedio en Miami, reportado por DNE-Interpol.

³⁶ Aunque no existe consenso sobre el particular.

Gráfica 4



Las “hectáreas netas de producción” corresponden a sembradas menos fumigadas.

les, habla de un costo de US\$4.000 millones al año. En la CGR presentaremos, para el próximo informe, un nuevo estimativo que permita reducir las disparidades.

De todas maneras, presentamos, a título informativo, la última información disponible con el detalle del estimativo de la DNE para el período 1995-1999, según el cual el mayor gasto se encuentra localizado en la reducción de la oferta de la droga, por \$1,3 billones, que representa el 59% del total del gasto, que asciende a \$2,3 billones, aproximadamente.

Sostenibilidad ambiental

Un aspecto preocupante de esta estrategia es su impacto ambiental. Aunque existen muchas disparidades de criterio sobre el efecto real de las fumigaciones con glifosato, por lo menos en materia ambiental existe, legalmente consagrado, el principio de precaución, según el cual ante la carencia de certeza sobre los impactos ambientales de una determinada acción, lo más aconsejable es abstenerse de ejecutarla, hasta tanto no se cuente con la información pertinente. Este principio se fundamenta en un hecho cierto: la mayoría de los daños ambientales son de carácter irreversible (y también, imprevisibles).

En el caso en cuestión, no se ha llegado a esta medida precautelativa extrema, pero tampoco a la más elemental de contar con un adecuado plan de manejo ambiental, que minimice los impactos más evidentes. La CGR ha reclamado dar este paso y constituir una veeduría internacional para su supervisión.

Como resultado de una auditoría especial adelantada por la CGR a la política de erradicación de cultivos ilícitos, se pudieron comprobar los siguientes hechos:

- La DNE, entidad responsable de esta actividad, no ha dado cumplimiento a la norma legal que la obliga a disponer de un plan de manejo ambiental; trasgresión legal que ha sido recurrente durante los últimos años.
- El Ministerio del Medio Ambiente, mediante Resolución 0341 del 4 de mayo de 2001, no aceptó el Plan de Manejo Ambiental propuesto por la DNE y estableció un amplio catálogo de medidas preventivas que debía adoptar esta entidad en un plazo no superior a seis meses.

La mayoría de las obligaciones impuestas se cumplen a partir de noviembre de este año. Cabe entonces preguntar, por los antecedentes del comportamiento de la DNE: ¿Cuál será la conducta del Ministerio si la DNE no cumple con estos requisitos? ¿Se puede esperar que, por la gravedad de esta eventual falta, se suspendan las fumigaciones, como lo manda el principio de precaución?

Por último, valga anotar que la CGR ha sugerido la conveniencia de establecer una veeduría internacional que contribuya, con una óptica independiente y profesional, a la evaluación técnica y ambiental de las actividades de erradicación forzosa.

Por otra parte, podría aducirse que los daños que están causando los cultivos ilícitos y el procesamien-

Tabla 13

Gasto del Estado colombiano en la lucha contra las drogas (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	128.318,3	150.281	112.030	613.661
IV. Reducción de la demanda de drogas	14.311	22.338	24.535	29.548	31.169	121.901
V. Gestión Ambiental	1.011	5.293	4.579	4.846	4.023	19.752
VI. Política Internacional	153	169	598	176	347	1.442
Total	422.483	488.160	553.848	489.104	386.588	2.340.182

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes DNE, julio 2001

³⁷ Es claro que nos referimos al gasto que hace el Estado en la lucha contra el narcotráfico, y no al costo estatal general o al social, que

implica la violencia y la corrupción en todas sus formas, y que se sustenta, en buena parte, o tiene su origen en el comercio ilícito de drogas.

to de la coca son muy graves y que, en estas circunstancias, la aspersión del glifosato es un mal menor. Esta argumentación no tiene validez, porque, desde el punto de vista técnico, puede haber alteraciones significativas en los ecosistemas, lo cual no está probado ni negado, y, desde el punto de vista ético, el Estado no puede combatir un mal con otro mal, violando la ley.

La interdicción

Sin duda alguna, este campo de acción ha venido registrando éxitos significativos en los últimos años. Un indicador de ello es el monto de las incautaciones de cocaína, precursores y de bienes vinculados al narcotráfico, tal como se aprecia en la tabla 14. Sin embargo, a pesar de la proporción que representa la cocaína incautada con respecto a la producción, no parece que se hayan menguado de manera significativa los grandes excedentes del negocio.

Existe preocupación en la CGR sobre los impactos ambientales de las prácticas de destrucción e incineración *in situ*, que las instituciones de defensa y control del Estado han realizado en los últimos años (y continúan realizando), con cerca de 11.500 toneladas de sólidos y 11,1 millones de galones de insumos líquidos para el procesamiento de la coca, además de la destrucción de numerosos laboratorios, especialmente en la selva amazónica, al igual que los envases plásticos y canecas metálicas utilizadas, que son dejadas a la intemperie, convirtiéndose en desechos peligrosos. A ello se agrega el inadecuado almacenamiento de las sustancias peligrosas incautadas.

Sobre la incautación de bienes, se debe anotar que, en el proceso, intervienen diversas autoridades como la Fiscalía General de la Nación, la Policía, juzgados y otras entidades legalmente facultadas. Estas entidades no tienen criterios claros para su manejo, por lo cual se ha congestionado inútilmente la administración con los trámites y procesos de bienes insignificantes.

La Subdirección de Bienes de la DNE, encargada de administrar 32.500 bienes, no cuenta con profesionales especializados para el manejo que requieren los diferentes tipos de bienes incautados. Las limitaciones administrativas se reflejan en desconocimiento, falta de control, cuidado y debido seguimiento a la explotación económica de dichos bienes.

De acuerdo con el informe de auditoría realizado por la Contraloría General de la República para las vigencias fiscales de 1999 y 2000, la DNE no ha logrado el adecuado manejo de los bienes que las entidades incautadoras han puesto a su disposición³⁸. Esta situación deja al Estado expuesto a un ilimitado número de demandas, que pueden afectar los recursos públicos en cuantiosas pero impredecibles sumas de dinero.

La DNE no tiene certeza sobre las características, naturaleza, estado y cantidad de bienes incautados puestos a su disposición, por deficiencias de información en las actas remitidas por las unidades incautadoras, entre otras razones. Las cifras presentadas en cuanto al número de bienes tampoco ofrecen credibilidad, porque la entidad maneja diferentes cantidades en sus informes. El presentado por la

Tabla 14

Importancia de la incautación de cocaína		
Año	Cocaína incautada (Kilos)	% sobre la producción total
1992	31.184	n.s.
1993	21.757	n.s.
1994	27.501	10,9
1995	27.995	49,9
1996	26.578	34,3
1997	45.948	55,5
1998	78.077	88,4
1999	47.003	42,7
2000	89.856	24,1

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes

³⁸ CGR-CDSJS, Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Dirección Nacional de Estupefacientes años 1999-2000, página 14.

Oficina de Control Interno registra 2.200 bienes rurales, mientras en el listado de la Oficina de Sistemas e Informática transcribe 1.592 bienes, para una diferencia de 608 bienes, que representa el 28%.

En cuanto a la designación de la persona encargada de la custodia del bien o del depositario provisional (figura equivalente al secuestre judicial, por tener las mismas facultades, es decir, aquellas que lo habilitan para explotar económicamente el bien) asignado por la autoridad incautadora, en muchas ocasiones no es idónea para administrarlos. En los expedientes analizados existen depositarios ejerciendo la función sin haber cumplido los requisitos establecidos en la Resolución 578 de 1998.

La entidad no tiene una descripción pormenorizada de los predios incautados. La totalidad de los bienes no han sido inspeccionados físicamente, omisión que genera desconocimiento e incertidumbre. Los bienes inmuebles, que constituyen el 25% de los bienes administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, no están valorizados.

Igualmente, no se tiene un control estricto de los arrendamientos de estos bienes. Las diversas cifras reportadas por la Oficina de Bienes sobre el mismo concepto, demuestran que no se aplican controles internos que aseguren el manejo de los recursos, cuestión que afecta la evaluación de la gestión de la entidad.

El manejo de las sociedades incautadas es también precario. Ellas sumaban 158 hasta el año 1999, de las cuales 106, es decir, el 67%, no tenían asignado depositario provisional, lo que evidencia falta de gestión para garantizar la adecuada administración de los bienes; el 79% no reporta registro mercantil, sólo el 6% reporta información financiera y estadística.

Se ha verificado, además, que de 254 aeronaves incautadas, hay 40 sin destinación; de 270 motonaves, hay 106 en igual situación; de 2.500 vehículos, hay 1.139 sin destinar. Durante la vigencia de 2000, la Subdirección de Bienes recibió 32 actas de incautación y sólo destinó ocho de las aeronaves, permaneciendo inmóviles 24 de ellas, con el consecuente deterioro y pérdida de recursos.

Sólo hasta mediados de 1999, la DNE comenzó el proceso de depuración sobre dineros que, estando incautados y a su disposición durante años anteriores, no habían ingresado a la entidad. Se comprobó que \$3.600 millones y US\$1.308.732, no habían ingresado, causa de que la entidad dejara de recibir un capital no cuantificado, por concepto de rendimientos financieros de estos dineros.

En síntesis, a pesar de que el Gobierno estableció como política de Estado la extinción de dominio sobre bienes adquiridos mediante actividades ilícitas, y delegó su administración en la Dirección Nacional de Estupefacientes, no le asignó los recursos financieros, técnicos y humanos requeridos para su manejo. El desconocimiento, la falta de control y de un adecuado seguimiento de los bienes incautados generan un enorme riesgo al erario por parte de los dueños originales de los bienes incautados, que puede superar los \$172.000 millones, según estimativos de la CGR.

La erradicación voluntaria

El Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, Plante, es la principal herramienta para desarrollar este Programa.

Debe aclararse que éste no es un nuevo instrumento creado en el marco del Plan Colombia, sino la asimilación de un programa que ha venido desarrollando la estrategia de la sustitución voluntaria de cultivos, desde su creación mediante el Decreto 472 de marzo de 1996. Se trata de un Fondo Cuenta adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El Plante busca la consolidación de los procesos de desarrollo rural competitivos y sostenibles, la integración de las zonas de economía campesina afectadas por los cultivos ilícitos y la desvinculación de los campesinos, colonos e indígenas de los cultivos ilícitos.

Se busca el fortalecimiento de la base social, a través de mecanismos como las UAF, Unidades Agrícolas Familiares³⁹, que aseguran la subsistencia de la familia con la adjudicación de un predio acorde con su tamaño, el acceso a créditos agrícolas blandos y la creación de zonas de reservas campesinas de paz. Se dirige especialmente a colonos e indígenas vinculados o afectados por la presencia de los cultivos ilícitos de subsistencia (menos de tres hectáreas de coca y 0,25 hectáreas de amapola).

Entidades involucradas

Este Fondo-Cuenta desarrolla sus funciones en Bogotá y en los departamentos de Bolívar, Caquetá, Cauca, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Norte de Santander, Nariño, Putumayo y Tolima; alcanza una cobertura de 96 municipios, bajo el principio de la descentralización. El sistema está orientado a que el

³⁹ Definidas por la Ley 160 de 1996.

nivel central esté constituido como apoyo a los grupos regionales.

Además, se relaciona con la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, Fondo DRI, Findeter, el Banco Agrario, el Incora, el Ministerio de Agricultura, la Red de Solidaridad y Fonade, entre otras; con organismos multilaterales, como el BID, la AID, la UNDCP, PNUD, gobiernos, entidades y organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general.

Por disposición legal, los recursos del Fondo Plante están constituidos por:

- Aportes del Presupuesto General de la Nación.
- Donaciones.
- Recursos del crédito que contrate la Nación.
- Aportes en dinero provenientes de cooperación internacional.

El Plante ha contado, durante los últimos cuatro años, con recursos del presupuesto nacional, que se aprecian en la siguiente tabla:

El Plante, en los últimos cuatro años, ha sufrido una reducción presupuestal del 58%, si se tiene en cuenta el presupuesto asignado para 1998 (\$40.306 millones) y el de 2001 (\$16.989 millones). Esta disminución se traduce en menores inversiones en los programas desarrollados.

Los recursos asignados para 2001 fueron \$16.939 millones, de los cuales \$1.939 millones se registraron en el presupuesto de funcionamiento y \$15.000 millones en el de inversión.

Por otra parte, la siguiente tabla ilustra el comportamiento del crédito externo obtenido con el Banco Interamericano de Desarrollo. Cabe anotar que no fue tenido en cuenta para la cuantificación de los recursos del Plan Colombia, dado que fue contratado antes de su iniciación.

Como se observa en la tabla 16, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó un crédito de US\$90 millones, con una duración inicial de cuatro años, equivalentes al 60% del costo del proyecto, y la Nación, con una financiación interna, aporta US\$60 millones, equivalentes al 40%, para un total de US\$150 millones.

A diciembre 31 de 2000, se han ejecutado sólo US\$34 millones, que corresponden: US\$22 millones al crédito y US\$12 millones de aporte local.

Hay que anotar que el gobierno colombiano solicitó una prórroga al BID de tres años y la reducción de US\$40 millones. El 12 de diciembre de 2000, el BID informó la aprobación de la prórroga del plazo solicitado para el último desembolso hasta el 16 de marzo de 2003, y, a su vez, la aceptación de la renuncia presentada de no utilizar US \$40 millones a partir de 11 de diciembre de 2000; es decir, que la contrapartida nacional se mantiene en US\$60 millones y los recursos externos pasan a US\$50 millones, para un total de US\$110 millones.

Ante esta situación, se reduce la ejecución del programa en 26% y los recursos del crédito en 44%, afectando directamente el desarrollo del plan en sus diferentes componentes y, por ende, a la comunidad beneficiaria de los proyectos.

El Plante también ha contado con la cooperación de organismos internacionales y países amigos que

Tabla 15

**Recursos asignados Programa Plante
(En millones de pesos)**

Presupuesto	1998	1999	2000	2001*	Total
Apropiado	40.306	20.776	17.530	16.989	95.601
Ejecutado	40.060	14.318	15.575	9.708**	79.661
% Ejecutado	99%	69%	89%	57%	83%

Fuente: Datos tomados del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

* No incluye el cupo fiscal del Fondo de Inversiones para la Paz, por \$21.000 millones, para 2001.

** Datos de ejecución a julio de 2001.

Tabla 16

Comportamiento Crédito BID 984/OC- CO (En millones de dólares)					
	Valor Inicial Crédito	Contrapartida	Total Inicial	Recorte Crédito	Valor Final
Valor	90	60	150	40	110
Ejecución*	22	12	-	-	34
Porcentaje	-	-	-	-	31%

Fuente: Datos tomados del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

* Ejecución al 31 de diciembre de 2000

han participado con ayudas económicas, ciertamente modestas, con excepción de la USAID, tendientes a coadyuvar al desarrollo alternativo.

De los US\$112 millones, en la actualidad existen US\$87,5 millones pendientes de llegar del operador americano AID, para iniciar la ejecución.

Programas desarrollados

A continuación se hace una síntesis del contenido de los principales programas que constituyen el Plante:

Fortalecimiento Institucional y Comunitario. Acciones orientadas al fortalecimiento institucional de las administraciones municipales, del sistema educativo local y de la salud pública, y se adelantan acciones de comunicación social y de periodismo.

Tecnología y Producción. Acciones de apoyo a la implementación de proyectos de desarrollo económico regional, comercialización, investigación tecnológica y preinversión de factibilidades económicas o tecnológicas de estos proyectos.

Conservación de Áreas Frágiles y de Importancia Ambiental. Acciones orientadas a la conservación de bienes y servicios ambientales.

Apoyo a Pueblos Indígenas. Se trata de fortalecer y respetar la jurisdicción indígena, asegurar procesos de autonomía y consolidar la territorialidad indígena, respetando la diversidad étnica y cultural; así como sistemas económicos y productivos tradicionales articulados a procesos de modernización.

Infraestructura para el Desarrollo Rural. Agrupa los programas de vivienda rural e infraestructura vial y de servicios.

Pactos Sociales de Erradicación Voluntaria y Desarrollo Alternativo. Están orientados a formalizar la decisión voluntaria de la población objetivo del Programa. Los pactos sociales son acuerdos explícitos y colectivos, suscritos entre el Gobierno y las comunidades para erradicar voluntariamente los cultivos ilícitos de subsistencia y llevar a cabo proyectos socioeconómicos, con el apoyo técnico y financiero del Gobierno.

Tabla 17

Cooperación Internacional al Programa Plante (En millones de dólares)		
Fuente	Período	Valor
Agencia de Ayuda de EE.UU.-USAID	1999-2005	104,30
Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de las Drogas-UNDCP	1996-2002	6,50
China	1997-1998	0,70
Programa de las Naciones Unidas-PNUD	1997-1999	0,25
Francia	1998-1999	0,06
Otros	1996-1998	0,53
Total	1999-2005	112,00

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

Según el informe especial de The Economist ya citado, “unos dos mil cultivadores de coca en tres municipios del Putumayo han firmado acuerdos para erradicación manual. Gonzalo de Francisco, el funcionario colombiano a cargo del programa, dice que espera que en total 25 mil familias en el Putumayo, con unas 16 mil hectáreas de coca, firmarán” (pág. 12)

Las realizaciones efectivas del Plante se presentarán, en detalle, en el próximo informe, previa la auditoría de la CGR.

Evaluación Preliminar

Aunque actualmente se está adelantando una auditoría al Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, Plante, que se encuentra próxima a concluir, cuyos resultados publicaremos en el próximo informe, adelantamos algunas apreciaciones, que son:

- Ha faltado mayor coordinación entre el desarrollo del programa y la erradicación forzosa de los cultivos ilícitos, pues se presentaron casos de fumigaciones en las mismas áreas en donde se llevan a cabo los proyectos alternativos.
- Debido a los problemas de orden público, en algunos lugares del país ha sido difícil ejecutar los proyectos propuestos.
- Aunque el objeto principal del programa es la sustitución voluntaria, su plan de acción contempla una serie de frentes de trabajo y proyectos, que si bien le dan carácter integral a las soluciones propuestas, distraen los escasos recursos disponibles.

De todas maneras, cabe anotar que los montos de inversión destinados a estimular la erradicación voluntaria no corresponden a su importancia estratégica. En efecto, la erradicación voluntaria tiene dos ventajas indiscutibles con respecto a la forzosa, que no dudamos en destacar y que deberían inducir a un mayor presupuesto y atención:

1. El compromiso adquirido por el campesino cultivador y poder contar con otras opciones de empleo e ingreso, hace que las hectáreas sustituidas lo sean de manera permanente. En la erradicación forzosa, el cultivador “sancionado” sigue sin contar con otras opciones de empleo e ingreso y, por consiguiente, es presa fácil de los narcotraficantes, para continuar sembrando.
2. El carácter concertado de la sustitución contribuye a la construcción de una sociedad pacífica.

La dimensión ambiental

Como ya se mencionó, en el Plan Colombia la principal solución al problema de los cultivos ilícitos es la fumigación con glifosato, la cual se siguió implementando a pesar de no cumplir con las normas ambientales establecidas en nuestro país.

Otro aspecto importante, que no ha sido debidamente considerado, es el relacionado con las opciones que se le ofrecen al productor de coca para sustituir sus cultivos. Las alternativas propuestas no son, en todos los casos, ambientalmente sostenibles, porque, de un lado, las áreas en donde se cultiva la coca no son de vocación agrícola y no se ofrece una alternativa de reubicación; y, de otro lado, son monocultivos, que convierten el ecosistema en un agrosistema e implican la desaparición de especies no compatibles con el cultivo; son producciones de uso intensivo de insumos, en algunos casos; y en otros, son proyectos de ganadería, que significan la potrerización de suelos frágiles, como los de la Amazonia, con efectos ambientales muy graves. Sustituir la selva por potreros para ganado, a través de la erradicación de la coca, es una contribución directa a la pérdida de biodiversidad.

Además de la insostenibilidad ambiental, también presentan insostenibilidad financiera, ante los bajos ingresos de la población afectada. Los cultivos de palma, como una de las alternativas que se ofrece, implican grandes inversiones de capital y, además, empiezan su producción a partir de 3 ó 4 años.

Si al productor no se le ofrece una alternativa que le permita el mejoramiento de su calidad de vida y la inserción al proceso de desarrollo económico en el corto plazo, le será indiferente producir en el Guaviare o en el Putumayo, lo que conlleva nuevas colonizaciones, y la consecuente deforestación, quemas y alteración de las cadenas biológicas.

Finalmente, el Plan no considera el problema estructural que facilitó la producción de cultivos ilícitos en nuestro país. En efecto, la tenencia de la tierra está altamente concentrada, con un índice de Ginni del 87%. Este nivel de concentración ha generado desplazamientos colonizadores, y ocasionado la ampliación de la frontera agrícola hacia los ecosistemas estratégicos y frágiles del país. Además, por ningún lado del plan se ofrecen recursos que permitan generar un ordenamiento y uso del territorio que conduzcan a lograr la recuperación de los ecosistemas arrasados por el afán de subsistencia del campesino.

Por su parte, los proyectos de restauración y conservación de áreas ambientalmente frágiles no se han empezado a ejecutar. En primera instancia, porque no se han conseguido nuevos recursos para la financiación de los proyectos que se presentaron en el momento de la formulación del Plan y, en segundo lugar, porque no se ha firmado el convenio necesario para hacer uso de los recursos con que se cuenta, que provienen del Programa Ambiental y de Manejo de Recursos Naturales PMRN, que se viene ejecutando desde 1985 con dineros de los créditos BID 774 OC-CO y 910 SF/CO, cuyo saldo pendiente por desembolsar se asignó al presupuesto del Fondo de Inversión para la Paz.

Este redireccionamiento de los recursos es el resultado de los compromisos que adquirió el gobierno nacional ante el Fondo Monetario Internacional-FMI, en el sentido de disminuir el presupuesto de inversión de las entidades del nivel central y la consecuente reducción del espacio fiscal para los desembolsos pendientes de los créditos suscritos en años anteriores. El sector ambiental no fue ajeno a esta situación y, en consecuencia, debía prescindir del uso de los recursos por un valor cercano a \$7.000 millones de los créditos ya mencionados, los cuales se asignaron al Fondo de Inversión para la Paz, que tenía espacio fiscal para asumir los compromisos del crédito externo.

Estos recursos se distribuirán así: \$5.000 millones al plan estratégico para la restauración y establecimiento de bosques en Colombia-Plan Verde, y \$2.000 millones a inversiones ambientales. Adicional a estos \$7.000 millones, se contará con los recursos de contrapartida, equivalentes a \$6.312 millones⁴⁰.

A la fecha, se encuentran en su etapa de formulación siete proyectos para el sub-programa de inver-

siones ambientales, prioritarios dentro del FIP, los cuales han sido solicitados por cinco corporaciones regionales, para beneficiar a 39 municipios en seis departamentos con diversos tipos de proyectos productivos, como agricultura ecológica; experiencias de seguridad alimentaria, como zoológicos y piscicultura; así como proyectos de conservación de la biodiversidad local, unidades familiares de producción, sistemas de manejo de residuos, alternativas agrosostenibles y proyectos de investigación, entre otros.

Los proyectos prioritarios regionalmente para ser cofinanciados en el marco del Plan Verde en los municipios FIP (173), son 32 proyectos formulados por 12 corporaciones regionales, con 104 municipios beneficiados con la ejecución de dichos proyectos.

Una de las principales razones para que no se haya firmado aún el convenio definitivo entre el Ministerio del Medio Ambiente y el Fondo de Inversión para la Paz obedece a las permanentes observaciones y modificaciones hechas por las partes firmantes.

Otro aspecto que ha dificultado la suscripción es la condición de la existencia de una contrapartida de las entidades ejecutoras, en este caso las Corporaciones, por lo cual fue necesario, primero, formular los proyectos y asegurar las respectivas contrapartidas, fase que aún está implementándose.

Finalmente, se espera que en los demás proyectos, especialmente en los de infraestructura, el Gobierno sea respetuoso de la ley y obtenga previamente las licencias ambientales respectivas, a diferencia de lo sucedido con el programa de fumigación.

En síntesis, hasta la fecha, el Plan Colombia no contempla la variable ambiental dentro de su ejecución. ■

⁴⁰ Cabe anotar que, por estas razones, no se tuvo en cuenta este crédito para efectos de cuantificar la financiación del Plan Colombia

Anexo

Descripción de la Deuda Pública a Cargo de la Nación Vinculada al Plan Colombia⁴¹

CAF-342	
Crédito Minhacienda:	543100009
Código CGR:	2000-010
Fecha contrato:	02-10-2000
Monto:	US\$162.000.000,00
Objetivo:	Contribuir a impulsar el proceso de paz liderado por las autoridades colombianas, a través de inversiones que beneficien a la población rural más pobre en zonas críticas de conflicto, mediante la ejecución de acciones concretas.
Destinación:	Financiar el componente Vías para la Paz del Programa Manos a la Obra.
Plazo:	8 Años
Tasa Variable:	Libor 6 + un margen de 2,80 puntos semestrales.
Periodo de Gracia:	3 años hasta el 2004
Amortización:	Pagos de 10 cuotas de capital semestrales iguales.
Comisión de Financiamiento:	Una sola vez, equivalente al 1% del monto total a la suscripción del contrato.
Comisión de Compromiso:	0,75% anual sobre los saldos no desembolsados del préstamo, y se pagará cada 6 meses.
Desembolsos:	US\$ 25.195.823,00
Saldo por Utilizar:	US\$ 136.804.177,00
Intereses:	US\$ 232.342,47
Intereses programados:	US\$ 65.309.553,87
Comisión compromiso:	US\$ 1.215.000,00
Otras Comisiones:	US\$ 1.620.000,00
Amortizaciones:	0
Amortizaciones programadas:	10 cuotas de US\$16.200.000,00
Saldo de Capital:	US\$162.000.000,00

BIRF-7017-C0	
Crédito No.	542100060
Código CGR:	2000-017
Fecha Contrato:	20-10-2000
Valor:	US\$100.000.000,00
Destinación:	Financiar proyectos comunitarios del programa Manos a la Obra de la Red de Apoyo Social, como estrategia del Plan Colombia y formando parte del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP).
Objetivo:	Reducir la pobreza, dándole un empleo temporal a los trabajadores pobres, aumentar las rentas laborales netas de sus familias e impedir el deterioro de los niveles de vida en las comunidades pobres.
Plazo:	Hasta el 2017
Tasa Variable:	Libor 6 + 0,550 puntos semestrales
Periodo de Gracia:	Hasta septiembre de 2005.
Comisión de Financiamiento:	1% del monto total del préstamo
Comisión de Compromiso:	El 0,85% anual sobre el monto no desembolsado.
Desembolsos:	US\$1.000.000,00
Saldo por Utilizar:	US\$99.000.000,00
Intereses:	0
Intereses programados:	US\$60.896.631,46
Comisión compromiso:	0
Otras Comisiones:	US\$1.000.000,00
Amortizaciones:	0
Amortizaciones Programadas:	Cada seis meses en cuotas fijas de US\$4.170.000
Saldo de Capital:	US\$100.000.000,00

Condiciones Financieras de los Créditos Otorgados

Crédito Otorgado por la CAF

En octubre de 2000, la Corporación Andina de Fomento pactó con el Gobierno un crédito por valor de US\$162 millones, dirigido a la financiación parcial de la construcción de vías departamentales, proyecto contemplado en el Plan Colombia.

Condiciones Financieras

La tasa de interés pactada en el contrato entre el Gobierno y la CAF fue de Libor semestral + 2,8 %, tasa igual a la que venía cobrando desde 1999, sin interesar el destino, a pesar de la descalificación de la deuda externa y de las crisis financieras en esos años. Esta tasa resultó menor a la cobrada por el BID en 1999, cuando lo hizo a la Libor a 6 meses + 4 puntos, pero, superior a la pactada en 2000 con otra de las entidades multilaterales, como el Borf, que fue Libor + 0,55 puntos.

El plazo convenido fue de ocho años, es decir, el que viene otorgando la CAF desde 1999 a todos los créditos celebrados con el Gobierno Nacional Central. En contraste, las otras entidades multilaterales en el período 1999-2000, convinieron con el Gobierno plazos entre cinco y veinte años.

Crédito Otorgado por el Bif

Empréstito celebrado al finalizar el 2000, por US\$100 millones, entre el Gobierno Nacional Central y el Bif, con el fin de financiar parcialmente los programas comunitarios contemplados en el Plan Colombia.

Condiciones Financieras

- La tasa de interés pactada en este crédito, Libor semestral + 0,55%, fue menor que la negociada un año atrás con otros entes multilaterales, cuando el país ya había sido descalificado por las firmas evaluadoras de riesgo, menor inclusive que la tasa de interés celebrada en 2000 con la CAF.
- El plazo otorgado fue largo, a 17 años, mientras que la CAF viene pactando desde 1999 un plazo medio de ocho años. ³

⁴¹ Información con fecha de corte al 31 de julio de 2001.