

PLAN COLOMBIA

Segundo Informe de Evaluación

Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2001

CARLOS OSSA ESCOBAR
Contralor General de la República

José Felix Lafaurie
Vicecontralor

Dagoberto Quiroga Collazos
Contralor Delegado para Defensa, Justicia y Seguridad

Grupo de Trabajo:

Germán Enrique Nova Caldas
Director de Estudios Sectoriales

Benjamín R. Collante Fernández
Director de Vigilancia Fiscal

Elver Jesús Lemus Varela

Luis Arenas Vega

Henry Rodríguez Morales

Profesionales

Luis B. Carvajal C.

Asesor

Liliana Gaona García

Coordinación editorial

Mario Villamor Duque

Editor

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

Contenido

Presentación	4
Introducción	6
I. LA REALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	9
1. Ayuda de Estados Unidos	9
2. Apoyo de Otros Países	10
II. ASPECTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES	11
1. Financiamiento Externo	13
2. Créditos en Proceso de Negociación	13
3. Comportamiento Presupuestal y de Tesorería del Plan	15
4. Lo que le Queda al Actual Gobierno por Ejecutar	16
III. EVALUACIÓN DEL AVANCE DEL PLAN	19
1. Primer Componente: Solución Negociada del Conflicto	19
2. Segundo y Cuarto Componente. Recuperación Económica y Fortalecimiento Institucional	19
2.1 Audiencias en Florencia y en San José de Guaviare	20
2.2 El Empleo y el Plan Colombia	23
2.3 Resultado de la Auditoría del Fondo de Inversión para la Paz	25
2.4 Avance de los Programas	26
3. Tercer Componente: Iniciativa contra el Narcotráfico	29
3.1. Erradicación Forzosa	29
3.2 . Interdicción	30
3.3. Incautación de Bienes	31
3.3.1. Narcotráfico y posesión de tierras	33
3.3.2 Administración de los Bienes	35
3.4. Erradicación Voluntaria	40
4 La Dimensión Ambiental	41
Anexo: Informe del Presidente Bush al Congreso	
Detalle del Apoyo de EE.UU	47
Apéndice: Compendio Estadísticas Narcotráfico 1990-2001	

Presentación

Tal como lo prometimos, estamos entregando el segundo informe de evaluación del Plan Colombia. Antes de presentar algunos de sus resultados más relevantes, debemos registrar la acogida que recibió el primer documento en los medios de comunicación, los comentaristas especializados y el propio Gobierno Nacional. Algunas afirmaciones de nuestro primer informe recibieron críticas, por parte de algunas autoridades, pero luego de su análisis sereno, se determinó que estas distintas opiniones se sustentan en metodologías de evaluación diferentes. De allí que se haya llegado a la conclusión especialmente con el Departamento Nacional de Planeación sobre la necesidad de convenir métodos homogéneos de evaluación, con el fin de lograr resultados comparables y no dar señales equívocas a la opinión pública, particularmente en el campo de “indicadores de impacto” para medir correctamente los beneficios de los programas del Plan.

Del presente informe queremos destacar algunos aspectos importantes, a saber:

- La solución negociada al conflicto primer componente del Plan atraviesa por uno de sus peores momentos, y se necesita una gran dosis de paciencia y sentido práctico para asegurar un resultado positivo, en un entorno internacional poco favorable, en el cual se ha exacerbado la lucha antiterrorista.
- La ejecución de la cooperación internacional, con excepción de la estadounidense, es muy lenta. La suma de todos los ofrecimientos alcanza US\$312,9 millones, de los cuales apenas una mínima cantidad ha sido efectiva.
- La financiación del Plan no encuentra tropiezos hasta el año 2002, pues está debidamente financiado.
- La ejecución de los componentes sociales y económicos del Plan se inició, en el primer semestre de 2001, y se espera mayor dinámica en el segundo semestre. Sin embargo, se llama la atención sobre los riesgos inherentes a una ejecución apresurada en los últimos meses. Los recursos comprometidos del Plante, el FIP y el Fondo de Inversiones Especiales, alcanzaron, a septiembre 30 de 2001, el 52% del total del presupuesto asignado para el mismo año; hecho que significa que el 48% (\$294.000 millones) se ejecute en los últimos tres meses del año.
- Es urgente modificar el esquema de cofinanciación de los programas, pues contribuye a la inequitativa distribución entre las regiones, particularmente en los departamentos con mayores problemas de cultivos ilícitos.
- La erradicación de cultivos ilícitos agravará seriamente el problema del desempleo en el país. En consecuencia, es indispensable un plan agresivo de generación de empleo, especialmente en el Guaviare, Putumayo, Caquetá y Norte de Santander. Para tal efecto, es urgente reorientar la asignación de recursos, para estimular la ocupación de mano de obra en estas zonas estratégicas.

- La Contraloría General de la República considera conveniente la redefinición de criterios en materia de asignación de recursos por regiones y esquemas de cofinanciación, para garantizar la equidad regional.
- El Plante y el FIP carecen de adecuados sistemas de control interno y, en consecuencia, resultado de la exigencia de la CGR, se encuentran en ejecución sendos planes de mejoramiento que garanticen transparencia y eficacia, especialmente en la contratación.
- El proceso de incautación de bienes, parte esencial de la lucha contra el narcotráfico, tiene notorias deficiencias y pone en serio riesgo cuantiosos recursos públicos, por la mala administración de los mencionados bienes. No sólo es urgente hacer una evaluación realista del problema, sino introducir los correctivos legales y operativos necesarios. La pésima administración de los bienes incautados pone al Estado en el riesgo de pagar cuantiosas indemnizaciones, ante decisiones que favorezcan a los propietarios, dado que los bienes susceptibles de devolución se encuentran en malas condiciones, o en muchos casos, han desaparecido. De todas maneras, el potencial de bienes incautados superior a US\$10.500 millones puede representar una fuente importante de recursos para la lucha contra el narcotráfico, por lo cual resulta aconsejable lograr el mayor perfeccionamiento de los mecanismos y procedimientos indicados para salvaguardar dichos bienes.
- El Ministerio del Medio Ambiente ya aprobó el plan de manejo ambiental de la fumigación con glifosato de los cultivos ilícitos. Se trata ahora de hacer un seguimiento estricto a su debida aplicación.

Este informe incorpora, además, un compendio con las principales estadísticas relacionadas con el narcotráfico y la política antidrogas, que esperamos mejorar en cada nueva entrega, de mucha utilidad para los formuladores de políticas, la academia y la opinión pública en general.

Bogotá, D.C., 10 de diciembre de 2001

CARLOS OSSA ESCOBAR
Contralor General

Introducción

Los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos, trajeron un cambio sustancial en la concepción y las prioridades del orden mundial.

Desde el atentado a las Torres de Manhattan y al Pentágono en Washington, Estados Unidos está en pie de guerra contra el terrorismo, cualquiera sea el lugar del mundo en que se presente. Inicialmente, ha considerado como principal enemigo a la organización liderada por Ossama Ben Laden en Afganistán y al régimen talibán, señalado como su cómplice. Ante la respuesta dada por el líder talibán Mohamed Omar, quien planteó que está dispuesto a utilizar cualquier medio para defenderse, y negó, además, la responsabilidad de Ben Laden en los ataques terroristas, el mundo entero vio la iniciación de un conflicto armado en esa región, que se desplegará con todas las estrategias posibles, desde la confrontación directa hasta la creación e infiltración de grupos especializados de inteligencia.

Para contar con los recursos para emprender esta campaña de eliminación de los grupos terroristas, se aprobaron en el Congreso de Estados Unidos US\$40.000 millones adicionales y fueron llamados a filas más de 35.000 reservistas. El presidente George Bush preparó al mundo para un ataque inminente y para un largo combate que, según sus propias declaraciones, no terminará sino hasta cuando todo grupo terrorista de alcance mundial haya sido derrotado.

El pasado 7 de octubre se dio inicio al bombardeo sobre puntos estratégicos de Afganistán, que continuó posteriormente y dió paso a la incursión terrestre que persigue al líder talibán, quien, en una declaración televisiva, comunicó al mundo que Estados Unidos no tendrá paz hasta que cesen las hostilidades contra su pueblo y convocó a la comunidad musulmana a una "guerra santa".

Así las cosas, es claro que el reto se extiende a los cinco continentes, por lo cual se prevé la conformación de un nuevo orden internacional, caracterizado por una gran coalición contra un enemigo común: el terrorismo. Los países europeos ya han manifestado que la amenaza es contra todos ellos, así mismo en la Otan se señaló que cualquier ataque a un país de la alianza atlántica será tomado como un acto de guerra contra todos sus integrantes.

Aunque se considere que el conflicto interno de un determinado país es responsabilidad de cada uno de los respectivos Estados, cuando las manifestaciones terroristas adquieren dimensiones internacionales, los países y organizaciones mundiales consideran que tienen el derecho de tomar todas las acciones pertinentes para eliminarlas de raíz.

Este nuevo escenario implica dificultades y retos para Colombia, pues en su territorio operan abiertamente tres grupos catalogados como terroristas por el Departamento de Estado de Estados Unidos, en una lista oficial en la que se señalan 29 organizaciones del mundo, entre ellas la ETA vasca, el IRA irlandés, el Ejército Rojo japonés y Sendero Luminoso de Perú, además de movimientos como Hezbollah de Líbano o Hamas de Palestina.

Las Farc, el ELN y las AUC representan el 10% de las organizaciones terroristas del mundo, hecho que es agravado por la intensidad del conflicto, por cuanto nuestro país ocupa el primer puesto en número de incidentes y enfrentamientos armados, con 186¹ en este año, seguido de India, con 63.

Hoy, las Farc, el ELN y las AUC son miradas con una nueva óptica por Estados Unidos² y, en general, por la Comunidad Internacional, especialmente por los actos de unión y cooperación entre distintos grupos terroristas. Es evidente que mientras continúen los secuestros de extranjeros, y los atentados contra oleoductos y empresas internacionales, la presencia de miembros de organizaciones terroristas foráneas en el territorio nacional, Colombia será un país potencialmente intervenible. Además, la política internacional se ha tornado mucho más rígida y menos tolerante frente al tema de la insurgencia y el terrorismo, por lo cual no habrá paciencia frente a hechos como el mal uso de la zona desmilitarizada y la evidencia de acercamientos con grupos terroristas internacionales como el IRA.

La lucha contra el narcotráfico, por sí sola, pasa a un segundo plano, pero, paradójicamente, adquirió mayor importancia por ser fuente de financiación del terrorismo, es decir, será más relevante el objetivo implícito del Plan Colombia de desmontar la financiación de los grupos armados.

Así las cosas, es previsible que no se reduzca la ayuda estadounidense al Plan Colombia, pero sí que se oriente hacia un mayor contenido militar y que se debilite la oposición a esta estrategia por parte de los países europeos.

Según el diario El Tiempo, del 10 de noviembre de 2001, el Presidente Pastrana, en visita a los EE.UU., “les pidió a congresistas y funcionarios de la administración de su colega George Bush, que permitieran que los recursos que ha entregado Estados Unidos a Colombia, puedan ser usados para combatir todas las facetas del narcotráfico”. Por su parte, Mark Souder, legislador que preside el grupo de acción contra las drogas de la Cámara de Representantes, dijo al respecto: “En Colombia, como en Afganistán, narcotráfico y terrorismo están unidos. El narcotráfico se ha convertido en terrorismo y tenemos que combatirlo en este hemisferio como lo estamos haciendo en el Oriente Medio”. De tal manera que la hipótesis que planteamos, por desgracia, tiene posibilidades de convertirse en realidad.

Entonces, se hace necesario mostrar resultados concretos al mundo, no sólo contra el narcotráfico, sino también en la evolución del proceso de paz, con temas como el cese al fuego, que necesariamente deben tomar mayor importancia dentro de las agendas internas de negociación, si se quiere evitar la agudización del conflicto.

En todo caso, se espera que los principios de legitimidad, legalidad, pluralismo y, en general, todos aquéllos que orientan los estados democráticos no se vean vulnerados por las nuevas prioridades en la agenda estadounidense. Es importante que el mundo entero tome conciencia

¹ Estos datos corresponden a las compilaciones realizadas por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Sin embargo, estadísticas internas pueden llegar a superar estas cifras.

² Como lo comprueban las recientes declaraciones de la Embajadora Ann Patterson (Diario El Tiempo).

que nada justifica el ataque indiscriminado contra la población civil y la estigmatización de grupos humanos específicos. Los grupos terroristas deben ser eliminados con estrategias efectivas, inteligentes y, sobre todo, justas con todas aquellas personas ajenas al conflicto, pero que viven en medio del fuego.

A estas potenciales alteraciones de la estrategia frente al conflicto interno, deben sumarse los cambios que seguramente se producirán en el mercado de estupefacientes, con repercusiones positivas unas y negativas otras en la lucha para su erradicación. Aunque no se dispone aún de cifras concretas al respecto, es claro que el mayor control sobre puertos y aeropuertos hará más difícil el ingreso de cocaína al mercado de consumo, especialmente en los EE.UU. En consecuencia, se presentará una disminución de la oferta y un aumento de los precios, que podría, en el mediano plazo, contribuir a reducir la demanda (pero también puede producirse el fenómeno de auspiciar la oferta). Si a ello se agrega el temor producido por los rumores de combinación del ántrax con la cocaína, es posible que el consumo, especialmente en los neoadictos o en los consumidores esporádicos, se vea notoriamente reducido. Si sumamos a ello. La elevación sustancial del riesgo para los narcotraficantes por la erradicación forzosa más de 60.000 hectáreas fumigadas entre enero y octubre de 2001, es decir, cerca del 40% del total sembrado y la incertidumbre por las dificultades del proceso de paz, es previsible que en el corto plazo, y ojalá también en el mediano, se produzca una reducción del narcotráfico en Colombia, y lo más probable es que se traslade a otras regiones del país o del continente.

I. LA REALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Para el examen de este asunto se deben considerar las dos modalidades principales, a saber: créditos en condiciones concesionales y donaciones en dinero o en especie. En el primer caso, esta ayuda se canaliza principalmente a través de las agencias multilaterales Banco Mundial, Banco Interamericano y Corporación Andina de Fomento o agencias de cada país en particular mientras que en el caso de las donaciones, se realiza bien por intermedio de convenios con agencias de gobierno, o mediante su ejecución por agencias del país donante, como KFW de Alemania, o por contratos con organismos no gubernamentales, extranjeros o nacionales; generalmente, este segundo tipo de ayuda es de carácter no reembolsable.

No es fácil tener una acertada visión global sobre el segundo tipo de ayudas (donaciones), por las dificultades de detectar aquéllas que se canalizan a través de la sociedad civil. Por estas razones, la información que se presenta a continuación debe interpretarse con precaución, pues, en la mayoría de los casos, se trata de anuncios hechos por países amigos del proceso de paz, sin que se pueda confirmar que se hayan convertido o se vayan a convertir en efectivos apoyos.

La ayuda de los EE.UU. es del segundo tipo y está dirigida, en una parte importante, al componente de la lucha contra el narcotráfico, mientras que la del resto del mundo, especialmente Europa y Japón, se dirige a los programas de recuperación y desarrollo humanitario. Otro hecho evidente es la gran diferencia entre la ayuda estadounidense (US\$ 860 millones) frente a la de otros países, de apenas US\$312 millones, de concretarse todos los anuncios hechos.

1. Ayuda de Estados Unidos

Como se señaló en el primer informe, los recursos apropiados para los años 2000-2001, con destino a la financiación del Plan Colombia, ascendieron a US\$1.319 millones, de los cuales le correspondieron a Colombia US\$860 millones; el resto fue para los países vecinos, como Perú, Bolivia y Ecuador.

La Oficina para la Política Nacional de Control de Drogas-Ondcp-, de los EE.UU., preparó el reporte semestral detallado del gasto realizado por la rama ejecutiva, en apoyo al Plan Colombia, que fue presentado, el 27 de julio de 2001, por el presidente Bush ante el Congreso de los Estados Unidos, referido a los dos primeros trimestres de 2001, que se presenta en el Anexo.

De otro lado, en la mesa de donaciones de Bruselas, se ofrecieron US\$146 millones, como donación para la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo social, que se encuentran pendientes de acuerdo; también, se espera incorporar US\$228 millones³, como parte de la ayuda que Colombia solicitó al Congreso de Estados Unidos en el presupuesto de

³ Sin embargo, la embajadora estadounidense, Anne W. Patterson, habló recientemente de que la solicitud al Congreso de los Estados Unidos para Colombia es de US\$441 millones, de los cuales el Senado ha apropiado hasta la fecha 349 millones de dólares. Véase la Revista de El Espectador, No. 68 del 4 de noviembre de 2001.

2002. Así las cosas, según los anuncios, la ayuda puede ascender a US\$374 millones, ello sin tener en cuenta que el gobierno de los Estados Unidos dispone de recursos del paquete global que le aprobó el Congreso al presidente Bush, con ocasión de los ataques terroristas.

2. Apoyo de otros países

Desde el lanzamiento del Plan Colombia, en septiembre de 2000, el Gobierno Nacional procuró canalizar recursos de la comunidad internacional y de las entidades multilaterales hacia el logro de la paz. Dicho propósito tuvo como mecanismo la convocatoria de las denominadas mesas de donantes que se realizaron en Bogotá, Madrid y Bruselas, de las cuales se derivaron los anuncios de ayudas al Plan Colombia que se reflejan en la tabla 1

Tabla 1
Anuncios de Apoyos Internacionales de Cooperación no Reembolsable
a septiembre 30 de 2001
(En millones de dólares)

Países	Cuantía	Estado actual	Destinación
España	24,00	En estudio	Lucha contra la pobreza y protección del medio ambiente
Noruega	20,00	En estudio	Derechos humanos
Unión Europea	126,00	En estudio	Laboratorio de paz en el Magdalena medio
Suiza	20,50	En estudio	Derechos humanos y cultura de paz
Japón	5,00	En estudio	Proyectos productivos
Canadá	40,00	En estudio	Buen gobierno y derechos humanos
Italia	5,00	En estudio	Desarrollo capital social y paz
Suecia	20,00	En estudio	Derechos humanos -proceso de paz-
Finlandia	2,20	En estudio	Derechos humanos
Alemania	18,00	En estudio	Fortalecimiento institucional y programas sociales
Francia	18,00	En estudio	Fortalecimiento institucional y desarrollo del capital humano
Países Bajos	7,20	En estudio	Derechos humanos
Reino Unido	7,02	En estudio	Desarrollo alternativo
Total	312,92	-	-

Fuente: Fondo de Inversión para la Paz - FIP-

Países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México han manifestado el deseo de apoyar programas que soporten la construcción del proceso de paz colombiano, relacionados con la cooperación técnico-científica, así como visitas de misiones técnicas al país, para apoyar programas ambientales, de desarrollo alternativo, agrícolas, de solución de problemas del desplazamiento, derechos humanos y cultura para la paz. Esta ayuda técnica, antes que monetaria es, por demás, entendible, debido a la situación económica por la que atraviesa cada uno de esos países.

Como se aprecia, la ayuda que llegará de los países europeos inscritos y comprometidos en la última mesa de donantes, está orientada a aspectos netamente sociales. Sin embargo, los

montos de la cooperación de la Unión Europea no son radicalmente diferentes a los que por tradición destinan para fines de desarrollo de la región. Claro que opera un criterio de gradualidad, relacionado con la evaluación de la validez del modelo adoptado y, ante todo, con los desarrollos del proceso de paz.

De acuerdo con las cifras que presenta el Fondo de Inversión para la Paz -FIP-, los recursos anunciados como ayuda no reembolsable en el año, en su mayoría, están en estudio, y los que fueron girados, se realizaron en el marco de acuerdos de años anteriores, a través de organismos como la Cruz Roja Internacional y las ONG, entre otros.

La principal conclusión que se extrae del análisis de las cifras es que, si bien los anuncios tienen cierta magnitud (US\$312,9 millones), la ayuda efectiva es muy modesta y generalmente se diluye en numerosos proyectos con un bajo impacto⁴

II. ASPECTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES⁵

Los resultados a agosto de 2001 muestran que la dinámica de la captación de recursos externos en la vigencia de 2001 ha sido escasa. No obstante, se logró la firma de los contratos que, en principio, garantizan la llegada de los mismos para el desarrollo del Plan en los próximos años.

En cuanto a los recursos internos provenientes de la colocación de los Bonos de Paz, por su carácter obligatorio, han alcanzado unos niveles de captación importantes, aun cuando es fácilmente presumible que no se lograrán cumplir las metas de recaudo establecidas inicialmente por el Gobierno. Se estimaba que se recaudaría el equivalente de US\$600

⁴ Sobre la significación de la cooperación internacional, el FIP, en carta a la CGR, hizo los siguientes comentarios: “La cooperación internacional relacionada al Plan Colombia, debe verse en el contexto amplio de la estrategia de diplomacia para la paz, donde el término cooperación entendido en su amplio sentido, no es sólo el apoyo técnico financiero, sino también su alcance político. La diplomacia por la paz, además de lograr el apoyo franco e irrestricto de la comunidad internacional al proceso de paz colombiano, logra internacionalizar el conflicto colombiano, haciendo del principio de corresponsabilidad en temas como el narcotráfico, el respeto de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente, una realidad. Esto se refleja en los anuncios de apoyo de la comunidad internacional, y en las afirmaciones realizadas en las reuniones de las mesas de aportantes

“La Unión Europea está en condiciones de comprometer un total de 335 millones de euros en un esfuerzo coordinado entre la Comisión Europea y los estados miembros. El paquete de la Comisión por 105 millones de euros en seis años es una parte substancial de este esfuerzo, y los estados miembros prevén realizar contribuciones de aproximadamente 230 millones de euros en los próximos tres años”. (declaración de la Señora Gun-Britt Anderson Secretaria de Estado para la Cooperación al Desarrollo Migración y Política de Asilo en nombre de la Unión Europea. Tercera reunión del Grupo de Apoyo al proceso de paz. Bruselas abril de 2001). El 25 de octubre en el Comité ALA de la Comisión Europea -comité técnico de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea- fue aprobado unánimemente por los estados miembros de la Unión Europea, el compromiso financiero de los recursos del orden de los 34.38 millones de euros para la cofinanciación del primer laboratorio de paz en el Magdalena Medio”.

⁵ Los datos del presente documento cubren hasta el mes de septiembre de 2001 en la mayoría de los casos.

millones, pero la ejecución a agosto de 2001 muestra que en este año sólo se han colocado US\$96 millones, para totalizar US\$343 millones, desde el inicio de su colocación.

Tal como se afirmó en el primer informe, la mayor parte de los recursos hasta ahora obtenidos, para la financiación del Plan Colombia, provienen de los recursos del crédito externo. Las donaciones realmente efectivas son escasas ya que muchas de ellas se han ejecutado a través de programas de cooperación internacional ya vigentes entre los países y Colombia. Estos resultados, en materia de donaciones, aseguran que buena parte del Plan se financiará con deuda pública, situación no deseable, por la problemática de la deuda del país⁶.

Los recursos que hasta agosto de 2001 han sido efectivamente conseguidos ascienden a US\$2.097 millones (un aumento de US\$46 millones, con respecto al valor revelado en el primer informe), de los cuales US\$343 millones corresponden a los recaudos de los Bonos de Paz, US\$894 millones a crédito externo, y US\$860 millones en donaciones efectivas, como se aprecia en la tabla 2. No obstante, conviene anotar que el total del crédito sólo se han desembolsado US\$49,2 millones. De acuerdo con las cifras anteriores la financiación efectiva de la totalidad del Plan Colombia sólo alcanza el 28%⁷.

Tabla 2
Financiación efectiva del Plan Colombia al 31 de agosto de 2001
(En millones de dólares)

Concepto	Parcial	Total
Deuda Interna	343	343
Deuda Externa		894
CAF	362	
BID	270	
BIRF	250	
ICO España	12	
Subtotal Deuda Pública		1.237
Donación Estados Unidos		860
Lucha contra el narcotráfico	642	
Acción Social	218	
Total		2.097

⁶ Véase, al respecto, el informe sobre la deuda pública presentado por la CGR al Congreso de la República.

⁷ Con ocasión del anterior informe, el Departamento Nacional de Planeación-DNP aseguró que, según el Gobierno, la financiación efectiva es superior a los 6.000 millones de dólares, es decir, superior al 80%. Esta gran discrepancia surge de que el DNP tiene como financiación del Plan: 1) los anuncios hechos por los países amigos; y 2) gastos realizados o presupuestados por las agencias del Gobierno que se asimilan a los programas del Plan. La CGR, al contrario, sólo toma las operaciones efectivas y los gastos explícitamente destinados al Plan. Cabe advertir que, después de una reunión al respecto, se convino organizar un equipo de trabajo conjunto, para diseñar una metodología uniforme, mediante la cual se eviten estas señales confusas a la opinión pública.

En cuanto a los resultados de las donaciones, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos: 1) existen anuncios que aún faltan por concretar; 2) algunos países efectuaron donaciones a través de convenios de cooperación realizados con anterioridad, y su monto resulta equivalente a lo tradicionalmente otorgado; 3) las mayores donaciones que efectivamente se ejecutaron han sido las provenientes de Estados Unidos para el componente militar, y específicamente para la erradicación del narcotráfico, a la cual se le asignó un monto de US\$642 millones, y para el programa de Acción Social, US\$218 millones.

1. Financiamiento Externo

Los créditos para financiar el Plan Colombia, hasta ahora firmados, se contrataron con la Banca Multilateral, dentro de la cual el BIRF aportó US\$250 millones, el BID US\$270 millones, y la CAF US\$362 millones, y, finalmente, España, por intermedio del ICO, US\$12 millones. Aun cuando la mayoría de los créditos se han firmado, los desembolsos escasamente alcanzan los US\$49,2 millones, que corresponden al 5,5% del total contratado. Dentro de este monto se incluye el desembolso, hecho el pasado 27 de marzo, del crédito ICO de España, destinado al IFI para el fortalecimiento de microempresas.

Analizadas las condiciones financieras de los créditos contratados, se observa que resultan favorables, comparadas con las más recientes contrataciones realizadas por el país, ya que tienen, en promedio, un plazo de 15 años, un período de gracia de cuatro años y tasas de interés variables, atadas a la tasa Libor a seis meses más unos puntos. De igual modo, como estos créditos son con la banca multilateral, tienen una destinación para programas específicos como: Empleo en Acción, Vías para la Paz, Red de Apoyo Social y Familias en Acción.

2. Créditos en proceso de negociación

Las conversaciones realizadas en los últimos meses por el gobierno colombiano con otros países, le permite esperar en el futuro próximo la celebración de un crédito con el gobierno de España a través de ICO, por un monto de US\$70 millones, que serían destinados a la infraestructura del sector eléctrico y a una transferencia al IFI. Así mismo, se tendría otro contrato con el Japón, que se pactaría hasta por el equivalente de US \$100 millones, y cuya destinación sería la ejecución de programas para el sector agrícola colombiano.

Tabla 3
Contratos de Crédito Plan Colombia
Agosto 31 de 2001
(En millones de dólares)

Nombre del Proyecto	Prestamista	Fecha firma Contrato	Monto Contrato	Desembolso	Saldo por utilizar	Años		Tasa de Interés	Comisiones
						Plazo	Gracia		
Empleo en Acción (Manos a la-Obra Proyectos Comunitarios)	Birf	Oct. 20 de 2000	100,0	4,0	96,0	17	5	Lb + 0,55%	1% sobre monto del crédito
Empleo en Acción (Vías para la Paz)	CAF	May. 2 de 2000	162,0	27,2	134,8	8	3	Lb + 12,8%	1% sobre monto del crédito
Empleo en Acción (Red de Apoyo Social)	BID	Jun. 19 de 2001	270,0	6,0	264,0	25	3	SCFU	1% sobre monto del crédito
Empleo en Acción II Programa de Transporte Vías para la Paz e Inversiones Complementarias)	CAF	Ago. 3 de 2001	200,0	0,0	200,0	8	3	Lb + 12,8%	1% sobre monto del crédito
Familias en Acción (Subsidios Condicionados)	Birf	Ago. 23 de 2001	150,0	0,0	150,0	17	5	Lb + 0,55%	1% sobre monto del crédito
IFI-Fortalecimiento de microempresas	ICO España	Oct. 20 de 2000	12	12	0	10	5	0.5	3,5% anual monto pendiente devaluación
TOTAL			894,0	49,2	844,8				

Fuente: CGR y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La programación de la contratación de recursos externos para financiar el Plan Colombia, a finales de 2001, llevará al Gobierno a utilizar cerca del 50% del cupo por US.\$2.000 millones, aprobado por el Congreso de la República al Fondo de Inversión para la Paz.

Tabla 4
Comportamiento de los Recursos del Crédito al 31 de agosto de 2001
(En millones de dólares)

Concepto	Valor Total (1)	Desembolsos(2)	%(2)/(1)
Deuda Interna*	343	96	28
Deuda Externa	894	49	5,5
Total	1.237	145	12

Fuente: CGR, Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. * La deuda interna corresponde a los Bonos de Paz, a una tasa de cambio de \$2.305.

En resumen, los avances en materia financiera del Plan siguen siendo lentos, aun cuando ya se ha logrado contratar más de US\$894 millones. Los desembolsos de la Banca Multilateral alcanzan solamente los US\$49 millones, con lo cual la ejecución prevista para 2001 resulta por debajo de la estimada inicialmente. El componente interno, dependiente de la colocación de

los Bonos de Paz, ha sido el más efectivo, ya que alcanzó un recaudo de US\$343 millones, de los cuales US\$96 millones corresponden a la colocación de 2001.

3. Comportamiento presupuestal y de tesorería del Plan

La Presidencia de la República, por intermedio de su Departamento Administrativo (Dapre), administra los recursos del Plan Colombia, destinados a los programas sociales. Según dicha fuente, la tabla 5 presenta la consolidación de las cifras del Fondo de Inversión para la Paz-FIP, del Fondo de Programas Especiales para la Paz y del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo-Plante.

Tabla 5
Ejecución Presupuestal a septiembre 30 de 2001
(En millones de pesos)

Dependencia	Concepto	Apropiación	Compromisos	Pagos
Fondo de Inversión para la Paz-FIP	Fortalecimiento Instituc.	150.000	53.379	33.887
	Red de Apoyo Social	418.561	239.724	60.764
	Subtotal	<i>568.561</i>	<i>293.103</i>	<i>94.651</i>
Fondo de Programas Especiales para la Paz	Funcionamiento	9.478	9.478	7.042
	Inversión	1.000	1.000	727
	Subtotal	<i>10.478</i>	<i>9.478</i>	<i>7.769</i>
Plan Nacional de Desarrollo Alternativo-Plante	Funcionamiento	1.990	1.642	1.507
	Inversión	15.000	8.347	4.488
	Cupo Fiscal FIP	21.000	9.743	-
	Subtotal	<i>37.990</i>	<i>19.742</i>	<i>5.995</i>
Totales		617.029	322.323	108.415

Fuente: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Dapre

Los tres Fondos, para la vigencia fiscal de 2001, contaron con una apropiación presupuestal de \$617.029 millones.

Como se aprecia en la tabla 5, los compromisos adquiridos al 30 de septiembre de 2001 corresponden a \$322.323 millones, que representan el 52% del total apropiado. Significa lo anterior que en el último trimestre de la actual vigencia se deben ejecutar alrededor de \$294.000 millones (48%); o, de lo contrario, se perdería la oportunidad de efectuar las inversiones previstas por los diferentes programas del componente social del Plan.

De otro lado, al observar el comportamiento de los pagos, se aprecia que corresponden a \$108.415 millones, que representan el 18% del total apropiado y el 33% de los compromisos efectivamente adquiridos. Dicha situación no se debería estar presentando, si se tiene en cuenta la disponibilidad de recursos efectivos en la financiación del Plan (tabla 2).

4. Lo que le queda al actual Gobierno por ejecutar

El proyecto de presupuesto para la vigencia de 2002 registra un aumento sustancial, al pasar de \$617.029 millones en 2001 a \$1.159.012 millones en 2002 (tabla 6). Este aumento puede tener explicación. En que buena parte de los dos años anteriores se ocuparon en pruebas piloto y en la normalización de los procesos.

Tabla 6
Programación Presupuestal año 2002
(En millones de pesos)

Dependencia	Concepto	Apropiación
Fondo de Inversión para la Paz-FIP	Fortalecimiento Institucional	326.000
	Red de Apoyo Social	791.787
	Subtotal FIP	1.117.787
Fondo de Programas Especiales para la Paz	Funcionamiento	10.047
	Inversión	1.111
	Subtotal Fondo Paz	11.158
Plan Nacional de Desarrollo Alternativo- Plante	Funcionamiento	2.420
	Inversión	27.647
	Subtotal Plante	30.067
Total		1.159.012

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Presupuesto Vigencia 2002.

El 96% de los recursos se ejecutarán por intermedio del Fondo de Inversión para la Paz, creado en 1998, cuando inició la administración del Presidente Pastrana. El 2,5% lo ejecutará el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo y el 1,5% el Fondo de Programas Especiales para la Paz, creado mediante la Ley 368 de 1997, a finales de la administración del Presidente Samper.

Tabla 7
Consolidación de los Presupuestos del Plan 2000-2002
Presidencia de la República
(En millones de pesos)

Dependencia	Vigencias Fiscales			Total 2000-2002	%
	2000	2001	2002		
Fondo de Inversión para la Paz	104.854	568.561	1.117.787	1.791.202	94
Plan Nacional de Desarrollo-Plante	17.530	37.990	30.067	85.587	4
Fondo de Programas Especiales Paz	9.024	10.478	11.158	30.660	2
Total	131.408	617.029	1.159.012	1.907.449	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ley de apropiaciones fiscales vigencias 2000 y 2001, proyecto de presupuesto año 2002.

La tabla 7 permite apreciar las cifras del Plan que se han incorporado en los presupuestos de las vigencias fiscales de 2000 a 2002, respecto de los programas sociales de la administración

del Presidente Pastrana, en las que el total de los recursos asciende a cerca de \$2 billones, equivalentes aproximadamente a US\$829 millones.

La pregunta que surge es si el Plan ha estado y está debidamente financiado. Para resolver esta duda ello se tiene el siguiente análisis (tabla 8 y 9):

Tabla 8
Programación de desembolsos de los créditos del Plan Colombia
(En millones de dólares)*

Crédito	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Birf 7017	0	30	30	40	0	100
Birf 7050	0	15	40	35	60	150
BID 1280	0	20	48	113	89	270
CAF I	7	70	57	28	0	162
CAF II	0	59	100	41	0	200
Total	7	194	275	257	149	882

Fuente: CGR Delegada de Economía y Finanzas Públicas. *La conversión de los desembolsos a pesos colombianos dependerá de la tasa de cambio vigente, y para ello se tienen proyectados valores de \$2.500 para 2002, \$2.700 para 2003 y \$2.900 para 2004.

Con base en esta programación y el desembolso de los recursos internos se construyó la tabla 9, según la cual puede afirmarse que el Plan Colombia está debidamente financiado en el periodo 2000-2002.

Tabla 9
Estimativo de fuentes y usos del Plan Colombia
(En millones de pesos)

Concepto	2000	2001	2002	Total
Excedente o déficit año anterior	0	453.928	626.824	0
Ingresos deuda interna por Bonos de Paz	569.236	346.025	0	915.261
Ingresos programados por desembolsos de crédito externo*	16.100	443.900	630.200	1.090.200
Subtotal	585.336	1.243.853	1.257.024	2.005.461
Gastos presupuestados	131.408	617.029	1.159.012	1.907.449
Excedente o déficit del período	453.928	626.824	98.012	98.012

Fuente: CGR grupo de trabajo. * Conversión de los desembolsos a una tasa de cambio de \$2.300

Para 2000, la administración ejecutó el 29% de lo que tenía disponible, obteniéndose un excedente de \$453.928 millones; ello tiene explicación, dado que se iniciaban los programas y no se tenía claridad sobre los mismos.

El comportamiento para 2001 es muy similar, se presupuestó el 50% de los recursos disponibles. Al respecto, es necesario indicar que los desembolsos efectivos de crédito externo no ha tenido la dinámica esperada, por cuanto al 31 de agosto de 2001 sólo se habían

desembolsado US\$37 millones, que corresponden al 19% de los US\$193 millones programados para el mismo año.

Finalmente, la programación presupuestal para 2002 muestra que es el año en el que más recursos se proyecta ejecutar, presentando el 92% de los recursos disponibles. Al respecto es necesario desde ya, y en desarrollo del control de advertencia, señalarle al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en cabeza del Fondo de Inversión para la Paz, que debe hacer especial énfasis en los procedimientos, los criterios y el aseguramiento de un adecuado control interno, de tal forma que le permita manejar con transparencia y eficacia los recursos puestos a su disposición.

III. EVALUACIÓN DEL AVANCE DEL PLAN⁸

1. Primer Componente: Solución Negociada del Conflicto

De acuerdo con la dinámica presentada en los procesos de diálogo y negociaciones entre el Gobierno y los grupos guerrilleros Farc y ELN se observan varios aspectos importantes:

- El Plan Colombia, al liberar recursos destinados a la lucha contra el narcotráfico, ha permitido que las Fuerzas Armadas se fortalezcan, para estar en capacidad de defender la integridad territorial, la soberanía, el Gobierno legalmente establecido y enfrentar una insurgencia fortalecida, pero también ha hecho posible que se encaucen algunos recursos hacia la inversión social y para los programas de paz y las negociaciones.
- Infortunadamente, en el período que cubre este informe, se han presentado fenómenos que han puesto en cuestión seriamente el proceso de paz. Por una parte, el que las Farc hayan utilizado la zona de despeje para preparar operativos y para esconder secuestrados, son hechos que han mostrado escasa voluntad de paz. Por otra parte, la inspección aérea y la vigilancia en los extramuros de la zona mencionada, conducta legítima del Gobierno y el hecho que la embajadora de los EE.UU. haya anunciado la solicitud de extradición de los jefes guerrilleros, por considerarlos terroristas, ha causado serio malestar en las Farc. De tal suerte que, al momento de redactar este informe, el proceso de paz está atravesando uno de sus peores momentos. Ojalá la capacidad de negociación y la buena voluntad de ambas partes permitan superar este escollo, pues de otra manera se entraría a otra fase del conflicto, de impredecibles consecuencias.
- Sin embargo, cabe registrar la manifestación del ELN de su intención de reanudar los diálogos de Paz, transmitida en reunión verificada en Caracas con un grupo de parlamentarios, el pasado 9 de noviembre.

2. Segundo y Cuarto Componente: Recuperación Económica y Fortalecimiento Institucional

De acuerdo con la respuesta dada por el Fondo de Inversión para la Paz, los recursos identificados en los programas del Plan Colombia no se asignan por departamentos. En consecuencia, la distribución se realiza sobre la base de los proyectos que son aprobados. Este mecanismo resulta incongruente con el propósito fundamental del Plan, de mejorar las condiciones socioeconómicas en las regiones en donde proliferan los cultivos ilícitos. Este resultado perverso surge de unas realidades innegables, como son la baja capacidad de formulación de proyectos y el débil tejido social vale decir, la ausencia de grupos organizados, incluidos los estatales que puedan promover iniciativas y proyectos. Si a ello se agrega que en los principales programas del Plan hay una exigencia de cofinanciación, como se comenta en el párrafo siguiente, resulta explicable aunque no justificable la evidente concentración de los recursos del Plan en regiones diferentes a Caquetá, Putumayo, Guaviare y Norte de Santander,

⁸ Los datos del presente documento cubren hasta el mes de septiembre de 2001 en la mayoría de los casos.

en los programas de “Empleo en Acción” y “Familias en Acción”, así como los exiguos recursos asignados en el denominado “Campo en Acción”.

Atenta igualmente contra la adecuada distribución de los recursos vale decir, en mayor proporción a los departamentos con mayores problemas de narcotráfico, especialmente por el lado de la generación de empleo e ingreso legítimo la exigencia de determinadas cuotas de cofinanciación o de participación en los proyectos de las comunidades u organizaciones estatales, dado el escaso poder económico de las mismas. Ello contribuye al resultado comentado en el párrafo anterior, especialmente en los casos de los proyectos fluviales, Manos a la Obra alianza, de puentes, Empleo en Acción y Campo en Acción.

Para la Contraloría no resultan suficientemente satisfactorios algunos de los criterios para seleccionar las Organizaciones de la Sociedad Civil como Organismos de Gestión para el programa Empleo en Acción. En efecto, el requisito de un año de experiencia en la realización de proyectos comunitarios es demasiado bajo y generoso, y, de alguna manera, permite la presencia de organizaciones sin la suficiente capacidad y experticia. En segundo lugar, no parece conveniente que la calificación de las OSC sea realizada por un organismo gremial representante de los intereses de sus propios afiliados, porque, de alguna manera, se puede presentar un conflicto de intereses, desde todo punto de vista inconveniente. Es aconsejable que, en estos casos, tuvieran una mayor ingerencia representantes de las propias comunidades potencialmente beneficiarias, y los propios funcionarios del Estado.

En cuanto a la ejecución de los recursos, cabe anotar que, tal como lo ha podido comprobar la comisión de auditoría de la CGR, los registros que lleva el FIP no permiten determinar el nivel de ejecución de los programas específicos del Plan Colombia, hecho que obliga a la entidad a llevar un reporte adicional.

De todas maneras, la revisión de la ejecución detallada en 2000 y lo transcurrido hasta el 31 de octubre de 2001, permite identificar un gasto de \$411.320 millones, que, comparado con los presupuestos asignados para los mismos años (\$748.437 millones), solamente alcanza una ejecución del 55%.

Cabe anotar, igualmente, que en la ejecución presupuestal de 2001 se presentan numerosos proyectos en los cuales aún no se ha hecho la contratación respectiva y, en consecuencia, no puede hablarse de un compromiso efectivo.

2. 1. Audiencias en Florencia y San José del Guaviare

Durante los días 23 y 24 de noviembre pasado se realizaron sendas audiencias en las ciudades de Florencia (Caquetá) y San José de Guaviare, presididas por el Contralor General y promovidas por las Gerencias Departamentales de la CGR, con el apoyo de la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana, con el fin de conocer las inquietudes, sugerencias y observaciones de la población de estas dos regiones con respecto al desarrollo concreto del Plan Colombia.

Estas audiencias contaron con la asistencia de las principales autoridades de la región y de numerosos representantes de la sociedad civil y de la ciudadanía en general. Durante varias horas, en cada caso, se escucharon las intervenciones de representantes públicos y privados, que serán debidamente editadas y publicadas por la Contraloría.

Presentamos a continuación las principales conclusiones y recomendaciones recogidas en estos dos eventos, sobre las cuales la CGR hará el correspondiente seguimiento en las próximas semanas:

Cofinanciación. Las entidades territoriales en los departamentos con los mayores problemas de narcotráfico no tienen recursos para asumir la cofinanciación de los proyectos previstos en el Plan Colombia, pues sus presupuestos de inversión son escasos, por los altos niveles de endeudamiento. En estas condiciones, no se podrán beneficiar de los programas del Plan Colombia.

Con el fin de enfrentar los grandes retos sociales como consecuencia de la política de erradicación de cultivos, se requiere en esta materia un tratamiento preferencial para estos departamentos.

Inequidad en la distribución de los recursos. Los departamentos en los que más se necesita la presencia del Estado son aquellos en donde existe el mayor número de hectáreas de coca cultivadas. Además, son departamentos pobres, que no tienen el mismo nivel económico para asumir las actuales condiciones de la cofinanciación de los programas.

De acuerdo con los análisis presentados en las audiencias, los departamentos más ricos del país y con mayor capacitación en preparación de proyectos pueden ser los principales beneficiarios de los recursos, cuando no son precisamente los mayores damnificados por el fenómeno de los cultivos ilícitos. Ello puede traer como consecuencia un tratamiento regional desigual e inconveniente.

En consecuencia, se deben cambiar las normas, en forma tal que se garantice un tratamiento preferencial a las zonas con mayores problemas y menores posibilidades de contribuir a la cofinanciación, con el fin de garantizar un tratamiento más justo y responder a los grandes retos que causa la erradicación de cultivos, como la presión sobre el empleo, tal como se explica en otro aparte de este informe.

Trámites engorrosos. Los trámites para la presentación de los proyectos son muy engorrosos y se piden muchos requisitos. Además, muchos de los actores locales no disponen de la suficiente información sobre el particular.

Actuaciones de las ONG: Existen cuestionamientos sobre la conveniencia del mecanismo de ejecución de los recursos bajo el esquema de las ONG, utilizado con éxito en el caso de la reconstrucción del Eje Cafetero. Según la opinión pública local, se debe evitar esta intermediación y adelantar las acciones del Plan a través de los entes territoriales, con el fin de

consultar de mejor manera las necesidades reales de la comunidad y no tomar las decisiones desde el escritorio.

Sobre el particular, considera la Contraloría que se debe profundizar en este análisis, pues en principio no es recomendable asumir que una experiencia exitosa en un caso lo sea necesariamente en otro. Es conveniente, por tanto, hacer una evaluación muy cuidadosa al respecto.

Limitaciones al programa “Jóvenes en Acción”. Este programa no debe limitarse únicamente a las grandes ciudades, pues en los departamentos que tienen presencia de cultivos de coca, los jóvenes están dedicados a su cultivo y recolección, es decir, tienen empleo e ingreso ilícito. Al producirse la acción de erradicación forzosa, a estos jóvenes sólo les quedan dos alternativas: integrarse a los grupos guerrilleros o formar parte de las autodefensas, ante la imposibilidad de garantizar un ingreso. Es urgente, entonces, que se capacite, por intermedio del Sena, a este sector de la población en las actividades agrícolas y proyectos productivos, de tal forma que se vean motivados a cambiar de actividad.

Falta de pactos voluntarios. El programa de Pactos Voluntarios para sustitución de cultivos no ha llegado a los departamentos del Caquetá y Guaviare, según dicen sus pobladores. No se ha firmado el primer pacto, aunque existen organizaciones comunitarias dispuestas a la erradicación manual.

Escasa atención al campo. En las dos regiones mencionadas, se observa la poca presencia de los programas del Plan Colombia dirigidos hacia el campo, para solucionar el problema del cultivo ilícito de coca. Lamentablemente, la presencia del Estado se traduce sobre todo en fumigaciones.

Se requiere que el Estado entregue, a título de subsidio, maquinaria agrícola, semillas, insumos y herramientas para los campesinos, dado que sus costos y el de su transporte son muy altos. Lo anterior acompañado de asistencia técnica y de infraestructura para su comercialización y un aseguramiento del mercado de la producción.

Las tierras de estas regiones son relativamente aptas para la producción de bienes lícitos, y la comunidad estaría dispuesta a llevar a cabo proyectos en caucho, maíz, arroz, cítricos, frutas amazónicas, y en proyectos ganaderos, avícolas y de piscicultura.

Impacto ambiental. En general, se plantea que las fumigaciones han causado evidentes daños en la flora y fauna, en cultivos de pancoger y en el ganado. En el municipio de Valparaíso en Caquetá, por ejemplo, se presentó el caso de ganado que ha muerto por causa de las fumigaciones, debidamente certificado por el Instituto Colombiano Agropecuario⁹.

⁹ Conocidas estas observaciones de las audiencias, el FIP presentó la siguiente respuesta: “El Fondo de Inversión para la Paz, para la vigencia fiscal de 2002, presentó a consideración del Consejo Directivo una propuesta de planes especiales para siete departamentos del suroriente y nororiente colombiano, dentro del cual podemos identificar acciones y recursos concretos destinados a los departamentos de Caquetá y Guaviare en desarrollo de los programas dirigidos por el FIP. Resulta importante decir que el programa Familias en Acción (cuyo propósito es entregar subsidios de nutrición y escolar a niños colombianos del Sisben 1 a través de sus

2.2. El empleo y el Plan Colombia

Independientemente de cualquier connotación ética, es indiscutible que los cultivos ilícitos generan en Colombia un volumen muy significativo de empleos (tabla 10), en comparación con los generados por las actividades agrícolas de carácter legal.

Tabla 10
Empleo por cultivo y recolección de coca 2001

Departamento	Has Cultivadas	Has Netas*	Empleos por Ha**	Empleo Total	Habitantes Beneficiados
Putumayo	66.000	42.824	2	85.648	342.592
Caquetá	26.000	14.885	2	29.770	119.080
Guaviare	17.000	13.266	2	26.532	106.128
Nariño	10.000	1.784	2	3.568	14.272
N. de Santander	12.000	1.692	2	3.384	13.536
Otros	32.000	16.170	2	32.340	129.360
Total	163.000	90.621	2	181.242	724.968

* Descontadas las fumigadas. ** Empleo anual equivalente.

De conformidad con la tabla 11, mientras que en los 25 principales cultivos del país se estiman entre 860 y 870 mil empleos permanentes, el cálculo para los cultivos ilícitos asciende a cerca de 180 mil empleos¹⁰, según las hectáreas cultivadas detectadas al comenzar el año 2001. Ello significa que esta actividad ilícita provee ocupación e ingreso a una población similar a la quinta parte de la ocupada en actividades agrícolas en toda Colombia.

madres), empezará a operar en el año 2002 en los departamentos de Caquetá y Guaviare, entre otros. En cuanto a la estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social, se encuentra que para el año 2002 habrán recursos específicos destinados a estos departamentos de la siguiente manera: en ejecución del programa Campo en Acción, y con el fin de apalancar procesos productivos se destinarán \$7.000 millones al departamento del Caquetá y \$2.000 millones para el departamento de Guaviare. El programa Obras para la Paz tiene destinado para el año 2002 recursos del orden de \$8.000 millones para ser invertidos en vías en el Caquetá, como también recursos del orden de \$9.979 millones para vías en el Guaviare. En desarrollo de este mismo programa se otorgaran \$2.690 millones para ser invertidos en electrificación para el departamento del Guaviare. Igualmente, se destinarán recursos para la erradicación manual compensada por \$23.718 millones en el Caquetá y \$28.435 millones en el Guaviare. Debe mencionarse también que, en desarrollo del subprograma Transparencia y Convivencia habrá una asignación cercana a los \$560 millones destinados exclusivamente a la titulación de predios. En cuanto al programa Atención Humanitaria, podemos decir que habrá una asignación de cerca de \$13.000 millones destinados a la constitución de un fondo para atención humanitaria, para la población desplazada por la fumigación”.

¹⁰ Se considera un empleo permanente la ocupación equivalente a 220 jornales al año.

Tabla 11
Empleo Agrícola en el País
Estimado año 2000

Cultivos	Empleos permanentes
Transitorios*	353.108
Permanentes **	514.079
Total	867.187
Coca	181.242

Fuente: Cálculos CGR Contraloría Delegada Sector Agropecuario.

* Transitorios: arroz, cebada, maíz, sorgo, trigo, ajonjolí, soya, maní, hortalizas, algodón, papa, tabaco rubio y fríjol.

** Permanentes: banano, cacao, tabaco negro, palma africana, arracacha, cocotero, fique, ñame, plátano, yuca, frutales.

Por consiguiente, la erradicación de los cultivos ilícitos ocasiona, por el lado del empleo, una fuerte presión sobre la economía rural legal. La pregunta que se debe formular entonces es la siguiente: ¿se está en capacidad de generar los puestos perdidos por la erradicación?, o, por el contrario, ¿se tienen tales limitaciones que se ocasionará inevitablemente una situación de desempleo aún mas grave en el campo?.

Aun si se hace el estimativo optimista de que todos los renglones productivos legales aumenten su área en los próximos dos años en un 10%, o sea un 5% anual, apenas se podría aumentar el empleo en 80.000 puestos aproximadamente, quedando cesantes cerca de 100 mil personas, lo cual constituye una perspectiva bastante preocupante.

Naturalmente que el programa de sustitución voluntaria de cultivos podría ayudar a aliviar la situación. Sin embargo, los registros históricos indican que esta práctica tiene una cobertura muy baja.

La situación se torna más dramática si se tiene en cuenta que un gran porcentaje de la población económicamente activa existente en las principales regiones de cultivos ilícitos está ocupada en éstos u obtiene su ingreso por actividades comerciales, servicios o transportes que tienen su principal demandante en estas actividades ilegales. De tal suerte que el desempleo que se produciría en estas regiones podría alcanzar niveles altamente indeseables, probablemente por encima del 50%, y el ingreso promedio de la población podría bajar en forma sustancial, con todas sus secuelas económicas y sociales.

En estas condiciones, es urgente fortalecer, en forma sustancial, los programas de generación de empleo alternativo contemplados en el Plan Colombia para estas regiones, tales como “Vías para la Paz” y “Empleo en Acción”, así como los proyectos productivos y los programas de sustitución adelantados por el Plante. Pero, además, se requiere formular

proyectos de desarrollo de más largo plazo, que permitan garantizar la ocupación de grandes núcleos de la población.

Para tal propósito, resulta perentorio revisar los criterios para otorgar la financiación de proyectos por parte del Plan Colombia para estas zonas, tal como se plantea en otro lugar de este informe, en forma tal que se garantice un flujo importante y constante de recursos con el fin de afrontar el serio problema de desocupación que se avecina, con sus secuelas de degradación social.

Por otra parte, tal como se aprecia en la tabla 12, los departamentos que sufren el mayor conflicto por los cultivos ilícitos tienen un tratamiento inequitativo, como se comprueba al examinar, por ejemplo, la distribución de los recursos en el programa Empleo en Acción. En efecto, hasta julio 14 de 2001, de los \$54.555 millones que se han aprobado para 1.907 proyectos, los recursos destinados a los departamentos de Caquetá, Guaviare, Putumayo y Norte de Santander, apenas alcanzan la modesta suma de \$1.313,5 millones, y se estiman 532 empleos de los 21.933 que se dieron a nivel nacional, es decir, apenas un poco más del 2%.

Tabla 12
Distribución de los proyectos aprobados programa Empleo en Acción
A julio de 2001

Departamento	Número de proyectos	Empleos anuales estimados	Inversión en mano de obra (millones de \$)
Caquetá	7	112	251,1
Guaviare	3	52	95,0
Putumayo	1	22	71,7
Norte de Santander	30	346	895,7
<i>Subtotal</i>	<i>41</i>	<i>532</i>	<i>1.313,5</i>
Otros departamentos	1.866	21.401	53.241,5
Total	1.907	21.933	54.555,0

Fuente: FIP, consolidación CRG.

2.3. Resultados de la Auditoría al Fondo de Inversión para la Paz¹¹

Antes de mencionar algunos avances en los diferentes programas, consignamos a continuación los principales resultados de la auditoría practicada al Fondo de Inversión para la Paz, que como ya dijimos, es la principal agencia encargada de la ejecución de los programas del Plan Colombia correspondientes a los componentes segundo y cuarto:

- El FIP no se está administrando como un Fondo Cuenta, conforme a las disposiciones de la ley de su creación, sino como una entidad.

¹¹ Tomado del informe de auditoría gubernamental con enfoque integral, número 49 del 30 de agosto de 2001, Contraloría Delegada para Gestión Pública, CGR.

- Los indicadores de logro y seguimiento de la contratación de los operadores y ejecutores de los programas presentan debilidades.
- No se dispone de un plan indicativo, y en los ocho programas¹² existe debilidades en sus planes operativos, lo cual incide directa y desfavorablemente en el logro de los objetivos propuestos.
- Los funcionarios de planta del Departamento Administrativo de la Presidencia que prestan sus servicios en el FIP, realizan sus labores basados en el manual de funciones del mismo Departamento. Producto de la observación, se expidió la resolución 1861 del 9 de noviembre de 2001, que será objeto de evaluación por parte de la Contraloría.
- Los indicadores de gestión implementados no son suficientes frente al volumen de actividades que se deben realizar. Sólo tres de los ocho programas presentan algunos indicadores adecuados.
- El sistema de control interno presenta deficiencias, debido a la falta de integridad de sus componentes, situación que causa debilidades en los procedimientos y cobertura de los diferentes programas.

2.4. Avance de los programas

Revisada la información pertinente, importa destacar los avance logrados en el siguiente programa:

Vías para la Paz

En la ejecución participan directamente Invías, para los proyectos de *carreteras*; Fondo Nacional de Caminos Vecinales, para los proyectos de la *red terciaria y de puentes*; la Dirección de Transporte Fluvial del Ministerio de Transporte y la Universidad Nacional, para *los proyectos fluviales*. La participación de estos entes ejecutores está enfocada principalmente a evaluar la factibilidad técnica, financiera, económica y social de los proyectos, y, en algunos casos, al seguimiento y supervisión de la ejecución de las obras.

El programa estima para la primera etapa, comprendida entre 2000 y 2002, una inversión de US\$206,5 millones, de los cuales el 78% corresponde a US\$162 millones provenientes del primer crédito conseguido con la CAF, y el restante 22% es la contrapartida nacional, departamental y/o municipal. Este componente se está ejecutando a través de cinco subprogramas, así:

1. Se refiere al *Subprograma “Proyectos Prioritarios de Carreteras”*, dentro del cual se firmó, el 1º de noviembre de 2000 el convenio No 2004, entre DAPR-FIP, Ministerio de

¹² Jóvenes en Acción, Empleo en Acción, Familias en Acción, Vías para la Paz, Atención Humanitaria, Derechos Humanos, Transparencia y Convivencia, y Campo en Acción.

Transporte e Invías, por valor de \$ 375.210 millones, para ser ejecutados en 34 meses. En el marco de este convenio se encuentran en ejecución las vías Quibdó-Yuto, transversal del Carare, Granada-San José del Guaviare, y Mocoa-Pitalito, con una asignación presupuestal de \$131.817 millones. Los proyectos desarrollados en la red primaria son importantes para la reactivación económica de las regiones donde se ubican, por cuanto propician el desarrollo del comercio y las comunicaciones en su área de influencia. También, en este caso, la generación de empleo y de ingresos, derivados de los proyectos de construcción, es de carácter temporal; no obstante, los empleos que se generen en la etapa de operación pueden contribuir al crecimiento económico, siempre que estas obras sirvan como complemento a la implementación de políticas de producción.

2. ***Subprograma “Otros Proyectos de Carreteras”***. Se encuentra a cargo, igualmente, de Invías; tiene por objeto la construcción, rehabilitación y mejoramiento de vías secundarias, mediante la ejecución de obras, como estabilización de la superficie de rodadura, parcheos y construcción de drenajes, entre otros.
3. ***Subprograma “Mantenimiento de la Red Terciaria”***. Se suscribió un convenio entre el DAPR-FIP, Ministerio de Transporte y Fondo Nacional de Caminos Vecinales, por valor de \$53.218 millones, para ser ejecutado en 34 meses. Hasta la fecha se han suscrito 232 convenios con municipios en 17 departamentos y 48 contratos de interventoría, que corresponden a una inversión de \$14.490 millones, para atender 15.702 kilómetros de vías, obras que generarían 877.407 jornales, como se puede ver en la tabla 13.

Tabla 13

Los proyectos ejecutados en la red terciaria son obras de mantenimiento y no de

SUBPROGRAMA C: Mantenimiento de la Red Terciaria

Departamento	Municipios beneficiados	Inversión (millones de pesos)	Meta física (km)	Número de Jornales
Bolívar	20	1,125	699	65,629
Boyacá	19	1,235	2,147	95,825
Caldas	5	325	267	27,694
Caquetá	16	955	539	51,870
Cauca	20	1,300	1,243	82,493
Cundinamarca	14	910	1,955	76,261
Guaviare	4	230	65	6,500
Huila	27	1,675	2,035	121,356
Meta	13	845	775	68,711
Nariño	20	1,300	1,177	100,350
Putumayo	12	640	250	27,276
Santander	28	1,795	2,994	87,181
Tolima	19	1,230	899	37,968
Valle	10	650	658	28,293
Cesar	3	165		
Guinía	1	40		
Vichada	1	70		
Total	232	14,490	15,703	877,407

Fuente: Ministerio de Transporte, Informe de avance

construcción, por tanto, el impacto económico que generan es mínimo, solamente proporcionan ingresos a la comunidad beneficiada de manera temporal y no contribuyen al mejoramiento de la infraestructura. En efecto, a través de una encuesta realizada por la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura, aplicada a 182 Personeros Municipales, se estableció que las labores realizadas son principalmente de rocería, limpieza de alcantarillas y de cunetas, todas ellas actividades de mantenimiento.

- Denominado *Subprograma "Proyectos Fluviales"*, En el marco de este subprograma se firmó un convenio con la Universidad Nacional, por valor de \$3.300 millones, con el objeto de realizar los estudios para obras fluviales en los ríos Lebrija, Covaría, Meta, Ariari, Guéjar, Guayabero, Guaviare, Guayas, Caguán, Caquetá y Putumayo. Actualmente se encuentran en ejecución veinticuatro proyectos, entre los que se cuentan doce de diseño, nueve de obras de defensa, dos de obras hidráulicas y adecuación, y uno de investigación y monitoreo, en los que se invertirán \$28.499 millones, y beneficiarán a diez departamentos.
- Subprograma "Proyectos de Puentes"*. Comprende el mejoramiento de vías, a través de la construcción, mejoramiento, rehabilitación o mantenimiento de puentes en zonas críticas y facilita el tránsito a los centros de consumo y/o comercialización de productos, también es ejecutado por el Fondo Nacional de Caminos Vecinales-FNCV.

Para el desarrollo de este subprograma se seleccionaron 165 municipios, de los cuales 44 se localizan en el Magdalena Medio, correspondiente a cinco departamentos; en el Macizo Colombiano 66, ubicados en seis departamentos; y en el sur oriente colombiano 55, localizados en cuatro departamentos. Este subprograma atenderá proyectos de puentes en municipios con un IDM¹³ máximo de 43%, y que cumplan con los demás criterios de selección: socioeconómicos, técnicos, ambientales, y las especificaciones generales de política. Con la totalidad de los recursos asignados se construirán y rehabilitarán aproximadamente 150 puentes en las redes secundaria y terciaria.

En el marco de este subprograma se llevó a cabo la etapa de preinversión en dieciséis puentes de igual número de municipios, de los departamentos de Bolívar, Norte de Santander, Boyacá, Nariño, Cauca, Caquetá y Huila, y se abrieron licitaciones para la construcción del puente sobre el río Quiña, en la vía El Empate- La Cruz, en Nariño, por \$392 millones; sobre el río Pamplonita, en la vía ramal a Bochalema, Norte de Santander, por \$230 millones; sobre la quebrada Minas, en la variante El Encino (Santander)-Belén (Boyacá), por \$500 millones; y para rehabilitación y mantenimiento de tres puentes en la vía San Pablo- Simití (sur de Bolívar, por \$214 millones).

Entre las dificultades que se han tenido para la ejecución del programa están las deficiencias en los proyectos presentados, ya que una gran mayoría están formulados en términos de prefactibilidad, y, en algunos casos, las relacionadas con los permisos ambientales.

3. Tercer Componente: Iniciativa contra el Narcotráfico

3.1. Erradicación Forzosa

No obstante las críticas que ha recibido la erradicación forzosa, el Gobierno Nacional, con el apoyo de los EE.UU. ha continuado adelantando una fuerte campaña, a tal punto que se estima en 108 mil hectáreas (según una fuente) y en 72 mil hectáreas (según otra fuente), el área asperjada por glifosato en lo que va corrido del año. Se trata de una superficie muy significativa, pues, según el primer estimativo, representaría más del 67% del área cultivada y, en el segundo una cifra por encima del 45%. En ambos casos, es evidente que representa un duro golpe a los narcotraficantes. Sin embargo, ya lo dijimos en el primer informe, la erradicación total dependerá de que se afecte seriamente la rentabilidad del negocio, pues de otra manera lo que puede producirse es un desplazamiento hacia otras regiones del país o fuera de él. Tal parece que en algunas medida este fenómeno de traslado se puede producir, como ha sucedido en el pasado y se aprecia en la tabla 14. Esto explica también la formulación de la Iniciativa Regional Andina por el Gobierno de los Estados Unidos.

Al analizar los datos por departamento, es posible vislumbrar que la erradicación química hasta el presente ha tenido como efecto la relocalización de los cultivos ilícitos en los diferentes

¹³ Índice de Desarrollo Municipal

departamentos afectados, hecho que explica la disminución del área sembrada en unos y su incremento en otros.

Tabla 14
Cultivos de coca por departamentos 1991-2001
(En hectáreas)

Departamento	1998	1999*	2000*	2001 (1)
Guaviare	7.000	28.435	17.619	17.000
Caquetá	24.000	23.718	26.603	26.000
Putumayo	30.100	58.297	66.022	66.000
Sur de Bolívar	3.500	5.897	5.960	5.960
Norte de Santander	7.000	15.039	6.280	12.000
Antioquia	-	3.644	2.547	2.500
Otros	6.600	25.089	38.258	33.540
TOTAL	78.200	160.119	163.289	163.000

Fuente: *Dirección Nacional de Estupefacientes-DNE, "Lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-200", Oficio o reporte de la DNE, octubre 1 de 2001. (1): Dirección Nacional Antinarcóticos, Diran, Policía Nacional, "Resultados Operacionales 2001, del 1 de enero al 3 de octubre".

Otro de los efectos potenciales de la fumigación de los grandes cultivos es su transformación en pequeños cultivos en otras áreas, lo cual explicaría en parte la aparición de éstas en diferentes regiones del país.

Estos resultados hacen urgente y necesario un análisis más riguroso y revisar las estrategias y las políticas antidrogas implementadas, y de aquéllas que permitirán superar realmente el problema estructural que ha propiciado la existencia de este tipo de economía.

3.2 Interdicción

Gracia al apoyo de los EE.UU. (tabla 15) se ha logrado: una mayor capacidad operativa de las aeronaves en condiciones nocturnas, suministros de radares terrestres, y mayor eficiencia en actividades de inteligencia y apoyo a la Fuerza Pública de Colombia (Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval y la Policía Nacional).

Tabla 15
Programación del apoyo de EE.UU. en de interdicción
(Febrero 2001)

Concepto	Millones de dólares
Interdicción aérea (1)	244,20
Interdicción terrestre	5,0
Interdicción aérea (2)	112,40

Interdicción marítima y fluvial	15,0
OFAC *	2,0
Total	378,6

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

En la tabla 16 se presentan los resultados operacionales de la Fuerza Pública en el ámbito nacional desde 1995 hasta 2001.

Tabla 16
Resultado operacional de la Fuerza Pública

Detalle	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Bajas narcotraficantes	3	3	-	1	-	2	5
Capturas narcotraficantes	9.571	6.940	11.243	18.654	21.593	27.278	9.693
Laboratorios destruidos	510	793	283	317	241	640	975
Pistas destruidas	81	92	63	53	46	64	28
DROGAS INCAUTADAS	-	-	-	-	-	-	-
Cocaína (toneladas)	39,7	25,8	50,1	57,5	40,1	86,3	71,3
Morfina (kilogramos)	356	102	179	90	190	203	0,4
Heroína (kilogramos)	186	88	200	341	556	575	-
Hoja de coca (toneladas)	643	469,6	143	354,9	265,9	891,9	371,2
Base de Coca (toneladas)	21,4	21,1	16,9	28,3	17	19,5	-
Bazuco (kilogramos)	2.601	2.217	20641	2.739	2.158	2.451	-
Marihuana (toneladas)	208,8	210,5	121,1	86,1	75,8	81	55
Líquidos (galones, millones)	1.540	2.786	2.290	2.611	1.127	1.482	1.236
Sólidos (kilogramos)	733	1.827	1.683	1.839	1.624	922,0	1.549,5
DECOMISO DE:	-	-	-	-	-	-	-
Armas	835	678	732	415	584	463	434
Munición (varios calibres)	33.331	24.799	33.030	20.229	12.637	47.669	5.681
Equipo de comunicación	143	403	130	133	201	193	96
Vehículos	676	579	777	619	616	770	912
Embarcaciones	15	228	162	331	213	497	275
Aeronaves	127	79	59	105	79	98	59
CULTIVOS DESTRUIDOS	-	-	-	-	-	-	-
Coca (hectáreas)	23.260	20.493	45.399	64.641	43.582	60.702	108.796**
Marihuana (hectáreas)	157	37	28	19	78	130	-
Amapola (hectáreas)	3.520	4.315	9.381	5.214	8.439	10.226	2.066

Fuente: Comando General Fuerzas Militares y Policía Nacional, 15 de enero de 2001.

*Datos consolidados de las Fuerzas Militares de Colombia y Policía Nacional, a septiembre de 2001.

**De las 108.796 hectáreas, las Fuerzas Militares han destruido 36.417 de coca mediante métodos manuales.

A pesar de la publicidad de los actos de interdicción, puede afirmarse que 2001 no ha sido precisamente el más exitoso en los últimos siete años. Tal como se aprecia en la tabla 16, sólo existen tres renglones de los programas de interdicción en los que se han registrado avances significativos: laboratorios incinerados, cocaína incautada y principalmente área de cultivos destruidos. En los demás renglones puede observarse que en 2001 se sigue más o menos la

tendencia de 2000, sin que pueda decirse que haya un cambio muy significativo. El único caso verdaderamente excepcional es el de la destrucción de cultivos.

3.3. Incautación de bienes

Mediante la Ley 333 de 1996 fue establecida la acción de extinción de dominio sobre los bienes de propiedad de organizaciones criminales, en especial de narcotraficantes. Las entidades facultadas para efectuar la incautación de bienes son: la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, las Fuerzas Militares y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

La magnitud del valor de los bienes que potencialmente pueden incautarse es elevada, si se tiene en cuenta que el efecto económico del narcotráfico es considerable. De acuerdo con el estudio realizado por Salomón Kalmanovitz¹⁴, el fenómeno del narcotráfico a principios de los noventa generaba cerca del 4% del PIB y 3% del empleo anual; además de proveer liquidez en dólares a la economía de aproximadamente US\$1.500 millones a US\$2.500 millones cada año. Su influencia llegó a todos los sectores, especialmente mediante la adquisición de bienes rurales y urbanos, porque los narcotraficantes han dispuesto de una capacidad de compra muy cuantiosa. Si se estima que de los US\$1.500 millones que han adquirido en los últimos diez años no menos del 70% en bienes durables, el patrimonio potencialmente incautable asciende a US\$10.500 millones, suma equivalente a las exportaciones del país en un año y superior al 10% del PIB.

Con respecto a la asignación de los bienes incautados, la ley 333 de 1996 consagró que buena parte de los mismos se destinara a fines sociales. Sin embargo, cinco años después de promulgada, esta Ley puede convertirse en un arma de doble filo y en un obstáculo para el cumplimiento de los fines sociales que consagró. En efecto, la falta de una política clara para el manejo, custodia, control y administración de los bienes incautados es un riesgo importante para las finanzas del Estado, por cuanto en el caso de tener que restituirlos, se vería enfrentado a millonarias demandas por indemnizaciones, lucro cesante, deficiente administración, etc., por parte de los dueños de los bienes, acusados de narcotráfico y enriquecimiento ilícito, a los que la justicia no les demuestre el origen viciado de las propiedades¹⁵.

En general, el control de los bienes incautados por parte de las entidades facultadas para ello es deficiente, ya que no se tiene certeza sobre su número, estado, ubicación, valor, ni situación jurídica. De lo anterior se colige que, a pesar de que se estableció la política de incautación de

¹⁴ Kalmanovitz, Salomón, "La Economía del Narcotráfico en Colombia", en *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, febrero-marzo de 1990, Contraloría General de la República, págs. 18-28.

¹⁵ Un ejemplo de ello es la sentencia T-212 del 22 de febrero de 2001, mediante la cual la Corte Constitucional falló una acción de tutela a favor de los hermanos Gaitán Cendales, por violación al debido proceso, al libre acceso a la administración de justicia y al principio de cosa juzgada. Con ella se ordenó suspender el proceso de extinción de dominio sobre los bienes, y su restitución, los cuales después de más de cuatro años, en caso de haber sufrido deterioro o no haber sido correctamente administrados, podrían dar lugar a que se instaurara una demanda contra el Estado por daños y perjuicios.

bienes de propiedad de presuntos narcotraficantes, con el propósito de desestimular esta actividad ilícita, el Estado no dotó a las instituciones encargadas de desarrollar esta labor de los recursos necesarios para cumplir con eficiencia y en forma coordinada las funciones asignadas en las normas sobre la materia y con salvaguarda de los intereses del Estado.

La Dirección Nacional de Estupefacientes reporta que de los 33.000 bienes que maneja, no más del 5% están cubiertos con sentencia definitiva de extinción de dominio. En consecuencia, existe el riesgo de que el 95% de los mismos (31.000), por un valor que supera los \$172.000 millones, tengan que ser devueltos en el futuro.

En la Fiscalía General de la Nación la situación no es menos preocupante. Según reportes de la misma entidad, en mayo de 2001 existían 954.278 bienes incautados, por un valor aproximado de \$119.703 millones. Sin embargo, la administración de esos bienes no ha sido eficiente, los registros adolecen de grandes vicios, más del 16% se encuentran en situación jurídica indefinida, y los costos causados por la administración son elevados, si se tiene en cuenta que superaron los \$10.283 millones durante 2000.

La Policía Nacional ha recibido bienes incautados por parte de la DNE que no cuentan con los requisitos mínimos para ser utilizados en las actividades de la institución. En los documentos mediante los cuales se asignan los bienes se desconoce el valor, la situación jurídica y el estado en que se encuentran, lo que impide que la entidad cumpla con las obligaciones que de ellos se derivan.

En el Ejército Nacional existen situaciones similares a las presentadas en las demás entidades analizadas, dentro del proceso de incautación y administración de bienes provenientes de delitos de narcotráfico, o que están vinculadas con procesos de extinción de dominio. Así mismo, se incumple el procedimiento legal de informar periódicamente a la DNE sobre el estado y administración de los bienes.

La FAC, en su calidad de depositario provisional de aeronaves decomisadas por la DNE, no elabora inventarios físicos detallados de entrada de las mismas. Al cierre de 2000, la Jefatura de Operaciones Logísticas Aéreas reportó el ingreso de 41 aeronaves con carácter provisional, comodato, custodia y otras en forma definitiva. De acuerdo con las inspecciones físicas practicadas en las bases Comando Aéreo de Transporte-Catam y Comando Aéreo de Mantenimiento-Caman, se observó que las aeronaves asignadas presentan deterioro.

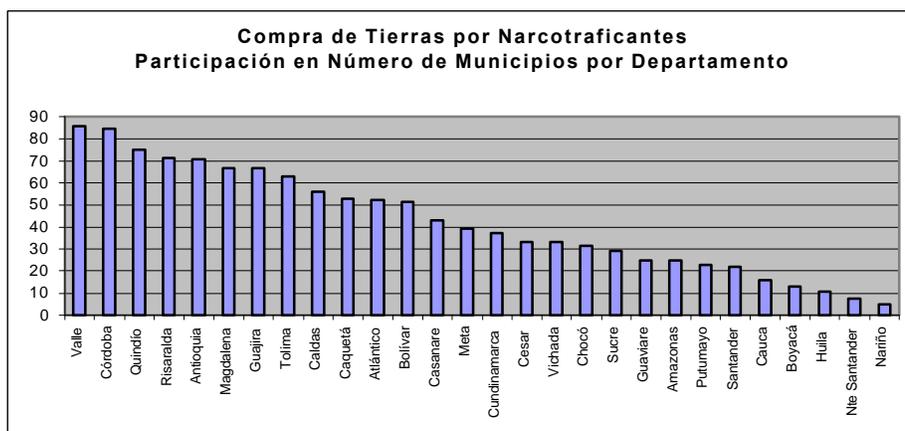
En la Armada Nacional la información existente sobre las motonaves incautadas es incompleta, por cuanto no se conoce su valor; sin embargo, se tiene identificada la ubicación y la situación jurídica de las mismas. De acuerdo con cálculo elaborado por la CGR, el costo total de los bienes es de \$6.132 millones aproximadamente.

En el DAS el gran problema que se presenta en relación con los bienes incautados, además de la desactualización en la valoración, es la falta de criterios para el registro de la información.

3.3.1. Narcotráfico y posesión de tierras (una reforma agraria frustrada)

La actividad económica del narcotráfico condujo a un proceso de acumulación de activos que tuvo efectos importantes sobre los mercados internos. Su portafolio de inversiones se concentró en construcción, bienes rurales y activos financieros.

Gráfica 1



Fuente: Pnud-DNE 1997

Del total de bienes incautados, la mayor participación en términos de valor está en las propiedades rurales¹⁶. Según estimativos del Incora, los narcotraficantes poseen el 48% de las mejores tierras del país, mientras que el 68% de los propietarios (pequeños campesinos) sólo posee el 5,2% del área¹⁷. El cálculo exacto se hace difícil, dado que los registros oficiales de posesión de predios no determinan claramente quiénes son sus propietarios y, adicionalmente, los “narcos” utilizan diferentes métodos para no figurar como los dueños legítimos de las tierras¹⁸.

Según la investigación realizada por la DNE y el Pnud¹⁹, el proceso de compra de tierras por parte de los narcotraficantes tiene dos gravísimas consecuencias. En primer lugar, la propiedad pasa a ser concentrada por personas que sustituyen a las élites locales, pero no reemplazan sus funciones de liderazgo; en segundo lugar, cambian las estructuras de las relaciones entre propietarios, empresarios y la población campesina.

¹⁶ Para tener una idea del peso que tiene este tipo de bienes, puede señalarse que el 25% de los bienes administrados por la DNE son inmuebles.

¹⁷ “Drogas Ilícitas en Colombia”, Pnud-DNE, 1997.

¹⁸ Esta situación ha dificultado el proceso de incautación. En la DNE aparecen incautadas sólo 108.378 hectáreas en todo el territorio nacional.

¹⁹ Pnud-DNE, Op. Cit.

Según el estudio²⁰, los grupos de narcotraficantes pioneros en el país provinieron de cuatro regiones: 1) Guajira y Magdalena, 2) Antioquia, 3) zona esmeraldífera de Boyacá, y 4) Valle del Cauca.

Se ha estimado que los narcotraficantes realizaron operaciones de compra de tierras en 403 de los 1.039 municipios con que cuenta el país (gráfica 1), es decir, en el 38,8% del total. En algunos departamentos esto sucedió en elevado porcentaje de sus municipios: Valle, 85,7%; Córdoba, 84,6%; Quindío, 75%; Risaralda, 71,4%; Antioquia, 70,9%; Magdalena, 66,6%; Guajira, 66,6%; Tolima, 63,0%; Caldas, 56,0%.

De manera que, junto con la profunda crisis agraria sufrida a lo largo de la década de los noventas, el narcotráfico ha contribuido de una manera definitiva a la reducción de la frontera agrícola, al encarecimiento y monopolización de las tierras y al desplazamiento forzado de campesinos.

Las cifras anteriores señalan que casi en la totalidad del territorio nacional existe una considerable extensión de tierras en manos de los narcotraficantes, de tal forma que si la política antidrogas encaminada a expropiar los bienes de estas personas lograra su cometido, se tendría una gran cantidad de terrenos aptos para iniciar una verdadera reforma agraria en nuestro país.

En síntesis, mientras la labor judicial no cumpla sus cometidos en cuanto a la solución de los procesos que se llevan por narcotráfico, y se logre una efectiva coordinación entre estas autoridades y las encargadas de la administración de los bienes incautados, será muy difícil el logro de los objetivos propuestos en la política gubernamental de persecución a los bienes de los narcotraficantes, y, por ende, a darle una destinación adecuada a las tierras expropiadas, buscándose una redistribución social más equitativa.

3.3.2 Administración de los Bienes

Dirección Nacional de Estupefacientes. Es la entidad encargada de coordinar la lucha contra el narcotráfico en el país, bajo su responsabilidad se encuentra la administración de todos aquellos bienes que los entes incautadores del Estado han dejado a su disposición por delitos de narcotráfico y conexos.

La Subdirección de Bienes de la DNE, encargada de administrar 33.000 bienes, apenas cuenta en su planta de personal con veintiún funcionarios, así: un director, un asesor, ocho profesionales, seis técnicos y cinco asistentes. En su nómina no figuran profesionales especializados para el manejo que requieren los diferentes tipos de bienes, como fincas, semovientes, sociedades, aeronaves y demás. Las limitaciones administrativas se reflejan en desconocimiento, falta de control, cuidado y adecuado seguimiento a la explotación económica, distorsionándose la misión de la entidad. Esta situación deja al Estado expuesto a

²⁰ Ibid. P. 297

un ilimitado número de demandas, que afectarían los recursos públicos en sumas impredecibles.

En este orden de ideas, de los catorce funcionarios que estarían en capacidad de asumir la administración de los bienes incautados, a cada uno tendría que asignársele un promedio de 2.321, lo cual resultaría inmanejable.

La totalidad de los bienes urbanos no han sido inspeccionados físicamente por la entidad, 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.

La entidad presentó datos diferentes sobre la cantidad de inmuebles rurales incautados. En la Subdirección de Informática se tiene registro de 1.592 bienes, mientras que en el informe de la Oficina de Control Interno se totalizaron 2.200.

Las sociedades incautadas hasta 1999 sumaban 158, de ellas, 106 (el 67%) no tenían asignado depositario provisional²¹, el 79% no reportaba registro mercantil, y sólo el 6% reportaba información financiera y estadística.

El manejo administrativo de las aeronaves, motonaves y vehículos presenta las mismas inconsistencias enunciadas anteriormente: expedientes incompletos, los depositarios no presentan los informes mensuales sobre uso y estado contemplado en la Resolución 578 de 1998, documentos claves que le permitirían a la Subdirección de Bienes observar permanentemente y ejercer un estricto control sobre ellos.

El manejo administrativo dado por la Subdirección a los bienes susceptibles de explotación económica y generación de empleo, que se incautaron en 2000, se refleja en los siguientes conceptos de gestión:

Tabla 17
Administración de los bienes incautados

Conceptos	Actas de Incautación	No asignados a entidades responsables	Asignados a entidades responsables	Gestión %
Aeronaves	6	3	3	50
Dinero en efectivo	258	87	171	66
Inmuebles Rurales	182	172	10	6
Inmuebles Urbanos	988	831	157	16
Sociedades	59	59	0	0
Sustancias Químicas	560	101	459	82
Títulos Valores	277	206	71	26

²¹ Las actas remitidas por las autoridades incautadoras, incluyen 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 que lo habilitan para explotar económicamente el bien.

Vehículos	629	396	233	37
Motonaves	26	21	5	19

Policía Nacional. Mediante el análisis documental, a través de pruebas de auditoría, se determinó que no existen estudios por parte de la Policía Nacional, que demuestren la conveniencia de contar con ciertos bienes, para hacer propuestas a la Dirección Nacional de Estupefacientes. Por esta razón, la DNE asigna bienes a la Policía Nacional sin que exista solicitud previa²², por lo cual los bienes asignados no satisfacen los requerimientos mínimos necesarios para la prestación del servicio.

Igualmente, la Policía Nacional no incluye en sus programas presupuestales partida alguna para el pago oportuno de las obligaciones establecidas en el acto administrativo de asignación, no practica los avalúos, inventarios, ni constituye las pólizas de protección contra todo riesgo y de cumplimiento. Tampoco paga el valor de los impuestos y gravámenes a que se encuentra sometido el bien.

La Policía Nacional tiene a su cargo, bajo la figura de bienes incautados, la asignación provisional de 98 inmuebles, de ellos 79 se encuentran a cargo de la Dirección Antinarcóticos. La Policía Nacional no ha constituido seguro que ampare los inmuebles contra todo riesgo, como debe hacerlos en concordancia con lo establecido en el Acto Administrativo de la Dirección Nacional de Estupefacientes por medio del cual ésta los entrega.

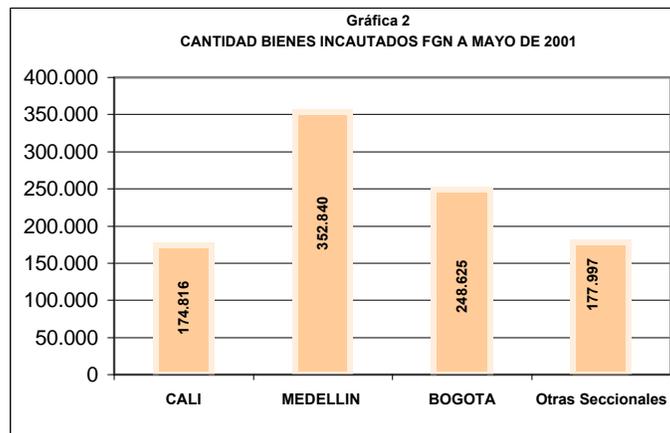
De los 79 inmuebles destinados a la Dirección Antinarcóticos, se ha pagado impuesto predial por un valor aproximado de \$40 millones, y se adeuda por dicho concepto la suma de \$200 millones, aproximadamente.

Tabla 18
Inmuebles Entregados en Custodia a la Policía Nacional por la DNE

Tipo de bien	Entregados por dependencia		Total
	Oficina Bienes	Dir. Antinarc.	
Oficinas	-	21	21
Garajes	-	23	23
Apartamentos	1	19	20
Casas	12	6	18
Bodegas	1	2	3
Locales	-	6	6
Lotes	5	2	7
Total	19	79	98

Fiscalía General de la Nación. Según los reportes de la FGN a 31 de mayo de 2001, el total de los bienes incautados en el consolidado nacional era de 954.278.

²² Como lo requiere el artículo 3, numeral 2 del Decreto 306 del 13 de febrero de 1998.



Fuente: Administración de Bienes FGN

El valor total de estos bienes asciende a \$119.708 millones, discriminados así: \$39.302 millones en Bogotá, \$29.909 millones en Cali, y \$4.643 millones en Medellín. El costo causado por la administración de bienes incautados, del 1º de enero al 31 de diciembre de 2000, fue de \$10.283 millones.

La CGR hizo un llamado de atención sobre las posibles demandas que puede enfrentar la entidad por el pago de parqueaderos privados utilizados para retener los vehículos incautados; por ejemplo, la cartera con un solo parqueadero es cercana a los \$10.000 millones. En lo relacionado con el estado de conservación de los bienes, la auditoría realizó inspecciones físicas en las distintas seccionales de la FGN en el país, encontrando que, en una gran proporción de los casos, los vehículos incautados se hallaban deteriorados, por causas ambientales o por falta de mantenimiento, y, en algunos casos, desvalijados.

La administración de los bienes incautados por parte de la FGN no ha sido eficiente, por cuanto se incurre en gastos exagerados, que afectan el presupuesto de la entidad, y, además, los registros presentan grandes vacíos. Esto es consecuencia también de una política equivocada en la administración de ese tipo de bienes, que puede tener graves implicaciones en las finanzas del Estado.

La FGN, por medio de la Unidad Nacional para Extinción del Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos, lleva en la actualidad 245 investigaciones, 81 de estos procesos sumados superan los \$3,5 billones de pesos.

Por otra parte, la Superintendencia de Sociedades está vinculada a la actividad de vigilancia sobre sociedades comprometidas en procesos de extinción del derecho de dominio, con base en la información suministrada por la Fiscalía y la DNE. De una muestra de 64 sociedades, de las 174 sometidas a control de la Supersociedades, se encontraron 32 de propiedad de grupos familiares o de personas que se encuentran incurso en investigaciones relacionadas con procesos de extinción de dominio que desarrolla la FGN, con la administración de la DNE. Estas 32 sociedades se encuentran representadas en ocho (8) grupos familiares.

Fuerzas Militares. En el Ejército Nacional existen serias irregularidades en el manejo de algunos vehículos decomisados, que se entregaron en perfecto estado de funcionamiento y se ha verificado su destrucción total, lo que expone a la institución a posibles demandas, dado que los citados bienes no han sido objeto de decomiso definitivo por parte de la autoridad competente, máxime cuando la administración fue negligente al hacer uso de los mismos sin los respectivos seguros. Así mismo, se incumple el procedimiento legal de informar periódicamente a la DNE sobre el estado y administración de los bienes.

Es importante mencionar el caso de un avión Boeing 707, destinado por la DNE a las Fuerzas Militares-Ejército Nacional que, de manera irregular, terminó en manos de la Armada Nacional y fue arrendado a una entidad de carácter privado.

A la Fuerza Aérea Colombiana, durante 2000, ingresaron catorce aeronaves entregadas en custodia, trece asignadas en forma provisional por la Dirección Nacional de Estupefacientes, y ocho se encuentran en proceso de remate. También, se reportó el ingreso de seis unidades asignadas definitivamente, por un valor registrado superior a \$1.500 millones. La FAC, en su calidad de depositario provisional de aeronaves decomisadas por la DNE, no elabora inventarios físicos detallados de entrada de las mismas.

Es de anotar que, en caso de devolución de los bienes incautados a sus dueños, ante la situación planteada, no será sólo la Fuerza Aérea, sino también el Estado colombiano el que tendrá que incurrir en costos por indemnizaciones, afectándose en forma negativa las finanzas públicas.

La Armada Nacional, en cumplimiento de sus funciones, ha efectuado incautaciones de embarcaciones y motonaves, por medio de las Estaciones de Guardacostas del Pacífico, Atlántico y San Andrés y Providencia.

La información que posee la Armada Nacional sobre las motonaves incautadas es incompleta, por cuanto no se conoce su valor y, sin embargo, se tiene identificada la ubicación y la situación jurídica de los mismos. De acuerdo con un cálculo elaborado por la CGR, el costo total de estos bienes es de \$6.132 millones, aproximadamente (tabla 19).

Tabla 19
Bienes Incautados por la Armada Nacional

Estación de guardacostas	Motivo de incautación	Número de bienes	Valor * (Millones de \$)
Atlántico	Violación Ley 30 de 1986	21	1.764
Atlántico	Otros delitos	5	420
Pacífico	Violación Ley 30 de 1986	6	504
Pacífico	Otros delitos	17	1.428
San Andrés	Violación Ley 30 de 1986	24	2.016
Total		73	6.132

*Cálculo CGR. El valor de los bienes se calcula con base en el promedio resultante del reporte enviado por la Estación Guardacostas del Pacífico, por cuanto las del Atlántico y San Andrés indicaron no conocer esta información.

Departamento Administrativo de Seguridad. Como institución encargada de cumplir funciones de Policía Judicial, se constituye en pieza importante dentro del proceso de incautación de bienes que se desarrolla en las diligencias judiciales por la comisión de diferentes delitos. La Dirección General Operativa-Almacén de Recuperaciones lleva el control de todos aquellos bienes (vehículos, motos, elementos varios) que han sido decomisados, retenidos o incautados en diligencias judiciales y que se encuentran en proceso de determinarse su situación jurídica, por parte de las autoridades competentes. Éstos no están debidamente evaluados²³. Además, estos bienes están relacionados con procesos judiciales por diferentes delitos y no únicamente los ligados a narcotráfico, pues la entidad no posee información que permita diferenciarlos.

En el último informe de auditoría efectuada por la CGR, se estableció que el problema que presenta el DAS en relación con los bienes incautados, además de la desactualización en la valoración, es la falta de criterios para el registro de la información, ya que se da el mismo tratamiento a una camioneta que a una caja de aguardiente.

En síntesis, puede afirmarse que la administración de los bienes incautados es una de las grandes dificultades de la lucha contra el narcotráfico en el país.

3.4. Erradicación Voluntaria

Plan Nacional de Desarrollo Alternativo-Plante²⁴

Presentamos a continuación algunas conclusiones del informe de auditoría practicado recientemente:

Desde su creación, no se ha reunido el Comité Asesor del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, creado por el Decreto 0472 del 11 de marzo de 1996, como instrumento de apoyo al Director del Plante para atender sus responsabilidades y funciones de planeación, coordinación y ejecución de los programas y proyectos del Fondo.

No cuenta con los procedimientos eficientes ni con la infraestructura operativa suficiente que le permita planificar, programar, ejecutar y controlar en forma eficaz la liquidación de los compromisos adquiridos en función de los servicios que ofrece.

La gestión con recursos de las fuentes de cooperación, no ejecutadas directamente por el Fondo que administra los recursos de Plante, no se reflejan en las cuentas de orden, ni

²³ A manera de ejemplo, en la información reportada a julio 31 de 2001, aparecen registrados 111 automóviles, por un valor estimado de \$ 146 millones; 63 motocicletas, por un valor de \$ 12 millones; y 534 Actas de Inventarios relacionadas con elementos varios, evaluados en \$ 25 millones, para un total de \$ 183 millones.

²⁴ Tomado del informe de auditoría gubernamental con enfoque integral, número 49 del 30 de agosto de 2001, CGR.

tampoco de manera separada, haciendo difícil la identificación de los resultados y verificación de la gestión. El informe de gestión de la Dirección del Plante presenta proyectos para la vigencia 2000, por valor de \$53.643.6 millones, y en el balance general a 31 de diciembre de 2000 se registran sólo \$29.131 millones.

Si bien los proyectos contemplan una metodología de planeación y seguimiento, el sistema contractual que los desarrolla y los de prestación de servicios no tienen indicadores que permitan medir el producto esperado, la calidad de los objetos, ni el índice de satisfacción y ratificación de los beneficiarios.

Las donaciones en dinero no se reflejan en los estados financieros, dado que la entidad manifiesta que no las recibe directamente; sin embargo, son incluidas en los informes de gestión. Por tal motivo es necesario implementar un registro de control.

El Gobierno, a través del Plante, de la Consejería para la Convivencia y Seguridad Ciudadana y el Fondo de Inversión para la Paz, ha formulado una estrategia de intervención especial. Se programaron pactos sociales en el Putumayo, con cubrimiento de nueve municipios, para ser firmados en el primer semestre de 2001. A la fecha se han firmado 32 pactos, que benefician a 33.675 familias. Los recursos para este Plan provienen del Fondo de Inversión para la Paz, por \$100.000 millones, y de recursos de cooperación internacional de la AID, por 40 millones de dólares.

La estrategia corresponde a la ejecución del proyecto alimentario, en la que el Gobierno se compromete a la entrega de insumos y herramientas agrícolas para la producción básica de alimentos, hasta por \$2.000.000 por familia firmante del pacto social. La construcción de los pactos se realiza en forma colectiva con la comunidad, apoyados y coordinados por el Plante.

Sin embargo, recientes informaciones de prensa indican que se está produciendo un incumplimiento de los pactos.

En el sur de Bolívar se coordinó un Plan para atender a la población afectada por las fumigaciones, se identificaron 4.000 familias propietarias de predios afectados, que no tenían más de tres hectáreas sembradas de coca.

Igualmente, se suscribió un convenio por \$8.000 millones, con el fin de apoyar las actividades de fomento a la producción agrícola. En la primera quincena de mayo, se sembraron 1.391 hectáreas de maíz amarillo, beneficiando a un número de familias distribuidas así: en San Pablo 250, Cantagallo 212, Simití 376 y Santa Rosa del Sur 553. A cada una de estas familias se le dieron las semillas, los insumos y la asistencia técnica.

4. La Dimensión Ambiental

Cada año, según estiman las autoridades, 200.000 galones de insumos son utilizados en los cultivos ilícitos, afectandándose ecosistemas estratégicos y ecorregiones frágiles. Si agregamos los 105 mil galones de glifosato, que se han asperjado especialmente en la cuenca amazónica desde 1994 hasta 2001, dentro de la estrategia de erradicación química forzosa y la destrucción

por incineración *in situ* de laboratorios e insumos²⁵, podemos afirmar que el impacto ambiental del narcotráfico y la política que lo combate es de una gran magnitud.

De parte de las autoridades se ha justificado el uso del herbicida glifosato por su solubilidad en el agua, su rápida degradación y su corta persistencia; aún así, los desequilibrios inmediatos se generan a nivel edáfico (suelo) y de la capa vegetal, y se relacionan con la pérdida de microorganismos que descomponen e incorporan materia al ciclo de nutrientes. Al tener en cuenta las funciones de estos organismos en los ecosistemas, no se puede afirmar que sus efectos se limitan al suelo, debido a que ellos se biomagnifican dentro de las cadenas tróficas a las cuales están integrados.

Adicionalmente, en las fumigaciones aéreas se presenta el efecto de la "deriva", es decir, la desviación de lo asperjado por efecto del viento y la velocidad misma de las aeronaves. Se estima que el glifosato puede afectar especies vegetales ubicadas a más de 800 m²⁶ del sitio específico de aspersión,²⁷ lo que ha causado que, en muchos casos, se afecten cultivos de pancoger e incluso cultivos establecidos mediante el Plante, y los ecosistemas de los que forman parte las plantaciones.

Los recursos hídricos y los suelos están siendo contaminados también por la destrucción e incineración *in situ* de los precursores químicos, que generan grandes cantidades de metano, bióxido de carbono, monóxido de carbono y óxido de nitrógeno, con efectos posteriores de lluvia ácida y efecto de invernadero en la región u otra parte del mundo. Los organismos de control y seguridad del Estado, en los últimos siete (7) años han destruido e incinerado 11,7 millones de kilogramos de insumos sólidos y 11,2 millones de galones de insumos líquidos, además de la destrucción, hasta octubre de 2001, de 975 laboratorios, especialmente en la selva amazónica.

No se están cumpliendo los protocolos que sobre disposición de insumos incautados existen y que han sido avalados por la embajada estadounidense y la DNE en el documento "Aspectos Técnicos en la Destrucción, Almacenamiento y Transporte de Drogas Controladas, Precursores e Insumos Decomisados", en el que se plantean nueve alternativas diferentes para tales fines, que incluyen desde neutralizar las sustancias hasta incineraciones controladas, en todo caso asistidas por personal idóneo, y siempre tratando de disminuir los impactos sobre el medio ambiente.

Otra fuente de contaminación son los envases plásticos y canecas metálicas utilizadas y dejadas a la intemperie (en los sitios de los laboratorios y procesamiento de la cocaína)²⁸, puesto que se constituyen en desechos peligrosos.

²⁵ 75 Laboratorios incinerados, 11,7 toneladas de insumos sólidos y 11,2 millones de galones, año 2001.

²⁶ Nivia Elsa, Efectos sobre la salud y el ambiente de herbicidas que contienen Glifosato.

²⁷ Nivia Elsa, (1999) página 5

²⁸ Que contienen unos 32 tipos diferentes de precursores químicos para la elaboración de pasta básica y clorhidrato de cocaína (C₁₇H₂₁NO₄), con un grado de pureza del 98 al 100%. Se emplea desde agua hasta gasolina, ACPM, cemento, ácidos de butilo, etilo, isopropil y sulfúrico, amoníaco, thinner, úrea, sulfato de sodio, cal, etcétera. Para producir un kilo de base de coca se requieren tres litros de ácido sulfúrico concentrado, 10

Los responsables de la ejecución de la política de erradicación afirman que no existe certeza científica sobre los efectos en la salud humana y los ecosistemas; sin embargo, se encuentran documentos, investigaciones de universidades y auditorías ambientales²⁹ en nuestro país sobre los efectos en la salud de las personas, en las que se reporta que el glifosato por inhalación causa irritación a la nariz y garganta; además, por contacto es irritante de la piel. Al mismo tiempo, por vía oral produce náuseas, vómito, dolor abdominal, y epigastralgia.

A este respecto, Elsa Nivia, Directora Ejecutiva de Rapalmira, ha manifestado que en la agricultura se aplica el producto comercial llamado Roundup que, además de su ingrediente activo glifosato, contiene 15% del surfactante polioxietilenoamina (POEA), el cual tiene una dosis letal media oral en ratas tres veces mayor que la del glifosato, causa daño gastrointestinal, afecta el sistema nervioso central, y ocasiona problemas respiratorios y destrucción de glóbulos rojos en humanos. Señala que, en varios países, este herbicida está considerado entre los principales plaguicidas que causan incidentes de intoxicamiento en humanos, la mayoría irritaciones dérmicas y oculares en trabajadores después de la exposición. Los efectos indeseables son aún más pronunciados si en la formulación para la fumigación aérea se mezcla un coadyuvante para aumentar su toxicidad³⁰.

Las formulaciones de glifosato son una de las principales causas de problemas dérmicos de trabajadores agrícolas en California (EE.UU.). En este mismo estado, en 1986, el glifosato ocupó el cuarto lugar entre 143 plaguicidas, en cuanto al número de accidentes reportados³¹. Un estudio realizado en 1993 por la Escuela de Salud Pública de Berkeley, en la Universidad de California, demuestra que el glifosato es la causa principal de las enfermedades asociadas a los herbicidas entre los jardineros y la tercera causa entre los agricultores³².

El Ministerio de Salud, en 1981, cuando se presentaron las primeras fumigaciones en cultivos de marihuana, prohibió su empleo, argumentando que los herbicidas son agresores ecológicos y tóxicos para el hombre. En igual sentido, el Comité de expertos en herbicidas, reunido por el Ministerio de Salud en 1986, también manifestó al respecto que: "no se deben utilizar los herbicidas Paraquat, 2,4-D y glifosato en la fumigación aérea para la erradicación química de cultivos ilícitos".

Por otra parte, existen numerosas denuncias realizadas ante la Defensoría del Pueblo, por las comunidades afectadas, quienes señalan que las fumigaciones se han realizado

kilogramos de cal, de 60 a 80 litros de kerosén, 200 gramos de permanganato de potasio y un litro de amoníaco concentrado.

²⁹ La Contraloría General de la República ha realizados varias Auditorías Ambientales: "Estudios y análisis del Programa de Erradicación de los Cultivos Ilícitos en Colombia, herbicidas: Glifosato, septiembre 1997; "Control y Valoración de Costos Ambientales, Consejo y Dirección Nacional de Estupefacientes", enero de 1997, "Auditoría Ambiental a la Dirección Nacional de Estupefaciente", diciembre 2000; y "Auditoría Especial a la Política de Erradicación de Cultivos Ilícitos", julio de 2001.

³⁰ Por cada 10,5 litros de glifosato se adiciona un litro de Agrotin y un litro de Comosflux. Informe de auditoría Ambiental externa contratado por la Dirección Nacional de Estupefacientes y realizada por Luis Eduardo Parra.

³¹ "Impactos de las fumigaciones en zonas de cultivos", Elsa Nivia

³² Revista The Ecologist, Vol. 28, No. 5, pág. 25.

indiscriminadamente sobre cultivos de pancoger, semovientes y personas, y manifiestan que han presentado síntomas de náuseas, vómito, diarrea y ardor en ojos, piel y garganta una vez realizada la fumigación, afirmaciones que coinciden con lo reportado en la literatura y es congruente con la posición del Ministerio de Salud.

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

Por lo anterior, la CGR hizo un llamado urgente, en su informe de auditoría a la Política de Erradicación de Cultivos Ilícitos, al Ministerio de Salud, como miembro del Comité Técnico Asesor, para que tome las medidas necesarias y suficientes para establecer las afectaciones y su prevención.

Las profundas divergencias, señaladas anteriormente, acerca del tipo y magnitud de los efectos del glifosato sobre los ecosistemas y la salud humana, además de las dudas sobre la composición exacta de la mezcla asperjada, hacen creíble la existencia de un real peligro por causa de las fumigaciones en cuestión. Sospecha que se refuerza al tener en cuenta que ninguna autoridad ejerce controles sobre la naturaleza y consecuencia de dichas fumigaciones.

Ante este escenario de duda e incertidumbre, la CGR requirió al Ministerio del Medio Ambiente para que, en aplicación del Principio de Precaución, establecido en la Ley 99 de 1993, y los Principios Ambientales Internacionales aprobados en la Cumbre de Río (Brasil en 1992), ordene la suspensión de la erradicación química por aspersión aérea, hasta tanto no se definan las implicaciones ambientales, sociales y económicas de la ejecución de dicha política y se apruebe el plan de manejo ambiental necesario para realizar de manera sostenible esta actividad.

El Plan de Manejo Ambiental

Mediante la Resolución 001 del 11 de marzo de 1994, el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) creó una Comisión Técnica Interinstitucional, conformada por el ICA, Minsalud y Minambiente, para que conceptuaran sobre el uso del herbicida en las fumigaciones, su eficacia, riesgos e impactos, tanto ambientales como sociales. Así mismo, el MMA debía pronunciarse si se intervenía en zonas protegidas, como parques naturales y zonas de reserva o manejo especial. En esta resolución se procede a contratar una Auditoría Ambiental encargada de “controlar y supervisar la técnica y correcta ejecución de la estrategia”.

Vale decir que velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente era uno de los fundamentos de esa ejecución correcta de la estrategia de fumigación, una actividad del régimen de transición, según el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994, por lo que el MMA exigió a la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) la presentación de un Plan de Manejo Ambiental (PMA) para tal actividad.

El plan fue entregado al MMA el 31 de julio de 1998; sin el capítulo VII sobre la “identificación y evaluación de impactos”, que es solicitado por el MMA en noviembre para proseguir con su evaluación. Se debe decir aquí que este requisito es uno de los objetivos básicos en una auditoría ambiental a una actividad dada.

Posterior a estos eventos se sucedieron situaciones que no hicieron posible la aprobación del Plan de Manejo Ambiental, debido principalmente al incumplimiento de los requerimientos solicitados por el MMA.

En cuanto a esta injustificable dilación, sectores sociales cuestionaron la actitud laxa y permisiva del MMA, lo que derivó en demandas y debates públicos. En tal sentido, la CGR criticó la poca voluntad política para incorporar la variable ambiental en la estrategia de erradicación por fumigación aérea de herbicidas. De igual manera, se cuestionó que el MMA no hubiera tenido la diligencia necesaria y suficiente para hacer cumplir su misión constitucional e institucional.

Como resultado de esta censura social, mediante la cual profirió el Ministerio del Medio Ambiente, la Resolución 0341 del 4 de mayo de 2001, resuelve no aceptar el PMA presentado por la DNE, otorgarle un plazo de seis meses para desarrollar evaluaciones de impacto ambiental sobre las áreas objeto de aspersión, con el fin de establecer los “posibles” impactos, su naturaleza y características, y proponer las medidas mitigatorias y/o compensatorias pertinentes.

El rechazo del PMA presentado por la DNE, a través de la Resolución 0341 del MMA, se debió a que no cumplía con los requerimientos técnicos y operativos necesarios para garantizar la protección del medio ambiente, El MMA aseguró en ese momento que no había soportes técnico-científicos para determinar y valorar los impactos de la aspersión sobre los recursos naturales y que la evaluación de riesgos “tampoco dejaba claro cuales deberían ser las acciones a ejecutar para aminorar o remediar el daño ambiental” (Prensa Verde- diciembre 5 de 2001).

De igual manera, el MMA agregaba que “el Plan no proponía acciones sistemáticas concretas para el seguimiento de las medidas de manejo ambiental y sus resultados”, y que “no habían puesto en práctica los puntos relacionados con la caracterización previa y las recomendaciones del comité técnico interinstitucional”.

En la Resolución 0341 se solicitaron, entre otros, tomar medidas de carácter inmediato, e informes trimestrales de avance sobre las disposiciones emanadas. Estos informes fueron presentados el primero en agosto de 200,1 y el segundo, junto con el informe final.

En el artículo tercero, insta a la DNE a cumplir lo estipulado por el CNE en la Resolución 05 de 2000. También obliga a implementar alternativas de erradicación en áreas pobladas, con infraestructura social, de tal forma que “se garanticen la protección del entorno social y ambiental”.

Se puede decir que la Resolución 0341 fue un avance, pero también que se tardó demasiado, en suma, seis años después de ser requerido el plan de manejo este aún no estaba aprobado, y, ya que sin embargo, la estrategia de fumigación seguía en marcha.

Hecho el seguimiento a los efectos de la citada Resolución, se puede afirmar que la política de erradicación se continuaba ejecutando sin la existencia de un plan de manejo ambiental, en la medida que apenas el 7 de noviembre de 2001 la Dirección Nacional de Estupefacientes entregó la información final solicitada por el Ministerio del Medio Ambiente.

De acuerdo con la información recibida de la Dirección Ambiental Sectorial del Ministerio del Medio Ambiente-MMA, la documentación solicitada a la Dirección Nacional de Estupefacientes-DNE fue entregada el día 7 de noviembre, en los términos establecidos por la Resolución 0341 (establece seis meses para su aprobación). Dicha información fue evaluada y analizada técnica y jurídicamente por la dirección, para su pronunciamiento.

En consecuencia, es proferida la Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001, a través de la cual el Minambiente impone el plan de manejo y toma otras determinaciones. En sus consideraciones la Resolución hace un recuento del proceso que ha tenido el trámite del plan de manejo, desde que el MMA le ordena su presentación a la DNE en agosto de 1996, mediante el Auto 558 A, hasta la entrega del mismo al MMA, en noviembre de 2001.

La Resolución 1065 realiza un seguimiento a la Resolución 0341 en su articulado diez artículos, y va desglosando en cada caso las actividades previstas por la DNE para su implementación, haciendo los comentarios pertinentes, entre los cuales figuran acotaciones al carácter de inmediato de las disposiciones emanadas en la Resolución 0341 y que aún no han sido cumplidas por la DNE.

Así mismo, realiza una breve descripción del plan de manejo ambiental, el cual consta de doce "fichas de manejo ambiental", sus objetivos, actividades, seguimiento, monitoreo, responsables, indicadores, costos, etc.

Igualmente, relaciona una visita técnica realizada, los días 6 y 7 de noviembre de 2001, a la base antinarcóticos de San José del Guaviare y a "algunas zonas asperjadas en este departamento", cuyo reporte reposa en el Concepto Técnico No. 992 del 23 de noviembre del mismo año, por el cual la Subdirección de Licencias del MMA se pronuncia sobre la información allegada por la DNE en relación con el cumplimiento de la Resolución 0341, lo cual deduce la conveniencia técnico-ambiental de imponer el PMA a la DNE, con las condiciones y consideraciones expuestas.

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

Anexo
Informe del presidente Bush al Congreso
Detalle del apoyo de EE.UU.
(Millones de dólares)

Departamento de Defensa (DOD)			
Descripción	Aprobado	Avance	o/o
Entrenamiento, equipo y construcción batallones antinarcóticos	21.200	10.675	50
Construcción del cuartel general de batallones antinarcóticos	1.000	1.000	100
Infraestructura para la aviación del Ejército	13.200	13.200	100
Inteligencia para la Fuerza Aérea colombiana	5.000	0	0
Reforma militar	6.000	834	14
Senior Scout	5.000	0	0
Plataforma para seguimiento de aeronaves	10.000	8.014	80
Sistema Flir para los AC-47	7.400	6.616	89
Radares de base	13.000	6.050	47
Centro comando y control de radares	5.000	0	0
Inteligencia para la región andina	7.000	0	0
Programa clasificado	55.259	21.370	39
Modernización base aérea de Manta (Ecuador)	61.273	51.709	84
Modernización base aérea de Aruba	10.250	0	0
Modernización base aérea de Curazao	43.900	0	0
Planeación y diseño	1.100	1.100	100

Reconocimiento aéreo	30.000	30.000	100
Operaciones de interdicción terrestre	5.000	0	0
Total Departamento de Defensa	300.582	150.568	-
Departamento de Estado (DOS)			
Entrenamiento y equipo creación batallones antinarcóticos	7.000	6.368	91
UH-1N	60.000	45.754	76
Programa Huey II	60.000	39.962	67
UH-60 Black Hawk	208.000	208.000	100
Sostenimiento de batallones antinarcóticos	6.000	282	5
Construcción infraestructura bases avanzadas	3.000	3.000	100
Fortalecimiento de protección de unidades	4.000	960	24
Mejoramiento de apoyo logístico	4.400	2.233	51
Inteligencia técnica para batallones antinarcóticos	9.000	8.836	98
Entrenamiento de operaciones conjuntas	1.100	1.100	100
Seguridad aérea, cuarteles de comunicaciones	3.000	3.000	100
Desarrollo alternativo en el sur de Colombia	10.000	10.000	100
Retorno de desplazados y empleo	15.000	12.500	83
Modernización equipo OV - 10S	15.000	15.000	100
Modernización aeronaves	1.900	0	0
Mejoramiento de pistas aéreas	8.000	8.000	100
Aduanas	68.000	17.267	25
Subtotal	483.400	382.262	-

Departamento de Estado (DOS)			
Descripción	Aprobado	Avance	o/o
Apoyo a operaciones	19.500	11.804	61
Operaciones de mantenimiento	12.000	7.078	59
Municiones	2.000	0	0
Infraestructura para botes de patrullaje	1.000	1.000	100
Programa control de actividades financieras del narcotráfico	2.000	0	0
Policía Nacional			
Seguridad en las comunicaciones	3.000	0	0
Armamento y munición	3.000	0	0
Compra y mantenimiento equipo UH - 60 Black Hawk	26.000	26.000	100
Mejoramiento en las capacidades logísticas	2.000	223	11
Mejoramiento capacidad de unidades avanzadas	5.000	0	0
Construcción de bases en fronteras	5.000	0	0
Equipo aéreo	2.000	0	0
Mejoramiento de las bases aéreas	8.000	0	0
Naves de fumigación	20.000	12.600	63
Modernización aérea de naves	5.000	0	0
Modernización del equipo UH - 1HS	20.600	17.349	84
Operaciones de mantenimiento	5.000	2.547	51
Entrenamiento	2.000	0	0
Seguridad de bases aéreas	2.000	0	0
Asistencia a los gobiernos locales	12.000	0	0

Asistencia a desplazados internos	22.500	22.500	100
Operación AID en Colombia	4.000	2.000	50
Desarrollo alternativo	10.000	2.700	27
Derechos Humanos, Justicia y otros Programas			
Protección a defensores de derechos humanos	4.000	2.000	50
Fortalecimiento a programas de erradicación	4.000	3.726	93
Repuestos	3.000	1.205	40
Áreas protegidas y cuencas	2.500	2.500	100
Programas de erradicación voluntaria	30.000	30.000	100
Fortalecimiento a instituciones de derechos humanos	7.000	3.000	43
Unidades de derechos humanos en fiscalía y policía	25.000	2.226	9
Reforma del sistema judicial	1.000	1.000	100
Reforma al código penal	1.500	596	40
Capacitación para fiscales	4.000	75	2
Capacitación para jueces	3.500	3.500	100
Casas de justicia	1.000	1.000	100
Defensores públicos	2.000	2.000	100
Fuerza de tarea contra el lavado de activos	15.000	3.674	24
Subtotal	297.100	162.303	-

Departamento de Estado (DOS)			
Descripción	Aprobado	Avance	o/o
Estrategia antisequestro	1.000	32	3
Escuela de entrenamiento de la policía judicial	3.000	142	5
Seguridad para testigos y funcionarios de la rama judicial	5.000	131	3
Reforma del sistema judicial penal militar y derechos humanos	1.500	1.500	100
Escuela de justicia penal militar	1.000	1.000	100
Entrenamiento de la policía aduanera	2.700	37	2
Seguridad de puertos y control marítimo	2.500	82	3
Operaciones para iniciativas de casos multilaterales	3.000	107	4
Mejoramiento de la seguridad en las cárceles	4.500	85	2
Economía y comercio	2.500	1.518	61
Paz	3.000	1.000	33
Oficina de derechos humanos de la ONU	1.000	1.000	100
Monitoreo del gobierno de EE. UU.	1.500	65	4
Crimen financiero organizado	14.000	289	2
Niños combatientes	2.500	2.500	100
Protección a testigos de casos de derechos humanos	10.000	301	3
Apoyo Regional			
Perú - Helicópteros KMAX	32.000	21.023	66
Bolivia- Desarrollo e interdicción	110.000	41.773	38
Ecuador- Desarrollo e interdicción	20.000	7.900	40
Venezuela	3.500	400	11
Brasil	3.500	0	0

Panamá	4.000	0	0
Costa Rica	1.900	52	3
El Salvador	3.000	0	0
Trinidad y Tobago	2.100	0	0
Total Departamento de Estado	1.018.500	625.507	-
TOTAL	1.319.082	776.075	-