

Cultivos ilícitos en Colombia: elementos para un balance

Ricardo Vargas M.

Bogotá, septiembre de 2005

El presente documento fue elaborado para la Fundación Seguridad y Democracia(*). El texto amplió y actualizó la información que sobre el tema se expuso en el libro "Narcotráfico, guerra y política antidrogas", Acción Andina Colombia (**), junio de 2005, del mismo autor.

Ricardo Vargas Meza: Sociólogo. Estudió Maestría en Filosofía Social en la Universidad Nacional de Colombia. Investigador Asociado del Instituto Transnacional TNI con sede en Amsterdam. Director de la Corporación Acción Andina Colombia. Algunas publicaciones: "Fumigación y conflicto", Tercer Mundo Editores, TNI, Acción Andina, 1.999. *Drogas, Conflicto armado y Desarrollo Alternativo*, Acción Andina Colombia, 2003. *The anti-drug policy, aerial spraying of illicit crops and their social, enviromental and political impacts in Colombia* en **Journal of Drugs Issues** Volume 32, Number 1, 2002 , Florida State University, Tallahassee Florida. *State, Esprit Mafioso and Armed Conflict in Colombia* en **Politics in the Andes: Identity, Conflict and Reform**, Jo-Marie Burt and Philip Mauceri ed., University of Pittsburgh, Pennsylvania, 2004.



(*) **La Fundación Seguridad y Democracia** es un centro de estudios e investigaciones y que tiene como objetivos: Contribuir a que en Colombia los temas de la seguridad nacional y la democracia se conviertan en asuntos de interés público y sean objeto de debate entre los ciudadanos. Profundizar el compromiso de los distintos sectores de la sociedad con la seguridad nacional y con la democracia. Contribuir a enriquecer y a hacer más eficaces las políticas públicas de seguridad nacional y la profundización de la democracia, en el marco del Estado de Derecho.

(**) **Acción Andina Colombia** es una corporación de utilidad común e interés social sin ánimo de lucro, que desarrolla investigaciones y propuestas de manejo sobre la relación entre el problema de las drogas, medio ambiente, desarrollo alternativo, conflicto armado y en general el impacto de las políticas antinarcóticos. Busca alternativas viables frente a las políticas de drogas ilegales basadas en la prohibición total, a través de un enfoque humanitario en su tratamiento y de reducción de riesgos.

Abstract

A partir de una mirada sobre la situación de los cultivos ilícitos y de los resultados en materia de lucha antidrogas para el 2004 en Colombia, el presente texto busca encontrar elementos clave para establecer los costos sociales y políticos de la inscripción de la estrategia antinarcóticos dentro de la política antiterrorista en Colombia. Si se pudiese valorar como exitoso para la guerra contrainsurgente, el cambio de énfasis del Plan Colombia del combate a las drogas hacia una inscripción más explícita en la política de combate a la guerrilla, colateralmente las posibilidades de estabilización de las regiones controladas por los grupos armados es aún incierta. Si bien la guerra colombiana está narcotizada, el cruce de estrategias en los escenarios de confrontación, deja serios interrogantes sobre su sostenibilidad social, económica y política en el mediano y largo plazo.



Un nuevo contexto: Drogas en el marco de la Seguridad hemisférica

Con el derrumbe de la confrontación Este – Oeste, las drogas hicieron parte, junto con las migraciones ilegales, el tráfico de armas, el crimen y la corrupción de las definiciones que formuló Washington sobre amenazas a la democracia, la estabilidad regional y la prosperidad en América Latina.

Hacia el final de la posguerra fría y con el liderazgo del Departamento de Estado, el Plan Colombia se constituyó entonces en la estrategia más decidida de actuación de EU sobre la amenaza de las drogas. Sin embargo, esta determinación no fue el resultado de un gran acuerdo entre las distintas instancias de decisión frente a la seguridad norteamericana, y tempranamente, el Departamento de Defensa promovió una serie de estudios y debates sobre lo adecuado de esa política frente a lo que comenzaba a señalarse como reales peligros. El desarrollo de ese debate, la crisis del proceso de paz del presidente Pastrana junto con la contundencia de los hechos del 11 de septiembre de 2001, terminaron generando las condiciones políticas para un cambio de énfasis de la estrategia inicial. Se produjo entonces una nueva lectura de su significación en materia de seguridad, siendo al final, incorporadas las drogas como parte integral de la lucha antiterrorista y por tanto, como uno de los aspectos decisivos en la defensa de los referentes del poder hegemónico cultural en que se afirma el liderazgo político de los EU a nivel global.

A pesar de que tanto el Departamento de Estado como de Defensa coincidieron en buscar un mayor compromiso de las fuerzas armadas y por tanto en unos contenidos dirigidos a su fortalecimiento, el punto de partida de las críticas fue el señalamiento del énfasis equivocado de la cooperación del gobierno de los EU, al definir inicialmente el componente antinarcóticos del Plan Colombia como el punto central de la estrategia. Cuando se inició dicho plan bajo esa premisa, incluso dentro de la comandancia de las FFAA colombianas hubo desdén hacia este enfoque y dicha cooperación si bien fue apreciada, su articulación a la estrategia fundamental para el problema de seguridad de este país, la guerra contrainsurgente, estaba lejos de ser consistentemente centrada.

Los críticos agregaron que además de visualizar desacertadamente a las drogas como el foco principal del problema colombiano, se cometió el error, como consecuencia, de entender el apoyo al componente social, como soporte para hacer sostenible las tareas antidrogas y no como base para recuperar territorios en el contexto de la guerra. El argumento de la crítica también se dirige a señalar,

una inversión de las prioridades en términos demográficos, traduciéndose en estimativos que arrojaban como resultado una actuación no frente al 95-96% de la población que vive por fuera de las zonas productoras de ilícitos, sino en últimas alrededor de aquella que se sitúa en la marginalidad y que es controlada por los grupos insurgentes. Más que una discriminación frente a esta última, se trataba de priorizar la significación política de un plan contrainsurgente y que requería ganar un gran respaldo nacional.

En un contexto más global, esta crítica también se alimentó de un debate – luego de los hechos del 11 de septiembre - sobre las redefiniciones del rol de la cooperación en materia económica y social de los EU y que hasta entonces de algún modo, se caracterizó por la falta de una coordinación más rigurosa con las prioridades que demanda la estrategia de seguridad.

En efecto, una de las respuestas con posteridad a los ataques a las torres gemelas, al Pentágono y a la ausencia de esa coordinación, fue el Plan Estratégico - que unificó las políticas del Departamento de Estado y de la cooperación internacional a través de la US AID - fundándose en la necesidad de preservar y defender los valores propios del libre mercado, la libertad de empresa y en general los principios políticos que fundan los regímenes democráticos. Si bien allí se reconoce que en el forjamiento de estos valores, Estados Unidos ha tenido un papel muy importante, ahora son más conscientes de que se necesita desarrollar un liderazgo a nivel global en esa materia.

La razón es el efecto perverso de la globalización, ya que si bien ella ha favorecido lo que el analista Joseph Nye denomina el “poder blando” de EU, sabemos ahora que sin el fortalecimiento de este poder basado en los fundamentos culturales y del acceso a la información, se incrementarán aquellos problemas que ponen en peligro la permanencia de estas sociedades, en primer lugar por efecto del terrorismo y también por otros factores (migraciones, delincuencia urbana, corrupción, etc) que pueden afectar la estabilidad política, económica y cultural.

En ese sentido el Plan Estratégico identificó las prioridades más importantes (*key priorities*) que necesitan mayor atención de EU, bajo el reconocimiento de que su no solución puede desestabilizar la seguridad requerida. Uno de esos puntos alude a la *Erradicación de la droga y (la defensa de la) democracia en la región andina*. Dentro de este elemento se argumentó que:

“el comercio de narcótico en la región andina especialmente en Colombia, impone un costo muy alto a sus ciudadanos comunes y corrientes además de ser la



principal fuente del tráfico de drogas hacia los EU. La Iniciativa Andina Antidrogas a través de la erradicación, la interdicción y el desarrollo alternativo, apoyará la lucha contra los narcoterroristas y (trabajará) por una democracia segura, extendiendo la seguridad y restaurando la prosperidad económica en la región.”

Esta perspectiva ratificó un nuevo énfasis más unilateral de Washington y una significación política de la lucha antidrogas que de alguna manera se diferencia de lo que fueron los intentos de concertación regional andina, y que fracasaron en el desarrollo de las cumbres presidenciales de Cartagena (1990) y San Antonio (1992). Se consolidó así un enfoque que en la práctica sigue tomando partido por un unilateralismo típico del poder militar estadounidense del escenario unipolar, sustentado en la hegemonía de EU tanto por el tamaño presupuestal para gastos bélicos, como por la posesión de armas de alcance intercontinental y una infraestructura militar sin competencia.

Sin embargo, han surgido voces críticas que señalan que las decisiones antidrogas pueden tender a reconocerse más en el ámbito del llamado “*tablero inferior*” es decir, el reino de las relaciones transnacionales, que rebasan las fronteras, quedando por fuera del control gubernamental. Una de las características de este ámbito es el reconocimiento de la participación significativa de agentes no estatales que van desde el sistema bancario que están en capacidad de transferir sumas superiores a muchos presupuestos nacionales, hasta los grupos terroristas que organizan atentados o los piratas informáticos que interfieren operaciones realizadas por Internet. En este tablero inferior el poder está muy disperso y en él no tiene sentido hablar de unipolaridad, multipolaridad o hegemonía.

“Quienes recomiendan una política exterior estadounidense hegemónica basada en las descripciones tradicionales del poder de EU hacen un análisis penosamente inadecuado. Si se participa en una partida tridimensional, uno perderá si se centra sólo en el tablero militar interestatal y no repara en los otros tableros y en las conexiones verticales entre ellos.”

El punto toca con una distribución más compleja del poder en el siglo XXI en la medida en que cada vez quedan más elementos fuera de control, incluso del país más poderoso. Septiembre de 2001 debió ser una gran enseñanza en este sentido. Aunque EU domina las medidas tradicionales, cada vez suceden más cosas en el mundo que esas condiciones no consiguen captar. Bajo la influencia de la revolución de la información y globalización, la política mundial está cambiando de tal forma que los estadounidenses no pueden lograr todos sus objetivos internacionales en solitario.

Si se observa esta afirmación bajo una perspectiva de las drogas en cuanto movimiento económico ilegal, y se enfrenta a la luz del incremento del movimiento de personas, bienes y recursos en el escenario del mundo globalizado, es notorio el gran reto para las agencias de Estados Unidos que deben proteger las fronteras.

Es evidente pues, que resulta prácticamente imposible desarrollar un control riguroso a nivel fronterizo, situación que sigue siendo aprovechada por las organizaciones en redes del narcotráfico, las cuales están en capacidad de seguir introduciendo drogas a través de las principales vías de acceso marítimo, terrestre y aéreo.

A la luz de la tesis de Nye, resulta insostenible una política de drogas basada en la militarización siendo mucho más necesario el desarrollo de procesos de concertación global tanto con gobiernos como actores no estatales en tareas de inteligencia y control (compañías aéreas, marítimas y terrestres, por ejemplo) para ganar una mayor capacidad sobre el flujo de sustancias ilegales. Esto supone a su vez el desarrollo de tareas asociadas al fortalecimiento del control estatal de sus fronteras y una lucha contra la corrupción, dinámicas que se corresponden con políticas de mediano y largo plazo.

Sin embargo, en materia de drogas por ejemplo, parece primar en el contexto político de hoy, un énfasis de resultados en el muy corto plazo, a través del ejercicio de un control desarrollado directamente por los EU sobre todo en las acciones contra la oferta. Bajo el argumento de que el control del cultivo representa, la mejor relación costo-beneficio frente al uso de medios para cortar la oferta, ha resultado privilegiándose esta opción con el fin de incrementar la probabilidad de contener totalmente el flujo de drogas. Según esta política la destrucción de los cultivos o su imposibilidad de ser cosechados, implica que son drogas que no entran al sistema económico ilegal.

Esta decisión hace que la mayor concentración (de recursos e instrumentos para el uso de la fuerza) de las acciones antidroga, recaiga en última instancia sobre los cultivos ilícitos tal como lo demuestra la composición de la ayuda en el marco del Plan Colombia.

Pero ello también está significando unos costos políticos que afectan el poder hegemónico pretendido por EU en el nivel regional. Así por ejemplo, en el escenario boliviano, usando mecanismos que delegan en las fuerzas de seguridad



de este país el control de las drogas, EU entró a exigir al gobierno de Sánchez de Losada unos compromisos radicales de "tolerancia cero" frente al manejo de los cultivos de coca. Tal política contribuyó a generar, junto con la profunda crisis social, económica y de las políticas para el manejo de los recursos energéticos, una situación de ingobernabilidad del régimen. En el caso de Ecuador, bajo el gobierno de Álvaro Palacio, se han incrementado las críticas a nivel estatal, de los efectos colaterales de las aspersiones aéreas en la zona fronteriza de ese país con Colombia. En Venezuela, bajo el régimen de Chávez emerge por primera vez, un serio impasse alrededor de la presencia de la DEA en ese país que cuestiona las reales intenciones de la política de drogas de EU.

Como se ha observado, una perspectiva como la de Nye que diferencia las esferas del poder global, termina por establecer al narcotráfico en un tablero que no es del resorte del poder militar, sino que se sitúa en las complejidades de la globalización y, por tanto, de una redefinición del rol del uso de la fuerza como el mecanismo más expedito para lograr resultados interesantes en la búsqueda del control de las drogas. Sin embargo, este aspecto se hace aún más complejo en escenarios de conflicto armado.

Política de drogas en escenarios de guerra

Colombia tipifica junto con casos como Afganistán y Birmania, un caso de implementación de la estrategia antidrogas en contextos de guerra. La prolongación del conflicto armado colombiano, el señalamiento de que una de las consecuencias del proceso de negociación adelantado por la administración Pastrana fue justamente el fortalecimiento de la insurgencia y finalmente, los efectos en seguridad de los hechos del 11 de septiembre, han terminado por dar todo el impulso a las opciones que buscaban redefiniciones estratégicas al énfasis puesto en la lucha antidrogas en materia de seguridad.

Por su parte, en el contexto colombiano la política de "Seguridad Democrática y Defensa" también reorientó radicalmente la posición inicial del Estado frente a las drogas hacia lo que se considera allí como el principal desafío de seguridad para Colombia, esto es, una insurgencia inextricablemente ligada al tráfico de narcóticos y a otras actividades criminales. En tal sentido, la ofensiva actual apunta hacia los dos centros de gravedad del poder militar de la insurgencia: sus tropas y las fuentes de sustento de la guerrilla, dentro de las cuales las drogas siguen siendo percibidas como la base principal.



De este modo los argumentos del Departamento de Defensa prevalecen hoy y logran una modificación de los supuestos del Plan Colombia replanteándolo hacia un enfoque antiterrorista. Observemos una muestra de este tipo de escenarios con sus consecuencias en diferentes esferas y niveles, en el cuadro No. 1:

Cuadro No. 1
Evolución de la relación Drogas y Lucha antiterrorista en el marco del Plan Colombia

Punto de partida	Estrategia	Objetivo	Instrumento	Principal Defensor	Posición en Colombia
Las drogas son una amenaza a la seguridad de EU.	Énfasis en la contención en los lugares de tránsito pero sobre todo, donde se producen.	Erradicación forzosa de cultivos ilícitos como aspecto prioritario, junto con acciones de interdicción y DA.	Plan Colombia e IRA en su esquema inicial. Militarización de la guerra contra las drogas y fumigaciones.	Dpto de Estado, con aprobación del Congreso de EU.	Gobierno Pastrana acepta esta nueva versión del Plan Colombia
Si bien las drogas son un peligro, no son la amenaza principal. Tomando como referencia áreas productoras, lo son más los grupos insurgentes (o terroristas).	Énfasis en el combate a los grupos armados y redefinición de las drogas como su fuente de financiación	Fragmentación del Estado colombiano permite más poder de los grupos insurgentes. Se debe golpear la capacidad militar de los grupos armados y debilitar sus fuentes de financiamiento	Plan Colombia redefinido, pero a mediano plazo, una estrategia específica antiterrorista. Militarización de la lucha antiterrorista.	Analistas y Think Tanks contratados por el Departamento de Defensa y el Strategic Studies Institute SSI. (Thomas Marks, Rand Corporation)	El presidente Uribe coincide plenamente con esta interpretación, en el marco de su política de seguridad democrática y se constituye en un ganador frente a la reformulación que se desarrolló en Washington.
Las drogas junto con otras actividades ilegales, se alimentan de las ventajas de la globalización y corresponden al tablero inferior. Actores transnacionales y poco espacio al control gubernamental.	Énfasis en los grupos y estructuras que están en capacidad de aprovechar la globalización para introducir drogas y lavar dineros (mafias, sistema financiero, contrabandistas, etc.)	Ganar más capacidad de contención en los sistemas de comercialización y circulación de dineros.	El instrumento militar es inadecuado para este propósito. Mayor énfasis en inteligencia y acuerdos transnacionales involucrando Estados y actores no estatales (Bancos, empresas privadas, etc.)	En general analistas independientes con baja capacidad de incidencia en cambios de política de drogas. (Las referencias reseñadas se infieren del modelo de análisis de Joseph Nye).	No existen sectores políticos que abiertamente se acerquen clara y en términos de un programa de gobierno, a una reformulación estratégica. En algunos casos sólo se habla retóricamente de legalizar.

El impasse que se percibe entre el énfasis de la militarización y los propósitos antidrogas que caracterizaron la primera fase del Plan Colombia, han venido siendo superados por un más claro enfoque contrainsurgente, dentro del cual las drogas son un propósito inscrito en la perspectiva estratégica de derrota de los alzados en armas.

En sentido estricto, la militarización tampoco es el antídoto contra la lucha antiterrorista, al reconocerse en estos, estructuras en red que se mueven en un mundo global en contextos como el tablero inferior de la propuesta de Nye. Pero la militarización si guarda más correspondencia con la guerra contrainsurgente que caracteriza el caso colombiano, a pesar de que retóricamente se hable más de una lucha antiterrorista, afirmación cuyos fundamentos son muy precarios.

Puesto sobre el terreno, la estrategia antidrogas redefinida hacia los grupos armados enfrenta un complejo escenario de crisis económica y social en aquellos escenarios bajo su influencia, la cual ha terminado por producir impactos graves sobre la población civil (crisis económica, desplazamiento forzoso, confinamiento, desestructuración de las organizaciones sociales, crisis de gobernabilidad, agravamiento de los impactos ambientales) que vive en las áreas de la ofensiva "antiterrorista".

El problema de la integralidad de la guerra contrainsurgente

Sin embargo, tal como lo reconocen los mismos estrategas de la seguridad democrática, la tarea central de avanzar en el control de territorios no es una responsabilidad meramente militar, sino que se requiere de la complementariedad de otras instancias estatales y en primer lugar, en lo relacionado a garantías en el cumplimiento de la ley y en el funcionamiento del sistema de justicia, en las zonas donde el Estado desarrolla una ofensiva para buscar el control de esas áreas.

Lo que la experiencia ha dictado es que una estrategia contrainsurgente exitosa debe desarrollar los siguientes pasos generales:

- 1.** El gobierno debe establecer gradualmente la presencia y autoridad de las instituciones estatales, comenzando por hacerlo en aquellas áreas estratégicas.
- 2.** Una vez las FFAA y la Policía han establecido el control sobre esas áreas, unidades como los "soldados campesinos" y los carabineros de la Policía



mantendrán la seguridad y protegerán a la población civil. Esto permitirá el desenvolvimiento de las autoridades de investigación para que puedan desarrollar su trabajo en el área.

3. Establecido un nivel básico de seguridad, el Estado debe comprometerse a la consolidación de su presencia a través de una política de control territorial, que se plasma en la creación de condiciones que garanticen el funcionamiento del sistema de justicia, el fortalecimiento de la democracia local, el reconocimiento de las necesidades prioritarias de la población, el establecimiento de los servicios básicos e iniciar procesos que garanticen la proyectos que hagan sostenible los procesos de desarrollo.

Para los ideólogos de la política de seguridad democrática, la protección de la población y la eliminación del tráfico de drogas son condiciones centrales que deben mantenerse en la estrategia. Sin embargo, en el marco de una guerra contrainsurgente, que es muy distinta a una estrategia para acabar con cabezas de carteles de drogas o a “grupos de bandidos”, el apoyo de la población civil se convierte un punto central para el logro de los resultados propuestos. Sin embargo, un balance sobre lo que sucede en la realidad colombiana en este sentido muestra serias dificultades de la política de seguridad democrática en materia de incidencia social y económica, en aquellas regiones que están sufriendo los impactos más altos de la ofensiva de guerra. Este punto se analizará más adelante.

El panorama regional sobre la economía de las drogas

A pesar de haberse adelantado una fumigación equivalente a un millón de hectáreas de hoja de coca desde 1994 hasta el 2004, Colombia se mantiene como el primer productor mundial de coca con 113.850 hectáreas en el 2003, área que se mantuvo igual en el 2004, según cifras el Departamento de Estado, lo que equivale al 65.6% del área andina, o de acuerdo con United Nations on Drugs and Crime UNODC, 80.000 hectáreas, esto es, 50.8% de la región.

Las cifras sobre cultivos de amapola son erráticas dada la imposibilidad de ser plenamente detectados los cultivos y medidos mediante el uso de satélite u observados en el terreno, lo cual se traduce en un desconocimiento sobre el verdadero potencial productivo de heroína. Las autoridades antinarcóticos suponen que hay una superficie de 4.000 hectáreas aproximadamente, lo que significa un potencial productivo entre 4.5 y 5 toneladas de heroína.



Al ser contrastada esta cifra con los datos que poseen los organismos de inteligencia de Estados Unidos (EU) y que en el marco de un escenario de fuerte incremento de la demanda en ese país, denuncian a la heroína colombiana como una fuente importante dentro de ese mercado ilegal, la información no es consistente. Sin embargo, se continúa señalando a la heroína de Colombia como importante en ese mercado en razón a su alta pureza (cerca del 85%) y a la alta capacidad de los narcotraficantes para introducirla en diversos puntos de ingreso tanto en la costa pacífica como en el Este de EU.

Por otra parte, si se tienen en cuenta los cálculos de UNODC y del Departamento de Estado (US DoS) para el 2004, el potencial productivo de cocaína de Colombia se sitúa alrededor de 390 toneladas anuales. Sumada la capacidad de Perú y Bolivia se tiene un potencial total en la región de 670 toneladas. Si se tiene en cuenta que el Departamento de Estado señaló haber incautado en el 2004 junto con los países del hemisferio 373 toneladas métricas de cocaína y que el consumo mundial se calcula en 540 toneladas, es decir, que se requieren 913 toneladas para satisfacer esa demanda, entonces las cifras muestran serias inconsistencias, apareciendo un subregistro de por lo menos 250 toneladas de cocaína. Adicionalmente, de acuerdo con la DEA y tomando como base el año 2001, los precios de la cocaína en EU se han mantenido bajos y estables lo cual sugiere un flujo normal de esta drogas en el mercado norteamericano, alcanzando un rango que va entre US\$12.000 a US\$35.000 dólares kilo. Así mismo, la pureza permanece estable en niveles altos que oscilan alrededor del 73%.

Se calcula que en EU se consumen 259.08 toneladas de cocaína esto es, el 48.3% del consumo mundial. Si se incautaron 373 toneladas en el trasiego hacia ese mercado, quiere decir que hacia EU se dirigen cerca de 633 toneladas, quedando el resto, es decir, alrededor de 280 toneladas de la producción de clorhidrato de cocaína (HCL) de la región para distribuir en el resto del mercado internacional.

De acuerdo con el informe para el 2004 de UNODC sobre la situación de los cultivos ilícitos en Colombia, a lo largo de ese año la reducción de áreas de coca alcanzó la cifra de 6.000 hectáreas.

En el caso colombiano, la relación inmediata que se hace frente a estas cifras, es asociarlas como un resultado relativamente exitoso de las fumigaciones. Veamos sin embargo algunos elementos para contrastar esa asociación. En primer lugar, vale señalar que la reducción obtenida como resultado de la



erradicación manual fue de 2.589 hectáreas. Quiere decir que lo obtenido por las fumigaciones aéreas fue una reducción de apenas 3.411 hectáreas.

El equivalente de lo fumigado a lo largo del 2004 fue de 136.551 hectáreas de coca, lo cual significa que para erradicar efectivamente una hectárea de hoja de coca fue necesario fumigar 40 hectáreas (en el 2003 era necesario fumigar 11.3 Has.). Lo que a nivel de costos implica multiplicar por esta cifra el precio de cada hectárea erradicada, la cual se calcula en US 700 dólares. Significa que una hectárea menos de coca en el 2004 costó cerca de US 28.000 dólares esto es, alrededor de 64 millones de pesos.

En el marco del Plan Colombia, la dinámica de las fumigaciones tiene un salto importante a partir del 2002. Veamos:

Cuadro No.2
Áreas de coca, Fumigaciones y Reducciones efectivas

Año Base	No. de Has	Año de fumigaciones	Áreas Fumigadas	Disminución efectiva
1999	160.119	2.000	58.073	+ 3.170
2000	163.289	2.001	94.153	- 18.482
2001	144.807	2.002	130.364	- 42.736
2002	102.071	2003	132.817	- 15.731
2003	86.000	2.004	136.551	- 6.000

Fuente: Elaborado con base en información de: Naciones Unidas Oficina contra la droga y el Delito UNODC – Gobierno de Colombia, junio de 2004, "Colombia, Monitoreo de Cultivos de Coca", Viena y Naciones Unidas Oficina contra la droga y el Delito UNODC – Gobierno de Colombia, junio de 2005, "Colombia, Monitoreo de Cultivos de Coca", Viena.

Uno de los argumentos que se ventiló hacia 1999 a raíz del fracaso en la disminución de áreas de coca luego de seis años de aspersiones aéreas, fue la falta de recursos para garantizar acciones más envolventes. Sin embargo, cinco años después de haberse gastado una suma significativa de US \$4.000 millones dentro de la cual los gastos en infraestructura y en los operativos de las aspersiones han tenido un lugar destacado, los resultados tampoco son contundentes. Así por ejemplo, a partir del 2002 y durante el 2003 y 2004 se encuentran las cifras anuales más altas de las fumigaciones aéreas. Sin embargo, y de acuerdo con los datos de UNODC, el punto más alto de la disminución efectiva de cultivos de coca se presentó sólo en el 2002, cuando esta cifra alcanzó 42.736 hectáreas al finalizar dicho año. (Véase cuadro No.2)

Al observar los años siguientes, esto es, 2003 y 2004, los resultados muestran serias dificultades en la obtención del propósito central: justo en los dos años de mayores fumigaciones en la historia de las aspersiones en Colombia, el desenlace es muy pobre si se compara con lo que sucedió en el 2002. En efecto, la disminución del 2003 representa tan sólo el 36.8% de lo erradicado efectivamente en el año anterior, presentando incluso una cifra por debajo de los resultados del 2000 (18.482 Has.). Así mismo, la disminución del 2004 equivale tan sólo al 14% de lo erradicado en el 2002. La explicación que se puede dar a esa situación es que el punto de referencia sobre el tamaño de la disminución en el 2002 se relaciona con las ventajas de las aspersiones al concentrarse en una de las áreas de mayor siembra extensiva o continua de coca, como en efecto lo fue el caso del departamento de Putumayo, que alcanzó a tener el 40% del área nacional en el 2000, es decir, en el momento en que se iniciaron los operativos del Plan Colombia.

Es decir, las altas cifras de disminución que se obtuvieron por la aspersión aérea en el 2002 fueron una oportunidad coyuntural, pero inmediatamente después los cultivos inician un proceso itinerante con modelos de producción que son el resultado de una racionalización de la experiencia en el Putumayo, y como consecuencia, no se va a repetir la alta concentración de la coca y la política tendrá que enfrentar mayores dificultades en los próximos años.

En efecto, se produce a partir de entonces una atomización de los cultivos que se refleja en la presencia de coca en 23 departamentos frente a sólo 12 que existían en 1999, en la antesala del Plan Colombia. En segundo lugar, se establece un cambio en los manejos agronómicos que se refleja en la conversión hacia modelos de pequeña finca de 3 o menos hectáreas. En tercer, lugar el incremento de siembra del número de matas en cada hectárea con lo cual se varían notablemente los cálculos de productividad con que se establece la relación de kilo de cocaína por número de hectáreas. En cuarto lugar, el aprovechamiento de siembras en parques naturales para protegerse de las fumigaciones con lo cual se agrava la situación de esas zonas frágiles por la tala del bosque y quema de suelos de ecosistemas importantes en biodiversidad; a esta penosa situación se agrega la amenaza de las fumigaciones sobre los ecosistemas que se verán también golpeados por la política gubernamental. Finalmente, la inserción de los cultivos en zonas no marginales sino dentro de áreas más integradas a los mercados nacionales y que son manejados bajo técnicas de asociación de cultivos, como en el caso de la zona cafetera, con lo cual se obstaculiza el conocimiento real de las áreas de ilícitos.

Dentro de las estrategias más recientes de enfrentamiento a las fumigaciones se agregan otras dinámicas: de un lado la selección de variedades de coca que



dan muestras de resistencia frente al glifosato (Round Up) por el tiempo de uso intensivo del herbicida para el cuidado del cultivo. De otro, el incremento de la velocidad y dispersión de las nuevas siembras. El informe de UNODC de 2004 empieza a registrar esta nueva situación al señalar que del total de lotes de coca existentes en el país, un 62% corresponde a cultivos nuevos dentro de los cuales zonas fuertemente fumigadas como Putumayo y Caquetá, presentan los más altos promedios con un 77% de siembras recientes para el 2004.

A pesar de este intrincado escenario de mecanismos de resistencia de los cultivadores, existe el temor de que un eventual fracaso de las acciones antidrogas, pueda implicar una mayor radicalización de la estrategia, a través de propuestas de uso de un método biológico, tal como sucedió en el 2000, con la idea de utilizar el hongo *fusarium oxysporum*.. Hoy en día ese peligro se manifiesta en nuevas iniciativas legislativas dentro de la Cámara de Representantes de EU, para autorizar el desarrollo de más investigaciones y el eventual uso de una cepa de hongos supuestamente específicas de la coca.

Se trata del liderazgo que han asumido de un lado, Dan Burton, jefe del Subcomité de Relaciones Internacionales para el Hemisferio Occidental de la Cámara y Marc Souder Jefe del Subcomité de Reforma de la Justicia Criminal del Gobierno, en el marco de la Ley 2005 sobre reautorización a la Oficina Nacional de Drogas:

“Hemos gastado millones de dólares cada año en esfuerzos antinarcóticos, incluyendo la erradicación de cultivos de drogas e interdicción, especialmente en nuestros esfuerzos conjuntos en Colombia, Afganistán y otros lugares, (y) todavía el flujo de narcóticos ilegales y letales continúa siendo el mayor problema de nuestro país” señaló Burton. “La llegada de micoherbicidas y otras alternativas antinarcóticos nos ofrece la posibilidad de cortar el flujo de esas drogas, literalmente en sus raíces”.

“Si prueban ser exitosos, los micoherbicidas pueden revolucionar los esfuerzos de erradicación de drogas” dijo Mark Souder”. “Las investigaciones de micoherbicidas necesitan ser desarrolladas y necesitan iniciar pruebas de campo. El beneficio potencial de estos hongos es tremendo. Mi colega de Cámara (Burton) debería liderar esta iniciativa y pediría que esta enmienda sea incluida en la ley”.

Esta iniciativa que arrancó el 16 de junio, cuenta con 90 días para ser desarrollada y aprobada.

Así mismo se empieza a hablar del uso de la larva *Elorgia Noyesi* supuestamente específica en el consumo de coca, o eventualmente, el ensayo de nuevos y más



peligrosos químicos. Frente a ese indeseable escenario emerge la pregunta sobre la necesidad de reflexionar más a fondo acerca de las vías más realistas y aceptables para garantizar reducciones que se sostengan en el largo plazo y que generen a la vez menos efectos negativos colaterales, hablando sólo de decisiones en la parte de la producción.

El mercado de la heroína

Existen grandes dificultades para establecer cálculos aproximados acerca de la real participación de Colombia en el mercado de heroína de EU. De acuerdo con el informe *Drug Availability Estimates in the United States* del Drug Availability Steering Comitee de diciembre de 2002, se presentan dos informaciones contradictorias. Mientras la DEA a través de *DEA Heroin Signature Program & Custom* señala a Colombia como la principal fuente de suministro del mercado de heroína en EU, la CIA en su informe *Opium Poppy Cultivation and Heroin Production Estimates CNC* señala que el primer lugar lo ocupa México.

Al contrastar el cálculo del número de toneladas que se consumen en EU (13 – 18 ton./año) y el tamaño del potencial productivo de Colombia (4.5 a 5.0 toneladas año) – sobre el supuesto, que es válido, que toda la producción de Colombia se dirige a EU – se tiene una participación que oscila entre el 25% y el 34.6%.

Esto le daría más consistencia a los cálculos de la CIA (CNC) ya que ambas entidades coinciden en señalar que el mayor porcentaje de la heroína consumida en EU procede de América Latina, habiéndose producido entonces un desplazamiento sostenido de la oferta del sureste y suroccidente de Asia. Al contrastar estos dos datos, el comportamiento de la participación del conjunto de fuentes de suministro de heroína es así:

Cuadro No.3
Participación de México, Colombia y Asia en el mercado de la heroína en EU 1999-2001

Área	1999		2000		2001 (*)	
	Ton.	% de la demanda	Ton.	% de la demanda	Ton.	% de la demanda
México	6	42	3	23	7	54
Colombia	3.3	23	3.2	24	4.3	33
Total A.L.	9.3	65	6.2	47	11.3	87
Asia	5	35	7.1	53	1.7	13

Elaborado por el autor con base en CNC y Abt Study What American's Users Spend an Illegal Drugs 1988 – 2000.

(*) Se toma como base para el 2001, un consumo de 13 toneladas, dato de Abt Study.

El cambio que se pone de presente en estas cifras entre el 2000 y el 2001 es significativo ya que México pasó entonces a controlar de un 23% de la demanda de EU en el 2000 a un 54% en el 2001, mientras que Colombia desarrolló un salto del 23% al 33%, ratificándose, en el caso de este último, los rangos históricos de participación de las dos fuentes estadísticas más importantes (CNC y DEA).

Al ser totalizada la producción de heroína de América Latina como fuente de suministro de la demanda de EU, para la CIA la participación de México y Colombia tiene el siguiente comportamiento:

Cuadro No. 4
Participación de las fuentes de suministro de heroína procedentes de Latinoamérica

Área	1999		2000		2001	
	Ton.	%	Ton.	%	Ton.	%
México	6	65	3	48	7	62
Colombia	3.3	35	3.2	52	4.3	38
Total A.L.	9.3	100	6.2	100	11.3	100

Global Heroin Threat to the United States, CNC

En efecto desde 1999 México preservaría un papel dominante en la producción de heroína, excepto una disminución coyuntural en el 2000 y que representó un repunte de Colombia que fue luego superado en el 2001 de nuevo por México, al alcanzar una participación récord de un 62%, presentándose una disminución significativa de Colombia al pasar a un 38%.

Lo que dice la DEA

Para la DEA la situación es completamente distinta:

Cuadro No.5
Participación porcentual de las fuentes de suministro de heroína en el mercado de EU 1999 - 2000

Región	Subregión	1999 (%)	2000 (%)
	Sudamérica (C/bia)	60	59
	México	24	17
	Total	84	76
	Sureste	10	8
	Suroeste	6	16
	Total	16	24

DEA's Heroin Signature Programs HSP, 2000.

De acuerdo con el cuadro No.5, la DEA sostiene que la heroína colombiana ha venido desplazando paulatinamente a la asiática tanto del sureste como del suroeste. Sin embargo como se puede observar en esta presentación, los datos en relación con Asia son bastante contradictorios entre las dos fuentes. En efecto, si bien ambas corroboran una tendencia al incremento en la participación de Asia (del 16 al 24% en el caso de la DEA) entre el 1999 y el 2000, en el caso de la CIA, se señala prácticamente que es justamente Asia la que estaría obteniendo un margen mucho mayor en el mercado de la heroína de EU al pasar de un 35% a un 53%, entre 1999 y el 2000. Pero a diferencia de la DEA, el dato del 2001 de la CIA presenta un giro muy fuerte en las tendencias al señalar que México desplazó a Asia de ese rango tan importante que muestran las cifras del 2000. Por su parte para la DEA, entre 1999 y el 2000, Colombia estaría preservando un porcentaje muy alto del mercado (alrededor del 60%) mientras México disminuye significativamente su participación (del 24 al 17%).

En general para el Drug Availability Steering Committee la probabilidad de corroborar los datos es remota, manteniéndose un rango elevado de inconsistencias. Las agencias de aduana que trabajan incautaciones de drogas (US Customs Service USCS, la DEA's Heroin Signature Programs HSP), sobre las cuales se hacen pruebas para establecer su origen, tampoco han podido validar sus cifras ya que, no necesariamente las incautaciones adelantadas en un país determinado, significan, de un lado, que provenga de ese país y en segundo lugar, que de las incautaciones se pueda inferir inexorablemente mayor producción del origen establecido.

En general, sólo se conocen con certeza algunos datos primarios de países productores de opio de amapola y exportadores de heroína como Colombia, sobre todo a través de acciones como la Operación Breakthrough (Operación Ruptura) aunque si bien son importantes, son aún muy primarias:

- 1.** El cultivo de amapola produce dos cosechas al año.
- 2.** Se calcula una alta eficiencia en Colombia en los procesos de transformación de opio a heroína en un porcentaje del 67%, esto es, que se requieren 24 kilos de látex de opio para producir un kilo de heroína con una pureza del 100%.
- 3.** El potencial productivo de Colombia está en 104 toneladas métricas de opio que se cosechan de 6.540 hectáreas de amapola (dato del 2001, el



cual, según organismos antinarcóticos de EU y Colombia, se ha mantenido relativamente constante hasta el 2005).

4. Bajo la proporción establecida de 24:1, Colombia tiene un potencial de producción de heroína de 4.3 toneladas métricas.
5. De acuerdo con US Customs Service, ya para el 2001 y con base en el análisis de muestras incautadas de heroína en las fronteras de EU, el porcentaje de pureza de la heroína colombiana alcanza un significativo 84.5%. Quiere esto decir que si Colombia produce 4.3 toneladas métricas de heroína 100% pura, su conversión para la exportación las convierte en 5.1 toneladas anuales.

Sobre la demanda de heroína en EU

Por su parte la serie sobre el tonelaje de uso de heroína en EU es el siguiente:

Demanda de heroína en EU 1994 – 2000 (ton.)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
10.8	12.0	12.8	11.8	14.5	14.3	13.3

Fuente: Abt Associates, Inc. "What America's Users Spend on Illegal Drugs, US GPO, December 2001

El comportamiento de la demanda de heroína en EU por grandes regiones es así:

**Cuadro No.7
Comparativo muertes y casos de emergencia en EU por grandes regiones 1999 - 2000**

Región	Cifras / %	1999		2000	
		Muertes	Casos de emergencia	Muertes	Casos de emergencia
	Número	2.782	43.916	3.120	49.988
	%	(58)	(78)	(65)	(80)
	Número	2.038	12.253	1.712	12.523
	%	(42)	(22)	(35)	(20)
	Número	4.820	56.169	4.832	62.511
	%	(100)	(100)	(100)	(100)

Fuente: DAWN ME and ER 1999 – 2000

Como se observa, la región Este de EU (que se presume es de mayor influencia de la heroína colombiana) presenta durante 1999 – 2000, un incremento del 12% en muertes asociadas a la demanda de heroína y 13.8 % de casos graves de salud por la misma razón, lo que puede indicar un incremento significativo del opiáceo. Mientras tanto en la región occidental (en donde se presume domina la heroína mexicana) se presentó una disminución en muertes (16%) pero un leve incremento de casos de emergencia hospitalaria. Por su parte el promedio muestra incrementos en ambas situaciones.

La tendencia al incremento de muertes y casos de emergencia asociadas al uso de heroína contrastan con la tendencia que presentaron esos mismos años y que fueron de 14.3 toneladas en 1999 y 13.3 en el 2000. Se podría afirmar que no necesariamente la disminución del tonelaje consumido disminuye la situación de problemas de salud por razón del uso o abuso de drogas.

Otros estimativos en el uso de heroína en EU

1. Para 1999, existían cerca de 900.000 usuarios crónicos versus 250.000 ocasionales.
2. El número de usuarios crónicos disminuyó paulatinamente en los noventa, sin embargo en la última parte de esa década se incrementó el número de nuevos usuarios en lo cual se presume jugó un papel importante el incremento de la presencia de heroína, la alta calidad y los bajos precios.
3. Para el 2.000 los usuarios de heroína gastaron 10.000 millones de dólares en su demanda.

El cálculo de una demanda anual de 18 toneladas de heroína en EU, se establece por vía de información estándar sobre el número de dosis que demandan los distintos niveles de uso (usuarios duros y ocasionales). Tomando como referencia los archivos sobre tratamiento para calcular demanda de dosis con información muy segmentada de 1996 e información más global del CNC arriba reseñada, se estableció el siguiente cálculo de uso de heroína:

Cuadro No. 8
Cálculo demanda (ton)
de heroína De acuerdo
con cálculos de dosis

Tipo de usuario	Ton. Año
Duro	14.13
Ocasionales	4.71
Total	18.84

Fuente: Treatment Episode Set (TEDS) 1996
 Global Heroin Threat to the United States, CNC, July 2000



La fuente sobre casos de emergencia es tal vez una de las más creíbles y aporta datos interesantes para establecer los problemas asociados al uso de drogas. Así por ejemplo, la oficina de drogas UNODC en su último informe mundial (2004) reconstruyó un panorama del estado de los problemas de salud en el hemisferio, por el uso de todas las drogas más conocidas. Una de las dificultades para establecer análisis comparativos es la inexistencia de información con años similares de referencia para los distintos países. Esta situación sirve también para establecer el grado de compromiso de los Estados en el seguimiento estadístico a su problema de drogas. Como complemento y buscando un panorama que nos permita evaluar el tema del tráfico, observemos enseguida la situación de la política frente a los laboratorios que procesan la pasta básica en cocaína.

Un balance sobre la estructura de laboratorios de procesamiento de cocaína

Para este propósito hemos tomado como referencia una serie histórica de la destrucción de laboratorios entre 2001 y 2003 (Véase cuadro No. 9) , información a partir de la cual hemos buscado contrastar los datos presentados para el 2004 (Véase cuadro No.10).

Cuadro No. 9
Áreas de coca y laboratorios de cocaína destruidos por departamento 2001-2003

Departamento	Área coca 2001	%	% laboratorios destruidos	Área coca 2002	%	% laboratorios destruidos	Área coca 2003	%	% laboratorios destruidos
Arauca	2.749	1.9	1.6	2.214	2.2	3.2	539	0.6	23.5
Antioquia	3.671	2.5	4.0	3.030	3.0	5.9	4.273	5.0	18.6
Magdalena	480	0.3	6.0	644	0.6	11.0	484	0.6	10.9
Nariño	7.494	5.1	5.0	15.131	14.8	8.1	17.628	20.4	8.2
N. de S.	9.145	6.3	9.0	8.041	7.9	14.3	4.471	5.2	7.7
Putumayo	47.120	32.5	49.5	13.725	13.4	42.5	7.559	8.8	6.9
Cauca	3.139	2.1	1.0	2.120	2.0	0.7	1.443	1.7	3.4
Boyacá	245	0.2	1.7	118	0.2	0.5	594	0.7	3.3
Bolívar	4.824	3.3	1.6	2.735	2.7	0.8	4.470	5.2	2.5

Elaborado con base en DNE cifras conciliadas con DIRAN y Fuerzas Armadas citado por UNODC "Coca Survey Colombia", junio de 2004.

Cuadro No. 10
Áreas de coca y laboratorios de cocaína destruidos
por departamento año 2004

Departamento	Área de coca	% del área nacional	No. laboratorios de cocaína destruidos	% frente al total destruido
Nariño	14.154	23	76	31.3
Valle	45	0.1	21	8.7
Antioquia	5.168	6	20	8.2
Santander	1.124	1	20	8.2
Cauca	1.536	2	20	8.2
Bolívar	3.402	4	16	6.6
Boyacá	359	0.4	15	6.2
Caldas	358	0.4	13	5.3
Magdalena	706	1	11	4.5
Meta	18.740	23	6	2.5
La Guajira	556	1	6	2.5
Córdoba	1.536	2	4	1.7
Putumayo	4.386	5	3	1.2
Cundinamarca	71	0.1	3	1.2
Norte de Stder	3.402	4	3	1.2
Cesar	0	0	3	1.2

Fuente: Elaborado con base en información de UNODC Situación de las Drogas Colombia, junio 2005.

Frente al comportamiento histórico de los años 2001 a 2003 (véase cuadro No.9) la dinámica de laboratorios destruidos presenta modificaciones interesantes. En primer lugar, se observa un incremento en la presencia (o detección) de laboratorios en el Valle del Cauca, hecho atribuible a los fuertes enfrentamientos sostenidos entre los grupos hoy activos dirigidos por Diego Montoya y por Varela (Jabón), contexto en cual la delación frente a las autoridades como mecanismo para golpear los intereses del contrincante, se refleja en el lugar ocupado por el Valle (2º) en este tipo de acciones.

En segundo lugar, está el grupo de departamentos que sin poseer un número significativo de áreas de coca, se puede constatar una significativa presencia de laboratorios, lo cual puede expresar una fuerte influencia del poder del narcotráfico y se trata de los casos de Santander, Cauca, Boyacá, Caldas y Magdalena. Se resalta aquí mismo el ingreso por primera vez en este sentido de los departamentos de Santander y Caldas.

La dinámica de estos departamentos puede ser asociada al incremento de la actividad del narcotráfico en zonas bajo control paramilitar, proceso que se



incrementó a pesar del cese de hostilidades pactado con el alto gobierno con la finalidad de adelantar las conversaciones de paz.

Finalmente llama nuevamente la atención del caso del Meta, en el cual la acción contra los laboratorios de cocaína no se corresponde con el fuerte peso que tiene la producción de pasta básica en esta zona, como resultado del peso que ha adquirido este departamento en relación con los cultivos de coca.

Se puede concluir que sobre vastas áreas del Meta no se han desarrollado, por razones aún desconocidas, acciones envolventes contra los cultivos y contra la infraestructura de laboratorios de procesamiento de cocaína.

Aspersiones aéreas departamentales en el 2004 y la consistencia de la política

De acuerdo con el cuadro No. 11 las fumigaciones en el 2004 estuvieron muy focalizadas en cuatro departamentos que se distribuyó así: prácticamente una cuarta parte de las fumigaciones se adelantó sobre Nariño, otra cuarta parte sobre Guaviare y otra cuarta parte sobre Caquetá y Putumayo. En el caso de estos dos últimos, sumados ambos, poseen un área similar al Meta. Sin embargo sobre este último sólo se llevó a cabo el 2.8 de las fumigaciones lo cual muestra serias inconsistencias si se trata de responder con esa estrategia frente a la concentración de cultivos de coca.

**Cuadro No.11
Comparativo fumigaciones 2004 en zonas de conflicto
a partir de áreas de 2003**

Lugar	Área dic. / 03	% del total	Fumigación	% del total
Nariño	17.628	20.5	31.307	23
Guaviare	16.163	18.8	30.892	22.6
Putumayo	7.559	8.8	17.524	12.8
Caquetá	7.230	8.4	16.276	12
Total Dptos	48.580	56.5	95.995	70.3
Total Nacional	86.000	100	136.551	100

Lugar	Área dic. / 03	% del total	Fumigación	% del total
Meta	12.814	15	3.888	2.8
Bolívar	4.470	5.2	6.456	4.7
Antioquia	4.273	5.0	11.048	8.0
N. de S.	4.471	5.2	5.686	4.2
Total Dptos	26.028	30.3	27.078	20
Total Nacional	86.000	100	136.551	100

Fuente: Elaborado con base en información de UNODC Situación de las Drogas Colombia, junio 2004.

Lo que las comunidades perciben a partir de estas cifras, es que existe una selectividad en el impulso de las acciones de fumigación más asociadas a la ofensiva de la guerra contra la cúpula insurgente, que al diseño de una estrategia antidrogas rigurosamente decidida y evaluada.

El resultado es el mismo de años atrás. El Estado no diferencia a una población civil que es fundamental como aliada para garantizar su legitimidad, siempre y cuando con ella se desarrollen los diagnósticos y los procesos integrales de desarrollo fundados en una política estratégica para la Amazonía o para el Pacífico. Muy al contrario, se promueve una polarización que acentúa la distancia entre la población civil y el Estado.

Así mismo llama la atención en el comportamiento de las áreas de coca durante el 2004 que justo en áreas como Antioquia, Córdoba, Santander, Magdalena, Caldas, Boyacá se esté presentando un incremento importante de los cultivos y de la actividad del narcotráfico. Algunas de estas áreas coinciden con zonas bajo control paramilitar, hecho aún más dicente si se tiene en cuenta el condicionamiento de un ceso de hostilidades y actividades ilícitas en el marco del proceso de conversaciones hacia su desmovilización

Hoy la amenaza de las fumigaciones se mantiene también sobre los parques nacionales naturales, en donde la fumigación estaba prohibida, debido a preocupaciones ambientalistas. Existen en Colombia 50 parques naturales que cubren 10 millones de hectáreas y se hallan entre las cinco principales redes de parques del mundo en cuanto a diversidad de plantas, anfibios y reptiles. Cuentan con 1.754 especies de aves, más que cualquier otra red de parques. Se calcula que hay coca en 13 de ellos y que abarcan un 7% del total existente. Para estas áreas se ha venido implementando la erradicación manual, sin

embargo, el control que ejercen las guerrillas sobre aquellos con más siembra de coca y a pesar del bajo porcentaje que ocupan frente al total, ha hecho que el gobierno Uribe Vélez amenace con extender las fumigaciones hacia estas zonas.

En general se observa que la articulación total de la guerra antidrogas en la dirección exclusiva de la lucha antiterrorista está teniendo altos costos, en relación con una pretensión estratégica de integrar zonas marginales hacia el Estado colombiano y consolidar la presencia estatal en esos territorios que hoy en día se catalogan como áreas en donde se tipifica de algún modo, dinámicas propias de los denominados *Estados Fallidos* (failed states).

Fumigaciones y Desarrollo Alternativo: la muestra de una incoherencia de la política

De acuerdo con el documento Conpes 3218 "Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006" el Desarrollo Alternativo (DA) se propone:

- I.** Consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión.
- II.** Brindar alternativas estables de ingreso, empleo y valorización patrimonial a las familias y comunidades campesinas vinculadas.
- III.** Promover procesos de desarrollo institucional y de legitimación del Estado.
- IV.** Apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, participación y el control comunitario.

Así mismo se ratifica el enfoque del DA en el sentido de jugar un papel complementario a las acciones de fuerza que soportan la estrategia antidrogas, y a su vez la estrategia se convierte en una parte de la política de seguridad democrática. Como lo señala el documento Conpes:

"El programa de DA 2003-2006 complementa la estrategia de combate a las drogas ilícitas, y en particular la erradicación de cultivos ilícitos, la cual es un requisito para el acceso al programa".

A su vez, en cuanto a los criterios para definir las áreas de intervención, se asume en primer lugar las "Áreas afectadas por cultivos ilícitos" situación que se reconoce tanto para el componente productivo como para el componente de Familia Guardabosques.

Quiere esto decir, que dentro de la ubicación de prioridades, la presencia de cultivos y el hecho de desarrollarse allí acciones de erradicación, constituyen los supuestos para el enfoque del programa y a su vez este juega luego, un papel complementario al restablecimiento de condiciones que mantengan las áreas de cultivos ilícitos erradicadas y, a la vez, prevengan que se vuelva a presentar su expansión.

Para observar un indicador central en la realización de ese propósito de la política, hemos desarrollado un cuadro (véase cuadro No.12) en donde se cruza la información pertinente a la fumigación por departamentos, contrastándola con la participación en el presupuesto 1999 – 2007 que ordena el uso de los recursos invertidos en proyectos de DA directamente en departamentos y municipios, en relación con la suma que actualmente existe para ello y que se calcula en US \$240 millones de dólares. (vease cuadro 12)

En términos generales, el presupuesto para proyectos de desarrollo alternativo dirigidos directamente a departamentos y municipios es bastante precario en relación con el tamaño del gasto efectuado en tareas de erradicación forzosa y en fortalecimiento del aparato militar en el marco del mismo Plan Colombia.

En ese contexto y salvo en el caso de Putumayo, la relación entre el tamaño de la fumigación, es decir, la destrucción de una de las más importantes fuentes económicas en algunos departamentos y la participación de esos entes territoriales en el presupuesto de desarrollo alternativo en el lapso 1999 – 2007 es ampliamente inconsistente.

En efecto, Putumayo contabiliza históricamente la mayor cantidad de hectáreas fumigadas en los últimos seis años, esto es, el 24.1 % de todo lo fumigado en ese lapso, esto es, casi una cuarta parte del total. Pero en ese mismo período, este departamento ha venido teniendo una participación del 23 % de la financiación de proyectos dirigida a municipios y departamentos. Se aprecia pues, una aplicación coherente de la política de garrote y zanahoria para esta región.

Sin embargo en el resto de casos, la política no es tan armónica. Veamos las situaciones más dicientes: en primer lugar, está el caso del Guaviare, que recibió el 18% de las fumigaciones (casi una quinta parte del total) y sin embargo su participación de inversiones directas de desarrollo alternativo sólo alcanza un precario 0.2%. Este es el caso más extremo de inequidad entre la fuerza y la inversión social y económica. Otra situación parecida ha vivido el departamento



Cuadro No.12
Relación departamental entre participación en presupuesto desarrollo alternativo
1999 – 2007 y fumigaciones

Lugar en prpto D.A.	Departamento	Cultivos ilícitos acumulados 1999-2004 (Has.)	Fumigación 1999- 2004 (Has.)	Lugar en fumiga	% del total acum.. de fumiga	Inversión en DA prpto. 1999 – 2004 (US millones)	% del prpto. 1999- 2004
1º	Putumayo	197.109	148.751	1º	24.1	54.5	23
2º	Norte de Stder	46.031	48.586	5º	7.9	47.9	20
3º	Santander	5.460	2.330	15º	0.4	19.8	8
4º	Magdalena	3.035	1.632	16º	0.3	17.8	7
5º	Bolívar	27.288	22.820	7º	3.7	12.9	5
6º	Cauca	18.835	9.523	11º	1.5	12.1	5
7º	Cesar*	3.514	3.031	14º	0.5	11.5	5
8º	Antioquia	21.833	31.147	6º	5	11.2	5
9º	Nariño	67.709	100.837	3º	16	11.0	5
10º	Huila*	5.497	6.125	12º	1	8.5	4
11º	La Guajira	1.891	190	19º	0.03	6.0	3
12º	Caquetá	86.979	77.982	4º	13	5.5	2
13º	Meta	74.708	19.249	8º	3	4.7	2
14º	Córdoba	5.448	1.548	17º	0.3	4.5	2
15º	Tolima*	7.218	11.385	10º	2	2.6	1
16º	Caldas	412	190	19º	0.03	2.0	1
17º	Atlántico	0	0	-	0	1.9	1
18º	Valle	453	0	-	0	1.6	1
19º	Risaralda	0	0	-	0	0.8	0.3
20º	Boyacá	1.638	102	20º	0.02	0.7	0.3
21º	Guaviare	124.920	108.686	2º	18	0.5	0.2
22º	Quindío	0	0	-	0	0.2	0.2
23º	Sucre	0	0	-	0	0.1	0.01
24º	Chocó	1.380	0 **	-	0		
25º	Vaupés	8.151	1.105	18º	0.2		
26º	Vichada	27.521	4.789	13º	1		
27º	Guainía	4.367	0	-	0		
28º	Arauca	8.032	17.070	9º	3		
29º	Amazonas	2.724	0	-	0		
30º	Cundinamarca	273	0	-	0		
TOTAL			617.078		100	238.6	

Fuente: Elaborado con base en información de UNODC Situación de las Drogas Colombia, junio 2004; Policía Nacional DIRAN "Comportamiento de los cultivos ilícitos año 1991-2000, Agosto 18 de 2000; Dirección Nacional de Estupefacientes "La lucha contra las drogas ilícitas: Acciones y resultados 2001".

(*) Se trata de cultivos de amapola.

del Caquetá en donde se descargó el 13% de las fumigaciones y su participación en inversiones de DA es tan sólo del 2%. En tercer lugar está el caso de Nariño, que recibió el 16% de las fumigaciones y su participación en DA es sólo del 4%.

Es decir estos tres últimos departamentos, Guaviare, Caquetá y Nariño totalizaron una participación en las fumigaciones del orden del 47% (casi la mitad) y sin embargo su participación en inversiones directas de DA ha sido tan sólo del 6.2%. La relación es en todo sentido bastante injusta e inconsistente con los principios del desarrollo alternativo a los cuales se acogió el Estado colombiano, en el sentido de ser de alguna manera, una política complementaria a las acciones de fuerza ejecutadas contra esas áreas en razón a su participación en la economía de los cultivos ilícitos. Por esta razón nos parece que el comparativo contribuye a establecer la relación de medición de la consistencia entre el postulado de la política y la realidad del apoyo económico y social para estas zonas en relación con lo presupuestado en DA.

La falta de equilibrio también se refleja en la presencia de departamentos que tienen una baja participación en áreas de cultivos ilícitos o peor aún, que no han tenido acciones de fumigación tan envolventes como en los casos de Putumayo, Guaviare, Caquetá y Nariño y que contabilizan juntos el 71.1% de las aspersiones aéreas.

Se trata de casos como Santander, Magdalena, Cesar, Huila, Guajira, Córdoba, Atlántico y Valle, zonas todas que contabilizan el 2.23% de las fumigaciones y sin embargo vienen participando con el 31% (casi una tercera parte del total) de la inversión directa a departamentos y municipios. El hecho es muy dicente si se compara con el grupo de departamentos más fumigados distintos a Putumayo, en el cual como se señaló, a pesar de haber recibido el 47% de las fumigaciones sólo participa de inversiones directas de DA con un precario 6.2%.

Esta situación de inequidad a simple vista, se observa mucho más reveladora si tenemos en cuenta las condiciones de precariedad en infraestructura, falta inversiones para el desarrollo y situación muy grave en cuanto a políticas sociales para las zonas de colonización como Guaviare o Caquetá, o la condición de ser uno de los departamentos más pobres como en el caso de Nariño, situación que se agrava mucho más en la región pacífica, área principal en la cual se asientan los cultivos de coca y por tanto donde más se ha llevado a cabo la fumigación aérea.

Existen casos que sobresalen por inconsistencias aún mayores como los de Atlántico y Valle que sin tener cultivos ilícitos y por tanto no haber tenido



fumigaciones como en el primero o una muy baja participación histórica (453 has.) y ninguna fumigación como en el caso del segundo, contabilizan un porcentaje de participación en este presupuesto de DA con un 2% mientras Guaviare sólo lo hace en un 0.2% a pesar de haber tenido el 18% de las fumigaciones y tener una mayor dependencia y condiciones muy débiles de desarrollo si se compara con el Valle o el Atlántico.

Los pocos ejemplos y relaciones que hemos reseñado muestran con claridad, una muy seria inconsistencia en los criterios y decisiones de focalización y aprobación de recursos para el apoyo directo a los departamentos y municipios con una alta dependencia en la economía ilegal de los cultivos de coca y amapola.

Estos hechos contribuyen a explicar porqué casos como el Guaviare, que recibió sobre todo en el lapso 1994 – 1999 unos niveles de fumigaciones altamente significativos (Vargas, 1999) con resultados importantes - aunque coyunturales - en la disminución de áreas, al pasar de 24.000 hectáreas cuando se inició la fumigación a 17.619 en el 2000, y que experimentó luego un nuevo auge entre el 2001 y 2003 momento en el cual por la intensidad de las fumigaciones baja su área nuevamente a cerca de 10.000 hectáreas en el 2004, no ha funcionado.

Quiere decir que la gran precariedad en la inversión del desarrollo alternativo en este departamento no creó, ni está creando aún, las condiciones para generar una economía alternativa a los cultivos de coca. Así mismo, significa que una política que se sustenta casi exclusivamente en el uso de la fuerza, está generando nuevamente un círculo vicioso que hace insostenible las bajas coyunturales de áreas de coca, dada la inexistencia de unos volúmenes de inversión y claridad en los criterios de focalización de los recursos. El caso del Guaviare es emblemático y explica porqué la coca retorna en ciclos luego de conseguirse disminuciones significativas. Adicionalmente, la realidad de las drogas en Colombia exige analizar otro fenómeno que interviene estructuralmente en su configuración actual y por tanto en la elaboración de propuestas de manejo: la inserción de dicha economía en el conflicto armado.

Narcotráfico y conflicto armado.

Luego de la caída de Pablo Escobar en 1993 y del apresamiento de los líderes de Cali en 1994, se preveía como uno de los efectos de esa guerra la proliferación de pequeños grupos cuyo poder no sería equiparable a los sindicatos conocidos internacionalmente como los grandes carteles. La depreciación de la lucha contra los nuevos grupos organizados del narcotráfico junto con el auge de



cultivos de coca hacia Colombia, llevó a un cambio de énfasis en el enfoque de la lucha antidrogas, que condujo finalmente a hacer más visibles las zonas productoras y los grupos alzados en armas que se involucraron con esa actividad.

El auge cocalero en el sur de Colombia y la inserción de los grupos insurgentes en las estructuras del tráfico, condujo a un mayor sometimiento de los productores a los actores armados en cuanto a regulación de precios y control de la comercialización. Como consecuencia en las zonas de producción de cultivos ilícitos se generó una pérdida de liquidez, y, como resultado, se terminó afectando la estructura de servicios en los sitios de comercio de la pasta básica de coca, afectando el empleo de las zonas y así mismo, generando más dificultades para los productores para adquirir los bienes y servicios básicos. En efecto, al ausentarse el circulante, muy pocos negocios del sector servicios pueden sostenerse en las zonas y de esa manera se produce una crisis que al final resulta dificultando aún más la adquisición de bienes de consumo y artículos básicos para los productores. Al crearse este escenario y terminarse el papel desempeñado por algunas poblaciones que emergieron por el movimiento comercial de la coca, los productores deben desplazarse a centros más distantes de sus fincas, incrementándose así el precio de los pasajes y fletes de las mercancías que se adquieren. Este escenario golpea los escasos recursos de los productores.

Al constituirse las zonas cocaleras en escenarios bajo control insurgente y al incrementarse su inserción en el circuito de las drogas, se ha llegado a una focalización de las acciones ofensivas hacia esas áreas. En efecto, el Plan Colombia centró su incidencia en el Sur del país, buscando quebrar las finanzas de las guerrillas y al final, golpearlos militarmente. Así mismo, al generalizarse el argumento de que las guerrillas se constituyen en los reemplazos de los carteles abatidos a comienzos de los noventa, junto con el énfasis de la estrategia antidrogas de centrarse en la parte inicial de la cadena basada en resultados mensurables en el corto plazo, la estrategia terminó facilitando el incremento del poder de los nuevos empresarios ilegales, que sustituyeron los viejos carteles.

En efecto, en el lapso de los últimos diez años, se fortaleció una poderosa simbiosis ilegal que articuló el negocio de drogas con el control privado y armado de territorios dinámica facilitada a través de la concentración de la propiedad de la tierra. Según estimativos del antiguo instituto de la reforma agraria INCORA, los narcotraficantes adquirieron el 48% de las mejores tierras del país, mientras que el 68% de los propietarios poseen sólo el 5.2% del área (PNUD-DNE, 1997). La compra de predios rurales por los narcotraficantes les permitió vincularse a las actividades legales y asimilarse, en cierta forma, a los empresarios tradicionales.



(Camacho, López y Thoumi, 1999). Adicionalmente su uso generó una fuerte irracionalidad en la orientación de la estructura productiva agraria y en las áreas de bosques, al ser dedicadas fundamentalmente a la ganadería extensiva.

El control de territorios sirvió también para consolidar la producción ilícita, la instalación de laboratorios de procesamiento y un mejor acceso a rutas internacionales para la exportación de drogas. Toda esta dinámica se encubrió y se fortaleció por vía de un marco político que abrió el uso de un modelo de privatización de la estrategia contrainsurgente, a través de la promoción de mecanismos de autodefensa contemplados en el decreto legislativo 3398 de 1965. Este marco legal fue aprovechado en la década de los ochenta para contener los desmanes de las guerrillas (extorsión, secuestro, etc.), pero fue rebasado por el narcotráfico y elites locales principalmente del sector rural, quienes establecieron ejércitos privados en sus zonas de influencia y luego, desarrollaron un proceso violento de desalojo o venta forzada de propiedades, aprovechando la débil presencia estatal.

La dinámica violenta de estos *war lords* condujo al control pleno de territorios principalmente en el norte del país, siendo tolerados por los organismo de seguridad, teniendo en cuenta su papel en la eliminación de las redes de información o apoyo de las guerrillas. En el marco de esa poderosa simbiosis entre narcotráfico y guerra contrainsurgente, organizaciones de derechos humanos han logrado establecer 2.137 casos de desapariciones forzadas entre 1988 y el 2004, bajo responsabilidad de los jefes paramilitares que actuaron con total impunidad, por omisión o acción de los organismos de seguridad del Estado. Así mismo la compleja articulación de seguridad privada contrainsurgente y su fortalecimiento como poder territorial, han contribuido notoriamente a que Colombia se sitúe entre los tres países con una situación humanitaria de desplazamiento más graves del mundo.

La reiterada ausencia de agilidad en los procesos de extinción de dominio de los bienes adquiridos con dineros ilegales, contribuyó a consolidar ese proceso. En efecto, del total de bienes rurales registrados oficialmente como incautados (3.376 bienes), el 55% no cuenta con información referente a la extensión del número de hectáreas. Sólo se conoce esa cifra del 45% restante y que equivalen a 421.638 hectáreas. Las devoluciones por orden judicial de esas hectáreas que se conocen ascendieron al 35%, mientras que sólo se ha extinguido el dominio al 4.2% del total de esos bienes, lo cual representa tan sólo 17.581 hectáreas. (Estos son datos sobre el 45% del total incautado porque no se conocen cifras de los demás). Es decir sólo el 5% de los predios incautados han sido objeto de



extinción de dominio y el 35% del total incautado se ha devuelto a los narcotraficantes por orden judicial (Contraloría General de la República, 2005)

A ello se agrega la falta de claridad y de políticas públicas sobre el uso de los pocos recursos ya incautados y extinguidos al narcotráfico, todo lo cual desfavorece y aplaza la creación de condiciones que inhabiliten el territorio colombiano como lugar expedito para la continuidad de la economía ilegal de las drogas.

Así mismo y como lo muestran los indicadores sobre disponibilidad de las drogas en mercados como EU y Europa, los narcotraficantes conservan la capacidad de exportación de sustancias ilegales. El fuerte espacio político que conserva el narcotráfico, se manifiesta en su alta capacidad de corrupción y penetración de diversas esferas del Estado. Este panorama contrasta con los argumentos señalados por el Departamento de Estado con respecto a la relación costo efectividad, que viene implicando concentrar los mayores esfuerzos y recursos en la búsqueda de resultados de corto plazo en los escenarios propios de los cultivos ilícitos.

Finalmente y teniendo en cuenta los términos de aprobación de la denominada ley de Justicia y Paz del 22 de junio de 2005, marco legal para la reincorporación de los grupos paramilitares que negociaron su desmovilización con el gobierno Uribe, diferentes entidades expertas en legislación sobre derechos humanos han argumentado que la ley aprobada deja intactas las estructuras paramilitares, reduce los plazos para investigar sus crímenes y no toca las redes mafiosas ni el poder económico que alimenta las actividades de estos grupos. Así mismo, dificulta la posibilidad de establecer la verdad de los hechos criminales cometidos, inhibiendo la acción de la justicia y soslayando por tanto, la reparación de las víctimas expropiadas o que padecieron la violencia de estos grupos.

Bajo estas condiciones, Colombia se acerca a un escenario del posconflicto marcado por un control regional del empresariado ilegal que se blindó políticamente al calor del modelo de seguridad que cedió a los particulares el uso de la fuerza, en contra de los grupos de oposición armada. Como consecuencia la recuperación del monopolio de la fuerza en cabeza del Estado, está lejos de ser alcanzada. Este es uno de los efectos políticos más importantes del modelo de privatización de la lucha contrainsurgente, cuyas consecuencias se relacionan con la ausencia de límites claros entre el monopolio de la fuerza del Estado, la corrupción asociada al narcotráfico y la condición prevaleciente de los grupos privados ilegales. Agregado a ello están las consecuencias humanitarias y socioeconómicas, pues en la actualidad no hay mecanismos que



establezcan con transparencia la responsabilidad del narcotráfico (y de los grupos armados que han participado en esa dinámica) sobre el proceso violento de expropiación de comunidades indígenas, negras y campesinas.

Como consecuencia el débil ejercicio del cumplimiento de la ley en Colombia prolonga la condición de lugar favorable a la pervivencia del narcotráfico (Thoumi, 2002). Teniendo en cuenta este panorama, la extensión del trato criminalizado del uso de drogas y el hecho de sobredimensionar el escenario de los cultivos ilícitos, se han venido convirtiendo en un recurso político útil a los soportes de las estrategias antidrogas e incluso contrainsurgentes, mientras de otro lado se observan muy débiles los diagnósticos y las decisiones dirigidas a un fragmentado pero poderoso sector empresarial ilegal que controla el uso de la fuerza en vastas regiones, principalmente en el norte de Colombia.

Dentro de esa perspectiva se observa también una responsabilidad política de Washington en cuanto a la serie de efectos que ocasiona la focalización de la estrategia sobre los cultivos ilícitos y la concentración de su estratégica presencia militar directa o contratada en el sur del país, privilegiando como enemigo a las guerrillas. Sin poner en tela de juicio el deber del Estado de buscar el logro del ejercicio del monopolio de la fuerza sobre la base del respeto ineludible a los derechos humanos, el desequilibrio en el uso de esa violencia en términos espaciales y obrando con una selectividad que puede ser catalogada como ideológica, se favoreció por omisión, la ausencia de una ofensiva significativa contra la simbiosis de narcotraficantes y líderes paramilitares.

En efecto, a pesar de los incrementos de las operaciones militares contra las autodefensas, al pasar de 76 en el 2001 a 134 en el 2002, 276 en el 2003 y 369 en el 2004, (Fundación Seguridad y Democracia, 2005) se observa en los niveles regionales, un fortalecimiento de sus líderes y del negocio de las drogas así como las actividades mafiosas controladas por las estructuras locales. Aquí se revela también la ausencia de correspondencia entre el modelo de confrontación militar asociada a la condición de grupos armados, frente al tránsito que han venido desarrollando hacia estructuras mafiosas de redes, en áreas ya consolidadas, cuya confrontación es más del resorte de la inteligencia y de golpear intereses económicos de origen ilegal.

Sin embargo, muy pocos cambios se observan en el horizonte de una política que reconozca con más inteligencia la fuerte simbiosis entre el narcotráfico, el nuevo control territorial emergente y el incremento del poder de las estructuras



en red. Estas utilizan el control de áreas estratégicas para fortalecer aún más el negocio de las drogas y la serie de actividades ilegales que se originaron y se fortalecieron con capital ilegal, y por el contexto generado ante las señales de privatización de la guerra interna colombiana.

De otro lado, la solicitud que se ha formalizado ante Washington para un incremento del número de asesores militares y contratistas privados en el marco de la ofensiva contra la cúpula de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, refleja una percepción del problema bajo el sesgo que privilegia a este grupo como el enemigo principal. Como consecuencia, prevalece un tipo de manejo que se afirma casi con exclusividad en la militarización de las zonas de influencia de los grupos insurgentes, mientras el aprestamiento del Estado para enfrentar el poder del narcotráfico que procura su legalización, se observa débil en investigación e inteligencia y pobre en el accionar de la Fiscalía General de la Nación frente al tamaño de la criminalidad y los delitos contra la población civil en las regiones pretendidas. La política de seguridad muestra pues, debilidades frente a un tratamiento integral del problema y refleja una carencia de voluntad política para enfrentar en profundidad, el violento reordenamiento ilegal producido en el marco de la guerra, y la posterior consolidación mafiosa de grandes territorios.

La opción de ideologizar la guerra antidrogas seguramente argumentada en las prioridades de seguridad para garantizar dinámicas de inversión, está teniendo un alto costo en las zonas marginales donde se afianza el poder insurgente. Observemos esas consecuencias.

Implicaciones por la ofensiva armada estatal, que combate a las drogas bajo un enfoque de guerra antiterrorista:

- 1.** Pérdida de visibilidad de las causas sociales y económicas que inciden en la alta dependencia de algunas regiones frente a los cultivos ilícitos. Como consecuencia, las aspersiones se desarrollan indiscriminadamente, lo cual acentúa los impactos sociales en la población expuesta. Fuerte deterioro de la confianza entre comunidades y Estado hecho que se expresa de un lado, en la ausencia de diferenciación entre cultivos de subsistencia y extensivos; de otro, se refleja en los altos índices de resiembra de coca nueva en departamentos como Putumayo que ha tenido la más alta inversión social en el marco del Plan Colombia. La medida que no diferencia los cultivos, se corresponde con el énfasis de la producción ilegal como



finanzas de la insurgencia. Así mismo se continúan generando impactos de la fumigación en algunos programas de desarrollo alternativo.

En este punto se observan varios elementos para el análisis:

En primer lugar, bajo la administración del presidente Uribe, no se desarrolló un balance a fondo de los desaciertos en que incurrió el Estado cuando asumió la experiencia de los pactos de erradicación manual. Se resaltaron más algunos incumplimientos de cultivadores que, en efecto, quisieron manipular los espacios de alguna protección frente a las aspersiones, para desarrollar nuevas siembras ilegales. Sin embargo, el problema es mucho más complejo y existe una alta responsabilidad estatal en los modelos de intervención.

Como consecuencia, se optó por borrar la diferencia que se hacía entre cultivos de subsistencia y cultivos ilícitos extensivos. Este hecho, junto con las dificultades presupuestales para garantizar una cobertura significativa de las ofertas de los programas de Familia Guardabosques y proyectos productivos, puede estar generando un incremento de los efectos negativos de las fumigaciones.

Para dar un ejemplo significativo, en las aspersiones adelantadas recientemente (mayo y junio 2005) en el departamento del Cauca específicamente en el municipio de Sucre, los campesinos han denunciado que:

“La Asociación Agropecuaria de Sucre – AGROSUCRE, conformada por 181 productores de café orgánico, los cuales son apoyados por la Empresa Cooperativa del Sur del Cauca COSURCA en el proyecto de producción que financian entidades de cooperación, denunciaron las pérdidas de la cosecha de café, su principal fuente de ingresos. Esta asociación vende a buen precio el café que se exporta a Europa pero después de las aspersiones ya no nos quisieron comprar el producto porque con el veneno perdió calidad y esto ha dejado quebrados a los campesinos que cultivamos café y generamos empleo”

Allí mismo se agrega que: “Así como AGROSUCRE, se perjudicaron otras asociaciones de productores tales como ASOFRUTÍCULA, ASOPANELA, quienes perdieron el programa de panela orgánica. Los productores de tomate de mesa denuncian que perdieron toda la cosecha calculada en 30 toneladas y quedaron sin cómo responder a un crédito por valor de 20 millones de pesos, además se fumigó la bocatoma del agua para riego”.



En segundo lugar, hemos establecido que aquellas áreas mayormente marginadas y con una alta dependencia de la economía de la coca, por tanto, con condiciones para un continuidad del control insurgente y extensamente fumigadas, son prácticamente excluidas del apoyo a proyectos como lo establecen los objetivos mismo del Documento Conpes No. 3218 sobre la estrategia del Desarrollo Alternativo (véase cuadro No.12).

2. El carácter envolvente de los operativos dirigidos tanto a golpear la estructura militar de las guerrillas como a debilitar sus fuentes de financiación, viene generando, de acuerdo con denuncias de las comunidades, graves violaciones a DDHH, en razón a la instauración de la sospecha sobre las comunidades asentadas en las zonas rurales de estas áreas, como base de los operativos en zonas cocaleras bajo influencia insurgente. Así mismo en respuesta a estos operativos, las guerrillas optan por incrementar también mecanismos de fuerza contra las comunidades (confinamiento, amenazas de represalias, etc.) que constituyen a su vez graves violaciones a las normas del DIH.

En el marco de los operativos del Plan Patriota, las comunidades del Meta, Guaviare, Putumayo y Caquetá han denunciado casos graves de violaciones a derechos humanos. En el caso de Cartagena del Chairá sus denuncias aluden sobre todo a detenciones arbitrarias, casos de tortura, amenazas individuales, atentados, desplazamiento, ejecuciones, desapariciones forzadas y violencia sexual.

Como consecuencia, la actual política antidrogas - dirigida a debilitar la economía ilegal que oxigena las estructuras insurgentes - es percibida por parte de las comunidades, como acciones inscritas en la ofensiva de guerra y que las termina involucrando como parte del problema, desde al lado de los grupos armados. Así se entiende también, el desarrollo de requisas en rutas fluviales y terrestres, hecho que viene incrementando de manera alarmante los costos y tiempos de traslado de las comunidades hacia los centros de comercio y servicios, lo cual afecta la precaria economía familiar.

En ese mismo sentido se entienden las limitaciones de compra de combustible, bienes básicos, medicinas y recursos para el sustento y las actividades de las fincas.

3. Finalmente las amenaza de fumigación sobre los parques nacionales con presencia de cultivos ilícitos, se entiende también como una decisión en el marco de esa lectura de acabar con toda posibilidad de una financiación para los grupos armados.



En general la fuerte polarización del Estado y las áreas marginales con presencia insurgente, está teniendo un alto costo que se viene incrementando con la articulación de la guerra antidrogas a la estrategia de seguridad, inscrita en el marco de la confrontación armada. Esto debería conducir a serias reflexiones para un marco de políticas que debe partir de la realidad de una guerra que se inserta profundamente en la economía ilegal. Veamos algunas que podrían suscitar avances hacia la superación de esa compleja trama, cuyo débil tratamiento puede generar un autoprolongamiento del conflicto.

1. A pesar de que la iniciativa que envuelve a las drogas como parte de la ofensiva de guerra ha estado en cabeza del ejecutivo, se ha venido generando un ambiente de baja controversia y veeduría por parte de los partidos políticos y como consecuencia, de instancias como el Congreso de la República. Los balances de lo que ha sido la implementación del Plan Colombia se siguen desarrollando de una u otra forma en escenarios políticos y académicos de Washington. Mientras tanto en Bogotá, suelen desarrollarse algunos debates que reaccionan a impactos parciales de orden local o regional sin que se observen discusiones integrales con cobertura nacional o una mirada sobre la incidencia regional andino amazónica, sobre lo que ha sido la actual estrategia contra las drogas.

Esa apropiación y su traducción en iniciativas políticas y legales tiene que ver con:

- a. Impulsar un balance nacional de la política de drogas, cuyo modelo se ha implementado para la coca desde 1994, teniendo un repunte financiero a partir del 2000, hecho sin antecedentes, y que suma hoy 4.000 millones de dólares. Se debe abrir ese espacio político dado el tiempo y los efectos de orden social, económico, político y ambiental – muchos de ellos aún desconocidos - de la actual estrategia.
- b. La generación de condiciones para desarrollar un nuevo marco de política bajo la identificación y defensa de los intereses nacionales colombianos y eventualmente una redefinición del conjunto de acuerdos con EU en esa materia. En ese mismo sentido y dadas las alarmas que empiezan a observarse, se deben asumir compromisos políticos para evitar que en Colombia se restablezca la posibilidad de uso del método biológico como técnica de erradicación.



- c. Recuperar una voluntad política sobre la extinción de dominio de los bienes incautados al narcotráfico, teniendo en cuenta las denuncias sobre la crisis institucional en esta materia. Así mismo la definición de una política sobre el uso de esos bienes y su incorporación a la reparación de las víctimas de la guerra. En ese sentido se deben retomar y resolver, en el marco de la política de Estado, la situación de crisis permanente que padecen entidades relacionadas como la Dirección Nacional de Estupefacientes, sobre todo en relación con la sistematización y manejo de los bienes incautados al narcotráfico.
 - d. Apropiación del tema de los problemas asociados al consumo de drogas, asumiendo una responsabilidad en el desarrollo de la legislación y políticas públicas relacionadas con la sentencia de la Corte Constitucional que despenalizó la dosis personal de algunas sustancias.
 - e. Desde el punto de vista institucional, se debe abordar el desarrollo de políticas estatales que establezcan un enfoque coherente en el manejo del problema del abuso de drogas. Así mismo, sistemas de información óptimos para una identificación, seguimiento y análisis periódico de los problemas asociados al uso de drogas, dirigidos a fortalecer una política elaborada con la participación de organizaciones y entidades que hoy han acumulado experiencias segmentadas o locales en el manejo del problema.
2. Las acciones antidrogas inscritas en el marco de la guerra buscan afectar las fuentes de financiación de las FARC y determinar el impacto de los esfuerzos antinarcóticos sobre la capacidad de combate de ese grupo. Sin embargo, las regiones productoras están pagando unos costos altos que demandan una reformulación del componente social, económico y ambiental. Para este fin se debería producir una concertación con dirigentes políticos, iglesias, sociedad civil organizada, incluidas las comunidades, con el fin de establecer un balance de las emergencias creadas por la ofensiva militar en estos escenarios y dar prioridad a la grave situación humanitaria y proteger los intereses de las regiones. No se trata además de imponer o llevar una política desde Bogotá sino de reconocer esfuerzos



locales y regionales que podrían ser fortalecidos. Desde el punto de vista de la proyección en el mediano y largo plazo, se debe partir de una política para la amazonía como región, identificando los actores sociales clave en su sostenibilidad estratégica, es decir, involucrando y reconociendo los espacios de las etnias y grupos sociales que están desarrollando propuestas alternativas, las cuales deben ser concertadas por el Estado.

3. La actual política antidrogas inscrita en el ámbito de la seguridad, viene acarreando costos político diplomáticos frente a los Estados vecinos, generando desconfianza, produciendo tensiones y limitando las posibilidades de ganar apoyo de sus recursos y fuerzas dentro del objetivo común de prevenir el uso de las fronteras para actividades ilícitas. El condicionamiento de las relaciones internacionales en el ámbito regional a la seguridad militar, genera situaciones adversas para el desarrollo de una agenda integral, la cual ha resultado fuertemente influenciada por demandas de compromisos militares en el contexto de la política de seguridad de Colombia.
4. Es perceptible una falta de claridad en el desenvolvimiento institucional en las acciones frente a los cultivos ilícitos. Hemos señalado la débil coherencia de la fumigación en relación con áreas de alta concentración de hoja de coca y una gran déficit en relación con el desarrollo alternativo. La política parece subsumirse en una serie de acciones que combinan: fumigaciones, erradicación manual forzosa, familia guardabosques, en ocasiones, ofertas poco sustentadas como la compra de la coca, hechos que develan justamente la ausencia de una estrategia que vaya más allá del puro interés de reducir áreas de cultivos ilícitos y que mejore las condiciones de negociación en esta materia con los países más interesados en el desarrollo de acciones para la oferta.



Bibliografía

Ambrus, Steven, "Colombian parks a drug-policy battleground" en Ecoaméricas, june 2005, Vol.7 – No.8, Santa Mónica, California.

Ardila, Martha, "La política exterior de Colombia hacia sus vecinos" en Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene Tickner, Prioridades y Desafíos de la política exterior colombiana, Fescol – Hanns Seidel Stiftung, 2002, Bogotá.

Asociación de Familiares Detenidos y Desaparecidos ASFADES, la Fundación "Manuel Cepeda Vargas", Comisión Interclesial de Justicia y Paz, Colectivo de Abogados José Alvear y el Proyecto Justicia y Vida, "Derecho de petición a la Fiscalía General de la Nación en oficio de julio 1 de 2004, Bogotá.

Camacho G. Alvaro, López Andrés, Thoumi Francisco, 1999, "Las drogas: una guerra fallida", Bogotá, IEPRI – Tercer Mundo.

Comisión Colombiana de Juristas, "Sin garantías del derecho a la verdad", junio 14 de 2005;

_____, "Sin garantías del derecho a la justicia", junio 15 de 2005.

_____, "Sin garantías del derecho a la reparación", junio 20 de 2005.

_____, "Una metafórica justicia y paz", junio 21 de 2005.

_____, "Sin paz y sin justicia", junio 20 de 2005.

Comunidad de Cartagena del Chairá, "SOS de las comunidades de Cartagena del Chairá ante la emergencia humanitaria generada por el conflicto armado y el desarrollo del Plan Patriota", septiembre 5 de 2005, Florencia.

_____, "Estadísticas de Derechos Humanos y DIH, Cartagena del Chairá, Caquetá", números que van entre el 1 de enero de 2004 y el 6 de julio de 2005.

Fundación Seguridad y Democracia, 2005, "Colombia: Balance de Seguridad 2001 - 2004", Bogotá.

FUNDECIMA, "Fumigaciones en el Macizo colombiano y sur el Cauca: impactos negativos en las comunidades" Informe Preliminar, julio de 2005, testimonios directos en reuniones con comunidades afectadas, Popayán agosto 2 de 2005.

Grupo Interdisciplinario Política y Ambiente, 2003, "Los éxitos del desacierto", Bogotá, Acción Andina Colombia.



Human Rigths Watch "Colombia: proyecto deja intactas estructuras paramilitares", junio de 2005.

LAWG, CIP, WOLA, US Office on Colombia "Blueprint for a New Colombia Policy", March 2005, Washington.

Rumrill, Roger, 1998, "El desarrollo alternativo en el Perú: una gota de agua legal en un amazonas de coca ilegal" , Bogotá, Revista Acción Andina, No.2, Año 2.

Thoumi, Francisco, 2002, "El Imperio de la Droga" , Bogotá, IEPRI – Planeta.

_____ (ed.), 1997, "Drogas Ilícitas en Colombia", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), Planeta, Bogotá.

Tickner, Arlene, "La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales" en *Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana*, Colombia Internacional No. 60, Universidad de los Andes, Centro de Estudios Internacionales, Departamento de Ciencia Política, Julio 2004 – Diciembre 2004.

Tickner, Arlene y Ann C. Mason "Mapping Transregional Security Structures in the Andean Region", *Alternatives*, Vol.18, No.3, pp.359-391.

Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Estudios Ambientales IDEA, 2005, "Observaciones al estudio de los efectos del programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el medio ambiente."

Vargas M. Ricardo, 2005, "Strategies for controlling the drug supply: policy recommendations to deal with illicit crops and Alternative Development Programs" en *Journal of Drugs Issue "Drugs, Crime and Armed Conflict in Colombia"*, Winter, Volume 35, Number 1, Florida State University.

_____, 2001, *Cultivos ilícitos, conflicto y proceso de paz*, en Jairo Estrada (ed.) "Plan Colombia, ensayos críticos", Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

_____, 1999, "Fumigación y Conflicto, Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia" Bogotá, Tercer Mundo, TNI, Acción Andina.

_____, 2005, "Narcotráfico, guerra y políticas antidrogas", Bogotá, Acción Andina Colombia.

Youngers, Coletta, 2000, "Deconstructing Democracy: Peru under President Alberto Fujimori", Washington, WOLA.



Documentos USA

US Department of State, 2003, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington.

_____, 2004, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington.

_____, 2005, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington.

_____, 2003, Report to the Congress, Certain Counternarcotics Activities in Colombia, Pursuant to Section 694 (b) of the Foreign Relations Authorization Act, (Public Law 107 – 228), Washington.

United States Department of State and United States Agency for International Development AID: "Strategic Plan Fiscal Year 2004-2009", Washington.

Drug Availability Steering Comitee, 2002, "Drug Availability Estimates in the USA".

Drug Enforcement Administration DEA "State Factsheets" en www.dea.gov .

General Accounting Office GAO "Aviation Program Safety Concern in Colombia Are Being Addressed, but State's Planning and Budgeting Process Can Be Improved", GAO-04-918, July 2004, Washington.

U.S. House of Representatives, June 16, 2005, Media Advisory Office of Congressman Dan Burton, Fifth District, Indiana "Chairmen Burton & Souder Praise House Comitee Passage of Illegal Drug Crop Reduction Legislation", *Burton provision in ONDCP reauthorization bill allows mycoherbicide testing to eradicate drug crops.*

Documentos organismos multilaterales

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), División de la Organización de Estados Americanos (OEA), 31 de marzo de 2005, "Estudio de los efectos del programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersion aérea con el herbicida glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el medio ambiente."

Comité Andino para el Desarrollo Alternativo CADA, "Estrategia andina de desarrollo alternativo integral y sostenible", Agosto 2005, Bogotá.

Naciones Unidas, Oficina contra las drogas y el delito, junio de 2005, "Censo de Cultivos de Coca".

Naciones Unidas, Oficina contra las drogas y el delito, junio de 2004, "Censo de Cultivos de Coca".



Documentos Colombia

República de Colombia, Presidencia de la República, Centro de Coordinación de Acción Integral CCAI "Por la recuperación social del territorio", Agosto de 2005.

República de Colombia, Contraloría General de la República, 2005, ""La gestión de la reforma Agraria y el Proceso de Incautación y Extinción de bienes rurales", (mimeo).

_____, 2001, "Plan Colombia Segundo Informe de Evaluación", Bogotá,

Artículos de prensa

Associated Press, "Ecuador urges Colombia to stop fumigating drug crops", September 01, 2005.

El Tiempo, "EU pagaría a informantes" , 13 de junio de 2003, Bogotá.

El Tiempo, "El regreso de la mafia", marzo 24 de 2002, Bogotá.

El Tiempo, "La mafia recupera sus bienes", 28 de julio de 2002, Bogotá.

El Tiempo, "Aumentó ofensiva militar contra autodefensas", marzo 26 de 2004, Bogotá.

El Tiempo, "Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, reestablecerá las relaciones con la DEA", Agosto 30 de 2005, Bogotá.

El País, "Frontera: No terminan líos por fumigaciones", Resumen de agencias, Quito, 7 de septiembre, 2005, Cali.

El Universal, "Zar antidrogas responsabilizó de la situación al presidente Chávez: Denuncian "serio deterioro" en la cooperación con EEUU" , jueves 01 de septiembre, 2005, Caracas;

El Universal, "La DEA no podrá participar en operativos policiales", 2 de septiembre, 2005, Caracas.

Le Monde, "Le papillon `gringo` à l'assaut de la coca colombienne?", Juin 28, 2005, Paris.

Otis John, Houston Chronic, "Drug war in Colombia: Is there any progress?", June 21, 2005.

Maugé, René "Fumigaciones funestas" en *El Comercio*, Sábado, 20 de Agosto del 2005, Quito;

"Parra Gil y Carolina Barco se reunirán el miércoles en Bogotá", *El Comercio*, Domingo, 28 de Agosto del 2005, Quito.

Rangel M., Domingo Alberto, "En materia de Drogas Chávez y Bush están raspados", en *Venezuela Analítica*, Lunes, 22 de agosto de 2005, Caracas;

The New York Times, "Colombia's capitulation", July 28, 2005.

VHeadline "Conacuid counters DEA arguments against Venezuelan anti-drugs record" Thursday, August 18, 2005.

