

**LA LUCHA DE COLOMBIA CONTRA LAS DROGAS ILÍCITAS
ACCIONES Y RESULTADOS 2002**

ISBN 958-9463-25-8

Bogotá, D.C., Colombia, 2003

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

Carrera 16 A No. 79-08

Teléfono 6916770

Bogotá D.C., Colombia

www.dnecolombia.gov.co

SUBDIRECCIÓN ESTRATÉGICA Y DE INVESTIGACIONES

Tel. 3765300 Ext. 1202-1203

Coordinadores:

MARTHA PAREDES ROSERO

LUIS EDUARDO ALVARADO

HÉCTOR HERNANDO BERNAL CONTRERAS

ALVARO JAVIER CHAMORRO ROCHA

Colaboradores:

JENNY FAGUA DUARTE

DIONE HIDALGO ANIBAL

STELLA MEDINA CANAL

Traductora

Edris Joy Bourdeau

Correctora de texto

Olga Lucia López

Diseño de Portada y Diagramación

ALEJANDRO BORDA AREVALO

Impreso por:

EDITORIAL JL IMPRESORES LTDA

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Presidente de la República
ALVARO URIBE VÉLEZ

**MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA
DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES**

CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

FERNANDO LONDOÑO HOYOS
Ministro del Interior y de Justicia

CAROLINA BARCO ISACKSON
Ministra de Relaciones Exteriores

MARTHA LUCIA RAMÍREZ DE RINCÓN
Ministra de Defensa Nacional

CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE
Ministra de Educación Nacional

DIEGO PALACIO BETANCOURT
Ministro de la Protección Social

CECILIA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ-RUBIO
Ministra De Ambiente, Vivienda Y Desarrollo Territorial

Mayor General TEODORO CAMPO GÓMEZ
Director de la Policía Nacional

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA
Fiscal General de la Nación

EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN
Procurador General de la Nación

Mayor General TEODORO CAMPO GÓMEZ
Director de la Policía Nacional

JORGE AURELIO NOGUERA COTES
Director Departamento Administrativo de Seguridad DAS

ANA CRISTINA GONZÁLEZ VÉLEZ
Directora General de Salud Pública
Ministerio de la Protección Social

MARÍA INÉS RESTREPO CAÑÓN
Directora Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

LUIS ALFONSO PLAZAS VEGA
Director Nacional de Estupefacientes

JUAN CARLOS ZAMBRANO RENGIFO
Secretario Ejecutivo

Invitados Permanentes:

General JORGE ENRIQUE MORA RANGEL
Comandante de las Fuerzas Militares

Mayor General CARLOS ALBERTO OSPINA OVALLE
Comandante Ejército Nacional

General HÉCTOR FABIO VELASCO CHAVEZ
Comandante Fuerza Aérea Colombiana

Vicealmirante MAURICIO ALFONSO SOTO GÓMEZ
Comandante Armada Nacional

SANDRA SUAREZ PÉREZ
Directora Ejecutiva Plan Colombia

Dr. CARLOS GUSTAVO CANO
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

REPUBLICA DE COLOMBIA

FERNANDO LONDOÑO HOYOS

Ministro del Interior y de Justicia

LUIS ALFONSO PLAZAS VEGA

Director Nacional de Estupefacientes

ALVARO VALENCIA PARRA

Subdirector Estratégico y de Investigaciones

MARTHA PAREDES ROSERO

Coordinadora General

Coordinación temática:

HÉCTOR HERNANDO BERNAL CONTRERAS

LUIS EDUARDO ALVARADO

ALVARO JAVIER CHAMORRO ROCHA

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación fue posible gracias a la colaboración de las entidades involucradas en el desarrollo de la política antidrogas, especialmente:

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

Unidad Especial de Parques Naturales Nacionales

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Ejército Nacional

Armada Nacional

Fuerza Aérea Colombiana

Policía Nacional: Dirección Antinarcóticos

Dirección de Inteligencia

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Fiscalía General de la Nación

Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI

Departamento Administrativo de Seguridad, DAS

Plan Colombia

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC

Banco de la República

Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, UIAF

Grupo Interinstitucional de Análisis Antiterrorista, GIAT

Superintendencia de Sociedades

Superintendencia de Economía Solidaria

Superintendencia Bancaria de Colombia

Superintendencia Nacional de Salud

Superintendencia de Valores

Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	12
Panorama general	13
1. CULTIVOS ILÍCITOS Y SU CONTROL	18
1.1 CULTIVOS DE COCA	18
1.1.1 Rendimientos y producción	19
1.1.2 Cuantificación de los cultivos de coca. Metodología para la estimación del área cultivada de coca en Colombia	20
1.2 Cultivos de amapola	27
1.3 Erradicación de los cultivos ilícitos mediante aspersión aérea	29
1.4 Impacto ambiental de los cultivos ilícitos y las actividades conexas	34
1.5 Acciones de prevención y mitigación del impacto ambiental en ecosistemas estratégicos	45
1.6 Desarrollo alternativo. Acciones adelantadas por el programa de desarrollo alternativo	54
1.6.1 Informe de misión del crédito PLANTE-BID	54
1.6.2 Informe de gestión y ejecución – Recursos PDA y AID	61
2. Interdicción y control al tráfico de drogas, de sustancias químicas y armas	74
2.1 Tráfico de droga y controles ejercidos	74
2.1.1 Tráfico de droga hacia el exterior por correos humanos	75
2.1.2 Tráfico por empresas de correo	80
2.1.3 Incautaciones de droga	80
2.1.4 Incautaciones de droga por naturaleza del lugar y tipo de transporte	83
2.1.5 Desmantelamiento de la infraestructura de producción	85
2.1.6 Principales operativos realizados por las autoridades	86
2.2 Estrategia del gobierno nacional en materia de interdicción y control	88
2.2.1 Control marítimo y fluvial	88
2.2.2 Programa de Seguridad Portuaria	91
2.2.3 Control al espacio aéreo	94
2.3 Control al tráfico y desvío de sustancias químicas	98
2.3.1 Incautación de sustancias químicas controladas	101
2.3.2 Incautación de sustancias químicas no controladas	106
2.4 Sustancias agroquímicas incautadas en los cultivos ilícitos y laboratorios de producción de estupefacientes	111
2.5 Importación de sustancias químicas controladas	113
2.6 Venta de sustancias químicas incautadas	115
2.7 Control administrativo de las sustancias químicas	116
2.8 Tráfico de drogas sintéticas en Colombia	117
2.9 Control al tráfico de armas y municiones	123
3. Administración de bienes incautados, extinción de dominio y lavado de activos	126
3.1 Estrategia del gobierno nacional	126
3.2 Administración de bienes incautados y puestos a disposición de la DNE	126
3.2.1 Sistema FARO "administración de bienes"	128

3.2.2	Fondo para la rehabilitación, inversión social y la lucha contra el crimen organizado, FRISCO	129
3.2.3	Principales acciones por grupos de bienes	130
3.3	Extinción del dominio	134
3.4	Lavado de activos	138
3.4.1	Gestiones adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia en la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos en 2002	138
3.4.2	Gestión adelantada por la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, UIAF	142
3.4.3	Fiscalía General de la Nación	157
3.4.4	Gestión adelantada por el Banco de la República para el control al lavado de activos	158
3.4.5	Gestión adelantada por la Superintendencia Bancaria	159
3.4.6	Gestión adelantada por la Superintendencia de Valores	161
3.4.7	Gestiones de Superintendencia de Sociedades	164
3.4.8	Gestiones de Superintendencia de la Economía Solidaria	164
3.4.9	Gestión de la Superintendencia Nacional de Salud	165
4.	Reducción de la demanda	166
4.1	El consumo de sustancias psicoactivas en Colombia	166
4.1.1	Consumo de alcohol	166
4.1.2	Consumo de cigarrillo	167
4.1.3	Consumo global según ciudades	168
4.2	Acciones desarrolladas durante 2002 para afrontar la problemática del consumo	172
4.2.1	Descentralización de la política nacional sobre prevención del consumo	172
4.2.2	Coordinación Interinstitucional	172
4.2.3	Formación y capacitación	172
4.2.4	Investigación, evaluación y sistematización de la información	174
4.2.5	Comunicación y uso de medios masivos y alternativos	174
4.2.6	Promoción y mantenimiento de la salud	175
4.2.7	Prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el medio laboral	175
4.2.8	Participación y organización comunitaria	175
4.2.9	Cooperación internacional	176
4.3	ESTRATEGIA DEL ACTUAL GOBIERNO	176
5.	Política internacional	178
5.1	Acciones en foros bilaterales	178
5.1.1	Seminario-taller sobre erradicación de cultivos ilícitos Colombia – Ecuador	178
5.1.2	Reunión sobre seguridad Colombia – Jamaica	178
5.1.3	V Comisión mixta de drogas Colombia – Brasil	179
5.1.4	I Reunión del mecanismo de alto nivel de seguridad y cooperación judicial Colombia-Perú	180
5.2	Acciones en foros multilaterales	180
5.2.1	Segundo período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas - CICAD	180
5.2.2	45° Período ordinario de sesiones de la Comisión de Estupefacentes	180
5.2.3	Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos GAFISUD	181
5.2.4	XXXI Período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD	181
5.2.5	V Diálogo especializado de alto nivel en drogas entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones	181
5.2.6	IV Reunión de seguimiento al acuerdo entre la Comunidad Europea y los Países Andinos relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacentes o de sustancias psicotrópicas	182
5.2.7	Foro interamericano contra las drogas – Conferencia sobre la cooperación regional contra el tráfico de drogas en el Pacífico Oriental. Miami, 18-20 de junio de 2002	183

5.2.8	Foro interamericano contra las drogas – Seminario ejecutivo sobre la cooperación regional contra el narcotráfico en el Pacífico Oriental. Miami, 27-28 de agosto de 2002	183
5.2.9	XII Reunión de jefes de organismos nacionales encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas en América Latina y el Caribe, HONLEA, Lima, 15 al 18 de octubre	184
5.2.10	Primera reunión del grupo de expertos sobre productos farmacéuticos de la CICAD, Washington, 22-24 de octubre	184
5.2.11	Reunión técnica de evaluación conjunta Comunidad Andina – Comisión Europea sobre el aprovechamiento del SGP Régimen Droga. Quito, 21 y 22 de noviembre de 2002	185
5.2.12	XXXII Período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD	185
5.3	Cooperación judicial recíproca en materia de tráfico de estupefacientes	187
5.3.1	La información condensada en los archivos de la Dirección de Asuntos Internacionales revela el siguiente comportamiento estadístico de la cooperación judicial recíproca en el área específica del tráfico de estupefacientes y sus delitos conexos	189
5.3.2	Extradiciones por delitos de tráfico de drogas y lavado de activos	193
5.4	Cooperación internacional técnica y financiera	194
5.4.1	Cooperación recibida por Colombia	194
5.4.2	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo – CTPD	195
5.4.3	Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación de Proyectos – SIMEP	196
6.	Descentralización, gestión, alianzas y participación comunitaria	197

Lista de Cuadros

Cuadro N° 1.	Consumo de drogas mundial (prevalencia anual) 1998-2001.....	13
Cuadro N° 2.	Cultivos de coca en la región andina (Hectáreas).....	14
Cuadro N° 3.	Cubrimiento geográfico de los censos.....	22
Cuadro N° 4.	Información geográfica.....	23
Cuadro N° 5.	Departamentos con coca.....	23
Cuadro N° 6.	Cultivos de coca en Colombia 1999-2002 (hectáreas).....	25
Cuadro N° 7.	Densidad de coca por núcleos.....	25
Cuadro N° 8.	Cultivos de coca en áreas no tradicionales.....	27
Cuadro N° 9.	Quejas radicadas en la DNE.....	32
Cuadro N° 10.	Herbicidas usados en las plantaciones de coca.....	39
Cuadro N° 11.	Insecticidas y fungicidas utilizados en cultivos ilícitos.....	40
Cuadro N° 12.	Estimativo de utilización de sustancias agroquímicas entre 1999 y 2002.....	43
Cuadro N° 13.	"Desarrollo sostenible ecoandino".....	52
Cuadro N° 14.	Desarrollo sostenible ecoandino.....	53
Cuadro N° 16.	Área pactada y realmente erradicada de coca por departamento.....	65
Cuadro N° 17.	Área pactada y realmente erradicada para todos los departamentos con cultivos de amapola.....	65
Cuadro N° 18.	Relación de aportes de contrapartida.....	68
Cuadro N° 19.	Algunas de las penas por tráfico de drogas.....	80
Cuadro N° 20.	Incautaciones de droga.....	83
Cuadro N° 21.	Incautaciones de droga por naturaleza del lugar 2002.....	84
Cuadro N° 22.	Principales operativos 2002.....	87
Cuadro N° 23.	Inspección en puertos de Colombia, 2002.....	94
Cuadro N° 24.	Trazas sospechosas por ruta área de detección 2002.....	95
Cuadro N° 25.	Principales resultados de las operaciones de control al espacio aéreo.....	96
Cuadro N° 26.	Sustancias químicas incautadas 1999 - 2002.....	98
Cuadro N° 27.	Sustancias químicas sólidas controladas incautadas entre 1999 y 2002.....	100
Cuadro N° 28.	Sustancias químicas líquidas controladas incautadas entre 1999 y 2002.....	100
Cuadro N° 29.	Sustancias químicas sólidas controladas en solución, incautadas 1999 y 2002.....	101
Cuadro N° 30.	Lab oratorios de permanganato de potasio desmantelados.....	104
Cuadro N° 31.	Sustancias químicas sólidas incautadas en laboratorios clandestinos de permanganato de potasio.....	105
Cuadro N° 32.	Sustancias químicas líquidas no controladas incautadas entre 1999 y 2002.....	106
Cuadro N° 33.	Sustancias químicas sólidas no controladas incautadas entre 1999 y 2002.....	107
Cuadro N° 34.	Sustancias alcalinas sólidas incautadas entre 1999 y 2002.....	108
Cuadro N° 35.	Sustancias alcalinas no controladas incautadas entre 1999 y 2002.....	109
Cuadro N° 36.	Regulación del nitrato de amonio.....	110
Cuadro N° 37.	Agroquímicos incautados por departamento.....	112
Cuadro N° 38.	Agroquímicos líquidos y sólidos incautados.....	113
Cuadro N° 39.	Importaciones de sustancias químicas por país.....	114
Cuadro N° 40.	Importación por volumen de sustancias.....	115
Cuadro N° 41.	Notificaciones recibidas y contestadas en 2002.....	117
Cuadro N° 42.	Precios de droga.....	119
Cuadro N° 43.	Incautaciones de precursores de ATS en Colombia.....	121
Cuadro N° 44.	Incautación de drogas de síntesis, precursores farmacéuticos y medicamentos de control especial, 1999-2002.....	121
Cuadro N° 45.	Bienes con decomiso definitivo y extinción de dominio a favor del Estado.....	129
Cuadro N° 46.	Recursos de destinación.....	130
Cuadro N° 47.	Dinero en efectivo y depósitos en custodia representativos de monedas extranjeras 1989-2002.....	133
Cuadro N° 48.	Convenios interadministrativos con entidades públicas.....	144
Cuadro N° 49.	Convenios de suministro de información con entidades privadas.....	144
Cuadro N° 50.	Coordinación Interinstitucional Nacional.....	145
Cuadro N° 51.	Cooperación Internacional.....	146
Cuadro N° 52.	Convenios de intercambio de información con entidades homólogas en el exterior.....	147
Cuadro N° 53.	Reporte de operaciones sospechosas.....	149

Cuadro N° 54	Capacitación en prevención de lavado de activos.....	152
Cuadro N° 55	Requerimientos de información de entidades nacionales respondidos por la UIAF 2000-2002.....	156
Cuadro N° 56	Requerimientos de información de entidades internacionales respondidos por la UIAF 2000-2002	156
Cuadro N° 57	Consolidado de informes de inteligencia financiera entregados a autoridades competentes 2000-2002	157
Cuadro N° 58	Visitas de inspección practicadas por funcionarios de la Superintendencia Bancaria de Colombia que incluyeron verificación de cumplimiento del Sistema Integral para la Prevención de Lavado de Activos -SIPLA- 2002.....	160
Cuadro N° 59	proporción de prevalencia de consumo global según ciudades.....	171
Cuadro N° 60.	Comisiones rogatorias enviadas por la fiscalía general de la nación a autoridades extranjeras.....	189
Cuadro N° 61.	Comisiones rogatorias enviadas por la Fiscalía General de la Nación a autoridades extranjeras, por medio de convenios bilaterales y vía diplomática	190
Cuadro N° 62.	Comisiones rogatorias recibidas por la FGN de parte de las autoridades extranjeras,	191
	Por medio de la convención de Viena de 1988.....	191
Cuadro N° 63.	Comisiones rogatorias recibidas por la FGN a las autoridades extranjeras, por medio de convenios bilaterales y vía diplomática.....	193
Cuadro N° 64.	Extradiciones por trafico de drogas y lavado de activos.....	193
Cuadro N° 65.	Cuadro resumen	194

Lista de Gráficas

Gráfica N° 1. Tendencia de los cultivos de coca en la región andina.....	14
Gráfica N° 2. Producción mundial de cocaína	15
Gráfica N° 3. Cultivos y producción mundial de opio	16
Gráfica N° 4. Estrategia integral de combate al narcotráfico.....	17
Gráfica N° 5. Precios de la cocaína en Estados Unidos, Europa y Colombia (US\$/Kg.).....	20
Gráfica N° 6 Cultivos de coca en Colombia (Hectáreas).....	21
Gráfica N° 7 Proyecto SIMCI núcleos de cultivos ilícitos de coca 1999 - 2002.....	24
Gráfica N° 8. Proyecto SIMCI, Núcleos de cultivos ilícitos de coca 1999 – 2002	26
Gráfica N° 9. Cultivos de amapola por departamentos 2001 - 2002.....	29
Gráfica N° 10. Aspersión cultivos de coca 1994 – 2002.....	29
Gráfica N° 11. Aspersión de cultivos de coca por departamentos 2001 – 2002 (Ha).....	30
Gráfica N° 12. Aspersión de cultivos de amapola por departamentos 2001 - 2002.....	30
Gráfica N° 13. Áreas de intervención del proyecto <i>Desarrollo Sostenible Ecoandino</i> e incidencia en zonas productoras de coca.....	46
Gráfica N° 14. Áreas de intervención del proyecto <i>Desarrollo Sostenible Ecoandino</i> e incidencia en zonas productoras de amapola.....	47
Gráfica N° 15. Inversión del crédito BID por componentes	58
Gráfica N° 16 Inversión del crédito BID por departamentos.....	58
Gráfica N° 17. Consolidado de familias beneficiadas por departamento.....	63
Gráfica N° 18. Familias beneficiadas por departamento consolidado a 31 de diciembre de 2002.....	64
Gráfica N° 19. Consolidado área (ha.) de coca pactada y erradicada	65
Gráfica N° 20. Consolidado de área (ha.) de amapola pactada y erradicada.....	66
Gráfica N° 21 Presupuesto por componentes	67
Gráfica N° 22. Países de destino de los correos humanos 2002.....	76
Gráfica N° 23. Detenidos en el exterior por delitos de narcotráfico 10.347 personas	77
Gráfica N° 24. Nivel educativo de los correos humanos encuestados según lugar de procedencia.....	78
Gráfica N° 25 Distribución porcentual según situación económica al momento de involucrarse como 'mula'	78
Gráfica N° 26. Incautaciones de droga 1999 - 2002	82
Gráfica N° 27. Droga incautada por lugar 2002.....	84
Gráfica N° 28. Laboratorios destruidos 1999 - 2002	85
Gráfica N° 29. Ubicación de los laboratorios – Derivados de coca 2001 - 2002.....	86
Gráfica N° 30 Trazas sospechosas zonificadas 2002	95
Gráfico N° 31. Sustancias químicas incautadas entre 1999 y 2002.....	99
Gráfica N° 32. Sustancias químicas incautadas por las autoridades de control	99
Gráfico N° 33. Laboratorio clandestino de permanganato de potasio.....	104
Gráfico N° 34 Sustancias agroquímicas incautadas entre 1999 y 2002.....	111
Gráfico N° 35. Bienes incautados y puestos a disposición de la DNE	127
Gráfico N° 36. Bienes y recursos del FRISCO.....	129
Gráfico N° 37 Reporte de operaciones sospechosas.....	149
Gráfico N° 38 Entrega de informes de inteligencia a autoridades competentes	155
Gráfica N° 39 Ciudades de mayor prevalencia de consumo de alcohol.....	167
Gráfica N° 40 Prevalencia de consumo de cigarrillo en las principales ciudades.....	167
Gráfica N° 41 Consumo global de marihuana, cocaína, heroína y éxtasis en las principales ciudades.....	169

INTRODUCCIÓN

El perjuicio causado a la sociedad por las actividades de producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en vidas humanas, recursos económicos, daños ocasionados al ambiente mediante quema y tala indiscriminada de bosques, residuos químicos arrojados en tierra y fuentes de agua, corrupción, violencia, tráfico de armas, blanqueo de activos, contrabando y desempleo, ha sido enorme. El problema mundial de las drogas ilícitas es una seria amenaza contra la seguridad del Estado.

Colombia ha intensificado de manera considerable la ofensiva para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos, a la vez que incentiva con la ayuda de Plan Colombia y otros programas de cooperación internacional, mediante el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, la erradicación voluntaria con miras al desarrollo sostenible para quienes han sido víctimas de las circunstancias económicas producto de los cultivos ilícitos.

Colombia ha emprendido una cruzada para menoscabar la rentabilidad del negocio de las drogas ilícitas desde la producción y el tráfico hasta el blanqueo de activos. Las leyes 785 y 793 sobre administración de bienes incautados y extinción de dominio, respectivamente, brindan herramientas más eficaces al Estado para agilizar los términos procesales, perseguir los bienes provenientes de recursos de origen ilícito en manos de quién se encuentren, independizando la acción real de la responsabilidad penal, invirtiendo la carga de la prueba para la demostración del origen lícito de los bienes, y otras ventajas como la facultad de enajenarlos evitando al Estado gastos administrativos. Si se obtienen los resultados esperados en los ámbitos económico y jurídico, el balance será una victoria para nuestra patria y para el mundo.

La presente publicación resume los resultados obtenidos durante 2002 en la lucha mancomunada de las diversas instituciones que en Colombia vienen atacando el problema, al consolidar la información relevante en los temas de cultivos ilícitos y el programa de erradicación, gestión ambiental, desarrollo alternativo, tráfico y desvío de sustancias químicas y farmacéuticas, desmantelamiento de infraestructura de producción y transporte, control al tráfico y distribución de drogas ilícitas, control de la recepción y el manejo de beneficios económicos, reducción de la demanda, tráfico ilícito de armas y municiones, cooperación internacional, descentralización y gestión comunitaria.

Se destaca la reducción de cultivos ilícitos en el país en una proporción del 29,5% equivalente a 42.736 hectáreas, como resultado de la política de erradicación forzosa. En materia de proyectos de desarrollo alternativo, se han erradicado voluntariamente cerca de 15.900 hectáreas de cultivos ilícitos y con estos programas se han beneficiado 29.959 familias con proyectos directos e indirectos realizados por el PNDA; en cuanto a las acciones de desmantelamiento, han sido destruidos 1.448 laboratorios.

Más allá de las cifras, Colombia tiene la voluntad inquebrantable de derrotar el negocio de las drogas ilícitas que tanto daño ha causado a la humanidad y tanto ha afectado nuestra imagen nacional por culpa de una minoría corrupta y violenta en contravía de una realidad predominante de gente honesta y trabajadora que bien merece el reconocimiento internacional por impedir en esta lucha sin cuartel con altos costos humanos y económicos, que los violentos que buscan el enriquecimiento personal sin respeto por los valores sociales, se adueñen de nuestro país.

Luis Alfonso Plazas Vega
Director Nacional de Estupefacientes

PANORAMA GENERAL

La producción, tráfico y consumo de drogas continúan siendo uno de los problemas más graves que amenazan el bienestar y seguridad de los Estados y la salud de los individuos. Las organizaciones criminales transnacionales han aprovechado las ventajas de la globalización y las nuevas tecnologías para ampliar su ámbito de acción a otros delitos, por lo cual combatirlas constituye uno de los mayores retos para la mayoría de los países que de una u otra forma se ven afectados por esta problemática. El narcotráfico no es solo un problema de cultivos, nos enfrentamos a mafias multinacionales dedicadas al tráfico de estupefacientes y sustancias químicas, al tráfico de armas y al lavado de activos, entre otros.

Se estima que el comercio mundial de las drogas moviliza alrededor de US\$500.000 millones al año. El Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI, indica que el lavado de activos se encuentra entre los US\$500 billones y US\$1,5 trillones de dólares¹.

En cuanto al consumo de drogas, hay una tendencia creciente al uso de estimulantes de tipo anfetamínico, el cual se ha extendido a varios países. Las estimaciones de consumo mundial por parte de PNUFID en el período 2000-2001 son de 200 millones de consumidores, equivalente al 3,4% de la población mundial o al 4,7% de la población de 15 años o más. La sustancia más consumida en el mercado mundial es la cannabis con 162,8 millones de personas, seguida por los estimulantes de tipo anfetamínico con 34,3 millones de personas, cocaína con 14,1 millones y los opiáceos que consumen unos 14,9 millones de personas, de los cuales 9,5 millones consumen heroína.

El uso indebido de drogas es más frecuente en los hombres que en las mujeres y entre los grupos más jóvenes que entre las personas de más edad. Cabe resaltar que hay tendencia a la disminución del consumo de drogas en Estados Unidos según los últimos estudios realizados por NIDA.

Cuadro N° 1. Consumo de drogas mundial (prevalencia anual) 2000-2001							
	Drogas ilícitas, de las cuales:	Cannabis	Estimulantes de tipo anfetamínico		Cocaína	Opiáceos	De los cuales consumen heroína
			Anfetaminas	Éxtasis			
Total mundial (millones de personas)	200	162,8	34,3	7,7	14,1	14,9	9,5
En % de la población mundial	3,4%	2,7%	0,6%	0,1%	0,2%	0,3%	0,16%
En % de la población mundial de 15 años o más	4,7%	3,9%	0,8%	0,2%	0,3%	0,4%	0,22%
Nota: Dado que los consumidores de drogas consumen frecuentemente más de una sustancia, hay que tener en cuenta que el total no es igual a la suma de los consumidores de cada droga.							

Fuente: Global Illicit Drug Trends, 2003. PNUFID, datos del Cuestionario para los Informes Anuales; diversos informes gubernamentales, informes de organismos regionales, estimaciones del PNUFID.

En cuanto a la producción, Colombia ha disminuido la superficie cultivada de coca, sin embargo, las cifras no son alentadoras para Perú y Bolivia. Durante la década de los 80 y parte de los 90, la siembra y producción de pasta de coca se concentraba en Perú y

¹ Grupo de Acción Financiera Internacional – GAFI, 1996.

Bolivia. En 1994 de las 201.700 hectáreas sembradas en los tres países andinos, el 77% de los cultivos estaban en Perú y Bolivia; las acciones emprendidas en estos países hicieron que el fenómeno se moviera principalmente hacia Colombia. A partir de 2001, los cultivos en Colombia vienen descendiendo en respuesta a la intensa campaña de fumigación y las labores de interdicción ejercidas por la Fuerza Pública.

Frente a esta fuerte presión ejercida en Colombia y el carácter altamente dinámico de esta problemática, la tendencia en el 2002 es al incremento de las áreas sembradas en otros países andinos (7,6% en Perú y 22,6% en Bolivia)². En 2002 se estimó un total de 163.071 hectáreas sembradas de coca distribuidas así: 102.071 en Colombia, 36.600 en Perú y 24.400 en Bolivia. El potencial de producción es de 680 toneladas de clorhidrato de cocaína, del cual 70,5% corresponde a Colombia, 20,5% a Perú y 9,0% a Bolivia³.

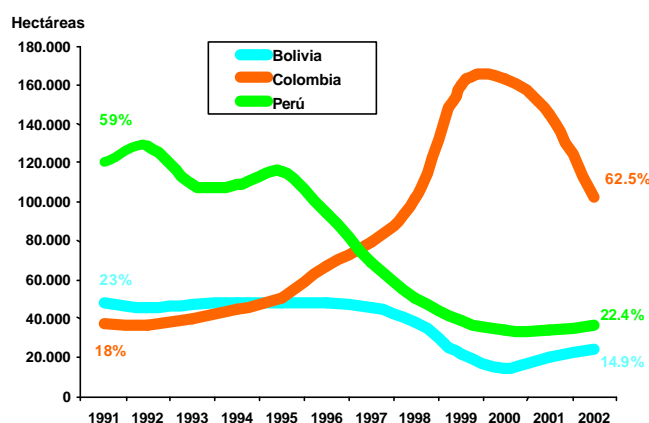
Esta situación muestra el carácter multinacional, dinámico y móvil del problema de la droga y la obligación de enfrentarlo no solo en cada país sino en forma globalizada con los otros países que forman parte de la cadena de las drogas ilícitas.

Cuadro N° 2. Cultivos de coca en la región andina (Hectáreas)			
País	2001	2002	Variación
Perú	34.000	36.600	7,6%
Bolivia	19.900	24.400	22,6%
Colombia	144.807	102.071	-29,5%
Total	198.707	163.071	-17,9%

Fuente: Perú y Bolivia: Departamento de Estado de Estados Unidos. Datos para Colombia: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI

Los cultivos de coca en las zonas productoras son ecológicamente similares en cuanto tienen selvas tropicales húmedas con ecosistemas frágiles, con zonas de reservas forestales y naturales a altitudes que varían entre 100 y 1.500 m.s.n.m.

Gráfica N° 1. Tendencia de los cultivos de coca en la región andina

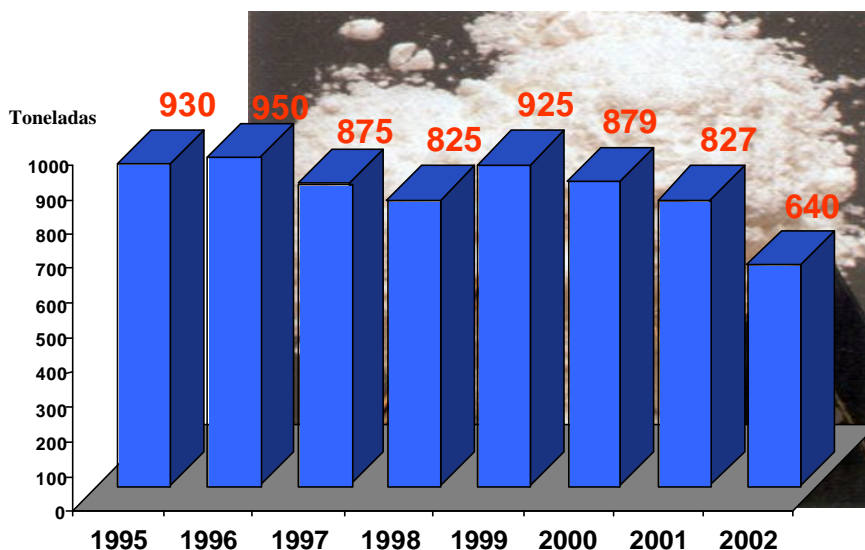


Fuente: International Narcotics Control Strategy Report, 2002.
Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI. Datos para Colombia de 1999 a 2002.

² Office of National Drug Control Policy. ONDCP 2002.

³ Ídem

Gráfica N° 2. Producción mundial de cocaína



Fuente: Global Illicit Drug Trends. Informe 2002
Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

En cuanto a los cultivos de amapola, el informe de Naciones Unidas “Global Illicit Drug Trends 2002”, reporta que la participación de Colombia en el total mundial corresponde al 4,5%, México participa con el 3,04% y Asia con el 92,44%. El año 2001 presenta una disminución en la siembra en relación con el año anterior, de 221.952 hectáreas pasó a unas 144.000. La producción potencial de opio en el mundo descendió un 65%, de 4.700 toneladas en 2000 a 1.600 toneladas en 2001.

En 2002, hay grave preocupación por la extensión de los cultivos de amapola en Afganistán y, por tanto, una cantidad considerable de opio producido para el mercado ilícito mundial, que según Naciones Unidas bastaría para abastecerlo durante dos o tres años. Las áreas sembradas en Colombia y México han permanecido estables.

En lo que respecta a los cultivos de marihuana, no hay datos precisos sobre la cantidad de áreas sembradas en el mundo por cuanto en algunos países se encuentra mediante cultivos hidropónicos y de invernadero, lo cual dificulta estimar su extensión; sin embargo, los incrementos en las incautaciones sugieren un crecimiento continuado que se relaciona con su consumo mundial. En Colombia, aunque no se cuenta con un censo de cultivos que permita estimar las áreas sembradas de marihuana, las autoridades consideran que el cultivo es marginal y se encuentra principalmente en los departamentos de Cesar y Magdalena.

Gráfica N° 3. Cultivos y producción mundial de opio



Fuente: Global Illicit Drug Trends, 2002. Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito.

La JIFE en su informe anual reporta que la mayor parte de las ganancias que deja el negocio no es para los productores, sino para los países en que se venden y consumen los productos finales. Los agricultores de los países en desarrollo dedicados a los cultivos ilícitos ganan únicamente el 1% de lo que gastan los toxicómanos para alimentar sus hábitos, el 99% restante de los ingresos del tráfico mundial de drogas es percibido por los grupos de narcotraficantes que actúan en diversos puntos de la cadena⁴. De otro lado, pone de relieve el efecto desestabilizador del negocio de la droga en la economía legal y el Estado de derecho porque en muchos casos hay vínculos con otros delitos, como el tráfico ilícito de armas.

Ante esta realidad y las manifestaciones internacionales de la conexión existente entre el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el tráfico de armas y el crimen transnacional, los países se ven precisados a mancomunar con mayor vigor sus esfuerzos para lograr combatir esas amenazas con base en los principios de corresponsabilidad, integralidad, equilibrio y cooperación internacional.

Estrategia integral del gobierno colombiano⁵

El problema de las drogas ilícitas le ha generado a Colombia, desde 1995, costos aproximados a \$ 11,38 billones de pesos, equivalentes a un 1.08% anual del PIB de 2000, que incluye pérdida de productividad de los consumidores, pérdida de capital humano por

⁴ Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2002. Naciones Unidas.

⁵ Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario. Planeación Nacional, 2002.

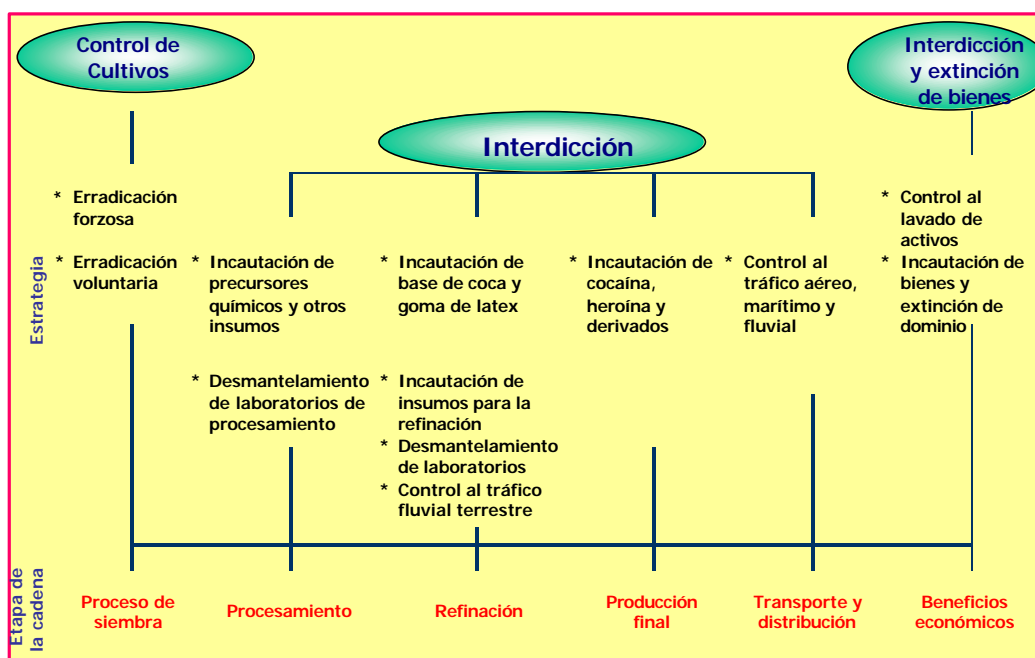
muerres prematuras a causa de las drogas y gastos del Gobierno en la ejecución de la política, entre otros.

Además de lo anterior, esta problemática ha producido efectos nocivos sobre la gobernabilidad democrática como resultado de la intensificación de la lucha armada, el deterioro de la economía, el debilitamiento de las instituciones, de las redes de la organización social y de la confianza.

Debido al carácter integral y transnacional del problema de la droga, se requieren acciones decididas y contundentes por parte de los Estados en todos y cada uno de los eslabones de la cadena. El Estado colombiano aboga por el ajuste, concertación y ejecución de una política internacional en la que los Estados intervengan o enfrenten las diferentes manifestaciones de la problemática de las drogas y las actividades que le sirven de soporte.

La estrategia que el gobierno nacional ha propuesto para combatir el narcotráfico tiene que ver con desarticular las diferentes fases del negocio mediante tres componentes principales que afectarían la cadena productiva: el control de los cultivos ilícitos, mediante la erradicación forzosa y voluntaria; la interdicción, incluyendo el control al lavado de activos y el tráfico de armas; y acciones contundentes en materia de extinción del derecho de dominio de bienes. Lo anterior se complementará con las políticas de desarrollo alternativo en inversión productiva y social, incluida en el componente de la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo en zonas de conflicto y la prevención del consumo de drogas, aspecto que será abordado desde los campos educativo, laboral, familiar y comunitario, con la activa participación de la ciudadanía y las entidades gubernamentales y no gubernamentales que trabajan el tema.

Gráfica N° 4. Estrategia integral de combate al narcotráfico



Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un Estado Comunitario

1. CULTIVOS ILÍCITOS Y SU CONTROL

La presencia de los cultivos ilícitos en varias regiones de Colombia ha modificado su economía tradicional, ha generado procesos migratorios y ha incrementado la intensidad de los fenómenos de violencia y desestabilización social, ya que se ha constituido en fuente de financiación de diversos y numerosos grupos armados ilegales.

Los cultivos ilícitos se encuentran distribuidos en gran parte del territorio nacional y son dinámicos, característica que obedece a las operaciones de aspersión y la efectividad de la misma, a la resiembra en muchos sectores del país que han sido sometidos a los programas de erradicación, a la gran movilidad de los cultivos por las condiciones de ilegalidad, a las grandes extensiones de las áreas donde se puede sembrar y a la erradicación concertada, entre otros factores.



Cerca del 70% de los cultivos de coca en Colombia está en la región oriental y sur del país, ocupando ecosistemas clasificados en la categoría bosque húmedo tropical. La implementación de cultivos conlleva la destrucción de bosques nativos y genera graves impactos ambientales, manifestados en pérdida de biomasa y biodiversidad, erosión, contaminación hídrica por uso intensivo de plaguicidas, migraciones poblacionales y cambio de patrones culturales de la población nativa, indígena o campesina.

Los cultivos de amapola se ubican en zonas potenciales de bosque andino y alto andino, intervenido y, en muchos casos, reemplazado totalmente por pastizales y cultivos. En su estado natural, estos bosques también tienen gran importancia por su biodiversidad y por el interés para la conservación del agua.



1.1 CULTIVOS DE COCA

El rango altitudinal dentro del cual se establecen la mayoría de los cultivos de coca está comprendido entre los 100 y los 1.500 m.s.n.m., el cual coincide, en buena medida, con el de los ecosistemas que se clasifican como bosque húmedo tropical, por lo tanto, su implementación implica la destrucción de extensas áreas de este tipo de bosque.

1.1.1 Rendimientos y producción

De acuerdo con la investigación realizada entre 1999 y 2000⁶ para determinar la productividad potencial del área cultivada de coca, se pudo establecer que hay variedades de coca con un nivel de alcaloide más alto que la cultivada hace algunos años. Las variedades de coca que se encuentran en Colombia son la tradicional “caucana”, la peruana “tingo maría” y la boliviana “la dulce”. Los rendimientos varían de uno a otro departamento y dependen, entre otros factores, de la variedad de coca predominante que se cultiva en cada región en particular.

La Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, con base en trabajo de campo, estima que 1 hectárea de cultivo de coca produce en promedio por cosecha 825 kilos de hoja fresca, 1.6 kilos de pasta de coca y 1.4 kilos de clorhidrato de cocaína. Al tener en cuenta que en promedio se pueden realizar 4 cosechas al año, la producción hectárea/año sería de 5.6 kilos de clorhidrato de cocaína. Con 102.000 hectáreas de cultivos de coca la producción potencial se estima en 571 toneladas de clorhidrato de cocaína.

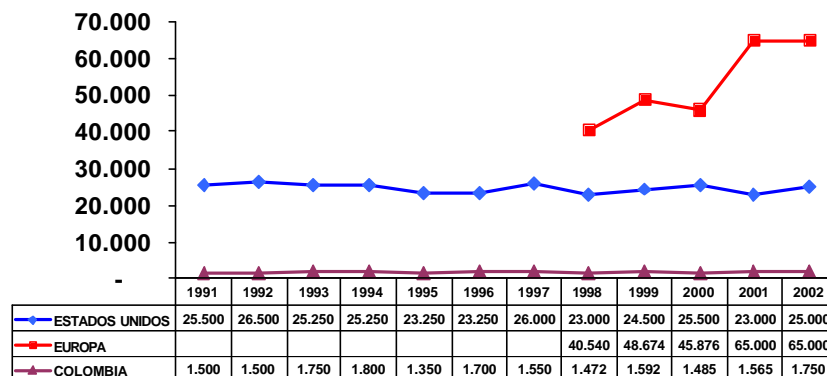
En relación con los precios de las drogas ilícitas, en la etapa de distribución, es decir, en los centros internacionales de consumo se concentra la más alta rentabilidad de la cadena del narcotráfico. En 1991, en Colombia el precio promedio al productor de un kilogramo de cocaína ascendió a US\$1.500, en Estados Unidos el precio final promedio al consumidor se estimó en US\$25.500. En el 2002, en Colombia se estimó en promedio en US\$1.750, en Estados Unidos en US\$25.000 y en Europa US\$65.000⁷. Como se observa en la Gráfica 5, el comportamiento de los precios en Colombia y Estados Unidos se ha mantenido constante. En cambio, la tendencia en Europa es creciente al pasar de US\$40.540 en 1998 a US\$65.000 en 2002. En este sentido, la diferencia de los precios entre la fase de producción y de consumo en Estados Unidos es 14 veces y en Europa es 37 veces. De otro lado, el nivel de pureza de la cocaína disminuyó en los Estados Unidos del 86% al 78% según un análisis de muestras incautadas a los traficantes o compradas a traficantes callejeros⁸.

⁶ “Operación Breakthrough”. U.S. Department of Justice, Gobierno Colombiano – DNE. Investigador Sergio Uribe.

⁷ Precios de acuerdo con informes de la DEA, INTERPOL y Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos.

⁸ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe 2002.

Gráfica N° 5. Precios de la cocaína en Estados Unidos, Europa y Colombia (US\$/Kg.)



Fuente: DEA, INTERPOL, Policía Antinarcóticsos.

1.1.2 Cuantificación de los cultivos de coca. Metodología para la estimación del área cultivada de coca en Colombia

El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI, fue implementado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, con el apoyo logístico de la Dirección de Antinarcóticsos de la Policía Nacional, DIRAN y la coordinación de la Dirección Nacional de Estupefacentes, DNE.

El proyecto SIMCI inició sus actividades en septiembre de 1999, como una parte integral del Programa Mundial de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de UNODC, que apoya a los países miembros con información confiable y comparable sobre cultivos ilícitos en el contexto de las estrategias adoptadas por los Estados miembros en la Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada en junio de 1998. El Programa Mundial cubre seis países: Colombia, Perú, Bolivia, Afganistán, Myanmar y Laos.

SIMCI ha logrado establecer métodos confiables y transparentes para la identificación de cultivos de coca y suministrar los resultados anuales oficiales sobre las áreas cubiertas con cultivos ilícitos, obtener análisis multitemporales de la información y diseñar un Sistema de Información Geográfica que permita el análisis de tendencias y facilite la toma de decisiones por parte de las instituciones encargadas del combate a las drogas.

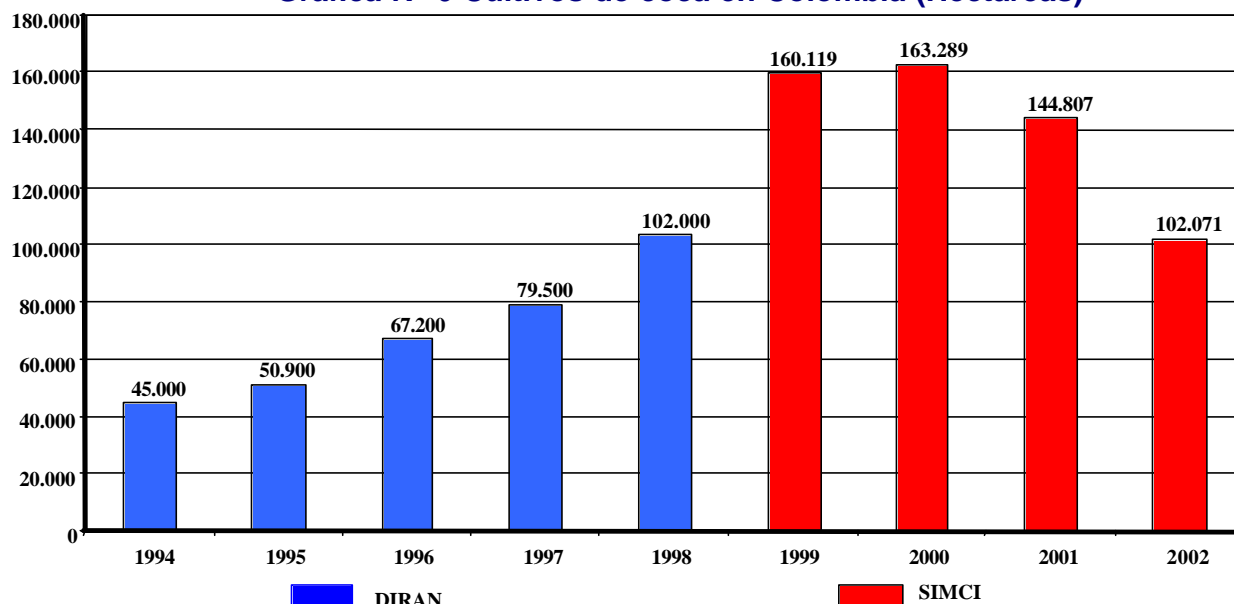
La metodología se basa en la interpretación de imágenes de satélite tomadas en el período de julio 2002 – enero 2003, complementada con verificación aérea en campo sobre las áreas cultivadas con coca. La confiabilidad de los resultados se estima en el 90% (la medición está todavía en proceso, pero el resultado final no tendrá cambios significativos). Los censos de cultivos ilícitos de coca en los años 2001 y 2002 cubren todo el territorio nacional.

El censo a 31 de diciembre de 2002 estima en 102.000 las hectáreas de coca ubicados en 21 de los 32 departamentos de Colombia, cifra inferior en 42.736 hectáreas (29,5%) comparada con el censo de 2001.

Las tendencias nacionales muestran variaciones importantes en algunos departamentos del país. Se encontraron reducciones significativas en los cultivos de coca del Putumayo (33.395 ha), Caquetá (6.104 ha), Meta (2.000 ha) y Cauca (1.000 ha), principalmente como resultado de la fumigación. Otros departamentos también muestran reducción debido a erradicación voluntaria o abandono, como Bolívar (2.089 ha), Cauca (1.009 ha) y Vichada (4.256 ha). El Guaviare es ahora el departamento de mayor extensión en cultivos de coca con 27.381 hectáreas, seguido del departamento de Nariño con un estimado de 15.000 hectáreas (en este departamento se incrementaron los cultivos en 101% con respecto a las cifras de 2001).

La base de datos del Sistema de Información Geográfica, SIG, permite la producción de mapas escala 1:100.000 con diferentes capas de información como bosques, pastos, cuerpos de agua, cultivos lícitos, zonas urbanas, vías, etc. Estos mapas son usados por entidades privadas y estatales relacionadas con el uso del suelo y en particular en desarrollo alternativo.

Gráfica N° 6 Cultivos de coca en Colombia (Hectáreas)



Fuente: Las cifras para Colombia de 1991 a 1998, corresponden a la información satelital reportada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América y complementada con trabajo de campo realizado por la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos. Los datos reportados para 1999, 2000, 2001 y 2002 corresponden al Proyecto Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI.

Metodología

El proyecto ha realizado cuatro censos anuales de cultivos ilícitos de coca en Colombia de 1999 a 2002 con diferentes cubrimientos del territorio nacional. Desde 2001, el censo cubre todo el territorio nacional cuya superficie total es de 1.142.000 km².

Cuadro N° 3. Cubrimiento geográfico de los censos	
Fecha del Censo	Cubrimiento del Territorio Nacional
31 marzo, 1999	12 %
31 agosto, 2000	41 %
1 noviembre 2001	100 %
31 diciembre, 2002	100 %

Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI

La metodología para identificar y medir los cultivos de coca en censos nacionales anuales se basa en el procesamiento digital de imágenes de los satélites LANDSAT y SPOT. La interpretación de este tipo de imágenes de sensores remotos permite también la identificación y clasificación de otras coberturas vegetales, tales como bosques, pastos, otros cultivos, ríos, vías, centros urbanos, etc. Cada etapa del proceso se somete a control de calidad para asegurar la producción de información confiable y precisa. SIMCI efectúa vuelos de reconocimiento sobre las áreas cultivadas con coca en el país, para verificar los resultados y realizar un control de calidad a la interpretación.

En el censo de 2002, el proyecto analizó 61 imágenes LANDSAT y 2 de SPOT tomadas entre julio 2002 – enero 2003. El período de adquisición de imágenes del 2002 se redujo de 9 meses en 2001 a 6 meses en 2002. Este factor mejora la calidad y confiabilidad de los resultados del censo.

Las diferentes etapas de este proceso se pueden resumir así:

- ✦ Identificación y adquisición de imágenes LANDSAT y SPOT con el menor cubrimiento de nubes posible. Las imágenes cubren el 100% del territorio nacional, equivalente a 1.142.000 km².
- ✦ Corrección geométrica de las imágenes y georreferenciación en el sistema cartográfico nacional.
- ✦ Mejoramiento radiométrico y espacial de las imágenes para resaltar la identificación de los elementos de interés, en este caso lotes de coca.
- ✦ Clasificación supervisada del uso del suelo y vegetación de acuerdo con la leyenda establecida.
- ✦ Identificación visual y delimitación manual de todos los lotes de coca usando las coberturas vegetales previamente clasificadas.
- ✦ Correcciones por concepto de los efectos de las fumigaciones, cubrimientos de nubes y diferencia de fecha entre la toma de la imagen y la del censo.
- ✦ Verificación de campo y control de calidad de los resultados.
- ✦ Incorporación de los resultados en una base de datos espacial y superposición de los lotes de coca sobre el mapa administrativo de Colombia.

El proyecto no ha encontrado aún una metodología confiable para la identificación de los lotes de amapola, debido a las características de su cultivo en terreno montañoso: hay nubosidad casi permanente, los lotes son muy pequeños y con frecuencia se cultiva mezclada con otras plantas. Las imágenes de resolución media como LANDSAT y SPOT no son útiles e inclusive, las costosas imágenes de alta resolución como IKONOS y aerofotografías, no son siempre suficientes. Es necesario intensificar la investigación en este campo, aprovechando la experiencia de UNODC en sus proyectos de monitoreo en Asia.

Cuadro N° 4. Información geográfica	
Superficie total del país	1.141.748 km ²
Porcentaje del territorio nacional estudiado	100 %
Porcentaje del territorio nacional con coca	0,09 %
Área de influencia	5.391.100 ha
Densidad promedio de cultivos	1,89 coca ha/km ²
Imágenes de satélite procesadas en área de coca	36 Landsat, (3 duplicadas) and 2 SPOT
Imágenes de satélite procesadas en áreas no tradicionales	25 Landsat
Área cubierta por una imagen LANDSAT	3.240.000 ha
Área cubierta por una imagen SPOT	360.000 ha

Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI

Los cultivos de coca se encuentran en 21 departamentos y representan el 0,09% del territorio nacional. El área de influencia del cultivo de coca llega a 5.391.100 hectáreas con una densidad promedio de siembra de 1,89 ha/km².

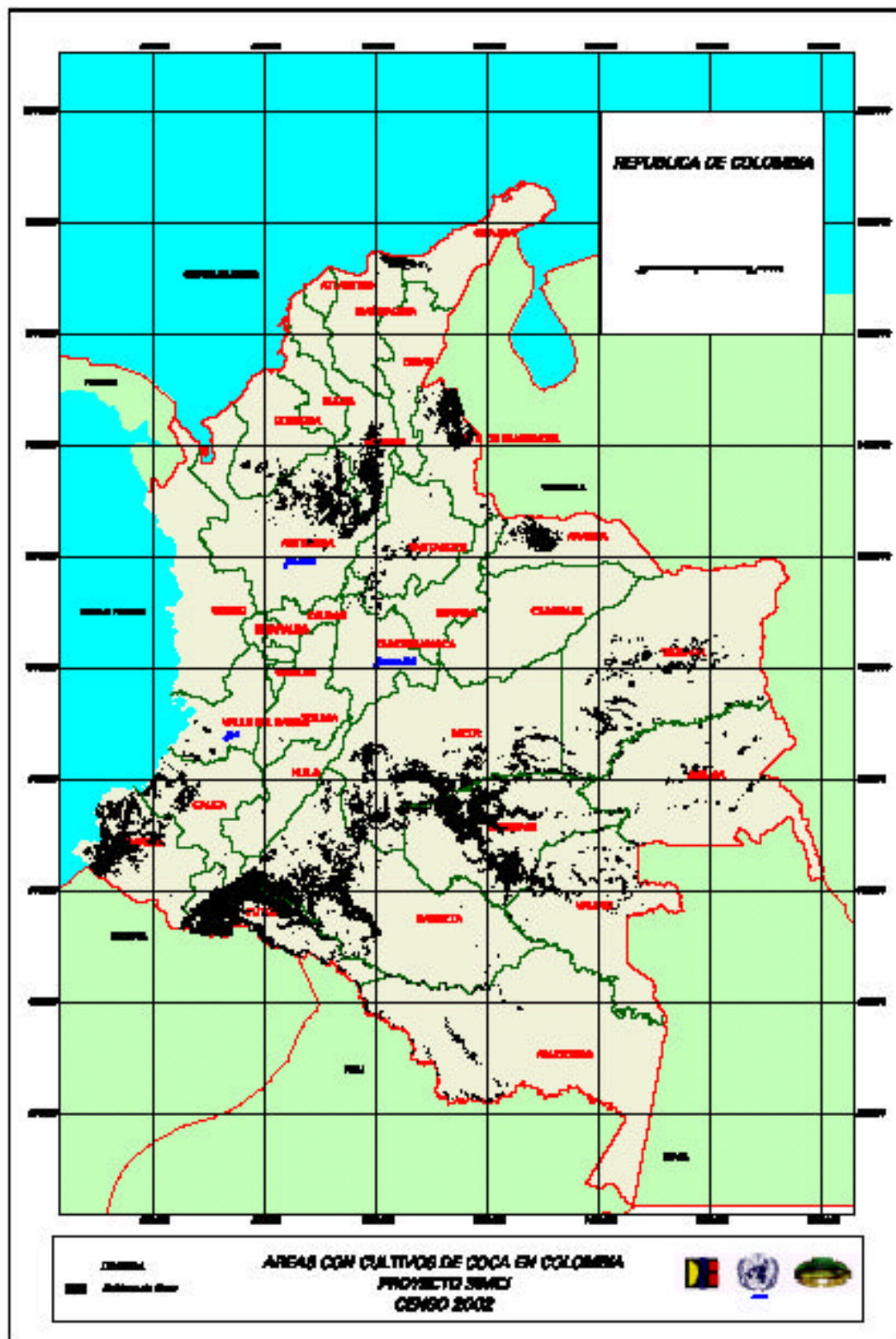
Cuadro N° 5. Departamentos con coca		
Fecha del Censo	Áreas y departamentos cultivadas con coca (ha)	Número de departamentos cultivados con coca
31 marzo, 1999	160.000	12
31 agosto, 2000	163.000	21
1 noviembre 2001	145.000	22
31 diciembre 2002	102.000	21

Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI

En orden de importancia los departamentos que concentran la mayor área sembrada de coca son Guaviare que representa el 26,8% del total de área sembrada en Colombia, Nariño con el 14,8%, Putumayo con el 13,4%, Meta con el 9,0%, Caquetá con el 8,2% y Norte de Santander con 7,8%.

El departamento de Putumayo presenta una disminución notable en las áreas sembradas de coca frente a las registradas en años anteriores. De 5.000 hectáreas cultivadas en 1995 pasó a 19.000 en 1997, 58.297 en 1999, 66.022 en 2000, 47.120 en 2001 y 13.725 en 2002. La variación porcentual entre 2001 y 2002 es del -70,8%. La estrategia adelantada por el gobierno nacional en el marco del Plan Colombia conllevó esta disminución sustancial de las áreas sembradas en este departamento; sin embargo, la problemática se trasladó a los departamentos de Guaviare y Nariño.

Gráfica N° 7 Proyecto SIMCI núcleos de cultivos ilícitos de coca 1999 - 2002



Cuadro N° 6. Cultivos de coca en Colombia 1999-2002 (hectáreas)				
Departamento	1999 (Mar)-	2000 (Ago)	2001 (Nov)	2002 (Dic)
Antioquia	3.644	2.547	3.171	3.030
Amazonas			532	784
Arauca	-	978	2.749	2.214
Bolívar	5.897	5.960	4.824	2.735
Boyacá	-	322	245	118
Caquetá	23.718	26.603	14.516	8.412
Cauca	6.291	4.576	3.139	2.120
Chocó	-	250	354	-
Córdoba	1.920	117	652	385
Cundinamarca	-	66	22	57
Guainía	-	853	1.318	749
Guajira	-	321	385	354
Guaviare	28.435	17.619	25.553	27.381
Magdalena	521	200	480	644
Meta	11.384	11.123	11.425	9.222
Nariño	3.959	9.343	7.494	15.131
Norte de Santander	15.039	6.280	9.145	8.041
Putumayo	58.297	66.022	47.120	13.725
Santander	-	2.826	415	463
Valle del Cauca	-	76	184	111
Vaupés	1.014	1.493	1.918	1.485
Vichada	-	4.935	9.166	4.910
Total	160.119	163.289	144.807	102.071
Nivel confiabilidad	80%	90%	90%	90%*

* esperado

Cuadro N° 7. Densidad de coca por núcleos			
Núcleo	Área total	Área cultivada con coca	Densidad de cultivo
	(km²)	(ha)	(ha/km²)
Putumayo-Caqueta	15.802	23.164	1,47
Guaviare	19.674	44.772	2,27
Sur de Bolívar	8.071	6.404	0,79
Cauca-Nariño	5.586	16.094	2,88
Gabarra	2.418	8.041	3,33
Arauca	1.469	2.218	1,51
Sierra Nevada	626	998	1,59
Boyacá	265	380	1,43
Total	53.911	102.071	1,89

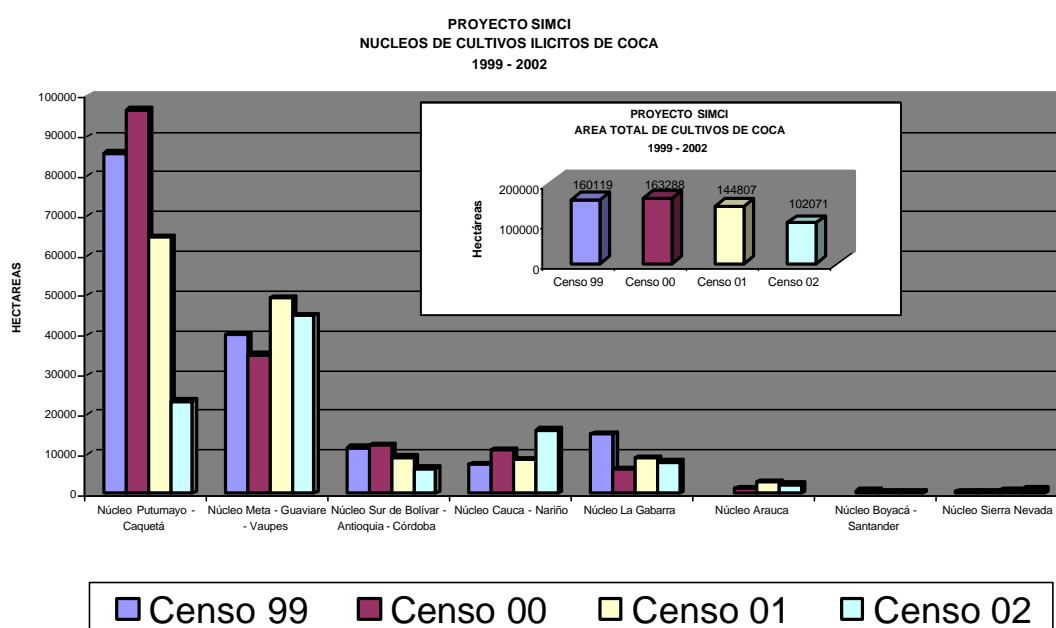
Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI.

Dinámica y tendencias de cultivos de coca

La comparación de los resultados de 2001 y 2002 muestra un alto grado de migración de los cultivos, tanto entre departamentos como dentro de ellos. Estas migraciones dentro del mismo departamento pueden estar relacionadas no solamente con las fumigaciones, sino también con las prácticas de abandonar por un tiempo los campos para permitir la recuperación de la tierra, o con fenómenos de abandono o erradicación voluntaria.

Sin embargo, se realizará un análisis multitemporal detallado para establecer una relación causa-efecto entre las variaciones mencionadas y los factores que han podido influir en los resultados.

Gráfica N° 8. Proyecto SIMCI, Núcleos de cultivos ilícitos de coca 1999 – 2002



Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI.

Áreas no tradicionales

Se identificaron pequeñas áreas con posibles cultivos de coca en zonas remotas por fuera de la frontera agrícola, en los departamentos de Guainía, Vaupés, Chocó, Amazonas, lo mismo que en áreas tradicionalmente agrícolas como la costa atlántica, la zona cafetera y la región andina. Debido a que la verificación de campo no se ha podido llevar a cabo en estas áreas, los probables cultivos no se incluyen en el censo de 2002.

Sin embargo, el análisis de estas áreas, representa una alerta temprana sobre la dinámica y posible expansión futura de las áreas con cultivos de coca, que les permitirá a las autoridades encargadas de su control, tomar las medidas necesarias para impedir su expansión.

Cuadro N° 8. Cultivos de coca en áreas no tradicionales				
Área	2001		2002	
	Fecha de Imagen	Área en Coca (ha)	Fecha de Imagen	Área en Coca (ha)
Guainía	30-Ago-01	137	21-Nov-02	59
Guainía	28-Abr-01	157		
Vichada	08-Oct-01	-	28-Nov-02	-
Guainía	08-Oct-01	172		
Vaupés	08-Oct-01	67		
Amazonas	08-Oct-01	37		
Amazonas	08-Oct-01	27	21-Dec-02	-
Amazonas	08-Oct-01	86	22-Ene-03	149
Vichada	22-Abr-01	27	22-Ene-03	46
Vaupés	03-Jun-01	84	16-Sep-02	23
Amazonas	24-May-01	-	13-Ene-03	-
Amazonas	24-May-01	52	13-Ene-03	88
Casanare	07-Nov-01	36		
Meta	16-Jun-01	162		
Guajira	06-May-01	-		
Boyacá-Casanare	29-Oct-01	-	04-Ene-03	28
Casanare-Meta	25-Jul-01	20	30-Sep-02	30
Cesar	01-Ago-01	7	24-Nov-02	26
Tolima-Cundinamarca	16-Jul-01	-	07-Oct-02	-
Atlántico-Magdalena	25-Sep-01	-	02-Ene-03	-
Sucre-Córdoba	07-Jul-01	438		
Antioquia-Caldas	07-Jul-01	64		
Quindío-Valle del Cauca	18-Apr-01	-	04-Oct-02	-
Urabá	18-Oct-01	175		
Chocó	18-Oct-01	55		
Total		1,803		449

Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI.

1.2 Cultivos de amapola

Los cultivos de amapola se implementan principalmente en unidades de producción minifundista y economía predominantemente campesina. Su surgimiento en algunas regiones del país se debió a la crisis de la economía campesina, inadecuada infraestructura e insuficiencia de apoyo crediticio y asistencia técnica por parte del Estado, entre otros factores.

El establecimiento de los cultivos se lleva a cabo mediante dos sistemas, mediante el monocultivo o la mezcla con otros cultivos lícitos en donde hay uso intensivo de fungicidas, abonos foliares y agroquímicos. Los cultivos de amapola se ubican entre los

1.800 y 3.000 m.s.n.m., en bosques de niebla cercanos a los páramos. La práctica de tala y quema de bosques para preparar los terrenos para los cultivos, conlleva el deterioro de ecosistemas frágiles y vulnera la capacidad de sustentación de la economía campesina.

Rendimiento y producción amapola

De acuerdo con la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos⁹, el rendimiento de una hectárea de cultivo de amapola produce en promedio por cosecha 11 kilos de látex y 0.5 kilos de heroína. Teniendo en cuenta dos ciclos de cultivos de amapola por año la producción sería de 22 kilos de látex y 1 kilo de heroína. Con 4.153 hectáreas de amapola, la producción potencial por año se estima en 4.1 toneladas de heroína. En lo relativo al precio, en 2002, se estima en US\$375 por kilogramo de látex y US\$10.833 por kilogramo de heroína. El valor agregado se gana en la cadena de intermediación; así, en Estados Unidos el kilogramo de heroína se estima en promedio en US\$93.500 y en Europa en US\$37.500¹⁰.

Las áreas sembradas de amapola presentaron un alto crecimiento en el período 1992-1994, al reportar 20.000 hectáreas en los departamentos de Cauca, Huila, Santander y Tolima. El desarrollo del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos conllevó la reducción del área sembrada, con un promedio de 6.500 hectáreas en el período 1995 a 2000. Para los años 2001 y 2002, las áreas sembradas de amapola se estimaron en 4.273 y 4.153 hectáreas¹¹, respectivamente, con un potencial aproximado de producción de 4,3 toneladas de heroína-HCl.

En 2002, las áreas sembradas de amapola se encuentran en 5 departamentos y 41 municipios del país. El departamento de Nariño presenta la mayor área sembrada con 1.230 hectáreas, seguido de Cauca con 1.155 hectáreas, Tolima con 682 hectáreas, Huila con 624 hectáreas y Cesar con 454 hectáreas. En términos globales se presenta estabilidad en las hectáreas sembradas de amapola en los últimos años.

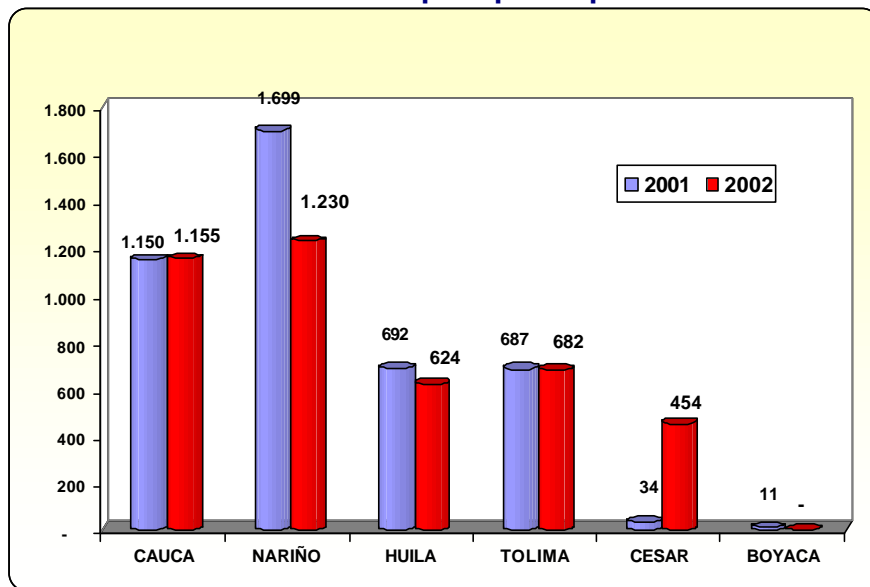
Con el auge de la producción, las familias campesinas desplazadas de otras regiones del país por la pobreza y la violencia se instalaron en las zonas de plantación de cultivos con la expectativa de mejorar sus condiciones de vida. La expansión de las actividades que genera esta industria ilícita, involucra a familias de campesinos e indígenas de la región, contribuyendo al encarecimiento de los bienes de consumo en el mercado local, la pérdida de cohesión de la comunidad y el aumento en los niveles de criminalidad, entre otros factores que provocan la desestabilización económica y social de las regiones.

⁹ Informe de Policía Nacional, Dirección Antinarcóticos

¹⁰ DEA, INTERPOL y Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos.

¹¹ Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos.

Gráfica N° 9. Cultivos de amapola por departamentos 2001 - 2002

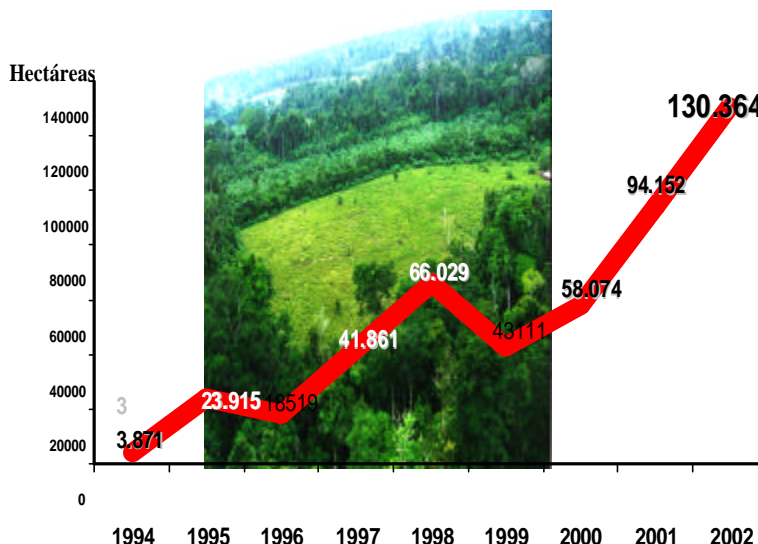


Fuente: Censos realizados por la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos

1.3 Erradicación de los cultivos ilícitos mediante aspersión aérea

Gráfica N° 10. Aspersión cultivos de coca 1994 – 2002

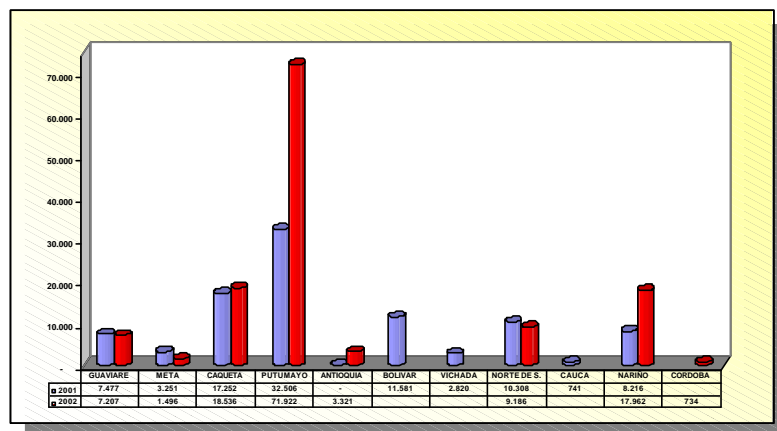
Colombia ha incrementado sus acciones en materia de aspersión de cultivos ilícitos. En 2002 se asperjó un total de **130.364 hectáreas de coca** con un incremento del 38,46% frente al año anterior. Los programas de erradicación forzosa y voluntaria se concentraron principalmente en el Departamento de Putumayo por ser una de las regiones que registraba el 32.5% de los cultivos del país, lo que condujo a la reducción sustancial de las áreas sembradas en el departamento.



Fuente: Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, Auditoría Ambiental

La decisión de asperjar con intensidad los cultivos ilícitos está sustentada en la cantidad de hectáreas sembradas y su irrupción en varios departamentos del país; en la fuerte presión sobre los ecosistemas estratégicos; en la ampliación de la frontera con cultivos ilícitos en zonas sin vocación agrícola y el fuerte impacto ambiental causado por las actividades conexas con la industria de las drogas ilícitas.

Gráfica N° 11. Aspersión de cultivos de coca por departamentos 2001 – 2002 (Ha)

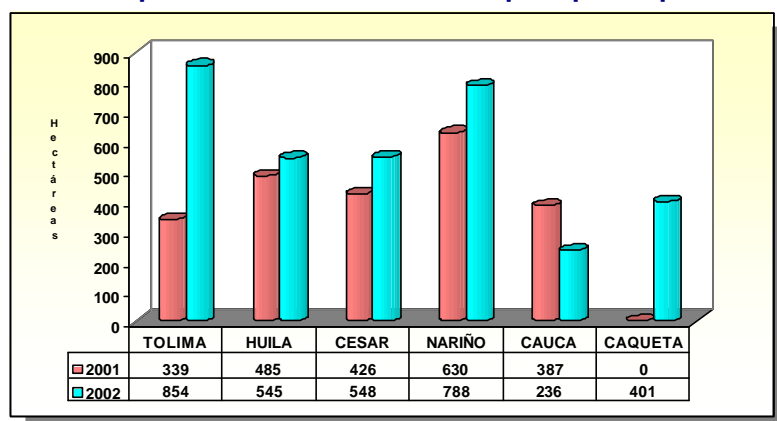


Fuente: Policía Nacional – Dirección Antinarcoóticos

Al analizar por departamentos la aspersión aérea de coca se observa que las mayores operaciones se realizaron en los departamentos de Putumayo (55,17%), Nariño (13,78%), Caquetá (14,22%), Norte de Santander (7,05%) y Guaviare (5,53%). En el período agosto a diciembre de 2002 se asperjaron 68.621 hectáreas de coca que corresponden al 53% del total de ese año. La aspersión de 130.363 hectáreas evitó que salieran al mercado 756 toneladas de cocaína y 7.561 millones de dosis¹². Se persigue además desestimular nuevas siembras, lo que ha conllevado una reducción del 30% en el área sembrada en estos departamentos.

En 2002 se asperjaron 3.371 hectáreas de amapola con un incremento del 48,6% frente al año anterior. Las mayores operaciones se realizaron en los departamentos de Tolima (25,34%), Nariño (23,37%), Cesar (16,24%), Huila (16,16%), Caquetá (11,89%) y Cauca (7%). El Programa de Erradicación evitó que llegaran al mercado 3,3 toneladas de heroína y 1.685 millones de dosis suprimidas¹³, además, ha logrado mantener una tendencia estable de las áreas sembradas de amapola.

Gráfica N° 12. Aspersión de cultivos de amapola por departamentos 2001 - 2002



Fuente: Policía Nacional – Dirección Antinarcoóticos

¹² Cálculos realizados por la Policía Nacional – Dirección Antinarcoóticos.

¹³ Cálculos realizados por la Policía Nacional – Dirección Antinarcoóticos.

Con el objeto de establecer la eficacia de la erradicación mediante aspersión aérea con glifosato, en noviembre de 1996 los gobiernos de Colombia y Estados Unidos suscribieron un protocolo de verificación, el cual se realiza sobre los cultivos de coca asperjados durante un período determinado.

Los cultivos de coca asperjados en el período 1994 a 2001 utilizaron la dosis de 10,4 litros de glifosato por hectárea; durante el período comprendido entre el 1 de enero a 7 de marzo de 2002 se asperjó con una dosis de 8 l/ha de esa formulación comercial, entre el 8 y 15 de agosto se asperjó con una dosis de 8 L/ha; del 16 de agosto a 31 de diciembre con una dosis de 10,4 l/ha. Teniendo en cuenta lo anterior, la eficacia histórica para el período 1994 a 2001 se estimó en 87,6% y en 2002, la eficacia del Programa de Erradicación se estimó en 83%.

Estrategia de acción del actual gobierno en materia de erradicación de cultivos ilícitos

La estrategia de acción del actual gobierno nacional en materia de erradicación de cultivos ilícitos se fundamenta en el documento ***Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006***, que determina como principal mecanismo de control la erradicación mediante dos modalidades: forzosa y voluntaria. La primera, orientada a la destrucción focalizada de las áreas que concentran la producción, se adelantará en tres fases integradas: detección, aspersión y verificación. La segunda modalidad (erradicación voluntaria) se llevará a cabo con el concurso de las comunidades indígenas y campesinas mediante acuerdos colectivos de erradicación y no resiembra, con base en mecanismos bien claros de verificación y sanción, modalidad que se articulará con los programas de desarrollo alternativo, los cuales harán énfasis en la sustitución de cultivos con proyectos de desarrollo forestal, restauración de bosque y servicios ambientales bajo esquemas de subsidios condicionados a la reducción en el área afectada.

Para desarrollar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos se cuenta con el Plan de Manejo Ambiental y la Auditoria Ambiental, con los cuales se realiza seguimiento y verificación del cumplimiento de los parámetros técnico-ambientales y operacionales del Programa, para que se haga con el menor impacto a la salud de la población y sobre el ambiente.

El Plan de Manejo Ambiental, PMA, tiene por objeto establecer las acciones que aplicarán las entidades ejecutoras del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el Herbicida Glifosato, para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los eventuales efectos o impactos ambientales negativos causados por el Programa e incluye los planes de seguimiento, evaluación, monitoreo y contingencia.

Entre los avances del PMA se encuentran:

+ Caracterizaciones

Se realizaron caracterizaciones de los departamentos de Huila, Tolima, Meta, Caquetá, Cesar, Antioquia, Córdoba y Norte de Santander y de zonas como los Resguardos Indígenas y Parques Nacionales Naturales, las cuales tienen como objetivo ubicar los cultivos ilícitos y determinar los entornos social, económico, ambiental, entre otros temas de interés para el desarrollo del Programa de Erradicación.

Capacitación

Se llevaron a cabo siete (7) talleres de capacitación con la participación de 300 funcionarios de cada una de las entidades involucradas en este Programa. En estas jornadas se determinaron las obligaciones, los compromisos y los acuerdos institucionales entre las entidades de acuerdo con su competencia en el desarrollo de los diferentes subprogramas del PMA. De otro lado, la Dirección Nacional de Estupefacientes mediante el Programa para la Descentralización coordinó la realización de eventos de capacitación regional, para brindar información sobre aspectos de política, ambientales y de prevención y control de drogas a diferentes instancias de los departamentos de Norte de Santander, Nariño, Tolima y Huila.

Monitoreo Ambiental

La DNE participó en el monitoreo programado por la Policía Nacional en el Catatumbo, Norte de Santander, en el cual se visitó la Base Móvil de la Policía Antinarcóticos, se tomaron muestras de suelo y agua y se hizo un sobrevuelo en la zona de exclusión del Parque Nacional Motilón Bari. Los resultados del análisis de las muestras de agua, realizado por el laboratorio LANIA del ICA, fueron entregados a la entidad el 15 de julio y enviados al Ministerio del Medio Ambiente el 17 de julio.

Programa de Atención a las Quejas

Se estructuró el mecanismo de atención a las quejas presentadas para compensar eventuales daños causados por el Programa de Erradicación. Esta acción incluye una campaña informativa en radio y televisión con cobertura en todo el país; verificación de las quejas presentadas y compensación económica si se comprueban daños causados. Ante la intensa campaña informativa de la DNE, en el período octubre de 2001 a diciembre de 2002 se presentaron 1.550 quejas, que proceden de los departamentos de Putumayo (46,13%), Nariño (39,47%), Norte de Santander (17,03%), Guaviare (0,71%), Caquetá (0,52%), Huila (0,52%), Cesar (0,06%) y Antioquia (0,06%). Dos quejas se compensaron económicamente en los departamentos de Cesar y Nariño por valor de \$10 millones y \$24,6 millones respectivamente.

Cuadro N° 9. Quejas radicadas en la DNE Resolución 0017 de octubre de 2001		
Concepto	Quejas radicadas	%
Quejas que no proceden	552	35,61
Quejas devueltas a personeros por no cumplir los requisitos Resolución 0017/01	276	17,61
Quejas certificadas por DIRAN, en proceso de verificación en campo	417	26,90
Quejas que aun no tiene certificado DIRAN	303	19,55
Quejas compensadas	2	0,13
Totales	1.550	100,00

Causas de la no procedencia de las quejas

No proceden por ser anteriores a la vigencia de la Res. 0017/01	3
No hubo operación en la fecha indicada	299
Cultivos ilícitos fraccionados y/o mezclados	248
UMATA manifiesta no haber cultivos por reponer	2
Total	552

Causas de la devolución de las quejas a personeros

Faltan datos del predio, fecha y hora aspersión	212
Inconsistencia en el diligenciamiento formato UMATA	42
No aporta título de propiedad (Res. 0017/01)	22
Total	276

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes. Subdirección de Prevención y Desarrollo

✦ Contratación de la Auditoria Ambiental

Con base en lo estipulado por el Consejo Nacional de Estupefacientes en las Resoluciones 0001/1994 y 0005/2000, se cuenta con una Auditoria Ambiental para realizar el seguimiento y control al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos. Sin embargo, ante la necesidad de ampliar las acciones no solo a los aspectos operativos del Programa sino a evaluar los posibles impactos ambientales, a la salud y a las actividades lícitas que se deriven de la aplicación del mismo, se adelantaron dos procesos licitatorios para contratar una Auditoria de carácter internacional, los cuales fueron declarados desiertos; el primero, por no haber oferentes y el segundo, por no cumplir las condiciones establecidas en los pliegos. Ante esta situación, el Consejo Nacional de Estupefacientes en sesión del 1 de noviembre de 2002, determinó que la Auditoria sería de carácter nacional y el nuevo proceso licitatorio se realizará en 2003.

✦ Estudios Técnicos Programados y Ejecutados

De acuerdo con lo establecido por la Autoridad Ambiental de evaluar las dosis de Glifosato mas eficaz en función de minimizar el riesgo para la salud humana, se llevó a cabo un estudio de toxicidad en animales de laboratorio para evaluar dos concentraciones de la mezcla Glifosato + cosmoflux + agua. La investigación fue realizada por el Laboratorio INMUNOPHARMOS Ltda. El diseño del estudio comprendió la aplicación y evaluación de seis pruebas de toxicidad en animales, de acuerdo con la metodología de investigación establecida por la EPA (Agencia Ambiental de los Estados Unidos). El análisis de resultados permitió establecer que ninguna de las mezclas evaluadas arroja evidencias de efectos perjudiciales graves o persistentes sobre la salud humana.

De otro lado, ante la solicitud de ampliar la dosis de glifosato para coca de 8 a 10,4 lts/ha, el Ministerio del Medio Ambiente consideró pertinente desarrollar pruebas piloto que soporten el incremento en la dosificación. En este sentido, se procedió a la formulación de un proyecto en forma conjunta con el IDEAM, ICA, SINCHI y CORPOICA para determinar la eficacia agronómica de la dosis de mezcla a aplicar y la residualidad de Glifosato y AMPA en suelos y aguas. El proyecto se realizará en 3 unidades de paisaje en el Departamento del Putumayo durante el primer semestre de 2003.

1.4 Impacto ambiental de los cultivos ilícitos y las actividades conexas

Es común el discurso que relaciona la erradicación de los cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida glifosato y la destrucción de ecosistemas altamente biodiversos, únicos en el planeta. Sin embargo, rara vez se evalúa con la rigurosidad necesaria que el verdadero efecto negativo sobre estas áreas es ocasionado por la implementación de los cultivos ilícitos y sus actividades conexas.

Es necesario partir de la base de que el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida glifosato se efectúa sobre áreas plantadas con cultivos ilícitos de coca o amapola, básicamente monocultivos superiores a tres hectáreas

Ahora bien, es evidente que la implementación de un monocultivo de coca o de amapola ha determinado un fuerte impacto ambiental. En este caso no se puede hablar de un ecosistema rico en biodiversidad, pues la biomasa original representada por gran cantidad de especies vegetales superiores y un número desconocido de microflora, sin contar especies zoológicas, ya ha sido intervenido desde el momento mismo de la migración humana para escoger e implantar los cultivos.

Partiendo de las premisas anteriores, se debe tener en cuenta que el proceso de erradicación se realiza sobre ecosistemas fuertemente intervenidos por los procesos de elección de áreas, implementación y mantenimiento de cultivos, además de la extracción y refinamiento de alcaloides.

Biodiversidad en Colombia

Colombia es considerado como uno de los países menos conocidos de América en lo florístico; se ha estimado que posee entre 45.000 y 55.000 especies de plantas¹⁴, que representan alrededor del 16% del total de las plantas que hay en el planeta. Esta riqueza se evidencia al compararla, por ejemplo, con las 55.000 especies que posee Brasil en un área 6,5 veces mayor. Solamente en la Reserva de la Planada (Nariño), se describieron 227 especies de orquídeas diferentes en un área de apenas cinco kilómetros cuadrados. Nuestro país posee alrededor de 3.500 especies de orquídeas que representan cerca del 15% del total mundial. Otros grupos que en Colombia son representativos por su gran diversidad son las palmas, los anturios, los helechos y las *bromeliáceas*. En el reino animal, la diversidad en nuestro país es mundialmente reconocida. Las 27 especies de primates descritas representan un tercio de los primates de América tropical. Otro grupo bien representado es el de las dantas pues solamente en Colombia y Ecuador están las tres especies de América. En aves se han reportado 1.721 especies que corresponden a cerca del 20% del total mundial. En reptiles se han reportado 205 especies de lagartos y se considera que todavía faltan especies por describir. En cuanto a los anfibios, el inventario está lejos de concluir; en 1985 se estimó que las ranas y sapos del país ascendían a 430 especies. La cifra total de reptiles, aves, anfibios y mamíferos arroja una diversidad total de 3.389 especies, de las cuales cerca de 1.570 son endémicas (42%)¹⁵. En cuanto a los peces, todavía es muy poco conocido el inventario nacional. Sería interminable la descripción de la riqueza biológica del país, en especial si se incluyen los

¹⁴ En Inventario florístico de los países tropicales. D.G. CAMPBELL y H. D. HAMMOND, 1985

¹⁵ Cortés, L.M., Biodiversidad en riesgo. El Tiempo - Lecturas Dominicales. 1 de octubre de 2000.

artrópodos y especies inferiores, que hoy cobran importancia desde el punto de vista biotecnológico.

De otro lado, en Colombia están dos de los más importantes *hotspots* del planeta (ecorregiones terrestres prioritarias), a saber: los Andes Tropicales y el Chocó Biogeográfico. Por lo anterior, no resulta exagerado afirmar que en promedio una de cada diez especies de plantas o animales existe en los límites de la República de Colombia, un territorio que no supera el 0,77% de las tierras emergidas del planeta (McNeely y Cols., 1990).

Impacto ambiental de la problemática de las drogas

Desde hace tres décadas se han desarrollado actividades relacionadas con cultivos ilícitos de marihuana, coca y amapola. Por ende, también se han establecido el procesamiento y tráfico de sustancias estupefacientes derivadas de estas plantas. Por tanto, para realizar una evaluación del impacto ambiental que la producción de drogas ilícitas ejerce sobre el ambiente, es necesario determinar las secuencias del proceso:

✍ Primero, los cultivadores escogen las áreas en las que pretenden implantar los cultivos. Estas áreas deben ser adecuadas para la siembra, la construcción de instalaciones para el procesamiento de la hoja y la extracción de la droga, la construcción de “bodegas” para almacenar las sustancias químicas y, en algunos casos, la construcción de pistas para el tráfico.

✍ Además de las etapas relacionadas con la producción, no se debe olvidar que el primer impacto sobre el ambiente es ocasionado por la fuerte migración a zonas que no satisfacen las necesidades básicas, en la medida en que se trata de regiones con vocación de reserva forestal. Así, inicialmente llegan los colonos primarios (itinerantes encargados de abrir monte); luego llegan los colonos secundarios, que compran las tierras a los primarios y comienzan a implementar los cultivos, ya sea con recursos propios o financiados por grandes inversionistas. En épocas de cosecha llegan ejércitos de raspachines (recogedores de hoja), con la consecuente aparición de comerciantes informales, prostitutas, procesadores y compradores de base de coca, vendedores de sustancias químicas, etc. Esta inmigración, en lugar de convertirse en un factor de desarrollo para las regiones, tiene efectos perniciosos para los ecosistemas.

✚ Elección de las áreas

Los cultivos ilícitos se localizan en áreas estratégicamente seleccionadas que cumplen ciertos requisitos, entre los cuales están:

?? Zonas geográficas aisladas de los centros urbanos -donde la presencia estatal se dificulta, por la inexistencia de vías de penetración- y con extensas áreas selváticas, en especial en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta, Vichada, Putumayo y Guainía.
?? Presencia de abundantes cuerpos de agua para utilizarlos en el procesamiento, eliminación de desechos y preparación de alimentos. Por otro lado, los ríos navegables facilitan la introducción de sustancias químicas, por contrabando abierto procedente de países vecinos y la salida de grandes volúmenes de producto terminado.
?? Ecosistemas con abundante biomasa vegetal para dificultar la ubicación de los cultivos, chagras, laboratorios y “bodegas” de sustancias químicas y que se adapten a las exigencias climáticas de las variedades de plantas que desean cultivar. En este sentido nuestro país

posee pisos térmicos que permiten un excelente desarrollo de las especies que se utilizan para la extracción de sustancias psicotrópicas.
?? Zonas con presencia de grupos alzados en armas que dificultan la acción de las autoridades y que al parecer prestan servicios de seguridad a los cultivos y complejos de procesamiento.

Al evaluar las áreas escogidas, los narcotraficantes seleccionan básicamente ecosistemas ambientales sensibles y de importancia ambiental, como los bosques andinos y altoandinos para la amapola, y las llanuras y selvas de la Orinoquía y Amazonía para los cultivos de coca. Según el IDEAM, los bosques andinos actualmente ocupan 9'134.270 hectáreas que corresponden al 8% del territorio nacional¹⁶. Este porcentaje tan bajo se explica por la fuerte presión antrópica a la que han sido sometidos.

Por otro lado, la Llanura Amazónica, escogida para implantar los cultivos de coca, es vital por su capacidad para regular el CO₂ y mantener el balance de las emisiones a la atmósfera. Además, la Amazonía-Orinoquía representa para la humanidad y, en especial para Colombia, un banco de oferta ambiental caracterizado por la gran biodiversidad¹⁷.

En general, los cultivos ilícitos de amapola y coca se localizan en ecosistemas de un valor ambiental incalculable, por ser los mayores bancos de germoplasma del planeta, esto es, albergan comunidades bióticas (fauna y flora) que en muchos casos son únicas y exclusivas de estas regiones¹⁸.

Las áreas de cultivo que no se encuentran en zonas críticas se ubican en biomas que se pueden clasificar como áreas de atención especial¹⁹, donde se debe promocionar una política que prevenga la destrucción de los ecosistemas y un control sobre explotación de especies en estado crítico o muy vulnerables. Además, los suelos de Amazonía son de vocación forestal, razón por la cual, normalmente las prácticas agrícolas tradicionales fracasan, contribuyendo de esta forma al deterioro de la dinámica de la región.

Por último, con la inmigración poblacional se verifica una segunda migración de fauna superior hacia zonas más profundas de los bosques con el consecuente desequilibrio en las cadenas tróficas y nichos ecológicos. En los bosques andinos, el efecto es más grave debido a la especificidad de ecosistemas y a la gran concentración de especies endémicas. Los Andes Tropicales contienen entre 30.000 y 40.000 especies de plantas. Esta cifra es mayor a la estimada para la Cuenca Amazónica, razón por la cual esta zona biogeográfica es considerada como la de mayor diversidad de especies en el neotrópico.

¹⁶ La principal característica de los bosques andinos y altoandinos es la "producción de agua": el aire ascendente y saturado de vapor de agua, que proviene de regiones bajas, húmedas y cálidas se condensa para producir regularmente nubosidad y niebla envolvente y un alto régimen de lluvias.

¹⁷ La diversidad biológica o biodiversidad se refiere a la variedad en el interior del mundo viviente. Como expresión multifacética de la vida, presenta diferentes niveles de complejidad, desde la variabilidad genética de poblaciones, la multiplicidad de especies, hasta la diversidad de ecosistemas y paisajes. Estos niveles están estrechamente relacionados, de tal manera que las interacciones existentes entre estos son dependientes tanto espacial como funcionalmente. (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt). Una definición más sencilla es abordada por Solbrig (1991): propiedad que presentan los seres vivos de ser variados, en cada uno de los niveles jerárquicos de organización de la naturaleza biológica, desde las moléculas hasta los ecosistemas. Las regiones tropicales tórridas y húmedas tienen los más altos índices de mutaciones y recombinaciones exitosas, con un proceso evolutivo mucho más dinámico dando como resultado un mayor índice de biodiversidad que otras regiones del mundo. (Urruelo, sin fecha). RAFI (ONG ambiental internacional) estima que las plantas medicinales y los microorganismos provenientes del Sur contribuyen con por lo menos US\$ 30.000 millones al año a la industria farmacéutica de los países industrializados.

¹⁸ Colombia tiene una extensión continental de 114'174.800 ha., que representan casi 0,7% de la superficie continental mundial. En esta área existe un 10% de la biodiversidad mundial, haciendo de Colombia un país "megadiverso".

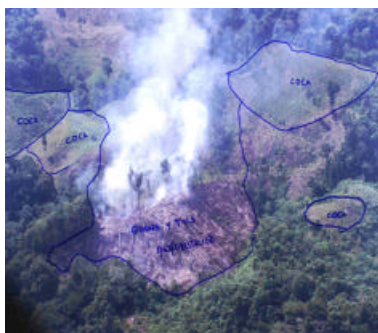
¹⁹ Zonas localizadas en el interior de la Amazonía colombiana entre los ríos Caquetá, Putumayo, Vaupés y en porciones de Guainía y Vichada y parte de las selvas andinas y subandinas de la Cordillera Occidental.

Preparación de los terrenos

La primera y más obvia acción para la implementación de un cultivo consiste en la deforestación de la flora nativa, que en la mayoría de los casos está formada por bosques primarios, en los que nunca había existido actividad humana. El método más utilizado para erradicar los bosques es la tala y/o quema de miles de hectáreas; acciones que ejercen drásticos efectos sobre los ecosistemas, entre los que se destacan los siguientes:

?? Destrucción de nichos ecológicos y cadenas tróficas.	?? Aumento considerable de emisiones de CO ₂ .
?? Destrucción de potencial genético desconocido.	?? Desaparición de bellezas escénicas y paisajísticas.
?? Erosión edáfica.	?? Extinción de especies endémicas.
?? Destrucción de cobertura vegetal nativa.	?? Deterioro de nacimientos de agua.
?? Alteraciones en los regímenes de lluvias y clima local.	

La destrucción de estos ecosistemas altera severamente la homeóstasis ecológica, que en el caso de la Amazonía está determinada por la gran diversidad florística única en el planeta -superior a 100 especies arbóreas por hectárea-, un número desconocido de especies menores, además de la microflora y microfauna con potencial genético incalculable (Parra, 1998).



La adecuación de los terrenos para los cultivos no solamente determina la pérdida irreversible de la flora nativa y de los recursos genéticos, sino que genera efectos secundarios como la fragmentación, el desplazamiento de la fauna y la severa alteración de las cadenas alimenticias.

La erosión es otro de los efectos graves producidos por la adecuación de los terrenos para siembra de coca y amapola, ya que en ambos casos los suelos de los ecosistemas seleccionados se caracterizan por factores inherentes, que los hacen frágiles²⁰. Debido a la deforestación, especialmente en las laderas de la cordillera andina, es común que se presenten grandes deslizamientos de tierra y escorrentía que ocasionan la sedimentación de los elementos del suelo en los lechos de las corrientes de agua (proceso conocido como colmatación), lo cual propicia inundaciones en épocas de lluvia y fuertes sequías en épocas de verano.

Teniendo en cuenta que Colombia ocupa el quinto lugar mundial en recursos hídricos, que en el caso de los bosques andinos están representados por cerca de 720.000 cuencas

²⁰ La comunidad en general tiene la idea de que los suelos de las selvas del sur del país son altamente productivos; sin embargo, se trata de suelos supremamente frágiles, con grandes concentraciones de aluminio y fácilmente lavables cuando se elimina su cobertura vegetal nativa.

hidrográficas, se puede deducir que la tala y la quema están ejerciendo una fuerte presión sobre este recurso.

Implementación de los cultivos

Luego de haber realizado la tala y quema de bosques se procede con la implementación del cultivo, es decir, con los procesos agrícolas inherentes a la siembra, cuidado y cosecha de los plántulos. En esta etapa ingresan productos químicos al ambiente, no solamente a los cultivos comerciales, sino también a las pequeñas parcelas²¹.

La amapola y la coca se caracterizan por la alta demanda de espacio y nutrientes, esto implica que no son fácilmente consorciables y, por tanto, es necesario eliminar la competencia.

Los cultivadores de coca, sean ellos campesinos o comerciales, buscan obtener la mayor producción posible de hoja (biomasa). Para esto y debido a la escasa vocación agrícola de los suelos, es común que introduzcan bioestimulantes, abonos y pesticidas para el control de plagas y malezas.

Es frecuente que las autoridades encuentren envases de herbicidas, plaguicidas, fungicidas y abonos en los cultivos. En muchos casos, los productores utilizan sustancias prohibidas, como el insecticida Parathion y sustancias organocloradas. Los envases y residuos de toda la gama de biocidas introducidos al medio y utilizados en las máximas concentraciones y cantidades posibles inexorablemente terminan en los cursos de agua, adsorbidos a las partículas del suelo y, en el peor de los casos, asimilados a las cadenas tróficas. En este punto la presión sobre el ambiente no solamente se circunscribe al área del cultivo, sino que es exportada a todo el ecosistema.

La introducción de agroquímicos en los cultivos, tanto de origen campesino como industrial, se realiza invariablemente en todas las parcelas cultivadas. En el informe preparado para la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Sección de Asuntos de Narcóticos de la Embajada de Estados Unidos²², se verificó que el 98,7% de los cultivadores utiliza insecticidas y fungicidas para controlar las plagas y enfermedades; el 92,5% utiliza fertilizantes químicos y el 95,5% controla la competencia de otras plantas con herbicidas. Por otro lado, la investigación del Instituto SINCHI²³ demuestra que los productores, al contrario de lo que acostumbran a hacer con su producción de pan coger, se esmeran por realizar labores culturales en sus cultivos ilícitos, al igual que acostumbran a desyerbar y a controlar químicamente los insectos y plagas.

²¹ De acuerdo con la Policía Antinarcóticos, en 2000, el 70% de los cultivos de coca se clasifica como campesino, con menos de tres hectáreas, y el 30% restante como comercial, con más de tres hectáreas.

²² URIBE, S., Proyecto sobre rendimientos de las plantaciones de coca en Colombia., Informe de progreso N°5. Octubre 25 de 1999.

²³ ARCILA, N. O.; RODRIGUEZ, S. A., Estudio de caso de la producción de coca en el departamento del Guaviare. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi. Área de Asentamientos Humanos, Bogotá, Septiembre de 1997.



Envases de agroquímicos depositados en los ecosistemas donde se ubican cultivos ilícitos.
Aspersión de agroquímicos

Normalmente se utilizan dos métodos para mantener limpios los cultivos de coca y así obtener una gran producción de biomasa. La primera utiliza el azadón, que demanda en promedio diez jornales y, la segunda, establece la aplicación de Paraquat (Bipiridilos) u otro herbicida fuerte, cada 2 ó 3 meses. Por ser la coca un cultivo intenso en tecnología química, la compra de estos productos participa en más de dos quintas partes de los costos totales de insumos.

No hay diferencias significativas entre los productores de las distintas regiones donde se cultiva la coca, en cuanto a intensidad en el uso de agroquímicos, independientemente de que sean pequeños cultivadores o cultivos industriales. En este sentido, URIBE (1999) establece la utilización de por lo menos 75 marcas diferentes de agroquímicos. La diferencia regional en cuanto al tipo de sustancia utilizada está determinada por su disponibilidad en el mercado, muchos de los cuales entran directamente a las zonas de cultivo por contrabando abierto.

Cuadro N° 10. Herbicidas usados en las plantaciones de coca			
Nombre comercial	Ingrediente activo	% de uso	Clasificación Toxicológica
Gramoxone ²⁴	Paraquat	61,3	II DL Oral: 150mg/kg
Faena	Glifosato	10,7	IV DL Oral: 4.300mg/kg
Anikilamina	2,4D	9,7	I DL Oral: 699 mg/kg
Round up	Glifosato	8,4	IV DL Oral: 4.300mg/kg
Atrazina	Atrazina	4,8	III DL Oral: 1.780mg/kg
Karmex	Diuron	2,6	III DL Oral: 5.000mg/kg
Otros	n. a.*	2,6	

*n.a.: No aplica

Fuente: URIBE, S., Proyecto sobre rendimientos de las plantaciones de coca en Colombia

El glifosato está entre las sustancias más utilizadas por los productores de cultivos ilícitos (alrededor del 20%), que aplican directamente sobre el suelo para evitar la aparición de

²⁴ Están entre los plaguicidas considerados mundialmente como los "Doce del Patíbulo" o los "Doce Sucios", prohibidos en los países industrializados, pero ampliamente utilizados en países agrícolas en vía de desarrollo. Además del Paraquat, es común el uso del Lindano para el control de la pediculosis y sarna; el Pentaclorofenol, empleado como fungicida y contra las termitas en la madera y el Parathion, potente biocida cuya acción abarca desde control de plagas en plantaciones alimenticias, hasta el exterminio de insectos

malezas que puedan generar competencia. Sin embargo, cuando esta sustancia es utilizada por las autoridades para la erradicación de esos cultivos, los mismos campesinos que normalmente la utilizan consideran que están siendo agredidos.

El número y variedad de plaguicidas (insecticidas y fungicidas) es mayor que el de herbicidas. También es notorio el uso de sustancias con un alto grado toxicológico, que se acrecienta pues muchos de los agricultores aún consideran que “entre más cantidad y concentración del agroquímico, mayor la efectividad”, por lo cual es común que las dosificaciones utilizadas no concuerden con las recomendadas por los fabricantes, por lo que es de esperar que el efecto que están ejerciendo sobre estos ecosistemas y sobre las comunidades sea bastante negativo.

Por otro lado, los suelos de los bosques andinos, que tienen una alta capacidad supresiva de patógenos, están perdiendo esta característica, en la medida en que muchos de los agroquímicos que se utilizan son de amplio espectro.

Cuadro N° 11. Insecticidas y fungicidas utilizados en cultivos ilícitos					
Producto	# de productores que lo usan/244	Ingrediente activo	Concentración	Categoría toxicológica	Acción
Manzate	87	Mancozeb	80%	III	Fungicida
Tamaron	73	Metamedofos	600/lit	I	Insecticida
Kevin	59	Carbaryl	80%	II	Insecticida
Metavin	29	Metomil	90%	I	Insecticida
Furadan Líquido Granulado	28	Carbofuran Carbofuran	330g/lit	I	Insecticida
Curacron	20	Profenofos	500g/lit	II	Insecticida
Thionil	20	Endosulfan	350g/lit	I	Insecticida
Oxicloruro de cobre	19	Oxicloruro de cobre	35%	III	Fungicida
Parathion	19	Metil Patathion	48%	I	Insecticida
Matador	10	Lambda Cyhalothrina	50g/lit	III	Insecticida
Thiodan	10	Endosulfan	350 g/lit	I	Insecticida
Bavistin	7	Carbendazin	50%	III	Fungicida
Malathion	6	Malation	604g/lit	III	Insecticida
Nuvacron	6	Monocrotofos	600g/lit	I	Insecticida
Lorsband Líquido Granulado	5	Clorpirifos y Cipermerina Clorpirifos	500g/lit 50g/lit 50/Kg.	II	Insecticida
Comboy	5	Cipermetrina y Diacinon	25g/lit 200g/lit	III	Insecticida
Politrin	5	Cipermetrina	200 g/lit	II	Insecticida
Otros	61				

Fuente: URIBE, S., Proyecto sobre rendimientos de las plantaciones de coca en Colombia

Las sustancias agroquímicas que los cultivadores de ilícitos introducen a diario a los ecosistemas ocasionan, entre otros, los siguientes efectos:

- ✚ Contaminación de recursos. Los plaguicidas son capaces de contaminar las fuentes de agua potable humana y animal, las nacientes de agua, ríos y mares. Los agroquímicos pueden alcanzar las fuentes hídricas siguiendo algunas de las siguientes vías:
 - ① Percolación o lixiviación de plaguicidas aplicados en la superficie del suelo.
 - ✚ Descarga de líquidos remanentes de la aplicación; desecho de envases vacíos.
 - ✚ Inundación o desborde de ríos que alcanzan los lugares de almacenamiento. Esta contaminación produce la pérdida de flora y fauna acuática; pérdida del recurso como fuente de agua y alimento e intoxicación humana y animal²⁵.
 - ✚ Contaminación del suelo. Algunos plaguicidas son aplicados directamente en el suelo (herbicidas, como el 2,4,D, e insecticidas, como el Metomil). Otros lo alcanzan de manera indirecta a través de goteo desde el vegetal, caída desde el equipo aplicador, arrastre por las gotas de lluvia (como Clordano y Parathion), lavado de los equipos aplicadores, desecho de los envases, etc. Según la composición química, una vez en el suelo pueden ser absorbidos por las partículas de arcilla o materia orgánica (Metomil). Otros, en cambio, son fácilmente arrastrados por el flujo de agua. Mientras que los primeros afectan gravemente al suelo, su fauna y flora; los segundos contaminan las fuentes de agua.

La microflora y la microfauna del suelo, responsable del reciclaje de la materia orgánica, se ven seriamente afectadas por los plaguicidas, pues al disminuir su concentración en consecuencia disminuye la provisión de nutrientes del suelo y por tanto, se vuelven dependientes de nutrientes en el vegetal, con lo cual éste se torna aún más vulnerable ante los insectos y agentes patógenos²⁶. Colombia posee suelos altamente supresivos de fitopatógenos, sin embargo, como los plaguicidas que se están utilizando son de amplio espectro es de esperarse que los supresores resulten más afectados que los patógenos.

- ✚ Persistencia en las cadenas tróficas. Los insecticidas con la estructura química de los clorados (DDT, Clordano, Heptocloro), prohibidos en nuestro país, poseen la capacidad de fijarse en el tejido adiposo animal. Esta particularidad es muy peligrosa, por la acumulación en las cadenas tróficas desde los herbívoros hasta los carnívoros de segundo y tercer orden hasta llegar a concentraciones que producen daño fisiológico. Cuando las personas que viven en las regiones donde estas sustancias se utilizan en grandes cantidades, se alimentan de la fauna de la región, acrecientan la concentración de las moléculas de plaguicidas dentro de su organismo. Y dado que no son metabolizables, alcanzan niveles de intoxicación (fenómeno denominado magnificación biológica).
- ✚ Acción de insecticidas y demás plaguicidas sobre insectos y flora benéfica. En los ecosistemas hay una gran cantidad de insectos, ácaros y vegetales que cumplen un papel fundamental en el equilibrio de los biomas y en las cadenas tróficas. Entre otras, sus funciones son las siguientes:

²⁵ Muchas de las quejas que los cultivadores achacan a la aspersión aérea que ejecuta la DIRAN con glifosato obedecen en realidad a la utilización de agroquímicos, como el Paraquat y el Parathion, que los campesinos aplican en los cultivos sin ninguna norma técnica y sin protección. Mucha de estas sustancias son liposolubles, lo que permite que se absorban a través de los tejidos y se acumulen en el organismo, con la consecuente intoxicación, que en muchos casos y dependiendo de la clasificación toxicológica del producto, puede ser fatal.

²⁶ CASADINHO, J.S., Plaguicidas y Salud: una relación poco conocida. CETAAR – Facultad de Agronomía – UBA.

<p>?? Son predadores de parásitos de insectos-plaga: muchos ácaros e insectos actúan como microparásitos de otros insectos que podrían constituirse en plagas de cultivos establecidos o aun de bosques primarios.</p> <p>?? Incorporan nitrógeno.</p> <p>?? Fijan el suelo y reducen las posibilidades de erosión.</p>	<p>?? Cubren el suelo (vegetales de hoja ancha).</p> <p>?? Descomponen la materia orgánica: los bosques selváticos se caracterizan por la dinámica en la descomposición de la materia orgánica, en la medida en que los suelos son agronómicamente pobres.</p> <p>Vegetales que actúan como trampa de insectos.</p>
---	---

Es muy posible que en las regiones de Colombia donde se están implementando cultivos ilícitos, se detecte el efecto benéfico de estos organismos cuando ya hayan desaparecido y sus enemigos naturales queden libres para actuar, por lo cual su reproducción será mayor (ocasionando efecto plaga), con la consecuente necesidad de introducir plaguicidas más fuertes²⁷.

- ✚ Desechos de envases y productos remanentes. En las zonas donde se cultivan los ilícitos, los campesinos normalmente desechan en el medio (suelos y fuentes de agua, incineración, enterramiento, etc.) los envases de plaguicidas, el producto que sobra de los procesos de fumigación y los remanentes que quedan en los equipos de aspersión, luego de lavados.

Cada uno de estos casos representa una problemática específica, pero en general se potencian para contaminar directa o indirectamente el ambiente, incluidas en él las comunidades que lo habitan:

<p>?? Desecho de los envases. Muchos envases son reciclados como utensilios para las labores cotidianas y la preparación de alimentos²⁸.</p>
<p>?? Acumulación en pozos. En las zonas rurales de nuestro país se acostumbra a abrir pozos cerca de las viviendas, donde se depositan las basuras que se producen. Infortunadamente, las basuras no son clasificadas y en los pozos se depositan toda clase de materiales, independientemente de si son o no biodegradables o tóxicos.</p>
<p>?? Incineración a cielo abierto. Puede provocar inconvenientes mayores que la sola acumulación. Cuando son expuestos al calor, algunos productos desprenden dioxina y furanos, cuyo poder tóxico es mayor que el del producto inicial.</p>

En la implementación de un cultivo de coca, por lo general, los productores utilizan 6 galones de Paraquat (Gramoxone) para la primera cosecha y un galón en las siguientes; 2 litros de Dinitroanilinas (Waxal) en cada cosecha; 240 cm³ de Carbamatos (Furadan) en cada una de las tres cosecha del primer año; 12 kilos de urea y 12 kilos de Triple 15 (abono químico).

Como no se tiene en cuenta el área establecida para 1998, por la diferencia de metodología para la determinación de las áreas, la cantidad de sustancias calculada para ambos años y en especial para 1999 es inferior a la realmente utilizada.

²⁷ Al romper el equilibrio natural de los ecosistemas con la introducción de plaguicidas se generan efectos de tolerancia y resistencia que determinen, por tanto, la introducción de sustancias más fuertes y dañinas para los ecosistemas. Efecto de círculo vicioso.

²⁸ Si los envases son de vidrio, generalmente se usan para el acopio de líquidos (en algunas regiones, los campesinos usan los recipientes de Gramoxone para llevar el guarapo), keroseno o agua; si son de metal, para calentar o guardar agua y si son de aluminio se utilizan como vasijas en los laboratorios de base y refinación.

Cuadro N° 12. Estimativo de utilización de sustancias agroquímicas entre 1999 y 2002					
Agroquímico	1999	2000	2001	2002	Total
Paraquat* (galones)	640.470	653.156	579.228	408.280	2.281.140
Dinitroanilinas* lt	320.238	326.578	289.614	204.140	1.140.570
Carbamatos*lt	38.428,5	39.189,4	34.753,7	24.496,8	136.868,4
Urea kg	1.921.428	1.959.468	1.737.684	1.224.840	6.843.420
Triple 15 kg	1.921.428	1.959.468	1.737.684	1.224.840	6.843.420

* De acuerdo con URIBE, 1999, SINCHI 1997 y los organismos de seguridad del Estado los más utilizados son Paraquat, Wax Up y Furadan, en su orden.

Cálculos Hernando Bernal C. Subdirección Estratégica y de Investigaciones, Dirección Nacional de Estupefacientes. III 2000

Estos cálculos fueron estimados con base en los estudios puntuales que se han realizado en las zonas de cultivo (SINCHI). Sin embargo, se debe tener en cuenta que no están desarrollados a través de modelos estadísticos previamente establecidos. En el mismo sentido, es importante anotar que las cifras se obtuvieron con base en cultivos ya establecidos y produciendo, esto implica que se encuentran infravaloradas, pues la implementación de los cultivos nuevos requiere mayor cantidad de agroquímicos.

De cualquier forma, es importante resaltar la dificultad para obtener indicadores altamente confiables. Desafortunadamente, si existe gran dificultad para elaborar estudios válidos de la industria lícita, es más complicado tener los de la industria ilícita.

Introducción de sustancias químicas

Para la extracción de los alcaloides es necesario contar con una infraestructura que permita la adecuación de laboratorios y el manejo de grandes cantidades de sustancias químicas²⁹. El procesamiento de la coca, específicamente la extracción de base de coca, generalmente se realiza *in situ*; los laboratorios son construidos en zonas de bosque aledaño a los cultivos, en donde las corrientes de agua son indispensables para la extracción del alcaloide y la disposición de los desechos³⁰.

Los laboratorios de refinamiento de coca se caracterizan por elaborar un producto de primera calidad; esto quiere decir, que la concentración de la cocaína se encuentra entre el 70 y 95%. Entonces, ¿qué pasa con las sustancias empleadas para la extracción y elaboración del clorhidrato?³¹

²⁹ La situación se hace más compleja en la medida en que se utilizan sustancias sustitutas a las controladas por el Consejo Nacional de Estupefacientes y, peor aún, cuando se introducen productos industriales terminados sobre los que no hay ningún control.

³⁰ En algunos casos, los encargados de la producción de drogas esconden las canecas de sustancias químicas dentro de las quebradas o lagunas aledañas a los cultivos. Esta modalidad cumple dos propósitos específicos: dificultar a las autoridades la ubicación de las sustancias químicas y mantener refrigerados los envases. Los derrames de sustancias dentro de las fuentes de agua no son raros.

³¹ Es normal que durante las diferentes etapas, desde la extracción a la refinación del alcaloide, las sustancias químicas y los desechos generados sean dispuestos en las corrientes de agua o vertidos directamente sobre los suelos.



Los insumos y sustancias químicas más frecuentemente utilizadas son cemento, permanganato de potasio, hidróxido de amonio, gasolina o petróleo, ácidos sulfúrico y clorhídrico, acetona, metiletilcetona y acetato de etilo. Estas sustancias pueden ser remplazadas por otras que tienen similares propiedades químicas³².

Por el control ejercido de manera permanente, nuestro país es considerado por la Comunidad Internacional³³ como una nación vanguardista en la fiscalización de sustancias químicas, labor ejecutada de manera coordinada por las entidades judiciales, policiales, administrativas, portuarias, aduaneras, de comercio exterior y de transporte.

✦ Procesamiento de la droga

Para fabricar el clorhidrato de cocaína de una hectárea de cultivo son necesarios unos 50 kilos de insumos sólidos y 57 galones de líquidos³⁴.

Para oxidar la base de cocaína, en la mayoría de los casos se utiliza permanganato de potasio, aunque también se ha comprobado la utilización de otros oxidantes, en menor cantidad debido a que no presentan las características indicadoras del permanganato de potasio. Sin embargo, el uso del oxidante depende de su disponibilidad en el mercado. De acuerdo con la DEA, el porcentaje de muestras poco oxidadas ha aumentado en los últimos años.

³² La calidad, cantidad y clases de sustancias químicas que se utilizan en los procesos de extracción y refinación depende, entre otros factores, de la facilidad que tienen los traficantes para acceder a las mismas (ácidos sulfúrico y clorhídrico), a la eficiencia y/o mecanismos indicadores de las reacción (permanganato de potasio y anhídrido acético).

³³ Entre 1998 y 2002, en sus informes anuales, la JIFE ha resaltado los resultados obtenidos por Colombia en el control de sustancias químicas. En el informe de 1998 establece que: "Algunos países de la región, en particular Colombia, han incautado grandes cantidades de esas sustancias. Por ejemplo, las cantidades notificadas de ácidos y disolventes incautados han sido las mayores de los últimos cinco años; la cantidad de permanganato potásico incautado en 1997 (112 toneladas) es la mayor registrada desde 1989 y supera la suma total de las cantidades notificadas en los cuatro años anteriores".

³⁴ La cantidad de insumos necesarios para la extracción y refinación de alcaloides varía de acuerdo con la concentración de alcaloide en las hojas, la clase de sustancia química usada, el proceso de extracción (ácido, básico o alcohólico), las condiciones ambientales, etc. Por esta razón es frecuente que en la bibliografía las cantidades reportadas sean diferentes.



En cuanto a los solventes, los más utilizados son el acetato de etilo y acetato de propilo (solvente A) y también los destilados de petróleo. La DEA informa que en Colombia ha disminuido la utilización de disolvente 1020 con acetato de etilo o con acetato de n-propil.

Para la formación del clorhidrato se continúa utilizando de preferencia la solución de ácido clorhídrico o una solución clorhídrica alcohólica de uso reciente, la cual contiene generalmente etanol, 1-propanol y 2-propanol.

Las combinaciones más frecuentes de solvente A y solvente B son acetato de propilo/MEC (24%), acetato de etilo/MEC (17%) y acetato de etilo sin solvente B (15%). También es común en Colombia la utilización de disolvente alifático 1020 y acetato de etilo o acetato de propilo para el disolvente A y MEK y metilisobutilcetona para el solvente B.

El Laboratorio de Investigación y Ensayos Especiales de la DEA indica que para la década del 90 aumentó la producción de cocaína con solventes reciclados; información que sugiere que el reciclaje de solventes es importante para la producción de cocaína.

1.5 Acciones de prevención y mitigación del impacto ambiental en ecosistemas estratégicos³⁵

La expansión de siembra de cultivos de coca y amapola, tanto en las zonas amortiguadoras como en las áreas protegidas de los parques, presiona negativamente los recursos ambientales. Por ello, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, del Ministerio del Medio Ambiente y el Programa Mundial de Alimentos, PMA, de las Naciones Unidas formularon el Proyecto “*Desarrollo Sostenible Ecoandino*”.

Si bien la estrategia de intervención del proyecto no plantea directamente la sustitución de cultivos de uso ilícito, los resultados del proceso alrededor de la generación de valores ambientales y del ejercicio de planificación predial han propiciado en la población reflexiones frente a la siembra de dichos cultivos. A manera de ejemplo, en la vereda Zaragoza (jurisdicción del municipio de Iquira, Huila), de 80 familias, 56 han planteado que la planeación predial, bajo una intervención integral de los sistemas de producción

³⁵ Informe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, del Ministerio del Medio Ambiente

que mejore la seguridad alimentaria, el flujo de ingresos de la unidad familiar, el saneamiento básico y la recuperación ecosistémica del territorio, se torna en una alternativa viable para lograr acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito.

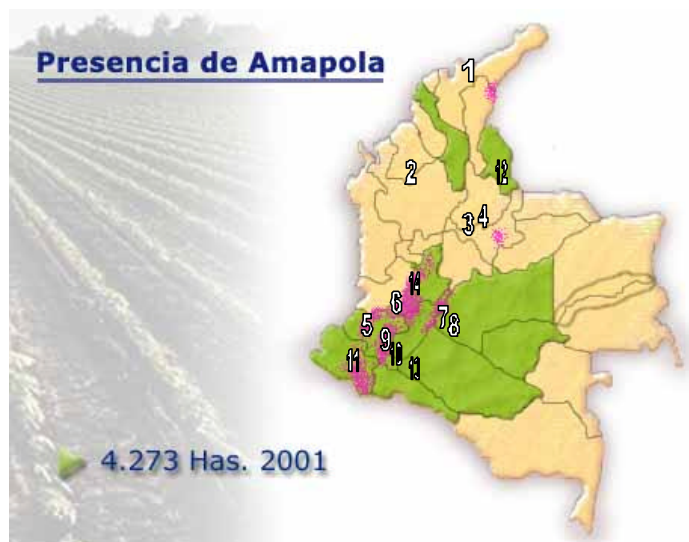
La estrategia de ejecución del proyecto se fundamenta en dos aspectos de política: la ayuda alimentaria en el marco de la misión del PMA y la implementación de la estrategia de Sistemas Agrarios Sostenibles para la Conservación, enmarcada dentro de la Política de Parques con la Gente de la UAESPNN, a partir de lo cual se generan compromisos con las comunidades mediante Pactos socioambientales con perspectiva de género. Su ejecución se inicia en forma simultánea con el avance en la definición de modelos de articulación con las áreas de amortiguación y de la Estructura del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP.

Teniendo en cuenta las áreas productoras de coca y amapola, expuestas por el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, el contexto del trabajo presenta la siguiente relación de esas áreas.

Gráfica N° 13. Áreas de intervención del proyecto *Desarrollo Sostenible Ecoandino* e incidencia en zonas productoras de coca



Gráfica N° 14. Áreas de intervención del proyecto *Desarrollo Sostenible Ecoandino* e incidencia en zonas productoras de amapola



1. PNN Sierra Nevada de Santa Marta	2. PNN Paramillo	3. SFF Iguaque
4. PNN Pisba	5. PNN Munchique	6. PNN Nevado del Huila
7. PNN Cordillera los Picachos	8. PNN Tinigua	9. PNN Puracé
10. PNN Cueva de los Guácharos	11. SFF Galeras	12. PNN Tamá
13. PNN Alto Fagua – Indi Wasi	14. PNN Las Hermosas	

PNN. Parque nacional natural
SFF. Santuario de flora y fauna

El proyecto tiene un costo total de US\$13,2 millones. El PMA aporta US\$6 millones, representados en trigo (17.500 Ton), en insumos no alimentarios y en la financiación de un sistema de seguimiento y evaluación del proyecto. Durante los tres (3) años de ejecución del proyecto, la UAESPNN aportará directamente US\$1,8 millones y US\$4,2 millones serán gestionados ante organismos gubernamentales y no gubernamentales. Por su parte, las comunidades beneficiarias aportarán US\$1,2 millones, representados en mano de obra, terrenos, herramientas manuales y otros insumos disponibles, necesarios para la ejecución de las actividades del proyecto.

El objetivo del proyecto es contribuir a la política nacional de apoyo al desarrollo humano sostenible de las familias ubicadas en las zonas de amortiguación de los Parques Nacionales Naturales, mediante la capacitación en el uso y manejo sostenible de los recursos naturales, seguridad alimentaria, construcción de infraestructura social básica y participación comunitaria con perspectiva de género.

Inicialmente, el proyecto fue planteado para ser ejecutado en las zonas amortiguadoras de cuatro parques nacionales naturales de Colombia: Sierra Nevada de Santa Marta, Nevado del Huila, Cordillera Los Picachos y Galeras. Sin embargo, el impacto de las actividades adelantadas en el marco de la estrategia de Sistemas Agrarios Sostenibles para la Conservación, SASC, ha dinamizado su ampliación a otras diez (10) áreas, para un total de catorce (14) parques. Los nuevos parques donde se adelanta el proyecto son:

Iguaque, Pisba, Puracé, Munchique, Alto Fragua - Indi Wasi, Cueva de los Guácharos, Tinigua, Las Hermosas, Tamá y Paramillo.

Actualmente, se viene adelantando el trabajo en 12 departamentos (Huila, Cauca, Magdalena, Guajira, Cesar, Nariño, Caquetá, Córdoba, Tolima, Meta, Boyacá y Norte de Santander), 25 municipios y 109 veredas.

En cuanto a la cobertura de población, el proyecto planea beneficiar a cerca de 5.250 familias bajo condiciones de pobreza, que viven en sectores de las zonas de amortiguación. Actualmente atiende 2.236 familias (alrededor de 11.180 personas) distribuidas en los catorce parques nacionales naturales.

En términos metodológicos, el proyecto Desarrollo Sostenible Ecoandino se basa en la construcción de procesos sociales orientados hacia la generación de complementariedades entre aspectos de producción y conservación, que parten de una lectura integral y sistémica del territorio, a partir de una visión local y particular (visión micro – finca), junto con una visión general (cuenca, vereda, región – visión macro) para concretar acciones en el predio, la vereda y la subcuenca como resultado del ejercicio de participación social, pues la concertación permite llegar a consensos sobre el manejo y uso del territorio.

De este modo, el trabajo se adelanta mediante la conformación de grupos de familias (denominados Grupos Ecoandino), como andamiaje social para el fortalecimiento de la identidad colectiva de la población y, desde luego, de sus formas organizativas. Se han conformado 120 grupos con estructuras organizativas definidas que incluyen coordinadores de grupo, representantes por proyecto, dinamizadores y comités de veeduría. Estos grupos cuentan con reglamentos, elaborados en el seno de las comunidades, que determinan las reglas de convivencia y la resolución de conflictos internos para el adecuado desarrollo de las actividades propias del proyecto.

La estrategia de ejecución del proyecto se fundamenta en la participación con equidad por parte de todos los miembros de la comunidad, partiendo del reconocimiento de que hombres, mujeres, jóvenes, adultos y ancianos son sujetos del desarrollo y, en consecuencia, deben tener acceso a las decisiones, recursos y beneficios.

El trabajo organizativo muestra que en el total de grupos ecoandino la participación de mujeres representantes de las familias asciende a 46,7%, mientras que el 53,3% corresponde a hombres, lo cual evidencia una participación activa de las mujeres en el proyecto. En este sentido, en el SFF Galeras, hay una mayor representatividad de las mujeres, sobre todo en los proyectos de recuperación ecosistémica, manejo y conservación de suelos, y saneamiento básico.

El proyecto ha implementado una estrategia que articula lo organizativo, en la cual se plasman acciones que proporcionan beneficios individuales, a partir de las actividades relacionadas con el ordenamiento predial, y beneficios colectivos, mediante acciones ligadas a obras de infraestructura y conservación de ecosistemas estratégicos, que garantizan la posibilidad de demandar recursos ambientales (agua, suelo, vegetación, entre otros) para la producción sostenible orientada al ordenamiento ambiental del territorio.

Esta propuesta ha ido propiciando dentro de los grupos la interiorización solidaria hacia el trabajo colectivo y la generación de valores, materializados en actividades concretas, como identificación de soluciones conjuntas a los aspectos negativos detectados, toma de decisiones colectivas, rescate de semillas tradicionales, recuperación de plantas medicinales y prácticas de medicina tradicional, construcción de viveros comunitarios, rehabilitación de senderos, siembra de especies nativas en los predios, entre otros.

Los pactos socioambientales son el resultado del trabajo que se realiza con la comunidad y en ellos se plasman los procesos de sensibilización y toma de conciencia ambiental. Estos pactos se cristalizan en dos aspectos: por una parte, el ordenamiento predial concertado, dirigido a disminuir los conflictos en el uso de los recursos de la finca y al aprovechamiento eficiente de los mismos, y, por otra, la disminución de prácticas nocivas como la tala indiscriminada, la quema y la caza. Un ejemplo claro se observa en el SFF Galeras, en donde se han formalizado 24 pactos socioambientales principalmente en las veredas San Felipe, Mohechiza y Josepe, surgidos de compromisos iniciales de la comunidad con el proyecto Ecoandino para la recuperación de áreas degradadas, disminución de quema y control de cacería de animales silvestres. Igualmente, en dos áreas de trabajo de Sierra Nevada de Santa Marta (Orinoco y Bellavista) se han concretado dos pactos socioambientales alrededor de las inadecuadas prácticas de manejo.

Como respuesta futura de los pactos socioambientales, se espera que las comunidades adquieran conciencia sobre la responsabilidad social que conllevan las acciones individuales, ejecutadas en las fincas, y sobre su papel protagónico como colectividad en la conservación y preservación de los bienes y servicios ambientales de su territorio.

El proyecto está orientado a contribuir con el ordenamiento ambiental del territorio, a partir de la formulación y ejecución de Proyectos Temáticos Integrales, PTI, con participación directa de las comunidades, alrededor de ocho aspectos:

- ✦ **Recuperación de ecosistemas.** Comprende actividades dirigidas a recuperar o mantener áreas naturales (protección de nacientes, reforestación de bordes de quebradas ríos, bosques para leña –dendroenergéticos- plantaciones forestales, revegetación o reforestación de áreas degradadas, construcción de estufas eficientes).
- ✦ **Manejo y conservación de suelos.** Comprende actividades orientadas a la recuperación de la estructura y fertilidad del suelo (terrazas, banquetas, trinchos, abonos verdes, labranza mínima, implementación de maquinaria y herramientas apropiadas, zanjas de infiltración, etc.).
- ✦ **Productos para la generación de excedentes económicos.** Actividades ligadas a la producción agrícola, pecuaria, forestal y artesanal, que generen ingresos económicos para la familia campesina, mediante la implementación de propuestas productivas, de comercialización y agroindustria, con un fuerte componente de organización comunitaria, a partir de tecnologías apropiadas y sanas ambientalmente (diseño de arreglos productivos agrícolas y pecuarios -sistemas agroforestales y silvopastoriles-, infraestructura productiva -galpones, porquerizas, establos, etc.-, manejo de suelos -abonos orgánicos, terrazas-, construcción de reservorios para agua, diseño de pequeños sistemas de riego).

- ✦ **Seguridad alimentaria.** Propuestas dirigidas a garantizar la producción de alimentos de manera permanente, que cumplan las condiciones de cantidad y calidad adecuada para la finca campesina y provean bienestar nutricional a la familia (huertas familiares, huertas escolares, huertas comunitarias, huertos frutícolas, diseño e implementación de arreglos productivos, manejo de especies menores).
- ✦ **Saneamiento básico.** Son todas las actividades preventivas o correctivas desarrollan para garantizar la salud e higiene familiar, la descontaminación y la protección del ambiente. Estas actividades implican la construcción de infraestructura básica para mejorar las condiciones higiénicas del hábitat de los asentamientos campesinos (construcción de acueductos y abastos de agua, letrinas, manejo y descontaminación de aguas residuales).
- ✦ **Ecoturismo.** Actividades ligadas al desarrollo comunitario y diseñadas para que la recreación, esparcimiento y educación de visitantes de los Parques Nacionales Naturales y sus zonas de amortiguación produzcan un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, al educar a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza. La actividad ecoturística se concibe como una forma de involucrar a las comunidades campesinas de manera que permita generar un ingreso económico familiar (mantenimiento y adecuación de senderos, formación de ecoguías comunitarios, adecuación de infraestructura para hospedaje y restaurante).
- ✦ **Mejoramiento de vivienda campesina.** El proyecto atenderá requerimientos estructurales de las viviendas para que su ampliación y adecuación garanticen un espacio adecuado y saludable. El Ecoandino apoyará estas actividades con dirección técnica y alimentos por trabajo para las obras de construcción.
- ✦ **Rehabilitación de vías. Actividades ligadas al mejoramiento, rehabilitación y adecuación de vías.** Se espera que sean obras duraderas. Al igual que en el mejoramiento de viviendas, el Ecoandino apoyará con alimentos por trabajo y dirección técnica.

Se vienen ejecutando diversas actividades definidas con las comunidades y acompañadas de una formación permanente alrededor de tres ejes: a) fortalecimiento organizacional, b) formación tecnológica con enfoque sostenible y c) generación de valores ambientales. En esta primera fase, el 27,0% corresponde a proyectos de seguridad alimentaria, el 14,5% a proyectos de saneamiento básico, el 14,5% a propuestas de rehabilitación de vías, el 12,5% a recuperación de ecosistemas, el 10,5% se orienta a prácticas de manejo y conservación de suelo y agua, otro 10,5% a proyectos productivos para la generación de excedentes, el 6,0% a propuestas de ecoturismo y el 4,5% a mejoramiento de vivienda.

En 2002, en el PNN Sierra Nevada de Santa Marta, se desarrollaron seis proyectos en el sector de la Guajira (cuatro de seguridad alimentaria, dos de recuperación ecosistémica y un proyecto productivo para la generación de excedentes), seis proyectos en el sector Valledupar y un proyecto en Aracataca; en el PNN Paramillo, se adelantan seis proyectos de seguridad alimentaria y de recuperación ambiental; y en el PNN Nevado del Huila en 12 veredas se vienen adelantando proyectos de seguridad alimentaria, rehabilitación de vías y recuperación ecosistémica, con 381 familias beneficiarias. Los demás parques están formulando los PTI con la comunidad.

En general, se puede decir que las acciones que se han implementado en las fincas de los agricultores beneficiarios del Ecoandino, están encaminadas a potenciar los sistemas productivos, a partir de la identificación de los recursos disponibles para su mayor aprovechamiento. El proyecto Ecoandino ha creado una dinámica de articulación y

compromisos institucionales, con el objetivo de adelantar acciones que, de manera concertada, contribuyan al ordenamiento ambiental del territorio y simultáneamente contribuyan a los Planes de Manejo de los Parques, a los Planes de Desarrollo Municipal y en general a las acciones que en materia ambiental, se proponen las diferentes instituciones dentro de su misión.

En este sentido, en el PNN Sierra Nevada de Santa Marta se viene trabajando bajo tres estrategias. Una a corto plazo, en el marco del convenio interinstitucional con el Comité de Cafeteros del Magdalena; en el mediano plazo mediante la integración y complementariedad con el proyecto Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta Colombia - Unión Europea y el Proyecto Aprendizaje e Innovación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada, PAIDS. Así mismo, hay una articulación entre la Fundación Prosierra, Proyecto COL-UE, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, CORPOMAG, la Corporación Autónoma Regional del Cesar, el Comité de Cafeteros del Cesar y la Guajira, para adelantar acciones en el sector de la Guajira, Magdalena y Valledupar.

En el PNN Nevado del Huila, la interinstitucionalidad se está dando con el SENA, los municipios de Toribío, Santa María, Iquira y Teruel, la Gobernación del Tolima, el Resguardo Indígena Río Negro, y más recientemente con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, CAM, alrededor del proyecto Corredor Biológico Cueva de los Guácharos – Puracé, mediante complementariedades de estrategias metodológicas y de apoyo técnico, fortaleciendo simultáneamente el trabajo adelantado en el PNN Puracé.

En el SFF Galeras se han establecido convenios con la Corporación Autónoma Regional de Nariño, CORPONARIÑO, el Ministerio de Agricultura - PADEMER, los municipios de Yacuanquer, Cosaca, Nariño y Sandoná, el proyecto PROCAS-GTZ y la Asociación para el Desarrollo Campesino, ADC. Específicamente, los convenios suscritos aportan al proyecto mediante contrapartidas, apoyo técnico y apoyo logístico.

En el PNN Munchique, hay acuerdos con los municipios de Morales y El Tambo, y con el Proyecto Pacífico – Holanda; en el PNN Puracé, con el proyecto GEF – Macizo, la Fundación Río Piedras, los municipios de San Agustín, Pitalito y La Argentina, y con la CAM; en el PNN Paramillo, con el proyecto Urrá – Alto Sinú; en el PNN Tinigua, con la Embajada Suiza; en el PNN Alto Fragua, con GEF – Macizo, la Fundación Etnolingüística, y los municipios de San José del Fragua y Belén de los Andaquíes; y en el SFF Iguaque, con GEF – Andes y los municipios de Iguaque y Villa de Leyva.

En la ecorregión estratégica del Macizo Colombiano, hay una instancia de articulación y apoyo de contrapartidas para personal técnico y logística, con los proyectos Biomacizo y Promacizo, en los siguientes parques: PNN Nevado del Huila, PNN Las Hermosas, PNN Puracé, PNN Cueva de los Guácharos, PNN Alto Fragua - Indi Wasi, PNN Munchique y PNN Tinigua.

Como resultado de la gestión de la Dirección y Coordinación Nacional del proyecto, la asistencia del PMA y los jefes de programa de los Parques, actualmente se han comprometido contrapartidas del orden de \$5.576.929.964.

Cuadro N° 13. “Desarrollo sostenible ecoandino” Proyecto UAESPNN – PMA – Col 5738 CONSOLIDADO 1: INDICADORES DE COBERTURA Período: 2000 – junio 2002							
Parque	No. Familias	Dpto.	No de municipios	No de veredas	No de grupos	No. Proyectos	Tipo de Proyectos
PNN Nevado del Huila	388	Huila – Cauca	3	13	30	23	Seguridad alimentaria Recuperación de ecosistemas Rehabilitación de vías Saneamiento básico Mejoramiento de vivienda
PNN Sierra Nevada de Santa Marta	240	Magdalena Guajira Cesar	6	25	22	14	Seguridad alimentaria Recuperación de ecosistemas Mejoramiento de vivienda Saneamiento básico Manejo y conservación de agua y suelo
SFF Galeras	673	Nariño	2	10	30	24	Seguridad alimentaria Recuperación de ecosistemas Saneamiento básico Manejo y conservación de agua y suelo Rehabilitación de vías Ecoturismo
PNN Cordillera de Los Picachos	195	Caquetá	1	2	7	2	Seguridad alimentaria
PNN Purace	235	Cauca Huila	3	5	5	7	
PNN Jaramillo	130	Córdoba	2	8	6	6	
PNN Munchique	375	Cauca	2	35	12	5	
PNN Alto Fragua Indi Wasi	200**	Caquetá					
PNN Las Hermosas	200**	Tolima	3	6			
PNN Cueva De Los Guacharos	200**	Huila					
PNN Sanquianga	200**	Nariño	2	3	4	2	
PNN Tinigua	200**	Caquetá Meta	1	4	4		
PNN Iguaque	200**	Boyacá					
PNN Pisba	200**						
Subtotal	2236		25	109	120	83 103	
Total	2236	8					

** Corresponde a estimativos para alcanzar en 2003

El subtotal corresponde al número de beneficiarios del proyecto hasta diciembre 31 de 2002

Fuente: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN.

Cuadro N° 14. Desarrollo sostenible ecoandino		
Proyecto UAESPNN – PMA COL 5738 Contrapartidas y Socios Institucionales		
Parque	Instituciones Importantes	Valor Total del Convenio
Sierra Nevada de Santa Marta	Comité de Cafeteros del Magdalena Fundación Pro Sierra Nevada de Santa Marta Proyecto Desarrollo Sostenible Colombia – Unión Europea Corporación Autónoma Regional del Magdalena CORPOMAG Municipio de Aracataca Municipio de Valledupar Comité de Cafeteros del Cesar y La Guajira Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR	\$ 2.057.570.652
Nevado del Huila	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM Municipio de Santa María GEF Macizo Gobernación del Tolima Municipio de Teruel Municipio Iquira Resguardo Indígena de Río Negro Municipio de Toribío	\$ 1.516.797.545
Galeras	Corporación Autónoma Regional de Nariño CORPONARIÑO Ministerio de Agricultura PADEMER Municipio de Yaquaque Municipio de Consacá Proyecto PROCAS – GTZ Asociación para el Desarrollo Campesino ADC Municipio de Nariño Municipio de Sandoná	\$ 1.222.561.767
Munchique	Municipio de Morales Proyecto Pacífico – Holanda Municipio del Tambo	\$ 310.000.000
Puracé	GEF Macizo Fundación Río Piedras Municipio de Pitalito Municipio de San Agustín Municipio de La Argentina Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM	\$ 200.000.000
Paramillo	Proyecto Urrá Alto Sinú	\$ 100.000.000
Tinigua	Embajada Suiza	\$ 100.000.000
Alto Fragua	GEF Macizo Fundación Etnolingüística Municipio de San José de Fragua Municipio de Belén de los Andaguies	\$ 50.000.000
Iguaque	Municipio de Villa de Leyva GEF Andes Municipio de Iguaque	\$ 200.000.000
Total		\$ 5.576.929.964

Además, ECOANDINO entra a ser contrapartida de los proyectos GEF – Macizo GEF Andes, Holanda, Colombia y PACOFOR que recientemente inician su ejecución.

Fuente: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN .

1.6 Desarrollo alternativo. Acciones adelantadas por el programa de desarrollo alternativo³⁶

1.6.1 Informe de misión del crédito PLANTE-BID

El análisis del comportamiento consolidado del crédito BID 984/OC-CO entre 1997 y 2002 presenta los logros obtenidos en cada componente, las inversiones por departamento y la ejecución financiera, hace una breve reseña de las auditorías técnica y ambiental desarrolladas desde el inicio del empréstito y señala las dificultades que se han identificado durante la ejecución.

El programa PLANTE-BID ha realizado a la fecha una inversión de US\$61,64 millones, con la cual ha cofinanciado 932 proyectos. Aunque los recursos del crédito están comprometidos en un 70%, al comparar las metas alcanzadas con las establecidas inicialmente en el marco lógico, se puede observar que un importante número de ellas ha sido cumplido y que algunas han superado ampliamente lo previsto. Haber alcanzado ya algunas de las metas y superado otras adquiere mayor relevancia, si se tiene en cuenta que fueron establecidas cuando el crédito contaba con la asignación inicial de recursos, es decir, antes de ser recortado en US\$40 millones y quedar en US\$50 millones.

Es importante mencionar que en 1998, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, PNDA, con base en la evaluación de la ejecución de 1997 y los aportes de la auditoría técnica adelantada por la Universidad de Los Andes reorientó el modelo de gestión del crédito para lograr mayor pertinencia en la respuesta al problema de los cultivos ilícitos, mediante la puesta en marcha de Proyectos Productivos Regionales que permitieran la generación de ingresos lícitos a las comunidades afectadas. Este componente logra una reasignación de US\$15 millones, provenientes del componente de Infraestructura de Desarrollo Rural.

La propuesta de ajuste se orientó a un desarrollo regional, enfoque en el cual el nuevo componente de proyectos productivos regionales se diseñó como eje de las acciones y en torno a ellos se identificaron y concertaron con las comunidades los proyectos complementarios. Los planes operativos municipales, POM, previstos dentro del contrato de empréstito, fueron reemplazados por planes regionales de desarrollo alternativo, elaborados con la participación de la institucionalidad regional y local y la sociedad civil de acuerdo con el grado de afectación cultural y económica sufrido por estas regiones a causa de los cultivos ilícitos. A partir de los Planes Regionales de Desarrollo Alternativo se identificaron los proyectos más importantes de corto, mediano y largo plazo, que tendrían impacto en la economía local y regional como alternativas lícitas de generación de ingresos.

El PNDA identificó y caracterizó 26 planes de desarrollo alternativo regional, lo cual permitió un conocimiento importante de las regiones, su potencial, oportunidades y limitaciones. Con las comunidades indígenas, y respetando su cultura, se elaboraron conjuntamente y en otros casos se cofinanciaron planes de vida, de donde surgieron propuestas de desarrollo de acuerdo con la dinámica cultural de cada una de las etnias y se identificaron los proyectos más sentidos como solución al problema generado por los ilícitos.

³⁶ Informe elaborado por Plan Colombia

Como se mencionó con anterioridad, el componente de proyectos productivos regionales, gestionados a partir de un proceso de renegociación con el BID, ha permitido el financiamiento de proyectos productivos, que generan un ingreso lícito a las comunidades, se ha logrado la capitalización de las organizaciones de productores y la puesta en marcha de proyectos de carácter empresarial que se financian mediante la incubación de empresas, fomentando, a su vez, las alianzas con el sector privado.

1.6.1.1 Ejecución de los componentes

Proyectos productivos regionales

A este componente corresponde el Instrumento de Apoyo a Grupos Asociativos y Comunitarios, IAGAC, que se orienta a financiar pequeños proyectos productivos por intermedio de las organizaciones de productores. Estos recursos deben constituir fondos rotatorios que permitan beneficiar a otros asociados y generar un control social frente a estas inversiones. Así mismo, la capitalización de estas organizaciones permite que ellas accedan al sistema financiero formal del país.

El IAGAC ha cofinanciado 21 proyectos, que benefician a 3.142 familias, y el establecimiento de 5.723 nuevas hectáreas lícitas.

Mediante la aplicación al inicio de cada proyecto del Instrumento de Capacidad Instalada, ICI, diseñado para identificar las debilidades y fortalezas de las organizaciones de productores, ha sido posible estructurar y llevar a cabo un acompañamiento práctico y supervisar esas organizaciones, para fortalecerlas y prepararlas en la correcta ejecución de las actividades y metas previstas en cada proyecto. Este instrumento le permite al PNDA efectuar un análisis del avance de estas organizaciones y proponer las acciones de acompañamiento a que haya lugar en cada caso.

Las acciones desempeñadas en el período 1999 – 2002 por los operadores de los proyectos del IAGAC, han redundado en una importante apropiación por parte de las comunidades que han venido participando en las diferentes actividades relacionadas con los proyectos, como la contratación, solicitud de cotizaciones, selección de oferentes, producción, transformación -cuando se requiere- y comercialización.

A este componente pertenece también el Instrumento de Capitalización Empresarial, que busca capitalizar empresas gestoras de proyectos productivos para vincular al sector privado e implementar mecanismos modernos de la agricultura, como crédito y contratos forward.

El Instrumento de Capitalización Empresarial, ICE, se ejecuta con la ayuda de la empresa incubadora de proyectos del sector agropecuario Incuagro, capitalizada inicialmente por el PNDA con \$11.257 millones. Para la ejecución de este instrumento, se modificó el contrato de empréstito para que la Corporación Colombia Internacional, CCI, quedara como entidad subejecutora, solicitud que aprobaron el BID y el Ministerio de Hacienda a finales de noviembre de 2001.

A la fecha, el ICE ha capitalizado dos empresas y está en proceso de capitalizar otras dos. Estas capitalizaciones permitirán vincular 568 familias y establecer 2.220 nuevas hectáreas de cultivos lícitos.

Con los recursos aportados en 2001, Incuagro ha capitalizado dos empresas, la Compañía Agroindustrial Yuquera de San Pablo S.A., en San Pablo, Sur de Bolívar, que establecerá un área de cultivo de 720 hectáreas en tres años (160 ha. en el primero, 480 en el segundo y 720 ha. en el tercero). La planta procesadora tendrá una capacidad de 54 ton/turno de yuca. Su producción se comercializará en las industrias de alimentos para animales y las avícolas de Santander, los supermercados y plazas mayoristas de Barranquilla y Bucaramanga. Esta procesadora vincula a 145 familias de la región a un proyecto empresarial, cuya inversión asciende a \$3.285 millones, de los cuales Incuagro aportó \$2.300 millones en capital social.

La segunda empresa constituida es la Compañía Agroindustrial Yuquera de San Juan de Arama, en el Meta. Los cultivos tendrán 720 hectáreas, que se establecerán en tres años y permitirán una producción de 18.000 ton/año. La capacidad de planta será de 54 ton/turno de yuca. La producción se comercializará a las industrias de alimentos para animales y las avícolas de Villavicencio, los supermercados y plazas mayoristas de Bogotá y Villavicencio. La inversión de este proyecto es de \$3.244 millones, de los cuales Incuagro aporta \$2.270 millones y vincula 141 familias a un proyecto empresarial.

Incuagro está estructurando dos proyectos para adelantar las capitalizaciones de almidón dulce de yuca en la región del Patía, Cauca, que prevé una siembra de 400 ha. en dos años para la producción de almidón dulce, cuya comercialización se orientaría a las industrias de papeles, cartones, cárnicos y textiles. Se estima una inversión de \$1.436 millones, de los cuales Incuagro aportará \$1.000 millones en capital social, vinculará 61 familias y generará 24.400 jornales al año.

Proyectos complementarios

Los demás componentes tienen una estrategia complementaria a los proyectos productivos regionales (infraestructura de desarrollo rural; fortalecimiento institucional y comunitario; tecnología y producción, etc.) y presentan desarrollos muy significativos, con el cumplimiento de las metas establecidas en el marco lógico, superándolas en otros casos o están cercanas a su cumplimiento.

Los proyectos de infraestructura rural contemplaban metas de construcción, rehabilitación y mejoramiento de 1.600 kilómetros de vías terrestres, 900 conexiones de alcantarillado, 3.500 de acueducto y 3.300 de electricidad. A 31 de diciembre de 2002, habían atendido más de 2.000 kilómetros de vías terrestres; 666 conexiones de alcantarillado; 2.275 conexiones de acueducto y 3.407 de electricidad. Este componente es el más importante por ejecución y número de proyectos, circunstancia que se explica porque es el componente con la mayor asignación de recursos en el crédito. La ejecución muestra que se han cofinanciado 332 proyectos, es decir, el 36% del total, con una inversión cercana a \$28.865 millones, equivalentes al 26,6% del total de recursos invertidos.

El componente Pueblos Indígenas es el segundo por inversión y número de proyectos financiados. Este componente ha beneficiado a más de 10.000 familias indígenas con 174 proyectos, por \$17.117 millones. Se destaca el esfuerzo en cofinanciación de los Pueblos Indígenas, que ha superado el 50%. La ejecución de estos proyectos ha generado procesos muy importantes para la recuperación de la economía tradicional, la reconstrucción de su cultura y la generación de ingresos.

El componente de Recuperación de áreas frágiles y de importancia ambiental tuvo una asignación de \$6.777 millones entre 1997 y 2001, de los cuales el empréstito aportó \$3.693 millones y la contrapartida de estos aportes ha sido de \$3.083 millones. Estas inversiones han cofinanciado 54 proyectos, que en la inversión total, representan el 6,24% del contrato de empréstito.

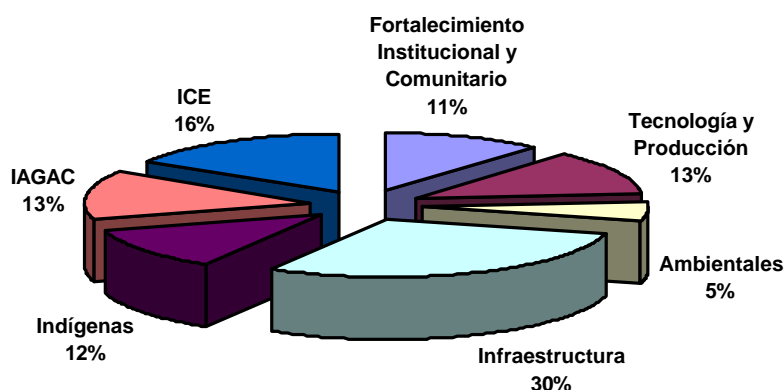
Debido a la fragilidad del entorno, en especial de los suelos de la región, hay muy pocas alternativas de explotaciones productivas que puedan llevarse a cabo sin producir importantes impactos ambientales. Esto hace que proyectos como los desarrollados por el PNDA, orientados al aprovechamiento sostenible del bosque o a la implementación de modelos agroforestales, sean los más adecuados para la zona. Cabe resaltar la gestión del PNDA en la cofinanciación, junto con las corporaciones autónomas regionales, de los planes de ordenamiento territorial de la región del Macizo Colombiano y del departamento del Guaviare. Este trabajo permitió iniciar el fortalecimiento de la gestión local y regional en la planeación y ordenación del territorio para las actividades productivas y ambientales.

Ante la limitación y las restricciones ambientales de las zonas afectadas por los cultivos ilícitos, en áreas cercanas a los parques naturales nacionales, con recursos del crédito y en colaboración con la Unidad Especial de Parques Nacionales, el PNDA inició un importante trabajo en la región de amortiguación de los parques Puracé, Los Guácharos, Las Hermosas, Los Nevados, Tinigua, Cordillera de los Picachos, La Paya y Munchique. Este trabajo, en el que participan las comunidades allí asentadas, tiene el propósito de identificar sistemas agrarios sostenibles que permitan el asentamiento de estas comunidades en armonía con el sistema ambiental. Este proceso ha sido muy exitoso y las comunidades han efectuado una planeación de la vereda y de sus predios, para reconocer todas las prácticas que venían realizando y que deterioraban el ambiente, afectando por ende la productividad de sus cultivos. Con base en esta reflexión, vienen introduciendo cambios importantes en sus fincas y cuentan con un modelo de planeación a mediano y largo plazo para el desarrollo tanto de sus fincas, como de la vereda y de las regiones.

En la ejecución del componente de Fortalecimiento Institucional y Comunitario, cabe resaltar los logros del programa PLANTE-BID, al incrementar el capital social y humano de la población beneficiada. Este logro es general al programa y obedece a la metodología participativa, por la cual la comunidad organizada participa en todo el ciclo de los proyectos que se cofinancian. Así, con estas comunidades se ha construido un trabajo que no solo ejecuta los recursos, sino que busca dejar una capacidad instalada en términos económicos, sociales y políticos. Para el Programa, este proceso tiene impacto a mediano y largo plazo y, por tanto, la intervención del Estado en estas regiones y con estas comunidades debe ser sostenida no solo en recursos sino también para generar condiciones de cambio culturales, sociales y políticas.

Los proyectos que se han cofinanciado buscan generar procesos de confianza; de recuperación de los valores culturales de los habitantes de estas regiones; de integración y participación de las comunidades mediante actividades lúdicas que permitan la reconstrucción de su historia como comunidad y organización o para analizar conjuntamente procesos de negociación y resolución pacífica de los conflictos que se originan en la cotidianidad familiar, de vecindad, de comunidad con las autoridades locales, etc., para que ellos aprendan a reconocer que, aunque siempre existirá el conflicto, lo importante es cómo se aborda y cómo se resuelve mediante mecanismos pacíficos.

Gráfica N° 15. Inversión del crédito BID por componentes

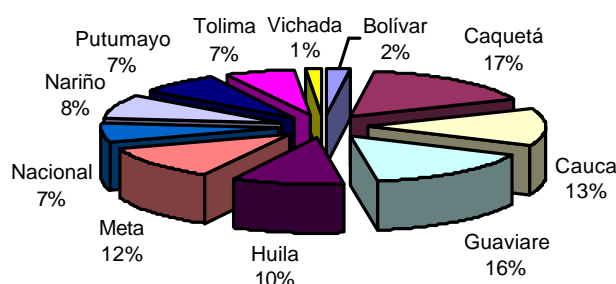


Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

1.6.1.2 Distribución regional de la inversión

La distribución regional de las inversiones del programa muestra una mayor participación en los departamentos de Cauca, Caquetá y Guaviare. En el Cauca esto se explica porque la inversión ha sido dirigida a la comunidad indígena, población predominante en el departamento. Esta circunstancia ha permitido una ágil inversión pues la concertación se hace directamente con los cabildos, que ejercen un importante control y dirección de las actividades de sus comunidades, lo cual facilita la concertación, cofinanciación y ejecución de los proyectos y la participación real de los beneficiarios en las actividades previstas. La prioridad de las inversiones en los departamentos del Caquetá y Guaviare se sustenta en que esos departamentos, superados solo por el Putumayo, presentan la mayor concentración del país en cuanto a superficie cultivada de coca y porque, dadas sus características regionales, permitieron la formulación y ejecución de proyectos regionales con los cuales se pudieron realizar importantes inversiones y beneficiar al tiempo un mayor número de usuarios del programa.

Gráfica N° 16 Inversión del crédito BID por departamentos



Nota: La inversión por departamentos no incluye la correspondiente al Instrumento de Capitalización Empresarial, ICE.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

1.6.1.3 Auditorías técnica y ambiental

La Universidad de Los Andes entregó los resultados de la tercera fase de la auditoría técnica y ambiental de los procesos gestionados con el Programa, cuyas principales observaciones se presentan a continuación.

Auditoría técnica

Para cumplir la condición previa al primer desembolso del crédito, de tener contratada de manera separada e independiente una auditoría ambiental y otra técnica para la ejecución del crédito, el Plante invitó a las diferentes universidades del país a presentar propuesta. En este proceso resultó seleccionada la Universidad de Los Andes, que adelanta la auditoría técnica por intermedio del CIDER y la auditoría ambiental con la ayuda del CEDE.

La auditoría técnica resalta los logros en el incremento y fortalecimiento del capital social y humano de la población beneficiada. Destaca, así mismo, el reconocimiento del programa en las regiones, que ha logrado importantes niveles de reconocimiento y confianza entre las comunidades.

De igual manera, esa auditoría hace énfasis en el acierto del modelo de gestión del PNDA, en especial por los proyectos productivos regionales, por el instrumento de apoyo a grupos asociativos y comunitarios (IAGAC) y por el hecho de que las propias asociaciones contraten y manejen directamente estos proyectos. Esto último ha redundado en una total apropiación y empoderamiento de las organizaciones en torno a sus proyectos, pues han realizado un proceso de aprender haciendo, desde el punto de vista técnico, financiero y de gestión administrativa. Es importante resaltar la capacitación de las organizaciones en cuanto a los procedimientos que deben diseñar y seguir para mejorar sus procesos administrativos y financieros. La auditoría técnica con corte a 2001 no incluía el análisis de los proyectos del instrumento de capitalización empresarial (ICE), pues este solamente se inició en 2002, debido a que el instrumento y la modificación del contrato de empréstito se aprobaron en el segundo semestre de 2001.

El modelo multicausal, desarrollado por la auditoría técnica, demuestra la importancia del énfasis que el programa ha puesto en la generación de ingresos por medio de proyectos económicos, ya que esta variable es fundamental en la decisión de la comunidad de erradicar voluntariamente los ilícitos. Este elemento hace pensar que el ajuste del modelo de gestión y el diseño de los instrumentos para el financiamiento del componente económico realmente fueron un acierto del programa, porque son pertinentes para lograr el objetivo de desvincular a la población afectada por los ilícitos al brindarle oportunidades lícitas.

De igual manera, la auditoría de la Universidad de Los Andes afirma que aún es muy prematuro analizar los ingresos de los proyectos productivos, puesto que todavía no han alcanzado su etapa de maduración. La auditoría resalta el logro del PNDA en cuanto a la rigurosidad en el diseño de estos proyectos.

Como una reflexión para las acciones futuras, la auditoría sostiene que del análisis efectuado se desprende que en la mayoría de los casos el Plante es la única entidad del Estado que está haciendo presencia en esas regiones y que, en consecuencia, es

imposible que responda por todas las acciones que el Estado debe emprender en materia de desarrollo productivo, ambiental, de infraestructura, de investigación y transferencia de tecnología adecuada para la economía campesina, etc. Teniendo en cuenta esta circunstancia, se recomienda fortalecer el programa y orientarlo como una política pública de Estado, en la cual todas sus entidades trabajen de manera articulada y coordinada para el fortalecimiento del desarrollo alternativo en estas regiones.

Otro elemento de análisis se refiere a los procesos de comunicación del programa y concretamente a cómo ve la sociedad civil sus objetivos y procedimientos. La auditoría pudo establecer que la población beneficiaria del desarrollo alternativo y la opinión pública en general tienen muy diversas ideas y conocimiento sobre la misión y política del PNDA.

Auditoría ambiental

La auditoría ambiental reconoce el avance del PNDA en cuanto a la incorporación de las acciones y presupuestos orientados a la mitigación del impacto y manejo ambiental de las obras de infraestructura, de acuerdo con lo establecido por los entes rectores de la política ambiental. Pero llama la atención en el sentido de que aún se tienen importantes retos en la formulación y desarrollo de los proyectos productivos.

La observación efectuada respecto a los proyectos productivos responde tanto a la fragilidad ambiental de algunas de las regiones en las que el PNDA lleva a cabo las actividades, como a la falta de paquetes tecnológicos apropiados a esas circunstancias y a las condiciones particulares de la economía campesina. En efecto, las tecnologías que se están utilizando son intensivas en el uso de agroquímicos, lo cual, además de representar un problema ambiental, genera una gran dependencia externa que puede afectar la estabilidad económica de las explotaciones. El PNDA, consciente de estos problemas, ha financiado diferentes investigaciones con Corpoica, Sinchi y la Fundación CIPAFV (Centro para la Investigación de Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria), de las cuales cuenta ya con algunos procedimientos preliminares de producción, pero no dispone todavía de los sistemas tecnológicos que aseguren un desarrollo productivo sostenible ambiental y económicamente.

Para afrontar este problema, se vienen examinando distintas propuestas. Una de ellas se refiere a la transferencia de tecnología adaptada a las experiencias que vienen implementando los campesinos con productos orgánicos. Sin embargo, de acuerdo con estudios realizados por expertos del sector agropecuario, las zonas tropicales tienen una mayor presencia de plagas, lo cual dificulta y hace muy riesgoso trabajar con bajos niveles de agroquímicos. Por tanto, se debe proceder con cautela y responsabilidad antes de propiciar un cambio de los paquetes tecnológicos que ya están validados.

De otra parte, en lo referente al componente ambiental, el PNDA debe trabajar con una institucionalidad muy débil, como los municipios, departamentos y corporaciones regionales, lo cual no facilita la comprensión del valor agregado que genera este componente.

Por último, la auditoría ambiental recomienda analizar la pertinencia de la participación del PNDA en la recuperación de los ecosistemas frágiles y de importancia ambiental y en el fortalecimiento de las organizaciones ambientales, pues considera que ello no debe ser objetivo del PNDA y, por tanto, no va a ser posible dar respuesta adecuada a los requerimientos que se presentan en estas áreas.

1.6.1.4 Situación financiera

El crédito PLANTE-BID 984OC-CO ha ejecutado US\$ 61,64 millones por las dos fuentes de financiación (recursos de crédito y contrapartida). Con recursos de crédito, cuenta con un presupuesto disponible de US\$15,28 millones, cifra que no se refleja en la ley de presupuesto de la actual vigencia que presenta una apropiación de \$8.103 millones, equivalentes a US\$2,89 millones, y deja por asignar alrededor de US\$12,39 millones.

La mayor limitación para el cumplimiento en los tiempos previstos en la ejecución del crédito está en el déficit fiscal y en los ajustes macroeconómicos que se han requerido como producto de esta situación. El programa siempre pudo cumplir los compromisos presupuestales y financieros, que se ejecutan en el segundo semestre del año, pues durante los primeros seis meses el programa adelanta la concertación, además de apoyar la formulación y ajustes de los proyectos, su viabilidad y trámites de contratación.

Teniendo en cuenta que las asignaciones presupuestales del crédito fueron muy bajas en relación con su valor (US\$90 millones), en noviembre de 2000 se efectuó un recorte de US\$40 millones -segunda fase del crédito- y se acordó que al crédito se le asignarían los recursos necesarios para su terminación durante 2001 y 2002. Durante la vigencia 2001, la escasa asignación presupuestal de contrapartida siguió siendo notoria, pues frente a una apropiación de \$29.000 millones de recurso externo, solamente se apropiaron \$2.000 millones de contrapartida. En 2002 se buscó corregir este desfase de la contrapartida, con una asignación cercana a los \$17.450 millones. Infortunadamente, este monto y la apropiación del crédito fueron aplazados mediante decreto 1374 del 2 de julio de 2002 y, a pesar de las múltiples gestiones efectuadas por la Dirección del PNDA, fue imposible desapazar estos recursos. Por esta razón, el crédito a la fecha presenta un saldo de US\$12,39 millones sin la respectiva apropiación presupuestal. De esta manera, es necesario tramitar la ampliación del contrato de empréstito para gestionar una adición presupuestal durante la vigencia 2003 o una apropiación presupuestal para la vigencia de 2004.

Se había previsto una ágil ejecución de los recursos de las vigencias 2001 y 2002 apoyada, en buena parte, en la utilización del Instrumento de Capitalización Empresarial que, de acuerdo con la asignación global de recursos, cuenta con US\$11,28 millones. Sin embargo, el PNDA solo pudo disponer de este instrumento, a partir de noviembre de 2001 pues a finales de ese año obtuvo las correspondientes aprobaciones del BID y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. El pago de estos recursos dependió de la capacidad operativa del PNDA para incrementar de manera geométrica la rotación de la cuenta especial y desembolsar la totalidad de la reserva de 2001. El aplazamiento de la asignación de 2002 implicó que a la fecha el PNDA haya desembolsado solamente \$11.257 millones por este instrumento.

1.6.2 Informe de gestión y ejecución – Recursos PDA y AID

Octubre a diciembre de 2002

En el último trimestre de 2002, fue ajustada la política de Desarrollo Alternativo, cuya formulación articula las políticas sectoriales de los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente. Plantea que es un programa misional de la Presidencia de la República, de

carácter temporal, que se ejecuta en zonas focalizadas de cultivos ilícitos, mediante dos estrategias: 1) gestión y apoyo a proyectos productivos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo, 2) apoyo económico a familias guardabosques para la recuperación y conservación de ecosistemas en zonas social y ambientalmente estratégicas.

Las regiones focalizadas para la estrategia productiva son el Catatumbo, Magdalena Medio, Sur de Bolívar, Nordeste Antioqueño, donde se implementarán proyectos de palma africana, cacao, caucho y forestales, que incluirán proyectos complementarios de corto plazo para garantizar la seguridad alimentaria y el flujo de caja a las comunidades vinculadas. La focalización incluye el Macizo Colombiano con proyectos de cafés especiales y orgánicos, que se realizarán exclusivamente en las zonas de frontera agrícola definida por el Ministerio de Agricultura y excluirán a aquellos productores y núcleos vinculados a los cultivos ilícitos.

El Programa de Desarrollo Alternativo seleccionará los proyectos mediante una convocatoria pública y con el apoyo de entidades externas se efectuará la calificación. El aporte de financiación de los proyectos será de un 50%, un 10% del cual se destinará al acompañamiento de los proyectos, el 60% restante debe ser gestionado con el sector financiero o inversiones del sector privado y las comunidades beneficiarias.

La otra estrategia de desarrollo alternativo es el programa de Familias Guardabosques, que se focalizará en la Sierra Nevada de Santa Marta, Macizo Colombiano, Sur de Bolívar, Arauca, Guaviare, Putumayo, Nordeste Antioqueño y Bajo Cauca, regiones que están por fuera de la frontera agrícola.

El ajuste del programa señala los avances del portafolio que se atendía antes, pues su intervención tenía relación directa con la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos (erradicón), y estipula cuántas hectáreas fueron erradicadas de manera voluntaria al 31 de diciembre de 2002. De igual manera, indica las familias atendidas y las hectáreas lícitas establecidas como resultado de las inversiones efectuadas con recursos de la cooperación de la USAID. Los proyectos financiados con anterioridad al cambio de gobierno serán respetados y, por tanto, continuarán hasta su terminación.

De igual manera, señala los avances en los ajustes de los proyectos que habían sido previamente revisados con USAID, Chemonics y PNDA. Presenta la contrapartida nacional y los aportes de los niveles local y regional efectuados a la fecha.

1.6.2.1 Metas alcanzadas

Con base en el anterior modelo de gestión, el Programa de Desarrollo Alternativo logró definir con las comunidades inversiones por \$172.750.223.043, representados en 67 proyectos; de los cuales el aporte local es de \$32.205.897.095. Es importante resaltar el compromiso de las comunidades y autoridades locales en la cofinanciación de estos proyectos, que representa un 18,64%.

Estos proyectos buscan la erradicación de 14.383 hectáreas de cultivos ilícitos, de los cuales a la fecha, de acuerdo con la metodología definida con la USAID, se han erradicado de manera voluntaria 15.953 ha. de ilícitos y se vienen beneficiando 29.959 familias (incluyendo familias beneficiadas indirectamente con proyectos complementarios

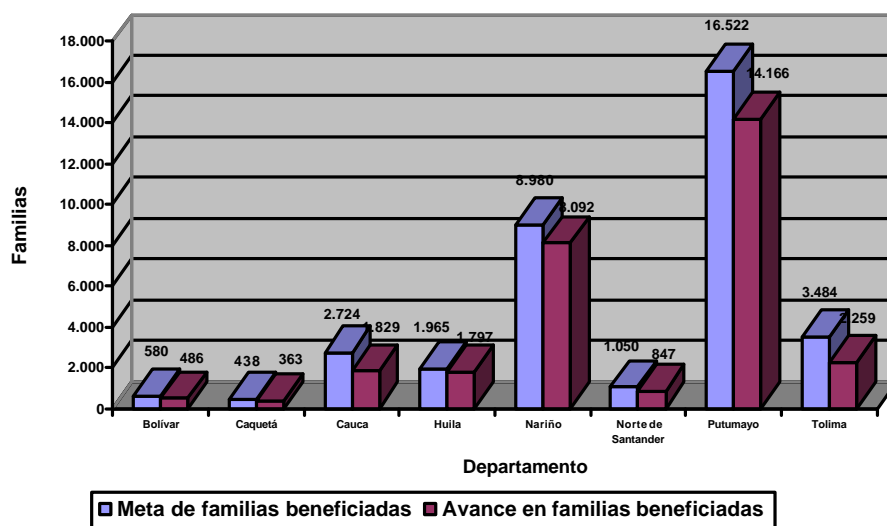
como vías, acueductos, proyectos de fortalecimiento, etc.), estableciendo 15.029 hectáreas lícitas.

Cuadro N° 15. Metas y avances de familias beneficiadas y área (ha.) de cultivos lícitos por establecer				
Departamento	Meta familias beneficiadas	Avance familias beneficiadas	Metas hectáreas por establecer	Avance hectáreas por establecer
Bolívar	580	486	0	0
Caquetá	438	363	1.500	345
Cauca	2.724	1.829	3.236	612
Huila	1.965	1.797	763	735
Huila y Tolima	120	120	0	0
Nariño	8.980	8.092	405	258
Norte de Santander	1.050	847	2.929	1.118
Putumayo	16.522	14.166	14.823	11.061
Tolima	3.484	2.259	1.175	900
Total	35.863	29.959	24.831	15.029

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

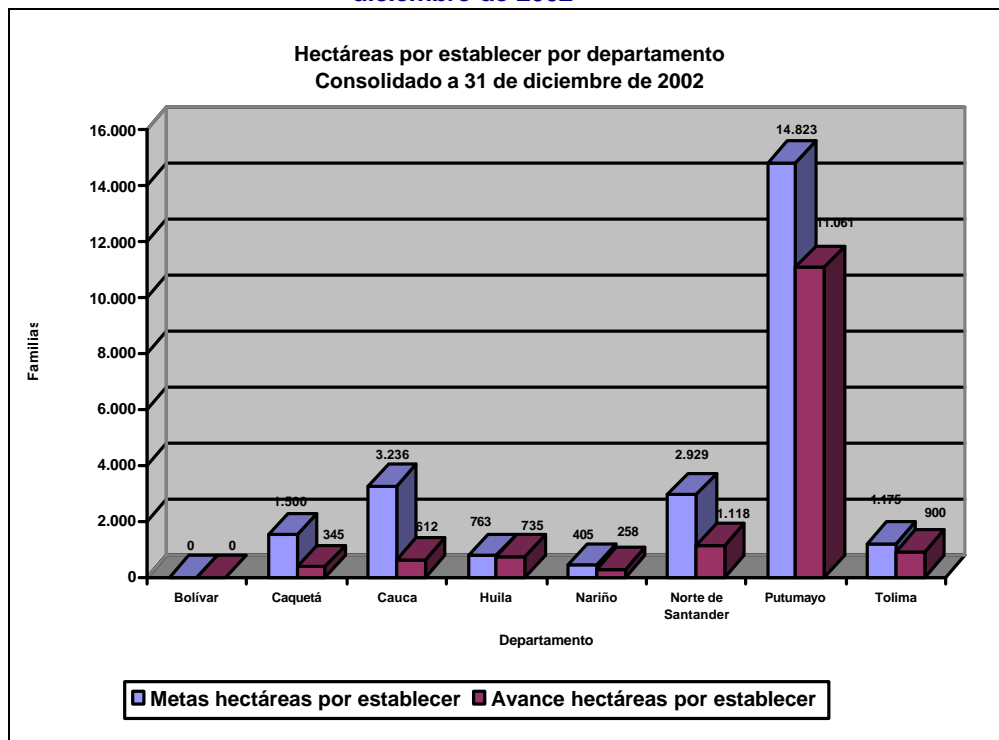
Gráfica N° 17. Consolidado de familias beneficiadas por departamento

Consolidado a 31 de diciembre 2002



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

Gráfica N° 18. Familias beneficiadas por departamento consolidado a 31 de diciembre de 2002



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

Con base en las cifras establecidas y reportadas por las Coordinaciones Regionales por medio del erradicón, con corte a 31 de diciembre de 2002, se observa que en la zona de coca se habían establecido compromisos de erradicación de 13.807,4 ha. de coca y, a esa fecha, se había logrado la erradicación de 15.602,4 ha.; en la Región Andina se habían establecido compromisos de erradicación de 668.8 ha. de amapola y, a esa fecha, se habían erradicado 350,3 ha. de ilícitos.

En relación con la erradicación manual voluntaria, sobresalen los logros del Putumayo. PILDAET verificó que de las 6.930 ha. pactadas inicialmente un 96% había sido erradicado de manera manual. Por tanto, a partir de la verificación efectuada por el PNDA, Chemonics y USAID, se puede afirmar que se han erradicado 6.624 hectáreas y que los cultivos lícitos sembrados alcanzan 5.479 hectáreas. La verificación de la erradicación manual de cultivos de coca se hizo en los municipios de Puerto Asís, San Miguel, Puerto Caicedo, Villa Garzón, Mocoa, Orito y el Valle del Guamuez.

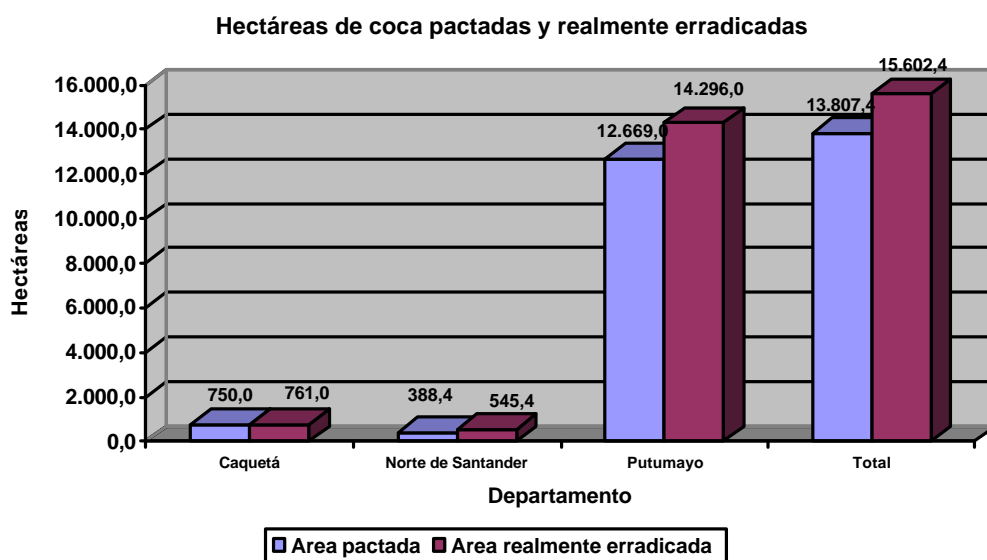
El proyecto de caucho que se desarrolla en el Putumayo ha avanzado. A la fecha, la comunidad beneficiada por este proyecto ha erradicado de manera manual más del 100% de los ilícitos pactados (438 logro/306 pacto), con 438 ha. e instalaron 199 ha. en el sistema de monocultivo de caucho, que benefician a 250 familias.

La verificación del programa Raíz por Raíz ya se efectuó, con la misma metodología aplicada por PILDAET; en este momento, se está analizando la información para conocer los resultados de este proceso.

Cuadro N° 16. Área pactada y realmente erradicada de coca por departamento		
Departamento	Área pactada	Área realmente erradicada
Caquetá	750,0	761,0
Norte de Santander	388,4	545,4
Putumayo	12.669,0	14.296,0
Total	13.807,4	15.602,4

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

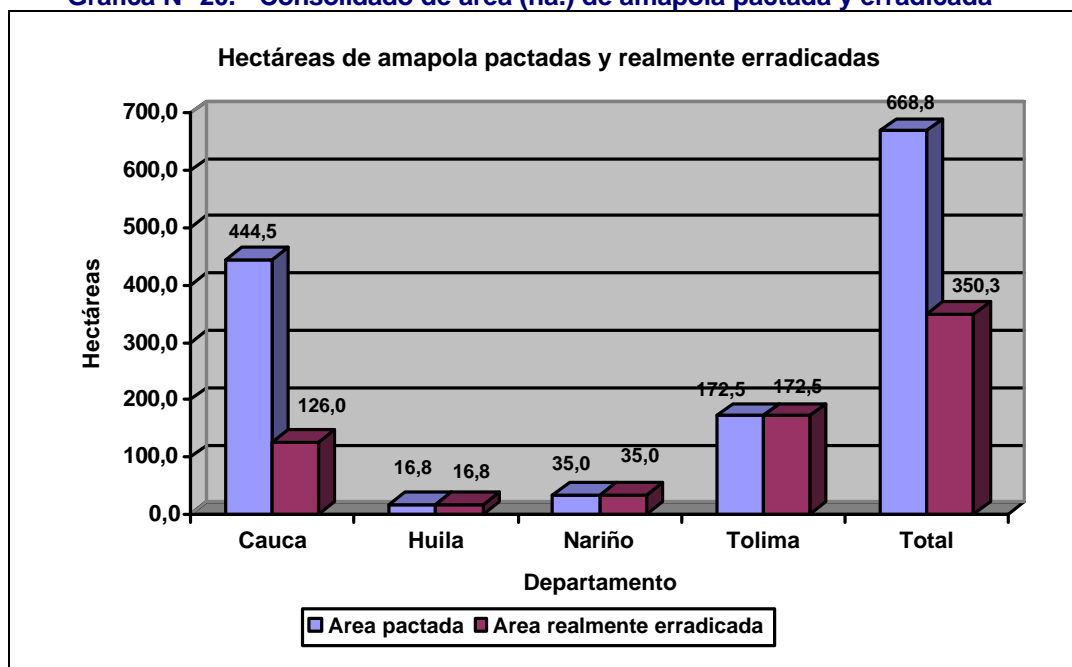
Gráfica N° 19. Consolidado área (ha.) de coca pactada y erradicada



Cuadro N° 17. Área pactada y realmente erradicada para todos los departamentos con cultivos de amapola		
Departamento	Área pactada	Área realmente erradicada
Cauca	444,5	126,0
Huila	16,8	16,8
Nariño	35,0	35,0
Tolima	172,5	172,5
Total	668,8	350,3

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

Gráfica N° 20. Consolidado de área (ha.) de amapola pactada y erradicada



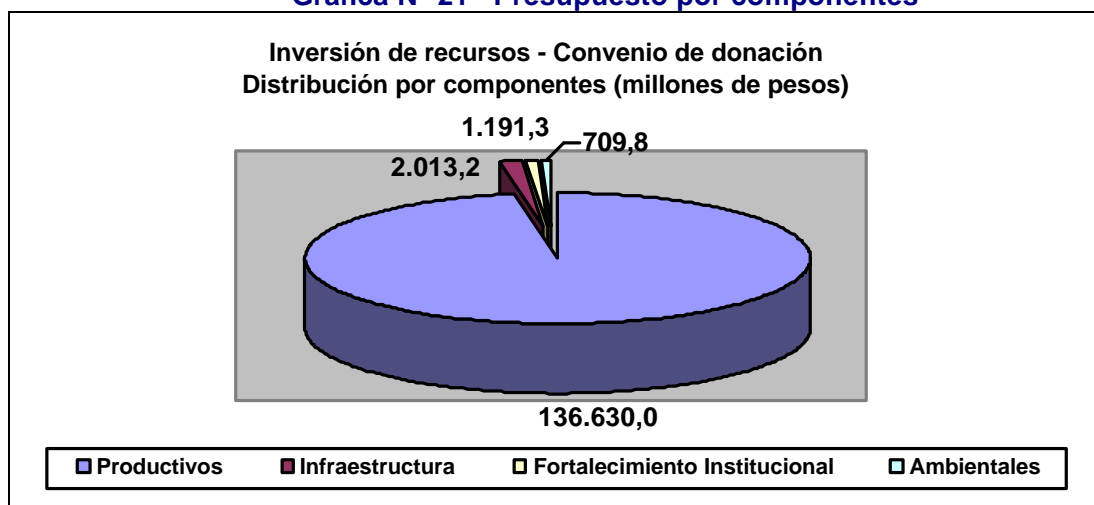
La erradicación manual en Putumayo de 10.588 hectáreas de coca, con la estrategia de PILDAET, fue verificada por un equipo conformado por el Plante, Chemonics y USAID.

Estas gráficas y tablas muestran que el Putumayo ha sido la prioridad en la ejecución de la donación de la USAID, debido a que en esta región estaba el mayor número de hectáreas ilícitas de subsistencia. En este departamento se tenía previsto erradicar un mayor número de hectáreas de manera voluntaria y, por ende, el mayor número de hectáreas por establecer. Para ello ha recibido un poco más del 50% de la donación de la USAID. Si bien a la fecha el programa ha realizado inversiones muy importantes, como las de PILDAET y Raíz por Raíz, y ha logrado el mayor número de hectáreas erradicadas de manera manual, es necesario que los proyectos que se desarrollan en este departamento tengan sostenibilidad económica y social para garantizar que estas zonas sigan libres de ilícitos. Esto tiene una correlación directa con la capacidad de carga de las zonas y su cercanía a infraestructura rural. Con este propósito, Chemonics y la USAID vienen trabajando con el cuerpo de ingenieros de los Estados Unidos y con Gerpromayo.

1.6.2.2 Inversión por componentes

En relación con las inversiones por componentes efectuadas por la cooperación, el componente con mayor inversión es el de Proyectos Productivos, seguido por el de Infraestructura Rural, Fortalecimiento Institucional y Proyectos Ambientales. Esta distribución del presupuesto por componentes responde claramente a la política de desarrollo alternativo, en la cual el eje de la intervención es el productivo y en torno a él se articulan los proyectos complementarios.

Gráfica N° 21 Presupuesto por componentes



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

Contrapartida nacional

A la fecha, el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo ha efectuado una inversión como contrapartida discriminada así: US\$31.773.424, como aporte del Fondo Plante, producto de valorar recursos en especie, recursos de fuente BID, recursos de la Carta de Ejecución No. 4 y aportes locales; US\$53.602.927 de recursos de contrapartida nacional del Fondo de Inversiones para la Paz - FIP hacen referencia a proyectos financiados en los departamentos de Cauca, Nariño, Putumayo, Tolima, Caquetá, Huila y Norte de Santander.

Estos proyectos pertenecen a los componentes de Fortalecimiento Institucional, Infraestructura Rural Social, Actividades Productivas Lícitas, como caña, cacao, palma, caucho, café y proyectos de apoyo a la erradicación manual. En el componente de Manejo de Recursos Naturales y Ambiente se apoyaron proyectos de recuperación de áreas frágiles, cuencas y restauración del bosque; para un total de recursos aportados de contrapartida en los diferentes componentes de US\$85.376.351.

Cuadro N° 18. Relación de aportes de contrapartida						
Componente	Contrapartida propuesta	1999 (1)	2000 (2)	2001	2002	Total acumulado
1. Fortalecimiento instituciones nacionales y locales	1.917.000,00					
1.1. Valoración aportes en especie PLANTE		69.857,24	327.303,04	624.914,18	683.941,17	1.706.015,63
1.2. Fuente BID		219.286,00	197.524,11	148.905,61		565.715,72
1.3. Fuente FIP			182.798,75			182.798,75
1.4. Aportes locales convenios contratados con Chemonics			6.623,66	156.777,11		163.400,77
2. Infraestructura rural social	1.550.000,00					
2.1. Fuente BID		978.158,00	462.202,96	907.042,80		2.347.403,76
2.2. Fuente ACCI (Carta Ejecución No.4)			899.197,64			899.197,64
2.3. Fuente ACCI (aporte comunidad)			273.687,84			273.687,84
2.4. Fuente FIP			7.799.871,17	2.633.794,04		10.433.665,21
3. Actividades productivas lícitas	28.696.000,00					
3.1. Fuente BID			1.687.281,08	10.385.793,29		12.073.074,37
3.2. Aportes locales convenios contratados con ACCI			83.550,27			83.550,27
3.3. Aportes locales convenios contratados con Chemonics			15.741,12	11.771.597,44	815.334,09	12.602.672,65
3.4. Fuente FIP			3.359.473	32.558.916	5.031.540	40.949.928,57
4. Manejo recursos naturales y ambiente	2.000.000,00					
4.1. Aportes locales convenios contratados con ACCI			26.041,80			26.041,80
4.2. Aportes locales convenios contratados con Chemonics			-	161.784,46		161.784,46
4.3. Fuente BID		192.570,00	400.660,10	277.652,00		870.882,10
4.4. Fuente FIP				2.036.535,07		2.036.535,07
Totales	34.163.000,00	1.459.871,24	15.721.956,29	61.663.711,54	6.530.815,55	85.376.354,61

(1) Se toma en consideración a partir de septiembre de 1999, fecha en la cual entra en vigencia el Convenio de Donación.

(2) Se incorporan aportes para las zonas cocaleras efectuados a partir de octubre de 2000.

Nota: La valoración de la contrapartida Plante propuesta no incluye la enmienda firmada en junio de 2002.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

1.6.2.3 Novedades de algunos proyectos

Se mencionarán algunos avances relevantes en la ejecución de los proyectos:

✦ Renovación de 1.500 hectáreas de cacao en el municipio de Tibú, en la región del río Catatumbo

Este proyecto tiene como meta vincular a 500 familias, mediante el establecimiento de 1.500 hectáreas de cultivos lícitos. Al cuarto trimestre de 2002, habían sido beneficiadas 326 familias, que representan el 65% del total previsto. En los viveros de Campo Dos y Pachely, hay 333.619 plántulas de plátano, 67.372 clones de cacao y 64.000 patrones de cacao. Los beneficiarios han recibido 416.256 plantas de plátano y 23.325 clones de cacao, correspondientes a los materiales ICS 95 y CCN 51. En el vivero de los maderables, hay 6.000 plantas y a los beneficiarios se les han entregado 36.450 plantas.

Se han sembrado 465 hectáreas de plátano, 276 hectáreas de maderables, 17,5 ha. de cacao y 170 ha. de maíz y frijol. Igualmente, a los beneficiarios se les han entregado 224 juegos de herramientas.

Los desembolsos realizados alcanzan \$4.652.324.000 que representan el 80,1% de lo programado para el año y el 38,5% de los recursos de donación previstos para este proyecto. Este proyecto está totalmente georreferenciado, tanto en los viveros como en los núcleos donde se establecerán los cultivos de cacao y plátano.

En esta región, la erradicación voluntaria se dificultó por la alta densidad de siembra de coca y/o a la edad de las plantaciones, cuya erradicación es intensiva en mano de obra. A diciembre de 2002, los beneficiarios han erradicado manualmente 312,8 hectáreas, que sumadas a las 894 hectáreas asperjadas por la Policía Antinarcóticos dan 1.206 hectáreas de coca eliminada. Teniendo en cuenta esta cifra y la densidad de siembra en la región, se está elaborando un documento mediante el cual se solicitará replantar la meta de erradicación de 700 ha. originalmente propuestas en la formulación del proyecto.

Se continúan las acciones tendientes a gestionar ante la Gerencia Seccional de Cúcuta del Banco Agrario, un crédito asociativo para la Asociación Gremial de Cacaoteros de Tibú - Asocati, para ampliar la cobertura del proyecto de cacao a 1.000 ha. Las actividades de vivero (siembra de plátano) y la injerta de cacao en casa sombra han generado más de 17.634 jornales, solamente para personal de la región. Algunos de ellos han quedado especializados en la injerta a gran escala.

Por último, ya se han realizado contactos con la Compañía Occidental de Chocolates (Neiva), Casa Luker de Manizales y Compañía Nacional de Chocolates, entre otras, para suscribir acuerdos comerciales.

✦ Instalación de 1.000 hectáreas de palma africana en el municipio de Tibú

El proyecto tiene como meta el establecimiento de 1.000 hectáreas de palma que beneficiarán a 133 familias. En el cuarto trimestre del año 2002, se han incorporado 115 beneficiarios, el 86,47% de la meta prevista. Durante este mes, tres beneficiarios del proyecto se retiraron porque vendieron sus predios y se desplazaron a otras zonas del país.

En cuanto a la adecuación de tierras, a diciembre se han desmontado y prenivelado 97,5 ha. Así mismo se hizo el levantamiento topográfico de 367,5 ha. En cuanto al material vegetal, ya hay 139.492 plántulas palma africana en el vivero.

Al terminar el cuarto trimestre del año se han desembolsado \$956.389.000, que equivalen al 33,8% de los desembolsos previstos para el primer año (\$2.832.184.000) y al 16,7% de los recursos de donación para este proyecto (\$5.726.843.000). El área del proyecto está totalmente georreferenciada, incluyendo el vivero, cada predio y el sitio en el cual se efectuó la erradicación de la coca.

Al terminar el cuarto trimestre del año, aunque se había logrado que todos los beneficiarios incorporados al proyecto cumplieran el compromiso de erradicar el ilícito, el área erradicada y verificada solamente ha llegado a 176,5 hectáreas pues el promedio de área con ilícitos, dada la densidad de siembra predominante en la región, apenas llegó a 1,2 hectáreas por predio.

Se está intentando que ASOGPADOS (Asociación de Productores de Palma Dos – Tibú), asuma directamente la operación del proyecto, con el acompañamiento socioempresarial de la Promotora Hacienda Las Flores S.A. Ya se preparó el documento con los cambios financieros, organizacionales y comerciales de la propuesta aprobada por la comunidad para el cambio de operador del proyecto y se presentó a consideración de Plante, FIP, AID y Chemonics.

✦ Fomento y recuperación del cultivo del caucho en la región de influencia de los ríos Caquetá - Orteguzá, en el departamento del Caquetá

En cuanto al cumplimiento de las metas programadas para ejecución del primer año del proyecto, a continuación se describen las más significativas:

Meta	Programado	Ejecutado	% ejecución
Familias beneficiadas	438,0	345,0	78,7
Hectáreas erradicadas	750,0	598,0	79,7
Familias que han erradicado	438,0	345,0	78,7
Hectáreas lícitas promovidas	376,0	345,0	91,7
Beneficiarios con seguridad alimentaria	438,0	280,0	63,9

En el primer año se beneficiaron 375 familias incorporadas con el componente de erradicación de ilícitos y 63 familias para recuperación de plantaciones.

La prioridad fueron las 375 familias que cumplieron la erradicación manual voluntaria. En ese contexto, estas familias recibieron los materiales e insumos necesarios para la puesta en marcha del componente de seguridad alimentaria. Se entregaron 71 unidades más para un total de 351 beneficiarios con este componente y quedaron por entregar durante los primeros meses de 2003 las unidades correspondientes a 24 familias, con lo cual se completarían la meta (375). La distribución de las hectáreas de coca erradicadas por cada núcleo es la siguiente:

Municipio	Núcleo	Ha Coca Erradicadas		Familias Han Erradicado	
		Antiguos	Nuevos	Antiguos	Nuevos
Valparaíso	Santiago de la Selva	99	31	45	72,5
Solita	Alto Berlín	90,5	40	40	65,5
	Samaria	70	71	35	61
San José – Albania	Cristal – Carmen Balata	94	12	50	18,5
Curillo	Los Angeles	26	1	20	1
Total		190	155	379,5	218,5

* Los beneficiarios nuevos se involucran en el proyecto en noviembre y diciembre de 2002.

Hasta octubre se sembraron casi 345 hectáreas de caucho en arreglo agroforestal con arazá (guayabo), nogal y plátano; por beneficiario se establecieron dos hectáreas. La siembra de los beneficiarios que ingresaron durante noviembre y diciembre de 2002 se realizará a partir de marzo de 2003, cuando comienza la época de lluvias, al igual que la siembra de las dos hectáreas de caucho en monocultivo para los beneficiarios antiguos.

Fomento al cultivo, industrialización y comercialización del palmito del Putumayo - Convenios CAD 021-03-1 y CAD 023-03-01

El proyecto pretende establecer 800 hectáreas de palmito, adicionales a las 50 ha. existentes. En el cuarto trimestre de 2002 y para cumplir las metas, se completó la entrega de 3.439.690 plántulas, equivalentes al 108% de ejecución. También se instalaron 312 viveros, lo cual representa el 116% de ejecución de la meta prevista para esa actividad.

En cuanto al componente de asistencia técnica y transferencia de tecnología, se realizaron todas las actividades orientadas a la evaluación del estado de las plantaciones, con especial énfasis en la evaluación de los efectos de las fumigaciones. De igual forma, la selección de usuarios para la siembra de palmito alcanzó un 98% de ejecución sobre la meta prevista; las 1.063 visitas técnicas realizadas representan una cobertura del 71%; un 62% de las 248 asesorías impartidas fueron en coordinación con el fondo rotatorio; las 16 demostraciones de método realizadas equivalen al 53% de ejecución.

En desarrollo social, continuó la recopilación de la información de las familias de palmicultores, el fortalecimiento de las asociaciones y el acompañamiento a la base social productiva, con lo cual se obtuvo en este componente un avance acumulado equivalente al 76,2% de las metas programadas para 2002.

En el componente de producción industrial se completó el 73% del compromiso anual con una producción acumulada de 3.692 cajas. En el componente de mercadeo y ventas, con la venta de 3.479 cajas durante el trimestre, se tiene un acumulado de 69%. El programa de diversificación realizó el mantenimiento de plántulas de frutales en vivero y, en enero de 2003, inició la distribución a los agricultores interesados.

La gerencia del proyecto elaboró el Plan Operativo Anual, POA, para 2003 y el primer semestre de 2004. También hizo un análisis detallado de los estados financieros, adquisiciones y pagos de los diferentes conceptos del proyecto.

Se atendieron las reuniones sobre el resultado de la auditoría y las decisiones tomadas para la nueva organización de la empresa. En estas reuniones participaron AID, Chemonics, PNDA, la junta directiva y la gerencia de AGROAMAZONIA. La ejecución financiera durante 2002 fue de \$760.012.103, que equivalen al 38% de lo programado. La reorganización de la empresa no permitió el cumplimiento de las metas.

En cuanto a la georreferenciación y erradicación, la motivación y evaluación de la erradicación de los cultivos de coca produjeron como resultado la eliminación de 611 hectáreas del ilícito, es decir, el 114% de cumplimiento de la meta de 540 hectáreas propuesta para este primer año. Se realizó la georreferenciación para la totalidad de las fincas en los cinco municipios que contempla el proyecto. Se continuó con la georreferenciación de los nuevos usuarios.

El comité de acompañamiento del proyecto aprobó la terminación del convenio CAD 021 para manejar un solo convenio por concepto de fomento, proceso industrial y comercialización del “palmito del Putumayo”. Esta decisión se refleja en la nueva propuesta del POA 2003. En diciembre renunciaron el gerente, la contadora y la revisora fiscal de la empresa, con lo cual se inició el ajuste de la parte administrativa.

✦ **Maracuyá - Convenio de donación No. 24/01 PA-10 “Empresa promotora de maracuyá”**

La adición por \$497.483.400 se destinó al sostenimiento de los cultivos instalados, el desarrollo logístico de entrega de producción a la industria y el cubrimiento de pagos para la unidad de gestión por un período de tres meses, a partir de noviembre de 2002. El convenio se modifica de la siguiente forma:

Concepto	Valor \$
Valor del proyecto	4.018.857.380
Fondos de donación aportados por Chemonics	1.563.907.380
Fondos comprometidos por Chemonics	1.563.907.380
Fondos crédito agrario (FINAGRO)	2.454.950.000
Recursos de crédito canalizados por el Banco Agrario	2.454.950.000

Agricultores: 369 Área: 624 ha. Área de coca por erradicar: 17 ha.

Si bien este proyecto ya empezó a cumplir los contratos forward con la producción lograda, la Unidad de Gestión del proyecto renunció a partir del 28 de febrero de 2003. Por esta razón, se hace urgente conseguir una nueva unidad de gestión para acompañar la terminación del proyecto y lograr su sostenibilidad económica, financiera y social.

✦ **Proyecto regional para la erradicación del cultivo de amapola mediante el establecimiento de sistemas agrosilvopastoriles en el cañón del río Anamichu, municipio de Río blanco, Tolima**

El primer convenio de donación ha cumplido las metas propuestas. La gobernación del Tolima entregó un bono alimentario por \$150.000 para nueve meses y \$100.000 por seis meses. En relación con el sistema productivo, el proyecto logró el establecimiento de las plantaciones de nogal, cedro, pino y aliso, y de café orgánico (60 ha. en cada arreglo). En productos orientados a la seguridad alimentaria se instalaron 300 ha. en frijol, arveja, maíz, huertas y especies forrajeras. Por otra parte, se entregaron 240 terneras destetadas, 12 reproductores, 2.400 pollas ponedoras. Este proyecto atendió las 120 familias de seis veredas y logró erradicar manualmente 188 hectáreas de amapola.

2. INTERDICCIÓN Y CONTROL AL TRÁFICO DE DROGAS, DE SUSTANCIAS QUÍMICAS Y ARMAS

2.1 Tráfico de droga y controles ejercidos

Los últimos años no evidencian la existencia de grandes organizaciones criminales, sino de diversos grupos que cambian sus dinámicas, métodos de ocultación y rutas de transporte con el objeto de evadir la acción de las autoridades y establecer nuevas alianzas y mercados. Lo anterior exige por parte de los organismos internacionales y los países involucrados, el desarrollo e implementación de estrategias y programas coordinados como respuesta a las amenazas cada vez más diversas del narcotráfico y centrar los esfuerzos de investigación en la identificación y desmantelamiento de las redes delictivas organizadas y sus estructuras financieras y logísticas.

Entre las principales modalidades que han sido empleadas comúnmente en el tráfico de drogas o sustancias químicas y estupefacientes se encuentran las siguientes: grandes contenedores en los cuales se camuflan cantidades importantes de clorhidrato de cocaína; mediante transporte terrestre de droga, que se oculta en caletas en los sitios con menor presencia estatal para luego ser transbordados a lancha o embarcaciones mayores; con la ayuda de personas que llevan consigo pequeñas cantidades de droga por vía aérea, marítima y terrestre, modalidad denominada tráfico “hormiga”; y el envío de droga en encomiendas utilizando empresas de correo.

En el mercado interno, los mayores niveles de producción se presentan en la zona sur del país, situación que ha ido acompañada de un incremento en el tráfico de estupefacientes y de sustancias químicas. El tráfico interno se realiza fundamentalmente por vía terrestre y las principales rutas utilizadas son las que parten de los departamentos del Putumayo, Caquetá, Guaviare, Nariño y Huila y se dirigen principalmente hacia las costas de Colombia y zonas fronterizas.

Las zonas fronterizas son utilizadas como principal corredor para el tráfico de estupefacientes, ingreso ilegal de sustancias químicas y lavado de activos.

En el ámbito externo, existen multiplicidad de rutas que parten no solo de los países productores, sino que utilizan los países vecinos -Brasil, Ecuador y Venezuela-, como también los del Cono Sur -Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay-, que se involucran cada vez más en el movimiento de cocaína y heroína. Los puntos intermedios para el trasbordo frecuentemente utilizados son Haití, República Dominicana, Jamaica, Panamá, Costa Rica, Puerto Rico y México.

Según informe de la Policía Nacional³⁷, entre los aspectos más relevantes que caracterizaron el engranaje en el tráfico internacional de cocaína y heroína desde el escenario regional hacia Estados Unidos y Europa, se destacan los siguientes:

- ✦ Continúa el tráfico de estupefacientes hacia Estados Unidos desde Colombia a través de América Central y el Caribe, utilizando variados sistemas de camuflaje. Llama la atención el uso de menores para traficar estupefacientes en el mercado nacional e internacional.

³⁷ Policía Nacional – Dirección de Inteligencia. 2003

- ✚ Utilización del territorio venezolano como punto de tránsito de estupefacientes hacia Europa (Reino Unido – España), mediante la vía aérea en la modalidad de correos humanos colombianos, alemanes, holandeses y venezolanos; y mediante la vía marítima partiendo de Puerto Cabello (Venezuela). En diferentes procedimientos adelantados por las autoridades españolas y venezolanas fueron incautadas cerca de 6,5 toneladas de estupefacientes.
- ✚ Se ha verificado que en algunos países de Centroamérica existen redes que intercambian armas por cocaína la cual tiene como destino a Estados Unidos. El territorio panameño se ha utilizado frecuentemente como centro de acopio y distribución vía aérea y marítima.
- ✚ Se tiene información que el territorio brasileño se ha utilizado por narcotraficantes de Colombia, Paraguay, Surinam y Brasil para el tránsito de cocaína hacia Europa y los lleva a incursionar en el continente africano como punto alternativo de acopio y redistribución de cocaína (Marruecos, Guinea, Bissau, Senegal, Togo, Malí, Costa de Marfil, Nigeria y Camerún). Las modalidades más utilizadas son encomiendas por empresas internacionales de mensajería y la vía marítima.
- ✚ La península Ibérica continúa siendo el principal punto de ingreso aéreo y marítimo de cocaína hacia el continente europeo. En procedimientos adelantados en costas españolas por la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, se incautaron más de ocho toneladas de cocaína procedentes de Sudamérica.
- ✚ Surinam es un país frecuentemente empleado para el tráfico e intercambio de armas por drogas, a través de alianzas entre narcotraficantes brasileños y grupos colombianos al margen de la ley.

Naciones Unidas reporta que América Central y el Caribe continúan como principal corredor del tráfico de drogas ilícitas de América del Sur a América del Norte y Europa y como zona de tránsito de productos químicos utilizados para la fabricación de cocaína y heroína. Hay, además, vinculación entre el tráfico de drogas y el tráfico de armas utilizados como productos canjeables. Las armas enviadas a América del Sur y principalmente a Colombia para grupos al margen de la ley provienen en su mayoría de El Salvador y Nicaragua que al concluir sus conflictos internos quedaron con remanentes.

La ruta del Pacífico es cada vez más importante, utilizando la vía marítima a lo largo de la Costa del Pacífico y continuando por vía terrestre hacia México y Estados Unidos.

2.1.1 Tráfico de droga hacia el exterior por correos humanos

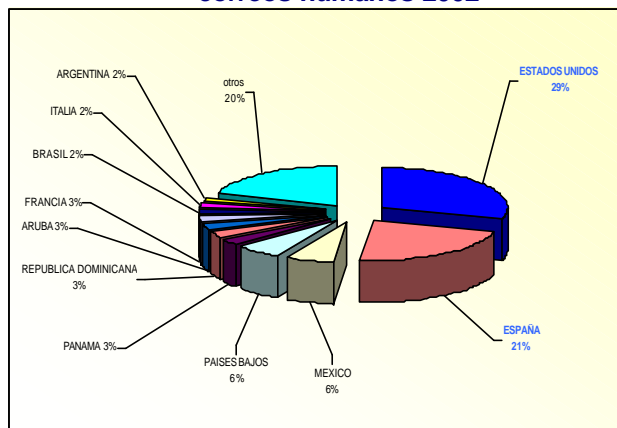
El Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO, reporta la ejecución de 486 procedimientos antinarcóticos para detener “correos humanos”, los cuales se adelantaron en terminales aéreas de Colombia con itinerarios internacionales, en terminales marítimas y en terrestres. Este número coincide con las personas detenidas bajo esta modalidad. Vale la pena destacar la realización de operativos de gran trascendencia por parte de los organismos de seguridad para dismantelar redes especializadas en la preparación, manejo y transporte de estupefacientes.

Las autoridades colombianas lograron incautar 412 kilos de cocaína, 498,6 kilos de heroína, 43 kilos de marihuana, 127 kilos de base de coca y 11 kilos de basuco. El mayor número de casos reportados corresponde a correos humanos que transportaban heroína (38%), seguidos de cocaína (36,4%), base de coca (22,4%) y marihuana (1,8%).

Para el tráfico de droga hacia el exterior utilizando la vía aérea, los aeropuertos más utilizados son los de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Cartagena.

Los países que se utilizan con mayor frecuencia para el envío de droga a través de esta modalidad son Estados Unidos (29%), España (21,5%), México (5,9%), Países Bajos (5,9%), Panamá, República Dominicana (2,7% c/u), Aruba y Francia (2,5% c/u), entre otros.

Gráfica N° 22. Países de destino de los correos humanos 2002



Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

En la modalidad de correos humanos se logró la captura de 327 ciudadanos nacionales y 126 extranjeros comprometidos en actividades de tráfico de estupefacientes (en 33 de los casos no se determina la nacionalidad). De los extranjeros detenidos se destacan las siguientes nacionalidades: españoles, ecuatorianos, mexicanos, italianos, estadounidenses, venezolanos, costarricenses, holandeses e israelíes, entre otros. Entre las modalidades preferidas por los correos humanos para el transporte de droga están: equipaje (46%), por el sistema de ingestión (32,8%) y adherida al cuerpo (11,8%).

Llama la atención, la utilización de 27 menores de 9 y 18 años para traficar estupefacientes. Las personas utilizadas como correos humanos se encuentran entre los 19 y 30 años (114), de 31 a 40 años (80), 41 a 50 años (52), 51 a 79 (29), sin determinar 198 personas. La mayoría de los correos reportó estar desempleado, seguido de personas dedicadas al hogar, estudiantes, conductores, constructores y empleados, entre otros.

En cuanto a los detenidos en el exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores reporta a 31 de diciembre de 2002, 10.347 colombianos detenidos por delitos de narcotráfico. De este total, el 47,6% se encuentran en Estados Unidos, 21,7% en España, 6,4% en Italia, 6,1% en Venezuela, 4,1% en Ecuador, 3,8% en Panamá, 1,1% en República Dominicana y 1,1% en Perú.

**Gráfica N° 23. Detenidos en el exterior por delitos de narcotráfico
10.347 personas**



Las “mulas” del Eje Cafetero³⁸

Ante la preocupación compartida por la Dirección Nacional de Estupeficientes y la Gobernación del departamento de Risaralda, en relación con la problemática de los correos humanos, con el apoyo técnico y financiero del Programa para la Descentralización del Plan Nacional de Drogas DNE-ODC, la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero ALMA MATER (integrada por la Universidad Tecnológica de Pereira, la Universidad del Quindío y la Universidad de Caldas), se llevó a cabo una investigación “Las “mulas” del Eje Cafetero. Una aproximación multidisciplinaria al fenómeno de los correos humanos internacionales del narcotráfico”. Los investigadores recolectaron información, realizaron análisis documental, revisaron expedientes de casos juzgados y hablaron con los distintos actores del tráfico de drogas. La encuesta se adelantó en 16 establecimientos carcelarios³⁹ de la región centro occidental de Colombia y consultó a 142 personas detenidas en flagrancia durante 2001; de tales personas, 96 procedían del Eje Cafetero.

En cuanto a las motivaciones de los correos humanos y su modo de operación, la investigación supera los estereotipos que habían estigmatizado a los habitantes de esta región; igualmente, aporta elementos de juicio a potenciales correos para no convertirse en objetos de manipulación por parte de sus contratantes (cuota de sacrificio, homicidio para evitar el pago, denuncias, amenazas a la familia, pérdida de patrimonios etc.).

³⁸ Las “mulas” del Eje Cafetero. Una aproximación multidisciplinaria al fenómeno de los correos humanos internacionales del narcotráfico.

³⁹ Excluye la presencia de menores de edad.

La investigación adelantada reforzó la idea de la poca importancia económica relativa que tienen los correos humanos dentro de la globalizada industria del narcotráfico⁴⁰, coincidiendo así con lo planteado por Kai Ambos⁴¹: ***“Las ‘mulas’ como los pequeños vendedores en las calles, son actores secundarios, sustituibles arbitrariamente por el ejército de los desocupados y subempleados de Latinoamérica, cuya persecución penal deja incólumes las estructuras de organización del tráfico de drogas”***.

Entre los principales resultados que arrojó la investigación se encuentran los siguientes:

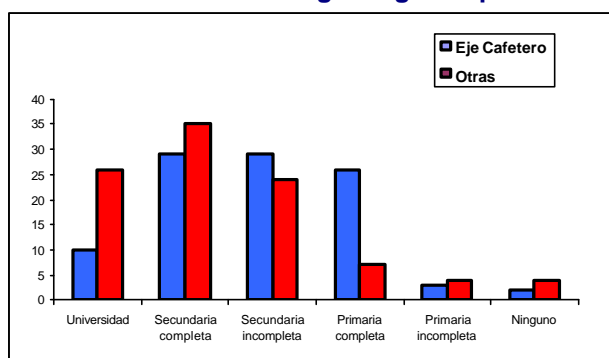
Edad: Se encontró un claro predominio de adultos jóvenes. El 50% de la muestra estaba en el rango de 25 y 35 años.

Sexo: Se observa una participación masculina muy superior (70%) a la femenina (30%).

Ocupación: En el grupo general, son los comerciantes los de mayor frecuencia, seguidos en proporción similar entre ellos, por los de servicios generales /domésticos /varios, los trabajadores de construcción, los vendedores o comisionistas y con algo más de un punto por encima de los técnicos y mecánicos; en los de la región del estudio, en proporción igual los comerciantes y los de servicios (generales, domésticos, varios) y con un punto abajo los de construcción y los técnicos mecánicos, seguidos por los vendedores o comisionistas, como los de mayor incidencia. Los estudiantes representan en el general el 4,3%, y en la región el 1,1%.

Estrato socioeconómico: En cuanto al grupo total (correos provenientes del eje cafetero y correos provenientes de otras regiones del país), el estrato predominante es el 3 (33,6%) seguido del estrato 4 (24,8%) y de cerca el 2 (21,9%). La situación económica se ve reflejada en la gráfica.

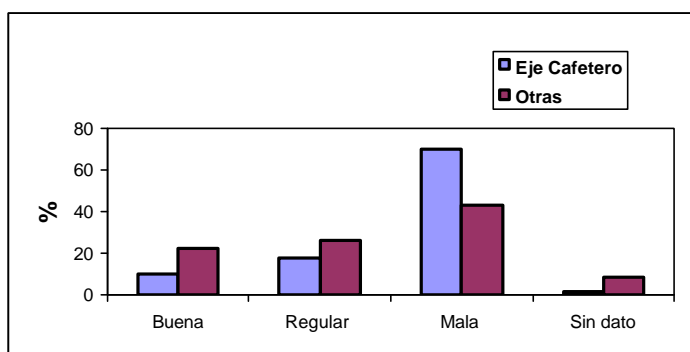
Gráfica N° 24. Nivel educativo de los correos humanos encuestados según lugar de procedencia



Nivel educativo: El porcentaje con secundaria completa o algún año de universidad llega al 61% en el caso de los correos provenientes de otras regiones diferentes al eje cafetero, mientras que en este último es el 39%.

Posición en la familia: Predomina en este estudio la posición Jefe de hogar. De las 142 personas entrevistadas, tanto mujeres como hombres, 103 (72,5%) reportaron cumplir el papel de “jefes” en sus respectivas familias.

Gráfica N° 25 Distribución porcentual según situación económica al momento de involucrarse como 'mula'



⁴⁰ Un correo humano, dependiendo de la modalidad de transporte (en equipaje, aparato digestivo, adherida al cuerpo, en vagina, en más de una modalidad), puede llevar en promedio 900 gramos de droga, un solo contenedor incautado en Cartagena por unidades del DAS llevaba 500 Kilos de droga.

⁴¹ Ambos, Kai Control de Drogas. Comisión Andina de Juristas, Ediciones Juristas Gustavo Ibáñez y Universidad Nacional del Litoral (Argentina). Giro Editores, Bogotá. 1998. Pág.112

En relación con el movimiento migratorio, el 34% de los correos humanos residentes en Colombia viajaba con intenciones de quedarse en el exterior o visitar parientes radicados allí. En cuanto a las modalidades de vinculación, uno de los mecanismos que se da frecuentemente es la oferta de trabajo legal y las posteriores amenazas, si la persona se niega al ser informada del verdadero propósito; también fueron comunes aparentes demostraciones de amistad y solidaridad a desempleados; igualmente, se dieron casos de reclutamiento mediante engaño o violencia.

La modalidad de transporte más común es la ingestión; la remuneración media esperada se mueve en un rango muy amplio, comprendido entre los 3 y 22 millones.

Principales conclusiones de la investigación realizada en el Eje Cafetero

- ✦ No se encontró que las relaciones o la estructura familiar en la que se encuentra inmerso el individuo antes de decidir ser 'mula', incidieran en su acción.
- ✦ No hay una tipología única de las 'mulas', como tampoco la hay sobre modos únicos de conformación y operación de las redes de tráfico de drogas que utilizan a los correos humanos.
- ✦ Las 'mulas' y las redes a las cuales pertenecen no son más que los pequeños actores del gran negocio del narcotráfico. Estos correos humanos operan muchas veces, sin ellos saberlo, como distractores que facilitan el desplazamiento de grandes cargamentos.
- ✦ La dimensión social y política de este microtráfico, teniendo en cuenta las consecuencias negativas que ocasiona tanto a los individuos como a los grupos familiares y sociales involucrados, supera con creces lo que representa su participación en el mercado en términos de volumen y significado económico. Este microtráfico mantiene una dinámica social que retroalimenta de manera perversa en el plano interno, la cultura, el orden de convivencia, las lógicas y la magnitud de la violencia regional.
- ✦ A pesar de no haber podido explicar el surgimiento y desarrollo del tráfico mediante correos humanos en función de la idiosincrasia regional, sí se encontró que el mismo termina afectando de alguna manera la cultura de las comunidades donde se arraiga y que quizás sea un elemento adicional que alimenta la alteración de los valores tradicionales.
- ✦ Las redes familiares y sociales informales, que aparecen ligadas al fenómeno de las 'mulas' asociadas también a procesos migratorios, que parecen ser parte clave del negocio, merecen ser estudiadas en detalle. La región vive actualmente las consecuencias de una gran migración de grupos humanos hacia el exterior. Se observa una 'nueva colonización' que no tiene como destino, sino como origen el Eje Cafetero colombiano.
- ✦ Llama la atención el marcado desequilibrio existente en el tratamiento judicial a diferentes modalidades de tráfico ilegal de drogas. El trato jurídico que se les da a las 'mulas' es mucho más severo que el que se les da a los grandes narcotraficantes.

Cuadro N° 19. Algunas de las penas por tráfico de drogas	
Estados Unidos	De 5 a 30 años y hasta <u>cadena perpetua</u>
España	De 4 a 12 años
Francia	De 5 a 20 años
Italia	De 8 a 20 años
Chipre	Cadena perpetua
Irán, Singapur y Egipto	Pena de muerte
Hong Kong	Cadena perpetua
Puerto Rico	De 10 a 30 años
Cuba	De 15 a 30 años y hasta pena de muerte
México	De 7 a 12 años
Guatemala	De 12 a 20 años
Argentina	De 5 a 20 años
Venezuela	De 10 a 20 años
Colombia	De 3 a 20 años

Fuente: "Pasaporte a la vida, a la libertad. Publicación de distribución gratuita del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Dirección Nacional de Estupefacientes

2.1.2 Tráfico por empresas de correo

Mediante la ejecución de 257 procedimientos antinarcóticos para el control al tráfico correo, las autoridades colombianas lograron incautar 875 kilos de cocaína, 11 kilos de heroína, 179 kilos de marihuana, 128 kilos de base de coca, 4 kilos de morfina y 3,5 kilos de basuco.

España ocupa el primer lugar en lo relativo al envío de droga al exterior por correo y participa con el 53,3% del total, le sigue en importancia Estados Unidos con el 11%; Italia con 1,5%, Francia e Israel con 1,2% c/u, Alemania, Australia, Países Bajos y República Dominicana con 0,8% c/u. Se presenta una tendencia similar de los países utilizados para envío de droga por correo humano y correo postal.

Las organizaciones transnacionales utilizan el tráfico por correo postal, por ser un mecanismo de difícil detección por parte de las autoridades de control y que puede ser abandonado en cualquier momento de la cadena. Las incautaciones realizadas por las autoridades colombianas en el correo postal (875 kilos de cocaína), presentan una tendencia creciente frente a la modalidad de correos humanos (412 kilos de cocaína); sin embargo, hay un porcentaje relativamente bajo de detenidos, situación que requiere de investigaciones exhaustivas para terminar no solo con la incautación de droga sino también con la captura de organizaciones que utilizan esta modalidad.

De otro lado, se requieren acciones conjuntas entre autoridades y empresas de correo, para reforzar los mecanismos de control y detección de estupefacientes, pues esta modalidad cada vez es más atractiva para las organizaciones del narcotráfico por su rentabilidad y bajo riesgo.

2.1.3 Incautaciones de droga

La información relativa a interdicción que se muestra en las tablas siguientes, corresponde a operativos reportados por la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, las Fuerzas

Militares⁴², el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS y la Fiscalía General de la Nación, CTI. La información se consolida en el **Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO**, cuyo objetivo es contar con información actualizada, oportuna y validada, de manera que permita analizar las diferentes tendencias de la problemática de las drogas y facilitar su difusión tanto en el ámbito nacional como en el internacional⁴³.

Los esfuerzos de interdicción y control por parte de las autoridades colombianas se han intensificado en los últimos años, al evitar que lleguen al mercado grandes cantidades de droga no solo por las labores de erradicación sino por las incautaciones de hoja de coca, base y cocaína. En el período 1999 a 2002 fueron incautadas 369 toneladas de derivados de coca representados en su mayoría por clorhidrato de cocaína (78,3%), 2.157 toneladas de hoja de coca y 3 toneladas de derivados opiáceos de los cuales el 85% fueron incautaciones de heroína.

En 2002, se incautaron 120,5 toneladas de derivados de coca, lo cual representa un incremento del 61% en relación con el año anterior. Del total incautado, el 79% corresponde a incautaciones de cocaína, el 19,5% a base y pasta de coca sólida y el 1,4% a basuco. El Valle del Cauca es el departamento que presenta el mayor volumen de incautaciones del país.

En lo referente a opiáceos las autoridades colombianas incautaron en 2002, 905 kilos de derivados opiáceos, con un incremento del 7,8% en relación con el año anterior. De estos, el 85,6% correspondió a incautaciones de heroína, el 12% a látex y el 2,2% a morfina. Las mayores incautaciones de derivados opiáceos se realizaron en Bogotá, Valle del Cauca, Nariño y Huila. Aunque se registra estabilidad en las áreas sembradas de amapola en Colombia, el incremento que presentan las incautaciones son el reflejo de los esfuerzos de los organismos de seguridad en materia de interdicción y control.

En cuanto a la marihuana, las incautaciones confirman que es la droga de más amplio tráfico y consumo en el mundo con alrededor de 147 millones de personas. En Colombia no hay un dato preciso acerca de la magnitud del cultivo y los datos de consumo la reportan como la preferida en el mercado nacional. En 2002, se incautaron 76.998 kilos de marihuana prensada con una disminución del 11% en relación con 2001. Las mayores incautaciones de marihuana se registraron en Valle del Cauca, La Guajira y Bogotá.

El Valle del Cauca presenta el mayor volumen de incautaciones de droga en el país: cocaína (26,1% del total incautado), basuco (44,7%), heroína (35,3%), éxtasis (76,5%) y marihuana (27%). Es un departamento estratégico para el narcotráfico por encontrarse cerca de las zonas productoras de cultivos ilícitos y del puerto de Buenaventura, donde la droga se embarca y envía hacia el exterior; también se utilizan la vía aérea para el ocultamiento de la droga, en los compartimientos de las aeronaves, y la modalidad de correos humanos.

Según informes de inteligencia⁴⁴, han aflorado en el departamento nuevas organizaciones de narcotraficantes que anteriormente trabajaban a la sombra de antiguos carteles de la

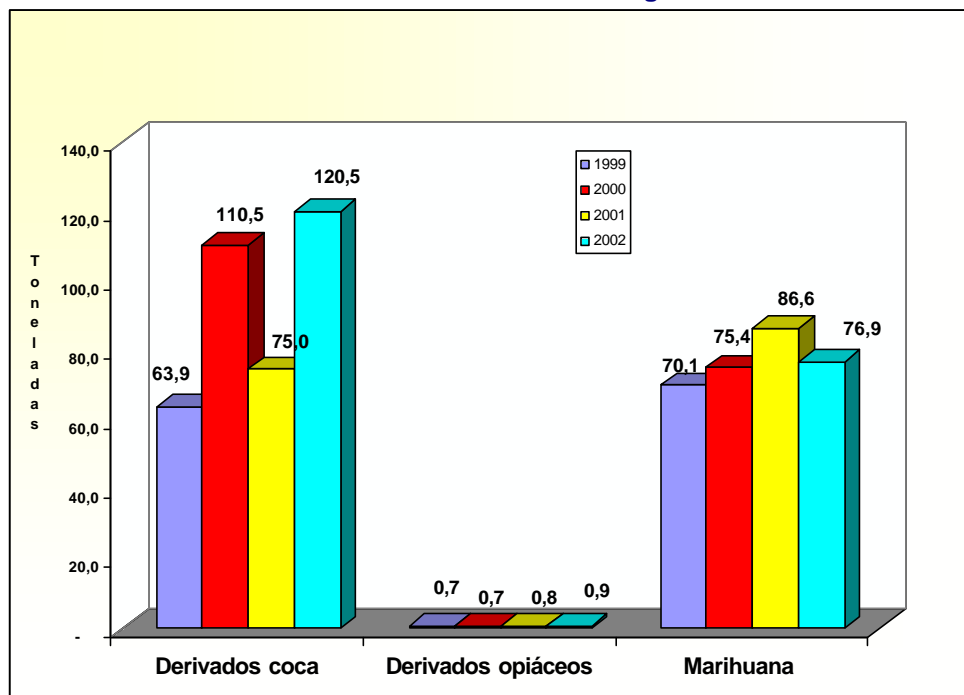
⁴² Fuerzas Militares: Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Colombiana.

⁴³ El Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO, responde solicitudes internacionales de organismos como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD, de recopilar y evaluar mediante observatorios de drogas, información sobre el uso indebido de drogas así como la oferta de drogas ilícitas y la necesidad de mejorar la comparabilidad de los datos disponibles.

⁴⁴ Policía Nacional – Dirección de Inteligencia.

droga. El cartel del centro del Valle que comprende los municipios de Palmira, Pradera, Florida, El Cerrito, Guacarí, Restrepo, Yotoco, Darién, Buga, San Pedro, Tulúa, Andalucía, Dagua y Buenaventura; el cartel del norte que comprende los municipios de Trujillo, Riofrío, Bugalagrande, Sevilla, Caicedonia, Bolívar, Zarzal, la Victoria; y el cartel de Cali, en esta ciudad y sus alrededores. Frente a esta problemática, las autoridades han incrementado las operaciones de inteligencia e investigación para dismantelar organizaciones dedicadas a actividades delincuenciales y se han incrementado los controles en el aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón y en el puerto de Buenaventura.

Gráfica N° 26. Incautaciones de droga 1999 - 2002



Cuadro N° 20. Incautaciones de droga					
Tipo de droga	1999	2000	2001	2002	% var. 01/02
COCAINA (kilos)	47.003,00	89.856,00	57.140,27	95.278,03	66,74
Base de coca (kilos)	16.035,00	19.771,36	16.570,74	22.614,90	36,47
Base de coca en proceso (galones)	4.737,00		2.180,00	7.843,00	259,77
Pasta de coca (kilos)	365,00	118,44	52,50	974,34	1.755,89
Cocaína en proceso (galones)	4.882,00	38.942,00	9.666,06	1.970,00	-79,62
Basuco (kilos)	543,00	801,62	1.224,64	1.705,88	39,30
Total derivados Coca kilos	63.946,00	110.547,42	75.088,15	120.573,15	60,58
Total derivados. Coca galones	9619	38942	11846,06	9813	-17,16
Hoja de coca (kilos)	307.783,00	897.911,50	583.165,07	368.000,56	-36,90
Hoja de coca en proceso (galones)	9.702,00	10.180,00	139.167,00	59.135,20	-57,51
Látex (kilos)	29,20	16,63	3,74	110,27	2.848,40
Morfina (kilos)	154,00	91,17	47,39	20,27	-57,23
Heroína (kilos)	514,59	563,54	787,59	774,87	-1,62
Codeína (kilos)	3,50	-	1,00	0,13	-87,00
Total derivados. Opiáceos (Kg.)	701,30	671,34	839,72	905,54	7,84
Marihuana prensada (Kg.)	70.124,00	75.465,57	86.610,15	76.998,08	-11,10
Hachis sólido (kilos)	338,00	-	0,20	3,50	1.650,00
Semillas de amapola (gramos)	49.945,00	17.000,00	42.850,00	123.900,00	189,15
Semillas de coca (kilos)	754.032,00	1.678,50	98.916,92	27.752,39	-71,94
Semillas de marihuana (kilos)	25,20	121,30	11,30	509,78	4.411,33
Drogas Sintéticas (éxtasis) unidades	1.022,00		22.750,00	175.382,00	670,91
Anfetamina en bruto		83,00			

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO. Consolidado de Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, Fuerzas Militares, Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación.

2.1.4 Incautaciones de droga por naturaleza del lugar y tipo de transporte

De la cocaína incautada y reportada por los organismos de seguridad al Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO, en 2002, las mayores incautaciones de cocaína se produjeron en el interior del país; sin embargo, las incautaciones en grandes volúmenes se dan especialmente por vía marítima, 30.184 kilos fueron incautados en aguas internacionales por el Acuerdo Marítimo entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos de América, 25.237 kilos se incautaron en mar territorial y 4.079 kilos se incautaron en puertos de Colombia.

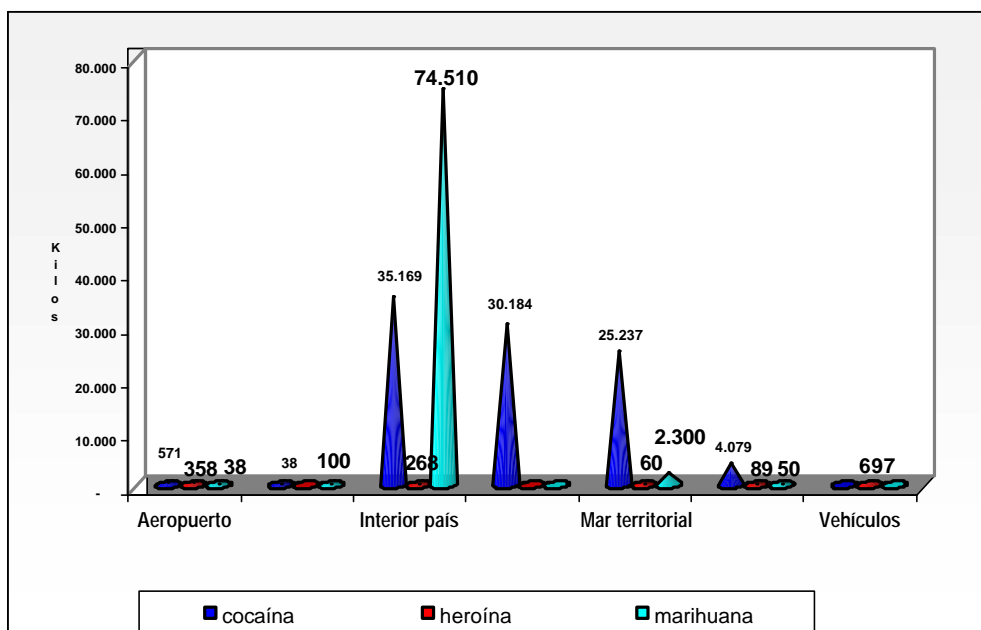
Teniendo en cuenta el tipo de transporte por casos reportados al SIDCO, el 42.5% correspondió a droga que se transportaba por avión, 40,2% con la ayuda de personas, 7,5% de los casos utilizó embarcaciones y 9,8% vehículos terrestres.

En cuanto a heroína incautada por naturaleza del lugar, 358 kilos se incautaron en aeropuertos (46,2%), 268 kilos en el interior del país (34,5%), 89 kilos en puertos (11,5%) y 60 kilos en mar territorial (7,7%). En cuanto a volumen incautado y número de casos transportando heroína, la mayoría corresponde a correos humanos por vía aérea.

En lo relativo a marihuana incautada, de los 76.990 kilos, 0,04% se incautaron en aeropuertos, 0,12% por vía fluvial, 96,7% en el interior del país y 2,9% se encontró en mar territorial. Por tipo de transporte y casos reportados al SIDCO, el 91,8% que se transportaba con la ayuda de personas, 0,7% en vehículos, 0,3% de los casos utilizó avión y 0,2% embarcaciones.

De las incautaciones de cocaína en aguas internacionales y mar territorial, en 2002, el 73% se realizó en el Océano Pacífico, 27% por el Océano Atlántico. Lo anterior permite inferir que los traficantes continuaron utilizando el Pacífico Oriental para despacho de droga hacia Estados Unidos y dependieron cada vez más de los medios marítimos. Los esfuerzos de erradicación e interdicción por parte de las autoridades colombianas podrían interrumpir el flujo de cocaína hacia las costas del Atlántico y Pacífico colombianas y obligar al tráfico de cocaína a través de países vecinos.

Gráfica N° 27. Droga incautada por lugar 2002



Cuadro N° 21. Incautaciones de droga por naturaleza del lugar 2002

Tipo de droga	Aeropuerto		Fluvial		Interior país		Mar internacional		Mar territorial		Puerto		Vehículo		TOTAL	
	kilos	Casos	kilos	Casos	kilos	Casos	kilos	Casos	kilos	Casos	kilos	Casos	kilos	Casos	kilos	Casos
Cocaína	571	367	38	5	35.169	463	30.184	15	25.237	21	4.079	24			95.278	895
Heroína	358	198			268	67			60	3	89	17			775	285
Marihuana	38	8	100	2	74.510	2472			2.300	2	50	3			76.990	2.487
Hoja coca			3.900	1	363.913	295			188	1					368.001	297
Éxtasis (u)	14.000	1			161.382	28									175.678	29
Base coca	56	13	126	18	21.723	907			5	1	7	3	697	1	22.614	943

Fuente: Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos, Fuerzas Militares, Departamento Administrativo de Seguridad DAS, Fiscalía General de la Nación CTI. Consolidado del Sistema de Información de Drogas de Colombia – SIDCO.

El incremento en las incautaciones de algunas drogas en 2002 se presentó por los continuos operativos de patrullaje y vigilancia realizados por los organismos de seguridad en mar territorial e internacional, en puertos marítimos y aeropuertos del país, que les han permitido interceptar los medios de transporte y evitar la salida de droga a los mercados internacionales.

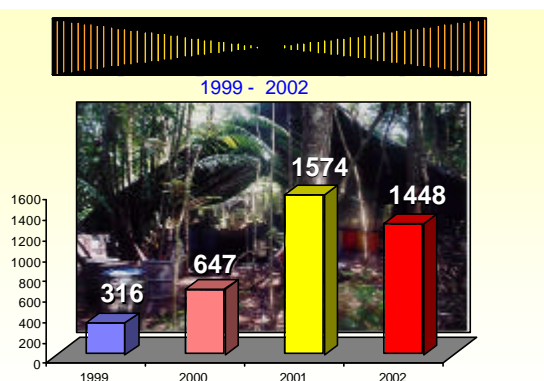
De otro lado, las autoridades colombianas han impulsado acciones conjuntas con la de otros países en materia de intercambio de información, operaciones contra el narcotráfico y asistencia judicial; sin embargo, se requiere ampliar y fortalecer la cooperación recíproca entre países que permita alcanzar con mayor eficiencia los objetivos propuestos.

2.1.5 Desmantelamiento de la infraestructura de producción

En los últimos años se ha combatido enérgicamente la infraestructura de producción. Los laboratorios se encuentran cerca de las zonas potencialmente productoras, alejados de los núcleos urbanos, cerca a los ríos por suministrar el agua requerida para el procesamiento y en zonas de difícil acceso por parte de las autoridades.

En 2002 la Fuerza Pública logró ubicar y desmantelar 1.448 laboratorios de procesamiento de droga y sustancias químicas, que utilizan grandes cantidades de productos químicos que posteriormente son arrojados como desechos sobre ecosistemas estratégicos con efectos devastadores en el ambiente.

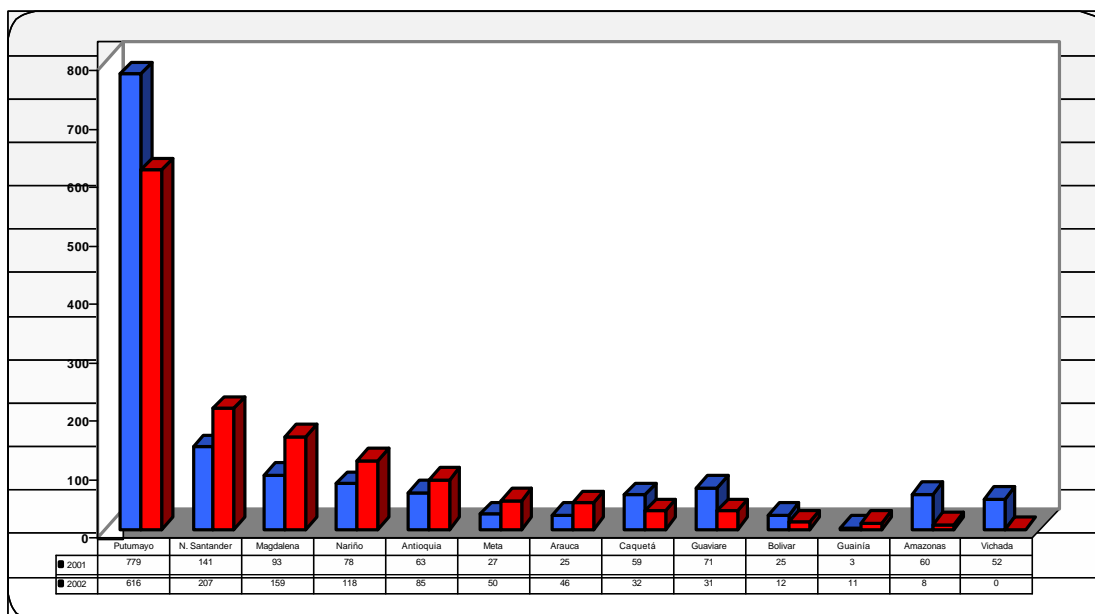
Gráfica N° 28. Laboratorios destruidos 1999 - 2002



Del total de laboratorios destruidos por la Fuerza Pública, 1.273 corresponden a laboratorios de cocaína-base, 138 de cocaína, 23 de cocaína-pasta, 9 de permanganato de potasio, 3 de heroína, 1 de droga de síntesis y 1 de amoníaco.

Los laboratorios de cocaína (cocaína base, cocaína pasta y cocaína clorhidrato) fueron encontrados principalmente en los departamentos del Putumayo (43%), Norte de Santander (14,4%), Magdalena (11,1%), Nariño (8,2%), Antioquia (5,9%), Meta (3,5%), Arauca (3,2%), Caquetá (2,2%) y Guaviare (2,2%).

Gráfica N° 29. Ubicación de los laboratorios – Derivados de coca 2001 - 2002



Fuente: Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, FF.MM., DAS. Consolidado Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

En cuanto a los laboratorios de heroína se encontraron y dismantelaron 2 en Cundinamarca y 1 en Bogotá. Los laboratorios de permanganato de potasio se ubicaron y dismantelaron 5 en Antioquia, 2 en Meta, 1 en Nariño y 1 en Valle del Cauca. El laboratorio de droga de síntesis se ubicó en el departamento del Valle y el laboratorio de amoníaco se ubicó en el Meta.

2.1.6 Principales operativos realizados por las autoridades

Mediante la ofensiva del gobierno nacional tendiente al control de las drogas en forma integral y de convocar la acción internacional para fortalecer los sistemas de inteligencia y cooperación que logren restringir el tráfico ilegal de precursores químicos, detectar las rutas y combatir el lavado de activos, se han obtenido resultados contundentes y de gran trascendencia, como el dismantelamiento de grandes organizaciones de narcotraficantes. Aunque Colombia apoya y participa en las iniciativas de cooperación bilateral y multilateral con otros países para hacer frente a las actividades relacionadas con las drogas ilícitas, debe estrecharse aún mas la cooperación entre países para fortalecer las medidas de control, proteger las zonas fronterizas y dismantelar redes transnacionales dedicadas al tráfico de drogas y a delitos relacionados.

Cuadro N° 22. Principales operativos 2002			
Operación	Ubicación	Concepto	Resultados
Operación GUAITIQUIA I 6 y 7 febrero 2002	Bogotá, Cali, San José Guaviare, Bucaramanga y Villavicencio.	Desarticulación de una organización dedicada al desvío de sustancias químicas controladas	11 personas capturadas 1 aeronave inmovilizada
Operación Droga Maldita Fase II. 22 febrero 2002	Isla Providencia	Incautación de un cargamento de cocaína.	1.246 kilos cocaína
Operación Zarzamora II-III 6 a 17 abril de 2002	Bogotá	Captura de traficantes de sustancias químicas controladas.	3 personas capturadas
Operación Alborada 7 diciembre 2000 a 30 abril 2002	Antioquia, Valle Venezuela Ecuador	Desmantelamiento organización dedicada al tráfico de cocaína.	Capturados colombianos: 16 Capturados en Venezuela: 1 de nacionalidad rusa. Capturados en Ecuador: 5 Nacionalidad ecuatoriana 4 y colombiana 1.
15 Mayo 2002	Cali, Jamundí y Palmira	Organización internacional que utilizaba correos humanos para envío de heroína hacia Estados Unidos y Europa.	Capturados. 25
Operación Rutenio y Victoria 20 mayo 2002	Bogotá	Desmantelamiento organización dedicada al desvío de sustancias químicas	Capturados: 3
Operación Pescara 21 Mayo 2002	Cúcuta	Desarticulación de una organización dedicada a la comercialización de narcóticos	Capturados: 9
Operación Éxtasis II 30 mayo 2002	Cali y Bogotá	Desarticulación organización dedicada a la producción, distribución y comercialización de drogas sintéticas en el mercado nacional e internacional.	Capturados: 9 Éxtasis: 120.529 pastillas Efedrina: 220 kilos
Operación Plataforma 3 11 Junio 2002	Pereira	Desarticulación de organización dedicada al tráfico de drogas a nivel internacional	Capturados: 24
Operación Plataforma III 12 junio 2001 a 12 junio 2002	Bogotá, Medellín e Ipiales New York y Filadelfia	Desmantelamiento de una organización transnacional dedicada al tráfico de heroína entre Colombia y Estados Unidos.	Capturados en Colombia: 20 Capturados en New York: 5 Capturados en Filadelfia: 2 Heroína incautada: 15 kilos
Operación Orión 16 julio 2002	Bogotá, Pereira.	Desarticulación de una red de narcotraficantes que utilizaba correos humanos para envío de cocaína hacia el exterior.	Capturados. 5
Operación Oasis 22 agosto 2002	Bogotá	Desarticulación de organización internacional dedicada al tráfico de drogas	Capturados: 14
Operación Multiplicadores 10 Septiembre 2002	Barranquilla Amsterdam New York, Miami, Filadelfia.	Desarticulación de una red de narcotraficantes colombianos y dominicanos que llevaban heroína hacia Holanda y Estados Unidos y traían éxtasis.	Capturados: 17
Operación Índigo 25 septiembre 2002	Bogotá	Organización internacional que utilizaba correos humanos para envío de heroína hacia Estados Unidos y Europa.	Capturados: 4
Operación Capital 03 Octubre 2002	Arauca	Desarticulación de una red de narcotraficantes.	Capturados: 19
04 Octubre 2002	Cúcuta	Desarticulación de una red de narcotraficantes que utilizaba correos humanos para envío de cocaína hacia el exterior.	Capturados: 16
Operación Conquista 8 octubre 2002	Barranquilla, Cartagena, Isla de San Andrés, Medellín, Riohacha y Maicao.	Organización de tráfico de estupefacientes con centro de operaciones en la Costa Atlántica y enviaba cocaína y heroína hacia	Capturas con fines de extradición: 15

Cuadro N° 22. Principales operativos 2002			
Operación	Ubicación	Concepto	Resultados
		Estados Unidos, México y Europa.	
31 Octubre 2002	Bogotá	Incautación de un cargamento de cocaína camuflada en máquinas industriales para exportar Guatemala.	348 Kilogramos de cocaína Capturados: 8 colombianos 1 guatemalteco
Operación Blitz Noviembre 2002	Rionegro	Organización internacional que utilizaba correos humanos para envío de heroína hacia Estados Unidos.	Capturados: 6
Operación Valle del Cauca	Cali, Palmira, Jamundí	Desmantelamiento organización dedicada al tráfico de heroína hacia Estados Unidos a través de Centroamérica y lavado de activos a través de empresas fachada.	Capturados en Colombia: 25 Capturados en Estados Unidos: 6 Heroína incautada: 5 kilos

Fuente: SIDCO

2.2 Estrategia del gobierno nacional en materia de interdicción y control

La estrategia de acción presentada en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006” en materia de interdicción y control, está dirigida a combatir el comercio de insumos utilizados para el procesamiento de droga, dismantelar laboratorios, interceptar medios de transporte (aéreo, marítimo, fluvial y terrestre), interceptar los recursos generados por el narcotráfico y desarrollar acciones para reducir el comercio ilegal de armas.

Para ello, se fortalecerá la organización operativa de los tres componentes de la Armada Nacional, integrados por las unidades de superficie, submarinas y aéreas; por la infantería de Marina y el Guardacostas. Se buscará mejorar la infraestructura operativa de la Fuerza Aérea Colombiana y las misiones de vigilancia permanente, inteligencia y reconocimiento en todo el territorio nacional. Se fortalecerá la capacidad del Estado mediante el entrenamiento del personal y dotación de equipos especializados que permitan realizar una lucha efectiva.⁴⁵

2.2.1 Control marítimo y fluvial⁴⁶

2.2.1.1 Tendencias del narcotráfico por vía marítima

Las drogas que inundan los mercados de Norteamérica y Europa, desde Sudamérica, pasan por una zona de tránsito de seis millones de millas cuadradas (quince millones de kilómetros cuadrados), la extensión continental aproximada de Estados Unidos. Esta zona incluye el Mar Caribe, el Golfo de México y la región oriental del Océano Pacífico.



⁴⁵ Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006.

⁴⁶ Informe de la Armada Nacional, 2002.

Las fuentes de inteligencia estiman que más del 90% de la cocaína se transporta a bordo de medios marítimos que incluyen tanto los comerciales (transporte multimodal de carga) como los no comerciales (buques pesqueros y lancha rápidas). A los medios de transporte marítimo no comerciales antes mencionados corresponde más del 80% de este monto. Las lancha rápidas, conocidas como “go-fast”, son las más empleadas por ser pequeñas, muy rápidas, difícilmente detectables por radar y poco discernibles a la luz del día.

Los más recientes resultados operacionales obtenidos dan cuenta del afán de los grupos armados al margen de la ley por manejar el monopolio del negocio del narcotráfico, en particular en el litoral Pacífico. Desde esta óptica, esta área se ha tornado en la salida apropiada para las drogas que se producen en las estribaciones de la Cordillera Occidental y la Llanura Pacífica, actividades delictivas que, como se ha mencionado previamente, han estado auspiciadas por estos grupos terroristas.

En el litoral Caribe, de acuerdo con los patrones del ilícito puestos en evidencia, hay cuatro zonas principales de acopio y zarpe de motonaves y embarcaciones con droga: La Guajira, donde han confluído el contrabando y el transporte de cocaína y marihuana en lancha rápidas. El piedemonte de la Sierra Nevada de Santa Marta, zona de acopio de droga para su transporte en lancha rápidas hacia el exterior, ya sea cocaína o marihuana. El golfo de Morrosquillo, donde zarpan lancha rápidas hacia diferentes destinos: Antillas Mayores, Archipiélago de San Andrés y Providencia y Centroamérica. El golfo de Urabá, área asociada comúnmente al contrabando de armas y otros elementos desde Panamá, así como al tráfico de drogas con Centroamérica, tanto a bordo de lancha rápidas como de buques mercantes.

Las tres primeras áreas tienen como destino preferencial las islas del Caribe y algunas localidades de México, para su transporte final hacia los mercados de Estados Unidos. Los resultados de los operativos de 2002 han permitido inferir una utilización bifuncional de los buques pesqueros y de las lancha rápidas por parte de los narcotraficantes que manejan las rutas del Océano Pacífico, ya que utilizan los buques pesqueros tanto para el reaprovisionamiento de combustible a las lancha rápidas, como para el transporte de cocaína hasta su destino final. Igualmente, las lancha rápidas son utilizadas para el transporte de cocaína desde la costa hasta donde se encuentra el pesquero para transbordarla o, como regularmente se venía haciendo, para llevarla hasta su destino final.

En el Pacífico sur, es decir, las costas de los departamentos de Valle, Cauca y Nariño se acostumbra a concentrar gran cantidad de droga en determinados puntos mediante su transporte en lancha de bajo perfil y embarcaciones artesanales o metreras. Allí se embarca la carga ilícita a bordo de lancha rápidas de alto desempeño, encargadas de transportarla hasta la primera área de entrega donde se embarca a bordo del buque pesquero encargado de cumplir la siguiente entrega o de transportarla hasta el destino final. Esta actividad es bastante discreta en razón de la favorable configuración del terreno, donde el mangle ofrece una cobertura ideal para las embarcaciones y los esteros favorecen el tránsito inadvertido de lancha y embarcaciones artesanales.

La experiencia ha evidenciado que las lancha cargadas recorren algunos centenares de millas con rumbo oeste, a lo largo de lo que se conoce como “áreas profundas de tránsito”, para alejarse considerablemente del litoral Pacífico de Centroamérica y las

aguas jurisdiccionales de sus países, y tratar de evitar los controles de sus autoridades. Por tal motivo, no es de extrañar que el área de entrega de la carga de una lancha pueda ubicarse cerca de las Islas Galápagos.

En lo que se refiere al Pacífico norte, en la frontera con Panamá, se ha puesto en evidencia la comercialización de cocaína mediante el empleo de lancha que navegan en proximidades de las costas de los dos países, negocio detrás del cual están los grupos armados al margen de la ley.

2.2.1.2 Resultados del control ejercido

- ✦ Durante 2002 se presentaron 82 inspecciones en el mar con apoyo operacional de Estados Unidos. De ellas, 73 ocurrieron en el Océano Pacífico y 9 en el Océano Atlántico. Esto demuestra que en el accionar de los grupos de narcotraficantes se ha incrementado notoriamente el transporte de drogas por vía marítima utilizando la costa Pacífica, la cual por la composición selvática de su litoral ofrece oportunidades para el transporte de drogas eludiendo los controles de las autoridades.
- ✦ En los escenarios terrestre y fluvial, la Armada Nacional logró contundentes golpes a los grupos de narcotraficantes, principalmente en los departamentos de Nariño y Cauca, lugares en donde la incautación de clorhidrato de cocaína ascendió a más de 9 toneladas.
- ✦ Los resultados de los operativos contra el narcotráfico demuestran la alianza existente entre los grupos armados al margen de la ley y el narcotráfico. En el Pacífico sur, la infraestructura de narcotráfico destruida así como la droga e insumos decomisados corresponden principalmente a los grupos de autodefensas ilegales.
- ✦ En 2002, la Armada Nacional logró incautar 57,13 toneladas de cocaína, con un valor estimado en US\$1.650 millones. La cantidad de cocaína incautada superó ampliamente los totales alcanzados en años anteriores. Durante 2000, la Armada Nacional decomisó 50,78 toneladas (US\$1.523 millones) y durante 2001 decomisó 36,6 toneladas (US\$1.098 millones).
- ✦ En la Estrategia Antinarcóticos de la Armada Nacional, el decomiso de los cargamentos de insumos utilizados para el procesamiento de narcóticos es una acción fundamental. Durante 2002 decomisó 168.948,23 galones de insumos químicos líquidos y 184.916,23 kilogramos de insumos químicos sólidos. Estos hechos ocurrieron principalmente en la red fluvial navegable controlada por la Brigada Fluvial de Infantería de Marina, en áreas rurales de Putumayo, Caquetá, Cauca, Nariño, Guainía y Vichada; con lo cual se neutralizó parte de la producción que grupos armados al margen de la ley tienen en las zonas rurales y selváticas.
- ✦ Aunque en menor escala, también se observó una actividad en la producción de marihuana. La Armada Nacional decomisó durante 2002, 1,6 toneladas de marihuana prensada.
- ✦ La estructura de los grupos de narcotraficantes se vio seriamente afectada por las capturas efectuadas por la Armada Nacional. En 2002 fueron capturados 173 narcotraficantes.

- ✚ En cuanto al planeamiento operacional, se estableció coordinación directa con el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI, lo cual permite la obtención de imágenes satelitales de las áreas de cultivos ilícitos en la jurisdicción de la Armada Nacional y aumenta la eficiencia en las operaciones.
- ✚ El proyecto de desarrollo de las Estaciones de Guardacostas siguió avanzando con la construcción de las Estaciones de Guardacostas de Santa Marta y Leticia, esta última de vital importancia para el control sobre la red fluvial navegable del Amazonas, en la cual Inteligencia ha detectado el tráfico de insumos principalmente para grupos armados al margen de la ley.
- ✚ Durante 2002 en operaciones marítimas y fluviales fueron retenidas 226 embarcaciones empleadas para el narcotráfico e inspeccionadas 49.237.

2.2.2 Programa de Seguridad Portuaria⁴⁷

Como consecuencia del uso de las terminales para el envío de drogas ilegales, desde 1995, algunas terminales marítimas solicitaron a la Policía Antinarcóticos su presencia en los puertos para detener estas actividades ilícitas. Sin embargo, sus operaciones se veían limitadas, por insuficiencia de recursos y profesionalización, razón por la cual en 1998, por iniciativa de la Sección de Asuntos Narcóticos, NAS, de la Embajada de Estados Unidos en Colombia, se formalizó el Programa de Seguridad Portuaria, mediante un Acuerdo de Voluntades suscrito entre el sector público, representado por la Policía Antinarcóticos y la Fiscalía General de la Nación, y el sector privado, representado por los puertos, con el apoyo del gobierno de Estados Unidos.

El objetivo básico del PSP es proteger el comercio exterior lícito que se mueve desde las terminales marítimas, de cualquier actividad ilícita de comercialización de sustancias de estupefacientes.

2.2.2.1 Actividades de cada parte del Acuerdo

✚ Embajada de Estados Unidos

Desde inicios del acuerdo, la labor de la Embajada por medio de la Sección de Asuntos Narcóticos, NAS, y el Servicio de Aduanas, ha sido la de brindar al PSP un soporte en materia de asesoría, entrenamiento, tecnología, seguimiento al presupuesto y seguimiento a los procesos, con recursos del orden de cerca de US\$1.5 millones.

Como aporte especial brindado desde el inicio del Programa, se ha prestado Asesoría canina, que incluye un asesor canino, reentrenamientos de perros y guías cada tres meses aproximadamente, visitas de verificación y aporte de los seudos (sustitutos de drogas).

⁴⁷ Informe de la Sección de Asuntos Narcóticos de la Embajada de los Estados Unidos de América y de la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos.

+ Fiscalía General de la Nación

La actividad de la Fiscalía dentro del PSP, se circunscribe al cumplimiento de su obligación legal y constitucional como ente investigador. Lo que busca con su participación en el PSP es darle mayor agilidad a los procesos penales y garantizar el éxito de las investigaciones por el hecho de contar con el apoyo de las autoridades tanto de la Policía Antinarcóticos como de los puertos mismos.

+ Policía Nacional

Esta está representada por la Policía Antinarcóticos, quien tiene cuatro bases antinarcóticos para puertos, en las ciudades de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Buenaventura. La dedicación de estas bases al PSP es casi exclusiva.

Las labores que adelantan son:

- ?? Análisis documental del 100% de la mercancía por exportar
- ?? Inspección física de contenedores
- ?? Inspección de carga a granel
- ?? Inspección a motonaves
- ?? Inspección Subacuática de las motonaves
- ?? Inspecciones sorpresa. Las realizan en cualquier parte del terminal y tiene un carácter disuasivo.
- ?? Labores de Inteligencia
- ?? Inspección con caninos. Estos se utilizan en cualquiera de las actividades de la Policía Antinarcóticos

Estas actividades se desarrollan con base en perfiles de riesgo definidos por la Policía Antinarcóticos.

+ Terminales marítimas

Desde antes de la creación del PSP, las terminales cuentan con direcciones de seguridad, ampliamente capacitadas y dotadas con tecnología y capacitación, así como recursos destinados a todas las áreas de la seguridad.

La presencia de la Policía Antinarcóticos no disminuyó la responsabilidad que en materia de seguridad tienen las terminales, por lo que continúan con sus labores de seguridad: seguridad industrial, control estricto del perímetro, de las áreas de acceso (vehículos y personas), análisis y evaluación de los clientes, etc.

La información con la que trabaja la Policía en la sala de análisis es suministrada por las terminales, permitiéndoles acceso a sus bases de datos.

Adicionalmente a las labores propias que en materia comercial y de seguridad desarrollan las terminales marítimas, es fundamental para el PSP el hecho de que son las terminales los que soportan su peso económico, pues se destinan anualmente recursos para el sostenimiento de las bases. El monto del presupuesto varía, dependiendo del puerto, número de terminales en cada puerto, número de policías, tamaño del puerto, movimiento

de mercancía, etc. El tema presupuestal es tal vez el que merece más atención actualmente, pues las terminales están reduciendo presupuestos por las crisis económica del país; por tanto, se requieren acciones en esta materia.

2.2.2.2 Incautaciones de droga en puertos de Colombia

Las actividades de Control Portuario Antinarcóticos se desarrollan en las principales terminales públicas del país en forma estandarizada para que los usuarios del comercio exterior perciban un tratamiento equitativo para sus cargas, sin importar el puerto por el que realicen sus exportaciones.

Las autoridades vienen reforzando los controles en puertos, hecho que se traduce en una tendencia decreciente en las incautaciones de drogas. En 1998 se incautaron 80 toneladas de drogas, en 1999, 20 toneladas y en 2002, 2,8 toneladas de drogas en las modalidades conocidas como contaminación de cargas legales o de motonaves. En lo que va corrido de 2003 se destaca la “Operación Monterrey”, llevada a cabo en Barranquilla y que tenía como destino final México, en la que fueron incautados 1.273 kilos de cocaína camuflados en dos hornos a gas.

En 2002, las mayores incautaciones de droga se realizaron en el puerto de Barranquilla con 1.386 kilos de cocaína y 12 de heroína. Seguido del puerto de Cartagena con 702 kilos de cocaína, 26 de heroína y 50 de marihuana; el puerto de Buenaventura en el cual se incautaron 599 kilos de cocaína, 26 kilos de heroína y 1 kilo de marihuana y el puerto de Santa Marta con 54 kilos de cocaína.

2.2.2.3 Controles en los puertos de Colombia

+ Control puerto de Santa Marta

Esta terminal está dedicada principalmente a la exportación de banano por parte de varias comercializadoras, las cuales tienen una logística diferente para el acopio, transporte, control de calidad y despacho de la fruta. La mayor parte de esas exportaciones se hace a granel o paletizada, lo que implica un amplio despliegue policial durante las operaciones en muelle, algunas de las cuales superan las 24 horas de trabajo por buque.

Las condiciones del agua en la bahía son propicias para que los narcotraficantes intenten contaminar el casco de los buques con la adición de torpedos. Por esta razón entró en operación un grupo de buzos policiales certificados para realizar la inspección a la obra viva de las motonaves antes del zarpe.

+ Control puerto de Barranquilla

La Policía Antinarcóticos hace presencia en la terminal pública y los dos muelles privados. El 70% de las exportaciones del puerto son de producción local, por tanto y en desarrollo del Frente de Seguridad Empresarial Portuario Antinarcóticos, se llevó a cabo un plan de visitas a las plantas de las empresas exportadoras para conocer su proceso productivo y minimizar los perfiles de riesgo de esas mercancías. Los efectos de esta práctica han sido los mejores, en tanto los inspectores se han podido dedicar con mayor atención a las cargas desconocidas que llegan de otros departamentos.

Control puerto de Cartagena

En esta ciudad portuaria hay tres terminales públicas que movilizan un alto volumen de contenedores, la mayoría procedente de otras regiones del país, lo cual exige una gran labor de análisis para establecer el perfil de riesgo de estas mercancías.

La Sociedad Portuaria de Cartagena se ha consolidado como una terminal de transbordo internacional de contenedores, así como de escala de cruceros. Estos factores generan unas medidas de control especiales para evitar que los contenedores de transbordo sean contaminados con drogas durante su permanencia en patios y, de otro lado, para detectar a los pasantes que pretenden subir drogas a bordo de los cruceros durante su visita a la ciudad. Esta última actividad ha dado resultados satisfactorios en la incautación de heroína y la captura de pasantes extranjeros.

Control puerto de Buenaventura

En 2002 se movilizaron más de 8 millones de toneladas de carga por esa terminal. La Policía Antinarcóticos cumplió labores de inspección en la plataforma de aforos y en llenados en bodegas que demandaron gran cantidad de personal con jornadas extendidas. Las exportaciones de café y azúcar fueron supervisadas con resultados satisfactorios, según los reportes de las autoridades extranjeras.

En cumplimiento de los compromisos adquiridos en los convenios de competitividad y productividad con las cadenas productivas, la Policía Antinarcóticos desarrolló varios procedimientos de inspección de ciertos productos, guardando un equilibrio entre el control y la facilitación, como en el caso de la cadena productiva del camarón de pesca, entre otros.

Cuadro N° 23. Inspección en puertos de Colombia, 2002					
Contenedores	Cartagena	Barranquilla	Santa Marta	Buenaventura	Total
Inspeccionados en plataforma de aforos	9.458	3.961	621	14.321	28.361
Inspeccionados en preestiba o aproche	4.985	1.768	2.232	11.505	20.490
Inspeccionados de importación	1.624	D	D	105	1.729
Llenados en bodegas en presencia de antinarcóticos	8.477	4.835	6.356	23.508	43.176
Cajas de banano exportadas	N/A	N/A	15.206.000	N/A	15.206.000
Inspección a motonaves	245	245	313	653	1.456
Inspección subacuática	D	N/A	386	N/A	386

Fuente: Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos

2.2.3 Control al espacio aéreo ⁴⁸

La Fuerza Aérea Colombiana incrementó su accionar para controlar el uso del espacio aéreo colombiano con fines delictivos, mediante el programa de seguimiento de vuelos y verificación de aterrizajes en aeródromos no controlados. Durante 2002, detectó 218 vuelos sospechosos y realizó operaciones por cada traza sospechosa detectada, frente a 38 operaciones ejecutadas en 2001. De otro lado, se incrementó el número de aeronaves

⁴⁸ Informe de la Fuerza Aérea Colombiana

revisadas en aeródromos controlados al pasar de 2.548 en 2001 a 5.348 en 2002 y las coordinaciones pasaron de 4.431 en 2001 a 13.718 en 2002.

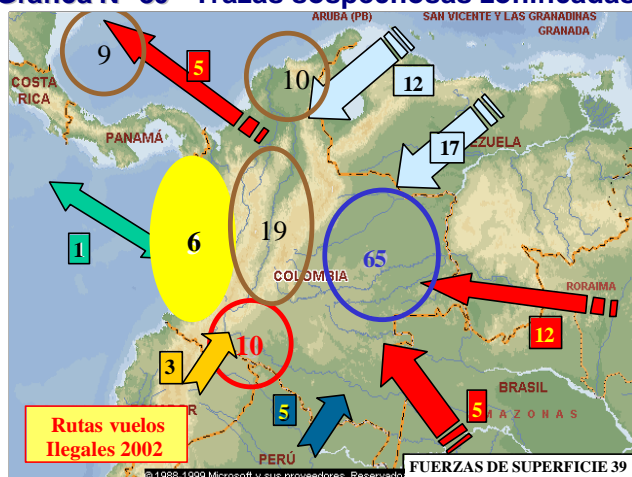
No obstante lo anterior y para reforzar los controles e incrementar la capacidad operativa para detección de trazas y efectividad de las operaciones de interceptación o de interdicción, se requiere reanudar el convenio binacional de interdicción aérea con el gobierno de Estados Unidos suspendido en 2001, el cual permitiría la alerta temprana, incrementaría la cobertura del radar y daría mayor movilidad para apoyar las acciones que realiza la Fuerza Aérea Colombiana.

Cuadro N° 24. Trazas sospechosas por ruta área de detección 2002	
Putumayo	10
Atlántico- Centroamérica	5
Pacífico – Centroamérica	1
Colombia-Venezuela (Guajira –Santander)	11
Colombia – Venezuela (zona 3)	12
Colombia – Perú	5
Colombia – Ecuador	3
Colombia – Brasil (Amazonas)	12
Colombia – Brasil (Vichada)	5
Colombia-Caribe-Venezuela	1
San Andrés	9
Zona Atlántica	10
Costa Pacífica	6
Región Andina	13
Llanos Orientales	60
Antigua zona de distensión	5
Bogotá	6
Venezuela	5
Fuerzas de Superficie	39
Total trazas sospechosas	218

Fuente: Fuerza Aérea Colombiana

De los 218 vuelos sospechosos, el mayor número se registró en los Llanos Orientales y las áreas de frontera. Los reportes de vuelos en el área de Urabá, Magdalena Medio y región Pacífica han disminuido por la falta de cobertura y limitación de alcance de la vigilancia del radar.

Gráfica N° 30 Trazas sospechosas zonificadas 2002



Las Fuerzas de Superficie han aumentado el número de reportes, debido entre otros aspectos a la reestructuración del Centro de Comando y Control de la Fuerza Aérea - CCOFA, lo que ha permitido la centralización de todas las operaciones y comunicaciones de la FAC en una sola dependencia y la comunicación permanente con todas las unidades de la Fuerza Pública en la geografía nacional.

En cuanto a las inutilizaciones de aeronaves, se redujeron de 7 en 2001 a 6 en 2002. Cinco inutilizaciones se lograron por el contacto visual con aeronaves ilegales durante patrullajes aéreos realizados por aeronaves de la FAC, dos de ellas en el departamento de Arauca, zona fronteriza con Venezuela y dos más en la pista de Arara, cerca de la frontera con Brasil. Las inmovilizaciones de aeronaves se redujeron de 11 en 2001 a 5 en 2002; el desvío de aeronaves a otros países se incrementó, al pasar de 6 en 2001 a 15 en 2002, lo cual confirma la utilización de las áreas de frontera por parte del narcotráfico.

Las operaciones frustradas aumentaron de 9 en 2001 a 43 en 2002. Entre las principales razones por las cuales se presenta esta situación están la pérdida de contacto de radar 28%, condiciones adversas de tiempo 25%, no tener disponibilidad de plataformas 11%, problemas técnicos del radar 11% y otros motivos, como no tener cobertura de radar en el área, que el reporte de las fuerzas de superficie sea impreciso 19%.

Cuadro N° 25. Principales resultados de las operaciones de control al espacio aéreo			
Concepto	2001	2002	% variación
Total Trazas Detectadas (TTD)	147.080	213.673	45,3
Coordinaciones	4.353	13.718	215,1
Operatividad (%)	89	88	-1,1
Aeronaves revisadas	2.548	5.384	111,3
Horas de vuelo	582	669	14,9
Aeronaves inutilizadas en tierra	5	1	-80,0
Aeronaves inutilizadas en aire	2	5	150,0
Total inutilizaciones	7	6	-14,3
Inmovilizadas en Colombia	10	5	-50,0
Inmovilizadas en el extranjero	1	0	-100,0
Total inmovilizaciones	11	5	-54,5
Motonaves	3	4	33,3
Desvío de aeronaves	6	15	150,0
Operaciones realizadas	39	218	458,9

Fuente: Fuerza Aérea Colombiana

2.2.3.1 Rutas utilizadas para el tráfico de estupefacientes y armas en 2002

Las principales rutas utilizadas por las organizaciones delictivas para el tráfico de estupefacientes y armas son las siguientes:

- ?? **Ruta No. 1.** Se presenta con aeronaves con destino a y/o procedentes de América Central (Guatemala, Honduras y México) por el Pacífico y por el Atlántico, en especial los departamentos de Chocó, Valle del Cauca y Córdoba, y el Urabá Antioqueño.
- ?? **Ruta No. 2.** Esta ruta fue la de mayor importancia con aeronaves procedentes de Brasil y Surinam, que aterrizan finalmente en los departamentos de Vichada, Guainía

y Vaupés, las cuales intercambian estupefacientes por armas, con destino a grupos armados al margen de la ley, como queda demostrado con el crecimiento importante del frente amazónico de las FARC y la inutilización de dos aeronaves en la pista ilegal de Arara.

- ?? **Ruta No.3.** La ruta que en 1999 y 2000 utilizaba la Guajira como punto de recuperación para poder enviar los alcaloides a las islas del Caribe, como Cuba y Haití, se desplazó hacia el área de frontera colombo-venezolana, ante el intenso control por parte del personal del Comando Aéreo de Combate con sede en Barranquilla. La ruta se desplazó en su totalidad al área de frontera a la altura de los departamentos de Arauca y Vichada, pues realizan vuelos muy cortos entre los centros de producción en Colombia y los puntos de embarque en Venezuela.
- ?? **Ruta No. 4.** Los vuelos ilegales hacia el interior del país se presentan en su mayoría en el Oriente Colombiano, estos vuelos se presume que estos vuelos son realizados por aeronaves con "plan de vuelo legal" que proceden de aeropuertos como el de Villavicencio y Yopal a aeródromos con difícil control por parte de la Fuerza Pública, lo cual permite que después de su llegada a estos últimos, hagan vuelos ilegales de corta duración, en los cuales movilizan narcóticos de los centros de producción a las pistas de acopio y traslado.

Operaciones especiales

- ?? **Operación “Yurupari 1 y 2”.** La Fuerza Aérea Colombiana estableció mediante aeronaves de inteligencia y combate que el área limítrofe entre los departamentos del Vaupés y Amazonas, que se extiende desde Araracuara hasta la Pedrera, registra una constante actividad ilícita. Logró ubicar pistas clandestinas e interceptar aeronaves.
- ?? **Operación “Relámpago I-II-III – Plan Pistas”.** La Fuerza Aérea ha inutilizado pistas ilegales dedicadas al tráfico de estupefacientes y armas. Ha inutilizado 5 pistas ilegales en la Amazonía (una de las cuales fue necesario inutilizar en 4 ocasiones, ya que son reparadas con prontitud), 2 pistas en el Vaupés y 4 en el Caquetá, las cuales eran utilizadas por organizaciones criminales.

2.2.3.2 Control al sector aeronáutico

En el marco del Comité Interinstitucional de Asuntos Aeronáuticos y por medio de un Convenio tripartito, la Dirección Nacional de Estupefacientes logró la conexión en red con la Aeronáutica Civil y la Policía Nacional - Grupo Control de Aviación Civil, que permite efectuar consultas sobre pistas, aeródromos y helipuertos; adquisición de dominio y cambio de explotador de aeronaves; permisos de operación de empresas de servicios aéreos, escuelas y aeroclubes; permiso de funcionamiento de talleres aeronáuticos y empresas de servicios aeroportuarios; así como lo relativo al personal aeronáutico.

De la base de datos de la Policía Nacional - Grupo Control de Aviación Civil, se podrá acceder a la información sobre aeronaves inspeccionadas en Colombia, fecha de inspección, fecha de vencimiento de la inspección, constancias de identificación técnica y número de serie de la calcomanía impuesta a la aeronave inspeccionada.

La obtención de esta información imprime agilidad a los trámites de expedición del Certificado de Carencia de Informe por Tráfico de Estupefacientes con destino a la Aeronáutica Civil y de administración de aeronaves dejadas a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes. De otro lado, junto con la Aeronáutica Civil, la DNE trabaja

en la reglamentación de los ultralivianos, para que se sometan al control que se ejerce sobre las otras aeronaves, así como los aeroclubes y sus campos de aterrizaje, en razón a que han dejado de ser utilizados exclusivamente en aviación deportiva y han sido descubiertos prestando sus servicios a la industria ilícita. El proyecto incluye el ajuste en las características de las aeronaves (peso, autonomía de vuelo, equipos de comunicación, etc.), requisitos para la operación en zonas especiales y aterrizaje en pistas controladas, normas sobre construcción y afiliación en las diferentes regionales del país, etc.

Control preventivo

Se expidieron 23 resoluciones de abstención y 5 de anulación unilateral de Certificados; así como 1.823 Certificados de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes.

2.3 Control al tráfico y desvío de sustancias químicas

Para obtener drogas a partir de sustancias de origen natural, se utilizan sustancias químicas con el objeto de crear las condiciones necesarias para facilitar la extracción y purificación de los alcaloides, mediante reacciones de extracción ácido-base y procesos de precipitación. Para purificar los alcaloides extraídos por oxidación y adsorción de impurezas, se utilizan otras sustancias como permanganato de potasio y carbón activado, respectivamente.

Es perfectamente lógico establecer una correlación directa entre las sustancias incautadas y aquellas utilizadas para los procesos de extracción y refinamiento, es decir, las sustancias que se incautan con mayor frecuencia y en mayor cantidad serían las más utilizadas por los productores de drogas ilícitas⁴⁹.

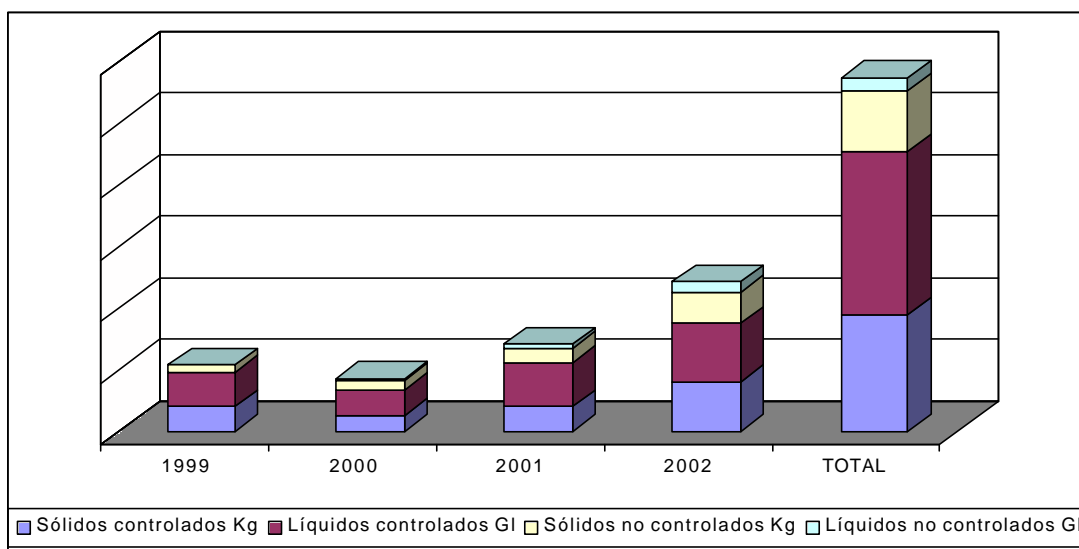
Cuadro N° 26. Sustancias químicas incautadas 1999 - 2002					
Incautaciones insumos sólidos y líquidos controlados y no controlados					
Sustancia	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Sólidos controlados Kg.	807.882,46	545.574,71	838.957,94	1.621.737,86	3.814.152,97
Sólidos no controlados Kg.	199.315,51	251.528,91	520.968,45	1.005.431,51	1.977.244,38
Total sólidos	1.007.197,97	797.103,62	1.359.926,39	2.627.169,37	5.791.397,35
Líquidos no controlados Gl.	12.334,50	49.923,99	83.113,24	328.417,20	473.788,93
Líquidos controlados Gl.	1.141.693,51	849.062,30	1.376.873,14	1.900.957,76	5.268.586,71
Total líquidos	1.154.028,01	898.986,29	1.459.986,38	2.229.374,96	5.742.375,64

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

El Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO, administrado por la Dirección Nacional de Estupefacientes, reporta que durante 2002 se realizaron las mayores incautaciones del período comprendido entre 1999 y 2002. Al igual que en los años anteriores, las sustancias químicas y productos terminados sólidos representan el mayor porcentaje de las incautaciones. Este indicador tiene sentido en la medida en que los químicos que se utilizan en mayor cantidad, en especial en los procesos de extracción, son los productos alcalinos, entre los que se destaca el cemento gris.

⁴⁹ Es factible que en el caso del anhídrido acético esta correlación no sea directa.

Gráfico N° 31. Sustancias químicas incautadas entre 1999 y 2002



Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

Por esta razón, se puede concluir que no hay sustancias esenciales en el proceso de producción ilícita de estupefacientes de origen natural⁵⁰, pues en la medida en que no se lleva a cabo un proceso de síntesis sino de extracción, las sustancias pueden fácilmente ser sustituidas por otras que, independientemente de su eficiencia en el proceso, generan los resultados finales que los traficantes buscan.

Gráfica N° 32. Sustancias químicas incautadas por las autoridades de control



En el cuadro N°. 27 se desarrolló un ejercicio tendiente a clasificar las sustancias que se han incautado en nuestro país entre 1999 y 2002. Ante todo, se puede observar que el número de sustancias no controladas es similar al de las controladas, teniendo en cuenta los productos bajo control en departamentos y municipios caracterizados por altos niveles de producción de drogas. La única sustancia que no reporta incautaciones en estos cuatro años es la diacetona-alcohol. Sin embargo, es necesario aclarar que no todos los insumos químicos incautados se utilizan directamente en los procesos de producción, es decir, en la extracción y refinamiento de alcaloides, pues algunos se usan para la fabricación

⁵⁰ La única sustancia que puede considerarse esencial en los procesos de producción es el anhídrido acético, indispensable para ofrecer los radicales acetilo en la semisíntesis de la diacetilmorfina (heroína).

clandestina de sustancias controladas, otros en procesos de reciclaje o como agroquímicos en los cultivos ilícitos.

Cuadro N° 27. Sustancias químicas sólidas controladas incautadas entre 1999 y 2002					
Total incautaciones insumos sólidos controlados (Kilogramos)					
SUSTANCIA	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Carbonato de sodio	531.094,99	248.136,40	59.520,98	128.571,00	967.323,37
Cemento gris	142.818,05	197.645,50	502.856,51	1.053.371,50	1.896.691,56
Permanganato de potasio	71.284,42	61.798,31	50.186,45	79.558,80	262.827,99
Urea	62.685,00	37.994,50	226.394,00	360.236,56	687.310,06
Total	807.882,46	545.574,71	838.957,94	1.621.737,86	3.814.152,98

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO

Cuadro N° 28. Sustancias químicas líquidas controladas incautadas entre 1999 y 2002					
Total incautaciones insumos líquidos controlados (Galones)					
Sustancia	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Acetato de butilo	6.270,04	124,00	3.458,00	3.146,00	12.998,04
Acetato de etilo	25.818,40	20.120,40	6.152,85	4.051,69	56.143,34
Acetato de isopropilo	1.680,00	875,00	-	-	2.555,00
Acetona	440.283,80	236.214,00	408.626,34	486.620,97	1.571.745,11
Ácido clorhídrico	38.257,22	16.460,63	33.522,75	37.159,71	125.400,31
Ácido sulfúrico	80.246,31	52.946,92	63.910,90	75.325,72	272.429,85
A.C.P.M.	8.476,00	85.931,32	91.535,00	250.484,30	436.426,62
Alcohol Isopropílico	15.688,06	1.833,00	4.335,00	5.107,00	26.963,06
Amoniaco	34.637,70	40.734,41	27.083,84	113.998,57	216.454,52
Anhidrido acético	2.625,62	75,12	2.868,00	276,00	5.844,74
Butanol	212,05	2.363,20	10,00	3,30	2.588,55
Cloroformo	122,80	385,00	0,26	72,00	580,06
Disolvente N°. 1	53.791,98	30.778,80	115.143,00	74.219,50	273.933,28
Disolvente N°. 2	1.718,55	1.009,00	1.485,00	3.155,00	7.367,55
Éter etílico	54.421,17	17.887,50	14.264,00	29.088,00	115.660,67
Gasolina	164.250,00	273.416,00	532.008,00	690.309,00	1.659.983,00
Hexano	9.501,57	1.188,00	-	4.489,00	15.178,57
Keroseno	33.637,00	24.004,00	42.224,00	55.590,00	155.455,00
Metil etil cetona MEK	23.355,95	18.285,00	2.820,00	10.920,00	55.380,95
Metanol	71.077,11	3.727,00	782,20	928,00	76.514,31
Metil isobutil cetona MIBK	14.780,24	-	-	551,00	15.331,24
Thinner	59.882,94	20.649,00	26.639,00	53.754,00	160.924,94
Tolueno	959,00	55,00	5,00	1.709,00	2.728,00
Total	1.141.693,51	849.062,30	1.376.873,14	1.900.957,76	5.268.586,70

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO

La mayor cantidad de sustancias sólidas se utiliza directamente para la extracción y refinamiento, procesos en los cuales los hidróxidos, óxidos y sales básicas o productos terminados compuestos de sales básicas (cal y cemento) son los más comunes. Otro grupo de sustancias que llama la atención lo forman las utilizadas para el reciclaje, en especial de solventes orgánicos y de aquellas sustancias utilizadas como precursoras⁵¹ de las controladas.

En el período de estudio del presente trabajo se observa que la cantidad de sustancias químicas sin identificar está aumentando de manera considerable. Los sólidos sin identificar pasaron de cerca de 60.000 kilos 2001 a 294.000 kilos en 2002; fenómeno similar ocurre con las sustancias químicas líquidas que pasaron de 80.000 galones en 2001 a 312.000 galones en 2002. Si se comparan las cifras con los años anteriores, las diferencias son aún mayores. Estos resultados deben constituirse en una alerta para las autoridades de control que realizan los operativos, pues evidencian la necesidad de establecer de forma preliminar la clasificación de las sustancias incautadas, o en su defecto retroalimentarse con la información de los laboratorios forenses que elaboran dictámenes sobre las sustancias incautadas.

Cuadro N° 29. Sustancias químicas sólidas controladas en solución, incautadas 1999 y 2002					
Sustancia	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Permanganato de potasio	25,00	40,00	10,00	4.422,00	4.497,00
Urea en solución				220,00	220,00
Total	25,00	40,00	10,00	4.642,00	4.717,00

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

El número de sustancias incautadas se eleva a casi 60, de las cuales 23 se controlan en todo el país y cinco en departamentos y municipios caracterizados por su elevada producción de drogas.

2.3.1 Incautación de sustancias químicas controladas

✚ Ácidos inorgánicos

Entre las sustancias ácidas utilizadas continúan prevaleciendo los ácidos inorgánicos, clorhídrico y sulfúrico; el primero se utiliza invariablemente para la formación del sulfato de cocaína (pasta de coca), mientras que el clorhídrico es necesario para aportar el ión cloruro, indispensable en la formación del producto final, clorhidrato de cocaína. Las incautaciones de ácido clorhídrico permanecen prácticamente estables, pero las de sulfúrico muestran un ligero aumento. Sin embargo, se debe tener en cuenta que para la formación del clorhidrato, al parecer se está utilizando el cloruro de hidrógeno, gas producido por la reacción del ácido sulfúrico con cloruro de sodio, hecho que podría explicar el aumento en las incautaciones de esta última sal.

⁵¹ Desde una perspectiva puramente química, un precursor es aquella sustancia que presta o dona su molécula en la totalidad o parte de ella, al producto final.

Anhídrido acético

Durante 2002, las incautaciones de anhídrido acético en Colombia disminuyeron en cerca del 90%. Esto puede ser consecuencia de la efectividad de la Operación Topaz, que permitió conocer las necesidades lícitas nacionales y de esa forma ajustar la importación y distribución a los usuarios del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, y así evitar la desviación de este producto desde la industria lícita a la ilícita.

Sin embargo, hay que resaltar que el anhídrido acético es prácticamente la única sustancia química que no tiene un sustituto eficiente para la acetilación de la morfina hacia diacetilmorfina (heroína). Por esta razón, es importante reforzar los controles, a todos los niveles, para evitar el acceso de los traficantes a esta sustancia.

Disolventes

Entre los solventes, incluimos algunas sustancias, como alcoholes y combustibles, que desde el punto de vista químico no deberían estar en este grupo; pero que en el proceso de extracción y refinamiento de alcaloides se utilizan con este fin. Este documento desarrolla una clasificación más práctica que técnica, tanto para elaborar los agregados estadísticos como para su análisis; además, la misma clasificación puede ser utilizada para el almacenamiento y disposición final, salvo las excepciones de incompatibilidad.

Entre 1999 y 2002 se han incautado 23 solventes diferentes, de los cuales cuatro no están controlados. Al contrastar las cifras, es claro que los volúmenes de solventes no controlados, con excepción del éter de petróleo, son despreciables en relación con los controlados. Este hecho indica que los 19 solventes controlados (incluidos los combustibles) presentan oferta suficiente para los productores de drogas ilícitas. Por ello, se deben fortalecer los mecanismos de control sobre estas sustancias, tanto en interdicción, como en los procesos administrativos de fiscalización.

Entre los acetatos, los de butilo y etilo presentan indicadores similares en 2001 y 2002, mientras que el de isopropilo no fue reportado en 2002; de cualquier forma, el acetato de etilo registra los mayores índices de incautación entre 1999 y 2002.

En el grupo de las cetonas controladas, la acetona continúa siendo la más utilizada en los procesos ilícitos; en 2002 presentó el mayor índice de incautación del período 1999-2002, mientras que los porcentajes de incautación de la metiletilcetona, MEK, (3%) y de la metilisobutilcetona, MIBK, (1%), en relación con la acetona, son bastante bajos. La MIBK presenta una incautación de apenas 551 galones entre 2000 y 2002, mientras que la diacetona-alcohol no ha sido incautada entre 1999 y 2002.

Al analizar las incautaciones de alcoholes controlados o no, se observa que su utilización ha decaído en los años de este estudio, hecho que ratifica que en nuestro país no se utiliza el proceso de extracción alcohólica. Los alcoholes con mayores incautaciones son el metílico, el isopropílico y el isobutílico, sin embargo, parece que el alcohol metílico está en desuso, pues en 1999 se incautaron más 71.000 galones, mientras que entre 2000 y 2002 su incautación bajó a 5.383 galones. En 2003 han sido incautados apenas 928 galones.

En Colombia, casi todos los productores de base de coca utilizan los combustibles, en especial gasolina, Kerosene y aceite combustible para motor, ACPM, en el proceso inicial

de extracción de alcaloides. Entre 1999 y 2002 han aumentado considerablemente las incautaciones de estos productos, en especial en las zonas de producción de cocaína, hasta completar un volumen superior a los 2,2 millones de galones. Estos resultados son consecuencia del aumento de los controles a estos combustibles, mediante la normatividad y la actuación efectiva de las autoridades en zonas de cultivos ilícitos. De cualquier forma, la gasolina continúa siendo el combustible más utilizado en la extracción de alcaloides, seguida del ACPM y el keroseno.

Colombia es el único país del mundo que ejerce controles sobre la distribución, transporte y comercialización de los combustibles y el cemento gris, productos de primera necesidad, con unos costos enormes en la adecuación de los mecanismos logísticos, jurídicos y de personal.

Con excepción del anhídrido acético, el presente análisis estableció la premisa de proporcionalidad directa entre las sustancias incautadas y las utilizadas. En este sentido, el disolvente alifático No. 1 se utiliza con mayor frecuencia que el No. 2, ya que este último apenas representa el 2,7% de las incautaciones de estos dos productos. Es factible que la preferencia en el uso se deba a la eficiencia del proceso ligada de forma directa con los puntos de ebullición de las citadas sustancias.

Permanganato de potasio y otras sustancias oxidantes

El permanganato de potasio continúa siendo el preferido en el proceso de oxidación de materia orgánica, debido a su característica indicadora que no presentan los demás oxidantes que pueden ser utilizados en el proceso. Durante 2002 se incautó mayor cantidad de esta sal que en los años inmediatamente anteriores, pues fue superior en 37% frente a la incautada en 2001. Desde la implementación del Plan Mundial para el Control de Permanganato de Potasio, los controles a esta sustancia se reforzaron, no solamente en los países que sufren el problema de la producción de alcaloides de origen natural, sino también en la mayoría de los países que producen industrialmente esta sustancia.

Cuando se realiza el balance de la Operación Púrpura en Colombia y, en consecuencia, el desarrollo del Plan Nacional de Acción para controlar el permanganato de potasio, nuestro país muestra los mayores resultados mundiales en relación con las incautaciones, gracias a los controles de interdicción y administrativos en visitas técnicas a los usuarios autorizados para realizar transacciones con esta sustancia.

Así mismo, desde la implementación de la Operación Púrpura se han reforzado las medidas tendientes a disminuir el contrabando técnico y abierto, mediante trabajo especializado con agentes aduaneros y respuesta oportuna a las notificaciones previas a la exportación de países productores hacia Colombia.

La eficiencia en la aplicación de los controles al permanganato de potasio por parte de las entidades del Estado originó escasez del producto, útil para la oxidación de las sustancias orgánicas que acompañan el proceso de extracción de alcaloides de la cocaína. Debido a esta dificultad, los grupos especializados en la consecución de las sustancias químicas para la producción de drogas ilícitas implementaron en Colombia un proceso rústico para la producción de la sustancia en laboratorios clandestinos, proceso que si bien no es utilizado en los grandes laboratorios lícitos de producción de permanganato de potasio (por lo poco rentable), al parecer ha dado buenos resultados a los proveedores ilícitos de sustancias químicas. En 2000 se dismanteló el primer laboratorio clandestino de

permanganato de potasio. A la fecha, el Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO, ha reportado el desmantelamiento de 26 laboratorios clandestinos, de los cuales 13 se han encontrado en zonas rurales de Antioquia, seguramente debido a la presencia de minas de manganato de potasio y a la conformación de grupos especializados en el tráfico de esta sustancia, mientras que los otros 13 laboratorios se han encontrado en diferentes departamentos, la mayoría en áreas rurales; solamente dos laboratorios se han encontrado en áreas urbanas. Prácticamente todos los laboratorios desmantelados utilizaban la misma metodología para la producción de la sustancia, con manganato de potasio como precursor.

Gráfico N° 33. Laboratorio clandestino de permanganato de potasio

Cuadro N° 30. Laboratorios de permanganato de potasio desmantelados		
Año	Laboratorios	Departamento
2000	4	Antioquia
	1	Magdalena
	1	Bogotá
2001	4	Antioquia
	1	Guaviare
	1	Bogotá
	1	Magdalena
	2	Nariño
	1	Santander
2002	5	Antioquia
	2	Meta
	1	Nariño
	1	Valle
Total	25	

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO



En estos laboratorios clandestinos se han incautado considerables cantidades de permanganato de potasio, tanto en estado sólido (producto ya terminado) como en solución (producto en proceso). Del total de la sustancia sólida incautada entre 1999 y 2002, el 5% corresponde a la hallada en zonas de producción ilícita. En muchas ocasiones, se ha incautado permanganato de potasio en solución, tanto en los laboratorios clandestinos de refinamiento como en los laboratorios de producción del mismo permanganato.

En los laboratorios de permanganato de potasio se han incautado otras sustancias que son utilizadas como precursoras de este, como el manganato de potasio, que entre 1999 y 2002 ha mostrado unos indicadores preocupantes; otra sustancia es el hipoclorito de sodio útil en el proceso de elaboración de la citada sal.




Cuadro N° 31. Sustancias químicas sólidas incautadas en laboratorios clandestinos de permanganato de potasio

Sustancias sólidas incautadas	Cantidad (kilos)	Sustancias líquidas incautadas	Cantidad (galones)
Permanganato de potasio	11.942	Hipoclorito de sodio	1.344
Manganato de potasio	13.535	Permanganato de potasio (solución)	16.403
Urea	9.750	Amoniaco	1.200
Hidróxido de sodio	100	Acetona	550
Cloruro de potasio	900	ACPM	200
Cemento gris	500	Total	19.697
Carbón activado	1.090		
Total	37.817		

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

Cemento gris y otros alcalinizantes

Las estadísticas de 2002 muestran las mayores incautaciones de cemento gris entre 1999 y 2002, hecho que podría estar sugiriendo:

-  Desplazamiento de los cultivos ilícitos hacia zonas que facilitan la entrada de cemento por contrabando de países vecinos, en especial en los departamentos fronterizos de Putumayo, Nariño, Norte de Santander y Arauca.
-  Incremento en la cantidad de incautaciones de cemento, debido a una mayor injerencia de las Fuerzas Armadas, mediante disposiciones normativas, en el control del cemento, urea, gasolina, keroseno y ACPM en zonas especiales.
-  Decremento en el uso de sustancias alcalinizantes, como el carbonato y el bicarbonato de sodio a favor del cemento gris, dados una mayor facilidad para su consecución, bajo precio y difícil control.

Al comparar las incautaciones de sustancias alcalinas, se verifica que el cemento contribuye con el 51% del total, teniendo en cuenta sustancias alcalinas controladas y no controladas. De acuerdo con la premisa de nuestro estudio, asumiríamos que ese mismo porcentaje de productores usa esta sustancia. Los departamentos que muestran las mayores incautaciones de cemento se caracterizan, también, por tener las mayores áreas de cultivo de coca.

De acuerdo con las incautaciones reportadas por las autoridades al SIDCO, en Putumayo se utiliza casi exclusivamente el cemento en la primera fase de extracción de alcaloides (casi el 88% de los productores de base de coca). El óxido de calcio, que es una sustancia no controlada, es utilizado por menos del 7% de los productores de base de coca. De otro lado, se observa que en 2001 y 2002, las incautaciones quintuplican las de los dos años inmediatamente anteriores.

El cemento ingresa a las zonas de producción de cocaína por contrabando abierto y desviación del comercio lícito. En los departamentos fronterizos, la entrada de cemento desde los países vecinos se facilita por la existencia de gran número de trocha, vías fluviales y caminos de penetración. Por lo anterior, es importante tener en cuenta los siguientes aspectos en relación con el cemento y demás alcalinizantes:

- ✚ Las incautaciones de cemento corresponden al 51% del total de incautaciones de sustancias alcalinas sólidas.
- ✚ Reforzar los controles sobre sustancias no controladas, en la medida en que los porcentajes de incautación son considerablemente altos, si se tiene en cuenta que no están bajo control de la autoridad competente.
- ✚ Implementar mecanismos que restrinjan la presencia de sustancias químicas industriales (controladas o no) en departamentos donde su presencia no se justifica, pues no hay industrias lícitas para transformarlas.
- ✚ Los controles efectuados por las autoridades, en especial por la DIAN, tienen que ser reforzados en los departamentos fronterizos, pues el análisis de cifras indica que un porcentaje considerable de cemento entra por contrabando abierto.
- ✚ Deficiencias en el recurso humano adscrito a las instituciones de control, tanto en el número de funcionarios como en la claridad que tienen para aplicar la norma.
- ✚ Desarrollar capacitación sobre los mecanismos técnicos y jurídicos del control de las sustancias químicas

2.3.2 Incautación de sustancias químicas no controladas

Durante 2002, fueron incautadas 26 sustancias químicas sólidas diferentes, que en líneas generales se pueden clasificar de acuerdo con su función en los procesos de extracción y purificación de los alcaloides, a saber: sustancias alcalinizantes, sustancias oxidantes y las necesarias para los procesos de reciclaje, en especial de solventes. Hay otras sustancias sólidas frecuentemente encontradas en los laboratorios clandestinos, en especial cuando estos se hallan cerca de las zonas de producción, y que son útiles en los cultivos como oferta de nitrógeno -urea, sulfato de amonio y nitrato de amonio, entre otras-.

La mayoría de las sustancias sólidas incautadas entre 1999 y 2002 (87%) sustituye las controladas por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Lo anterior puede ser resultado del aumento en los controles administrativos realizados por la DNE y de los interdictivos llevados a cabo por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Cuadro N° 32. Sustancias químicas líquidas no controladas incautadas entre 1999 y 2002					
Total incautaciones insumos líquidos no controlados (galones)					
Sustancia	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Ácido acético	3,00	3,59	55,00	56,13	61,59
Ácido nítrico	15,50	1,59	0,26	1.400,29	1.417,64
Alcohol isobutílico	45,00	-	0,79	300,00	345,79
Benceno	1,00	1,50	-	-	2,50
Cloruro de amonio*	-	-	0,53	-	0,53
Cloruro de calcio*	-	-	-	2,00	2,00
Cloruro de metileno	110,00	1,00	12,00	1.105,00	1.228,00
Cloruro de potasio*	-	-	-	480,00	480,00
Etanol	-	-	601,93	5,00	606,93
Éter de petróleo	-	-	-	9.400,00	9.400,00
Hidróxido de potasio*	110,00	-	-	-	110,00

Cuadro N° 32. Sustancias químicas líquidas no controladas incautadas entre 1999 y 2002					
Total incautaciones insumos líquidos no controlados (galones)					
Sustancia	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Hipoclorito de sodio*	20,00	574,32	2.731,82	2.832,70	6.158,84
Nitrato de potasio*				110,00	110,00
Peróxido de hidrogeno				50,00	50,00
Soda cáustica*				45,00	45,00
Insumos químicos no clasificados (líquidos)	12.030,00	49.342,00	79.710,90	312.687,21	453.770,11
Total anual	12.334,50	49.923,99	83.113,24	328.417,20	473.788,93

*Sustancias sólidas que se encuentran en solución.

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO

Las incautaciones de sustancias químicas no controladas son una alerta para las autoridades de control, que deben analizar estas cifras no solamente por el porcentaje que representan, sino que también deben tener en cuenta que estas sustancias, por ser no controladas, son incautadas en casos de flagrancia en el transporte con otras sustancias controladas o en los laboratorios clandestinos. Es decir, estas sustancias superan los controles cuando se transportan solas o con otras sustancias no controladas. Este análisis implica que la correlación de los índices de incautación con la posible frecuencia de utilización queda infranivelada.

Cuadro N° 33. Sustancias químicas sólidas no controladas incautadas entre 1999 y 2002					
Total de incautaciones de insumos sólidos no controlados (Kilogramos)					
Sustancia	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Azufre	2,00	68,10	-	56,00	126,10
Ácido bórico				0,50	0,50
Bicarbonato de sodio	52,00	4.826,73	8.538,00	9.938,92	23.355,65
Cal	24.806,50	49.783,00	155.506,50	220.259,00	450.355,00
Calcio anhidro	100,00	750,00	198,00	-	1.048,00
Carbón activado	36.680,90	49.323,10	84.141,15	93.057,00	263.202,15
Carbonato de calcio	500,00	150,00	255,00	1.570,00	2.475,00
Carbonato de potasio	252,00	804,00	30,00		1.086,00
Cemento blanco	-	-	-	18.700,00	18.700,00
Cloruro de amonio	480,00	7,00	450,00	350,00	1.287,00
Cloruro de calcio	7.371,00	33.072,89	56.985,00	146.039,82	243.468,71
Cloruro de potasio	2.290,00	4.766,00	1.456,00	34.750,00	43.262,00
Cloruro de sodio	28.154,00	17.046,00	31.594,00	35.161,30	111.955,30
Dicromato de potasio	-	-	20,00		20,00
Hidróxido de calcio	-	-	-	300,00	300,00
Hidróxido de potasio	375,00	1.425,00	-	4.700,00	6.500,00
Hipoclorito de calcio				2,00	2,00
Hipoclorito de sodio	-	16,00	4.208,00	1.720,00	5.944,00
Insumos químicos no	18.719,00	8.421,50	58.199,60	293.820,76	379.160,86

Cuadro N° 33. Sustancias químicas sólidas no controladas incautadas entre 1999 y 2002					
Total de incautaciones de insumos sólidos no controlados (Kilogramos)					
Sustancia	1999	2000	2001	2002	TOTAL
clasificados (sólidos)					
Manganato de potasio	-	11.000,00	1.455,00	1.080,00	13.535,00
Nitrato de amonio	-	-	2.390,00	9.350,00	11.740,00
Nitrato de potasio	2,00	-	2.150,00	2.390,00	4.542,00
Soda cáustica	73.776,11	69.099,60	111.540,20	122.619,21	377.035,12
Sulfato de amonio	-	-	-	900,00	900,00
Sulfato de sodio	5.755,00	970,00	1.852,00	8.667,00	17.244,00
TOTAL ANUAL	199.315,51	251.528,91	520.968,45	1.005.431,51	1.977.244,38

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO

?? Sustancias alcalinas no controladas

La mayor cantidad de sustancias sólidas no controladas que las autoridades han incautado corresponde a compuestos alcalinos, en especial aquellos utilizados frecuentemente en procesos de extracción inicial de alcaloides, debido posiblemente a su oferta en el mercado, ya sea como productos terminados (cemento, cal, abonos) o como sustancias puras (carbonatos, bicarbonatos, hidróxidos).

Destacan las incautaciones de óxido de calcio, el cual se comercializa como cal --un producto terminado de uso frecuente-, hidróxido de sodio y bicarbonato de sodio, sustancias que comprenden el 97% del total de compuestos alcalinos no controlados, seguidos en porcentajes mínimos de otras sustancias. Sin embargo, al comparar las incautaciones de alcalinos controlados versus no controlados, se observa que los primeros aportan los mayores indicadores:

Cuadro N° 34. Sustancias alcalinas sólidas incautadas entre 1999 y 2002		
Sustancia	Cantidad Kg.	%
Cemento	1.896.691,00	50,1
Carbonato de sodio	967.323,37	25,8
Alcalinos no controlados	871.229,79	23,3

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

A partir de estas cifras, se infiere que los productores de ilícitos difícilmente sufrirán escasez de estas sustancias, pues mucha de ellas forman parte de los productos esenciales, en especial en zonas en franco proceso de desarrollo.

Cuadro N° 35. Sustancias alcalinas no controladas incautadas entre 1999 y 2002		
Sustancia	Cantidad incautada (Kg.)	%
Cal (óxido de calcio)	451.053,00	51,77
Hidróxido de sodio	374.560,14	43,00
Bicarbonato de sodio	23.355,65	2,68
Cemento blanco	18.700	2,15
Carbonato de calcio	2.175	0,25
Carbonato de potasio	1.086	0,12
Hidróxido de calcio	300	0,03
Total	871.229,79	100

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

Entre las sustancias líquidas no controladas no fue incautado ningún alcalinizante; sin embargo, en algunas ocasiones se encuentran, en especial en los laboratorios, sustancias sólidas en solución, como algunos hidróxidos.

?? Sustancias utilizadas para reciclaje y producción de otras sustancias

En relación con los cloruros de potasio y de sodio, parece que toma fuerza el análisis de 2001 acerca de la utilización de estas sustancias para la producción directa del ión cloruro, necesario en la formación de la sal del alcaloide en el proceso final. Lo anterior se fundamenta en el aumento de sus incautaciones en los laboratorios de refinamiento, pues de casi 33.000 kilos incautados en 2001 se pasó a casi 70.000 kilos en 2002.

Así como es factible que los cloruros de sodio y de potasio estén siendo utilizados en la producción directa del cloruro de hidrógeno, el cloruro de calcio y el sulfato de sodio pueden estar siendo usados en la deshidratación de solventes. En 2002 el sulfato de sodio presentó incautaciones iguales a las de los tres años anteriores, hecho que puede indicar el fortalecimiento del reciclaje de solventes orgánicos. De cualquier forma, son sustancias a las que hay que prestarles mayor atención en relación con su presencia en los laboratorios de refinamiento.

El cloruro de amonio registra niveles de incautación similares entre 1999 y 2002, a excepción de una baja en las incautaciones de 2000; de cualquier forma no se espera que haya grandes volúmenes de incautación de esta sustancia ni de las demás utilizadas en la extracción de la morfina y semisíntesis de la heroína, en la medida en que se utilizan en pequeñas cantidades, si se comparan los procesos de producción y la productividad en relación con los de la cocaína.

Desde la puesta en marcha de la Operación Púrpura, que tuvo como consecuencia la baja disponibilidad del permanganato de potasio, comenzaron a aparecer sustancias desconocidas en el panorama de los insumos químicos controlados.

Para poder suplir las necesidades de permanganato de potasio, los traficantes iniciaron procesos para su producción clandestina; en ese momento, el hipoclorito de sodio y el manganato de potasio comenzaron a ser reportados entre las sustancias incautadas. De cualquier forma, causa extrañeza que las autoridades no hayan informado acerca de

incautaciones de dióxido de manganeso, pues se tiene información de que esta sustancia también está siendo utilizada en este proceso o como camuflaje en el contrabando técnico del permanganato de potasio.

Nitrato de amonio y otras sales nitrogenadas

Teniendo en cuenta que el ión nítrico (NO_3) es de buena eficiencia en la medida en que las plantas lo asimilan directamente, en las zonas de producción de ilícitos es frecuente encontrar sustancias utilizadas en los cultivos como oferta de nitrógeno para generar mayor producción de biomasa, como nitratos de potasio y sulfato de amonio.

En cuanto al nitrato de amonio, esta sustancia es utilizada con frecuencia para la fabricación artesanal de explosivos, en especial ANFO⁵²; entre 1999 y 2002 se incautaron 11.740 kilos. Por esta razón, el gobierno nacional expidió el Decreto Presidencial No. 334 del 28 febrero de 2002, mediante el cual establece restricciones para su importación, producción, distribución y uso. Esa normatividad desarrolla una clasificación del nitrato de amonio de acuerdo con la concentración de nitrógeno -elemento que le da el poder explosivo a la mezcla- y determina las disposiciones para su control en el territorio nacional.

Por tanto, las autoridades deben fortalecer los controles sobre esta sustancia, en especial en las zonas de frontera, pues de ninguna manera debe ingresar al territorio nacional, ya que es de esperarse que no será utilizada con propósitos agronómicos -en cultivos lícitos o ilícitos-, sino muy seguramente en la fabricación de mezclas explosivas para perpetrar atentados terroristas.

Uno de los puntos más importantes de la normatividad para el control del nitrato de amonio establece que los importadores, fabricantes y distribuidores deben estar registrados como tales ante el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, e inscritos en el departamento de Control al Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares y llevar un registro de las ventas a usuarios. Además, no puede haber existencias de nitrato de amonio en almacenes no inscritos y, si este fuere el caso, se debe informar de inmediato a la Brigada de la jurisdicción, para que disponga lo pertinente.

Cuadro N° 36. Regulación del nitrato de amonio		
Categoría	Concentración de nitrógeno	Disposición
I	Mayor o igual a 28% de nitrógeno	Restringida la importación. Prohibida la distribución y venta.
II	Líquidos menor o igual a 28% Sólidos menor o igual a 26%	Producción e importación para producción de fertilizantes compuestos. Producción e importación para uso en cultivos tecnificados, previa autorización del ICA. Se debe garantizar estricto control en comercialización y consumo.
III	Fertilizantes compuestos con contenido máximo de 21% (relación peso/volumen de NH_4NO_3)	Será de libre uso con distribución, comercialización y venta controlada.

Fuente: Decreto Presidencial No. 334 del 28 febrero de 2002

⁵² El nombre ANFO es el acrónimo en inglés de nitrato de amonio y aceite comestible.

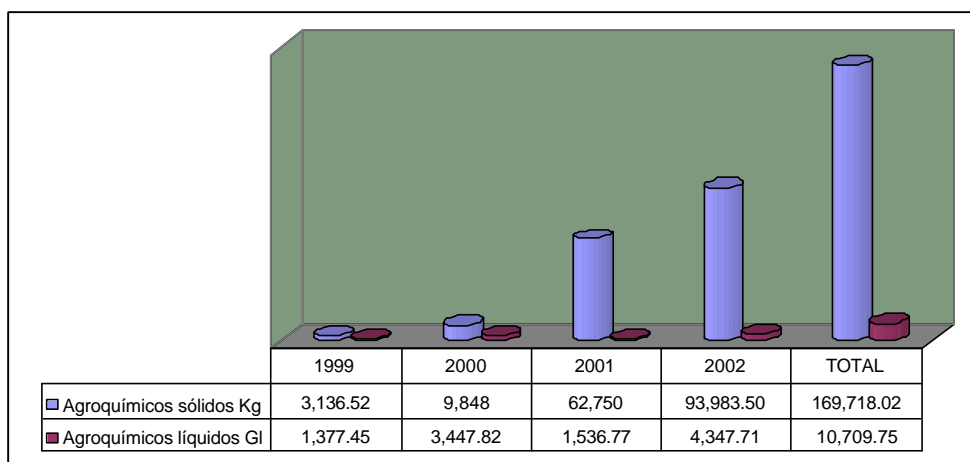
2.4 Sustancias agroquímicas incautadas en los cultivos ilícitos y laboratorios de producción de estupefacientes

Los suelos donde se ubican los cultivos ilícitos, en especial de coca, se caracterizan por ser agronómicamente pobres, con altas concentraciones de aluminio y hierro, factores que determinan altos índices de acidez, por lo cual la productividad de los cultivos sea baja.

Esto se debe, entre otros factores, a la introducción de variedades mejoradas, al mejoramiento de las técnicas de cultivo (densidad de plantío, distancia entre surcos e hileras, etc.) y, en especial a ingentes cantidades de agroquímicos en todas las fases del cultivo, inclusive, en las de preparación de suelos y preemergencia. En líneas generales, la sumatoria de estas actividades tiene por objeto aumentar la producción de biomasa; lo que ha determinado que el cultivo de coca esté entre los más tecnificados y evolucionados del país.

En el lapso que comprende este estudio, las autoridades han incautado cerca de 35 sustancias agroquímicas plenamente identificadas y una considerable cantidad sin identificar, en muchos casos, debido al cambio de envase para camuflarlas, o por tratarse de preparados caseros a base de múltiples sustancias. Sin embargo, estudios realizados en campo muestran que los productores de coca utilizan frecuentemente más de 75 agroquímicos.

Gráfico N°. 34 Sustancias agroquímicas incautadas entre 1999 y 2002



Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

Teniendo en cuenta que los químicos agrícolas son sustancias de primera necesidad en el agro colombiano y que en general para su utilización no se necesita un permiso especial o un certificado⁵³, las cifras de incautaciones son bastante preocupantes e indican que los productores de ilícitos buscan altas productividades. En este sentido, se debe anotar que prácticamente todas las incautaciones se realizan directamente en los cultivos ilícitos, en las “bodegas” cercanas donde almacenan las sustancias o en los laboratorios de producción.

⁵³ Con excepción del nitrato de amonio, sustancia que fue evaluada en el presente informe.

El mayor volumen de incautaciones de agroquímicos corresponde a sustancias sólidas, en especial fertilizantes, mientras que los líquidos en su mayoría son plaguicidas (herbicidas, insecticidas, fungicidas, etc.). Las mayores incautaciones de agroquímicos se han dado en los últimos años, en especial en 2002 cuando representaron 55,4% del total de sustancias sólidas y 40,6% de las líquidas, mientras que en 1999 no alcanzaron el 2% para los sólidos y 12% para los líquidos. Las mayores incautaciones pueden correlacionarse con el aumento en la utilización de agroquímicos, que al mismo tiempo es proporcional con el incremento en el número de cosecha y consecuentemente con la productividad.

Como es lógico, las mayores incautaciones se presentan en los departamentos con las mayores densidades de cultivos ilícitos de coca; pero, de cualquier forma, causa preocupación que en 21 de los 32 departamentos del país se hayan incautado este tipo de sustancias.

Cuadro N° 37. Agroquímicos incautados por departamento								
Departamento	1999		2000		2001		2002	
	Sólidos Kg.	Líquidos Gl	Sólidos Kg.	Líquidos Gl	Sólidos Kg.	Líquidos Gl	Sólidos Kg.	Líquidos Gl
Amazonas	99,54	5,79	319	4,0	1.408	210	-	-
Antioquia	4	8,0	1.950	-	320	-	31.206	1,0
Arauca	-	-	-	-	472	465	2.000	935
Bolívar	-	-	-	2,0	3.650	-	1.250	-
Boyacá	-	-	-	15	-	-	-	-
Caquetá	57	-	36,5	37	6.244	70,67	400	5
Casanare	-	-	-	-	-	-	150	24
Cauca	-	-	-	-	-	-	2	-
Cesar	-	-	-	-	100	-	-	-
Córdoba	-	-	-	3	-	-	25	10
Cundinamarca	-	-	-	-	-	-	440	-
Guainía	-	-	-	-	-	-	96	150
Guaviare	-	-	-	-	1.620	248,31	6.340	-
Huila	-	-	-	-	-	-	100	-
Meta	-	-	-	-	701,8	35	4.950	55
Nariño	-	-	-	-	253	3,11	27.647,5	3.050,26
Norte de Santander	-	-	-	-	13.412	-	14.850	30
Putumayo	-	1.363,66	7.542,5	3.378,9	13.456	449,68	2.548	87,44
Santander	-	-	-	7	250	10	-	-
Valle	-	-	-	1	-	-	-	-
Vichada	-	-	-	-	20.864	45	1.979	-
Total	-	1.377,45	9.848	3.447,9	62.750,8	1.36,77	93.983,5	4.347,7

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

Entre los herbicidas de mayor utilización por parte de los productores, están el Glifosato en todas sus presentaciones y el Gramoxone (Paraquat); otros plaguicidas de uso frecuente están prohibidos en el país, hecho que sugiere su introducción por contrabando. El fertilizante más utilizado es el Triple 15 (N:15-P:15-K:15). En este punto no se tiene en cuenta la urea que fue analizada entre las sustancias químicas controladas.

Cuadro N° 38. Agroquímicos líquidos y sólidos incautados		
Sustancia	Cantidad incautada (Kg.)	Cantidad incautada (galones)
Abonos sin identificar	112.129,5	-
Agroquímicos sin identificar	30	5.027
Anikil	240	0,53
Batalla	-	3,17
Benlate	2.470	-
Crecifol	16	-
Curación	643	3,17
Desarrollo	-	-
Faena	-	40
Fertilizantes sin identificar	5.744	130
Foliar	636	45
Funadan	-	4
Furadan	-	524,26
Glifosato	-	256,56
Gramafin	-	4,8
Gramoxone	301,42	1.495,58
Herbicidas sin identificar	2.054	2.386
Karmex	105,5	5
Malathion	15	-
Methavin	5	-
Manzate	1.565,5	-
Monitor	-	3,95
Nadir	-	121,06
Nutricosecha	4	-
Nutrifolia	-	32
Nutrimon	30	-
Nutrimin	27	-
Oxiclورو de cobre	2.432	-
Panzer	6,34	6,34
Parathion	-	4,5
Poliquel Multi	-	3,17
Sevin	65	-
Socar	-	6,34
Tamarón	182	36,05
Thiodan	-	4,11
Thordon	-	15
Todo en uno	25	-
Triple 15	5.401	55
Waxal	1	150

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

2.5 Importación de sustancias químicas controladas

Como en los años anteriores, el país que mayor volumen y diversidad de sustancias químicas controladas exporta hacia Colombia es Estados Unidos con aproximadamente el 55% del total de sustancias químicas que ingresó lícitamente al país en el período enero-noviembre de 2002. Trinidad y Tobago aporta cerca del 18% del volumen de importaciones, pero a diferencia de Estados Unidos, que ofrece al país casi todas las sustancias controladas, esta isla solamente envía a Colombia amoniaco. Caso similar

ocurre con Bulgaria y Rumania, países de los cuales Colombia importa volúmenes considerables de carbonato de sodio.

De Venezuela se importan especialmente amoníaco y tolueno para la industria nacional, mientras que de Alemania la mayoría de sustancias que se importan son reactivos tipo analítico. Los demás países aportan porcentajes mínimos de sustancias; sin embargo, algunos tienen representatividad, como México, país del cual proviene el 99% de anhídrido acético que ingresa al país, y China con un porcentaje similar como proveedor de permanganato de potasio, en el último año.

Cuadro N° 39. Importaciones de sustancias químicas por país.		
País exportador	Cantidad Kg.	Porcentaje
Estados Unidos	102.199.915,23	54,57
Trinidad y Tobago	32.836.321,00	17,53
Bulgaria	22.414.151,00	11,97
Venezuela	10.708.340,10	5,72
Rumania	10.560.000,00	5,64
Alemania	6.029.279,48	3,22
México	766.692,53	0,41
Turquía	605.000,00	0,32
Países Bajos (Holanda)	589.563,00	0,31
Francia	300.000,00	0,16
Sudáfrica	100.000,00	0,05
Argentina	99.990,00	0,05
Brasil	55.103,30	0,03
China	20.000,00	0,01
Reino Unido	5.772,14	0,00
Canadá	1.796,31	0,00
No declarados	312,18	0,00
Chile	100,80	0,00
Polonia	75,60	0,00
Italia	20,70	0,00
Suiza	9	0,00
Corea del Sur	4	0,00
Total	187.292.446,37	100,00

Fuente: DIAN. Consolidado; Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

Cuando se analizan las importaciones por sustancia, se observa que el mayor porcentaje corresponde al carbonato de sodio, que se utiliza especialmente en la fabricación de vidrio, aporta el 65% del total de sustancias químicas controladas que ingresan lícitamente a nuestro territorio. La segunda sustancia en volumen es el amoníaco seguida de los solventes, sustancias que tienen bastantes aplicaciones en la industria nacional.

Cuadro N° 40. Importación por volumen de sustancias.		
Sustancia	Cantidad Kg.	Porcentaje
Carbonato de sodio	122.010.359,94	64,98
Amoniaco	49.129.224,65	26,17
Acetato de etilo	5.674.579,30	3,02
Metiletilcetona - 2 butanona	3.499.362,18	1,86
Alcohol Isopropílico	3.405.371,83	1,81
Butanol	1.447.252,52	0,77
Anhídrido acético	736.263,64	0,39
Tolueno	614.858,58	0,33
Cloruro de amonio	467.666,90	0,25
Thinner	282.284,41	0,15
Acetona	238.554,24	0,13
Metilisobutilcetona	74.737,20	0,04
Hexano	45.304,75	0,02
Metanol	38.916,37	0,02
Ácido sulfúrico	23.468,05	0,01
Ácido clorhídrico	20.830,04	0,01
Permanganato de potasio	20.106,14	0,01
Acetato de butilo	17.026,11	0,01
Cloroformo	12.260,08	0,01
Éter etílico	1.686,34	0,00
Total general	187.760.113,27	100,00

Fuente: DIAN. Consolidado: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

2.6 Venta de sustancias químicas incautadas

Con el objeto de buscar mecanismos que permitieran minimizar el impacto que pueden generar las sustancias químicas incautadas, la Dirección Nacional de Estupefacientes diseñó procesos de transformación de sustancias, que para el caso del ácido sulfúrico producen resultados bastante positivos, especialmente en el tratamiento de aguas para acueducto. Otra de las acciones desarrolladas para disminuir los inventarios de sustancias consiste en la venta directa a empresas usuarias del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, básicamente a aquellos usuarios que tienen calidad de consumidor.

En este sentido, la Dirección Nacional de Estupefacientes durante 2001 y 2002, logró poner a disposición de la industria lícita nacional, usuaria del Certificado de Carencia por Tráfico de Estupefacientes, cerca de 74.288 Kg. y 18.289,5 gl de sustancias, entre las cuales se destaca el permanganato de potasio. La venta de las sustancias generó alrededor de \$634 millones.

2.7 Control administrativo de las sustancias químicas

?? Operaciones especiales

La Dirección Nacional de Estupefacientes participó en la Operación Andes, coordinada por la Subdirección de Drogas para las Américas de la Secretaría General de INTERPOL y los Servicios Policiales y de Aduanas de Argentina, Bolivia, Chile, y Perú. Esta operación tuvo como finalidad la fiscalización al contrabando de precursores en América del Sur, en especial metilisobutilcetona, MIBK, metiletilcetona, MEK, y permanganato de potasio.

La Operación Andes se dedicó a:

- ~~✍~~ Detectar declaraciones falsas sobre productos químicos, prevenir los intentos de desvío de MEK, (metiletilcetona), MIBK (metilisobutilcetona) y permanganato de potasio y verificar la legalidad de su uso final.
- ~~✍~~ Recopilar información policial y general para probar y desarrollar métodos de evaluación del riesgo y los perfiles de países, además de mejorar las comunicaciones y el intercambio de información policial entre los estados participantes.
- ~~✍~~ Intensificar la cooperación entre los servicios aduaneros y la policía para combatir el contrabando de precursores de drogas.

En virtud de esa operación, la Dirección Nacional de Estupefacientes se comprometió a suministrar a la oficina DAS-INTERPOL Colombia la información sobre empresas autorizadas para importar tales sustancias y participar en coordinación con la Policía Antinarcóticos en el desarrollo de visitas de inspección. De esta manera, se visitaron empresas representativas, de acuerdo con la selección acordada con el Grupo Control Precursores Químicos de la Dirección Antinarcóticos. Como resultado de estas actividades de control administrativo se comprobó que las empresas usuarias de las sustancias visitadas durante el desarrollo de la Operación Andes están cumpliendo los parámetros legales vigentes para la importación de las sustancias. De otro lado, mediante el estudio de los usuarios, la DNE logró determinar el uso real dado a las sustancias objeto de la operación. Actualmente se están estudiando las acciones por seguir, de conformidad con los resultados obtenidos.

?? Control preventivo

En 2002 la Dirección Nacional de Estupefacientes realizó setenta y seis (76) visitas a empresas que manejan sustancias químicas controladas o que solicitaron por primera vez la expedición del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes. Estas visitas tienen por objeto verificar infraestructura, adecuación de las instalaciones, evaluación de medidas de seguridad industrial, utilización de equipos adecuados y consumo de las sustancias, entre otras actividades de control.

En desarrollo de las disposiciones legales vigentes, durante 2002, la DNE otorgó 946 Certificados de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes para el manejo de sustancias químicas. De otro lado, mediante análisis técnicos, administrativos y documentales se detectaron graves fallas administrativas en 37 empresas, lo cual originó la expedición de 14 resoluciones de abstención y 23 resoluciones de anulación unilateral del Certificado.

?? Notificaciones previas a la importación de sustancias químicas controladas

En el marco de los compromisos adquiridos internacionalmente, la Asesoría de Estupefacientes de la DNE contestó cincuenta y cinco (55) notificaciones previas para la importación de sustancias químicas controladas hacia Colombia.

Cuadro N° 41. Notificaciones recibidas y contestadas en 2002	
País de procedencia	Notificaciones
Holanda	6
Alemania	16
Bélgica	7
Estados Unidos	19
España	5
Argentina	1
Panamá	1
Total	55

Fuente: Asesoría de Estupefacientes de la DNE

?? Información de inteligencia

Además de los reportes que envían a la DNE, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a partir de septiembre de 2002, para la expedición del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, la DNE requiere a las centrales de inteligencia de la Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Colombiana, a fin de contar con información especializada en cada una de las áreas y hacer un control más efectivo y real.

2.8 Tráfico de drogas sintéticas en Colombia

Era de esperar que Colombia no fuera inmune al tráfico internacional de drogas sintéticas, fenómeno que comenzó con características endémicas y poco a poco fue creciendo hasta presentar connotaciones pandémicas. Así, a finales de la década del 90, aparece una tendencia creciente del tráfico de drogas sintéticas procedentes de países industrializados y, como consecuencia de ello, su consumo principalmente entre la juventud.



El problema de las drogas, ya sean de origen natural o sintético, se caracteriza por su gran movilidad y capacidad de transformación. Así, en muy corto tiempo el fenómeno pasa del ámbito local al regional y se convierte en universal. Por ello, las instituciones estatales, preocupadas por el aumento de los decomisos de drogas sintéticas en la mayoría de las capitales del país, vienen trabajando en diferentes campos, en especial en la prevención integral del problema. De un lado, están desarrollando acciones de prevención del consumo y, de otro, procesos de formación con las autoridades encargadas del control de la oferta y de aplicación de la Ley para formarlas en la

caracterización de estas drogas, formas de identificación e interpretación legislativa, entre otras materias.

Fiscales y jueces han manifestado su dificultad al momento de aplicar la Ley por delitos relacionados con distribución de este tipo de sustancias, dado que cuando se promulgó el Estatuto Nacional de Estupefacientes no había en el país drogas de diseño. La falta de una mención explícita de este tipo de sustancias confunde a los encargados de aplicar dicha Ley.

De la misma forma que los administradores de justicia tienen dificultades para encuadrar el nuevo fenómeno de las drogas de síntesis en la legislación, para las autoridades de control no ha sido fácil enfrentar las nuevas modalidades de tráfico de estas drogas. En Colombia, como muy seguramente en todos los países de la región, están acostumbradas y entrenadas para el control e interdicción de drogas de origen natural, de forma que el ingreso en el mercado de las sustancias sintéticas exige amplia capacitación.

Como parte de su estrategia de producción y mercadeo, los expendedores de sustancias ilícitas acostumbran rebajar las drogas y mezclarlas con otros elementos más tóxicos y peligrosos para aumentar las ganancias⁵⁴. Esto dificulta la labor de las autoridades al no existir en nuestro medio una forma de determinar preliminarmente la presencia de estas sustancias, lo cual se logra únicamente con los dictámenes definitivos de laboratorio.

El desplazamiento del consumo desde países tradicionalmente consumidores se comprobó técnicamente en 1996, con un estudio realizado por la Unidad Coordinadora de Prevención Integral, UCPI, de la Alcaldía Mayor de Bogotá⁵⁵. Mediante un “muestreo intencional” sobre las personas implicadas en la prevención, comercialización y consumo, y mediante un “muestreo de oportunidad” de potenciales usuarios. El estudio mostró que el consumo de derivados metanfetamínicos se fue estableciendo en algunos sectores de Bogotá, sobre todo entre grupos de jóvenes. Según los consumidores, el éxtasis se conoce en esta ciudad desde 1993 y lo trajeron a nuestro país personas provenientes de países tradicionalmente productores y consumidores. El 61% de la población universitaria encuestada manifestó tener conocimiento acerca del éxtasis, un 10% dijo haber consumido la sustancia y un 16% manifestó su deseo de consumirla.

Posteriormente, el Programa Presidencial Rumbos⁵⁶ realizó el Sondeo Nacional sobre Consumo de Drogas en 1999, entre jóvenes de 10 a 24 años⁵⁷. El estudio mostró una prevalencia de vida para el consumo de éxtasis en todas las ciudades capitales del país, siendo particularmente alto este índice en Pereira (3,2), Yopal (3,2), Bogotá (2,7) y Manizales (2,6). La mayor prevalencia de vida se encuentra en la población universitaria de Bogotá (4,2), Medellín (4,9), Florencia (4,8) e Ibagué (4,0). Estos estudios muestran claramente el consumo de estas sustancias en el país, que no había aparecido en el Estudio Epidemiológico sobre Consumo de Sustancias, realizado por la Dirección Nacional de Estupefacientes en 1996.

⁵⁴ El Espectador – El éxtasis está en la red -, miércoles, 31 de enero de 2001.

⁵⁵ Éxtasis ¿La nueva promesa? Estudio exploratorio sobre el consumo de MDMA en Bogotá, D.C. Unidad Coordinadora de Prevención Integral. Alcaldía Mayor – Bogotá, primera edición, octubre de 1998.

⁵⁶ Programa presidencial para el afrontamiento del consumo de sustancias psicoactivas.

⁵⁷ Se trató de un estudio piloto exploratorio con participación voluntaria de 305.000 jóvenes de todas las ciudades capitales del país.

?? Tráfico de ATS incluyendo éxtasis y análogos

De acuerdo con el Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO, de 1999 a 31 de diciembre de 2002, las instituciones de control del Estado reportaron la incautación de 198.000 comprimidos de ATS y Sustancias de Control Especial⁵⁸ y 283 kilos de precursores -efedrina y anfetamina-.

La incursión de las drogas sintéticas en el mercado colombiano es una seria amenaza, pues diferentes factores hacen atractivos su producción y tráfico, cuando se comparan con las drogas de origen natural:

✚ **Factor financiero.** Las drogas sintéticas generan mayores ganancias económicas que las de origen natural, cuando se compara el precio del producto activo. El siguiente cuadro contrasta los precios de venta al por mayor de la cocaína, la heroína y el éxtasis. En el caso de Colombia, el precio del producto activo MDMA es diez veces mayor al de la heroína y unas 100 veces mayor al de la cocaína. Este factor por sí solo puede ser el detonador para que en nuestro país se genere el desplazamiento de lo natural a lo sintético.

En este sentido, las autoridades ya comprobaron que traficantes colombianos están intercambiando droga de origen natural por droga sintética, no solo para proveer el mercado interno, sino también el mercado internacional.

Cuadro N° 42. Precios de droga				
Lugar	Cocaína Gramo	Heroína Gramo	Éxtasis Pastilla*	Éxtasis Gr. principio activo (mdma)
Colombia pesos col. \$	\$ 3.500 a 5.000 ¹	\$ 24.000 a 40.000 ¹	\$30.000 a \$40.000 ²	\$300.000 a \$400.000
Estados Unidos	US \$ 25 a 35 ¹	US \$ 70 a 110 ¹	US \$ 30 ³	US\$300
Europa (promedio)	US \$ 60 a 70 ¹	US \$ 35 a 40 ¹	US \$ 20 ³	US\$200
España	US \$ 63 ³	US \$ 76,2 ³	US \$ 9,6 ³	US\$96
Italia	US \$ 109,7 ³	US \$ 99 ³	US \$ 50,6 ³	US\$506
Alemania	US \$ 57,1 ³	US \$ 47,8 ³	US \$ 14,6 ³	US\$146

Fuentes: ¹ Policía Nacional, Dirección Antinarcóticos - ² Policía Nacional, grupos regionales de la Policía Antinarcóticos - ³ UN/ODCCP, Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas, 2001 - *Se considera un comprimido con 100 Mg. de producto activo MDMA o ATS - Elaborado SEI, septiembre de 2002.

✚ **Producción. Colombia no es un país productor de drogas sintéticas.** Esta afirmación se corrobora fácilmente al comparar las estadísticas presentadas por los organismos internacionales (INTERPOL, EUROPOL, DEA, etc.) en relación con la oferta mundial de estas sustancias. Esto no quiere decir que el país sea inmune a una problemática mundial; sin embargo, mientras no se haya comprobado la existencia de producción que implique la implementación de tráfico internacional, no debemos aceptar que por el hecho de producir drogas de origen natural nos ubiquen entre los países productores de sintéticos⁵⁹.

⁵⁸ Materia prima o sustancia de control especial es toda sustancia farmacológicamente activa que produce efectos mediatos e inmediatos de dependencia física o psíquica en el ser humano, aquellas que por su posibilidad de abuso puedan tener algún grado de peligrosidad en su uso o aquella que haya sido catalogada como tal en los convenios internacionales y aceptada por la Comisión Revisora de Productos Farmacéuticos del Ministerio de Protección Social.

⁵⁹ Es frecuente escuchar en foros internacionales que Colombia es un gran productor de drogas de síntesis. En este sentido, las representaciones nacionales a estos foros y las misiones en el exterior deben ser enfáticas al demostrar que Colombia no produce precursores ni producto final que incida en los indicadores de tráfico internacional.

Para la producción de las drogas sintéticas no se necesitan grandes laboratorios o complejos de producción ni aparatos especializados para reciclar (destilar y redestilar) solventes. En líneas generales, los laboratorios clandestinos de síntesis son pequeños espacios (una cocina o un baño), con poca cantidad de insumos, en lugares cercanos a los centros de consumo, para evitar grandes desplazamientos de insumos y producto terminado.

Otro de los factores que hacen atractiva la producción es la versatilidad de síntesis y de productos finales. Constantemente se están publicando (en especial en internet) nuevos mecanismos para la síntesis de drogas de diseño. Esto porque es posible usar muchos procesos para obtener muchas sustancias diferentes, en contraste con las drogas de origen natural, pues de las hojas de coca solamente se obtienen derivados de la cocaína y del opio solamente derivados de la morfina.

✚ **Precursores e insumos.** Para producir un kilo de cocaína hay que cultivar cerca de una hectárea de coca, utilizar cerca de 200 kilos de insumos, entre los cuales hay ácidos, solventes, bases y sales, además de otras sustancias como carbón activado, papel de filtro, etc. En resumen, para obtener un kilo de clorhidrato de cocaína o de heroína son imprescindibles grandes cantidades de insumos y sustancias químicas. En contraste, para producir un kilo de drogas sintéticas, no se necesitan más de cinco kilos de insumos, cantidad que puede variar dependiendo del precursor que se utilice. Los procesos de síntesis orgánica tienen una eficiencia entre 1:1 y 1:3, es decir, uno a tres kilos de insumos para un kilo de producto terminado.

De otro lado, los precursores necesarios para sintetizar las drogas de diseño, específicamente las sustancias tipo anfetamínico (ATS, por sus siglas en inglés), se consiguen más fácil, ya sea en mercado lícito o ilícito, que los necesarios para extraer y purificar las drogas de origen natural. Inclusive, muchas sustancias que no están controladas pueden servir de precursores secundarios (sustancias con las que se fabrican precursores primarios controlados).

De acuerdo con la información reportada por las autoridades de control del país al Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO, solamente se han hecho dos incautaciones de precursores de ATS. La primera realizada por los Guardacostas del Atlántico y de Turbo, que mediante el registro a una motonave descubrieron un cargamento de anfetamina; sin embargo, no se puede determinar si este precursor iba destinado a la producción de sintéticos en Colombia o si estaba en tránsito hacia países tradicionalmente productores. De cualquier forma, la cantidad decomisada es suficiente para sintetizar una cantidad considerable de derivados anfetamínicos.

La segunda incautación fue realizada en un operativo conjunto (Operación Éxtasis II), en el que intervinieron autoridades de Colombia, Ecuador y Estados Unidos. De acuerdo con las informaciones suministradas por las autoridades (DIRAN), esta operación permitió el dismantelamiento de una red internacional que producía y traficaba al exterior derivados anfetamínicos, en especial metanfetamina. Este operativo evidencia las tendencias en la diversificación del mercado ilegal de drogas.

Cuadro N° 43. Incautaciones de precursores de ATS en Colombia				
Departamento	Año	Precursor	cantidad	Unidad
Antioquia	2000	Anfetamina	83	Kilogramos
Valle	2002	Efedrina	220	Kilogramos

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO, Subdirección Estratégica y de Investigaciones. Dirección Nacional de Estupefacientes. 2002.

✚ **La experiencia con las drogas de origen natural.** Otro factor que determina una seria amenaza de las drogas sintéticas en nuestro país es la experiencia que por más de 30 años han adquirido los traficantes colombianos en el mercado ilícito de drogas. Ya tienen un conocimiento previo de rutas de tráfico nacional e internacional, contactos para la distribución de la droga, tanto en Colombia como en el exterior, mecanismos para conseguir precursores químicos, sean estos provenientes de la desviación desde la industria nacional o adquiridos por contrabando técnico o abierto, entre otros. En este sentido, el *know how* de los traficantes es una de las mayores amenazas para el establecimiento de la producción y tráfico de sintéticos en nuestro país. Así, además de la aparición de nuevos grupos especializados en la producción y tráfico de sintéticas, se puede esperar que los grupos especializados o con tradición en la producción y tráfico de drogas de origen natural diversifiquen el mercado con las ATS.

Cuadro N° 44. Incautación de drogas de síntesis, precursores farmacéuticos y medicamentos de control especial, 1999-2002			
Año	Droga	Cantidad	Unidad
1999	Éxtasis	709	Comprimido
2000	Anfetamina	83	Kg.
2001	Ativan	2	Comprimido
	Éxtasis	19.142	Comprimido
	Retrovil	22	Comprimido
	Rivotril	3.376	Comprimido
	Rohypnol	208	Comprimido
2002	Benzocaína	7	Comprimido
	Diazepam	54	Comprimido
	Efedrina	220	Kg.
	Éxtasis	170.882	Comprimido
	Rivotril	4.261	Comprimido
	Rohypnol	143	Comprimido

Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO.

La tendencia observada para aprovechar la experiencia adquirida es el intercambio de droga de origen natural por drogas sintéticas o de estas últimas como parte de pago de los envíos de cocaína o heroína. Sin embargo, las autoridades deben estar atentas pues es factible que las bandas de narcotraficantes implementen laboratorios especializados en la producción de sintéticos en nuestro país.

✚ **Interdicción.** Las autoridades de control (Policía, CTI, DAS, FFMM) en Colombia tienen amplia experiencia en la interdicción de los complejos de producción y grupos organizados en el tráfico de drogas de origen natural; pero su conocimiento técnico de las drogas sintéticas es bastante precario debido a la novedad del tema. Estas

debilidades son otra amenaza, pues facilitan la implementación de la producción y tráfico de sintéticos en nuestro país.

Para complicar el panorama, el tráfico de drogas sintéticas es más fácil que el de drogas de origen natural. Los métodos de ocultamiento presentan menos dificultades, debido a la presentación de la droga. No se necesitan, en general, grandes cargamentos o toneladas de producto terminado. Un comprimido pesa en promedio 250 miligramos y con un paquete de 1 kilo es posible traficar 4.000 pastillas, que en mucha de las aduanas del mundo pueden pasar como medicamentos (dependiendo de la forma del troquelado).

A pesar de las dificultades que representa abordar de una manera integral el fenómeno de las drogas de síntesis en nuestro país, las autoridades de control han reportado al Sistema de Información de Drogas de Colombia, SIDCO, la incautación de unos 152.000 comprimidos de ATS, que en su mayoría correspondían a MDMA y sus análogos⁶⁰. De acuerdo con las estadísticas, en Bogotá, Cali e Ibagué se han realizado los mayores decomisos; sin embargo, se sabe que estas sustancias ya se están comercializando en la mayoría de las capitales del país.

Normatividad relacionada con ATS

Las drogas sintéticas llevan poco tiempo en el mercado nacional y su consumo estaba restringido a una comunidad específica, sin mayores incidencias epidemiológicas; pero nuestra legislación no está preparada para afrontarlas con firmeza. Entre la mayoría de los fiscales hay serias divergencias para el abordaje jurídico del tema⁶¹. Estas debilidades normativas y el desconocimiento de los aspectos técnicos por parte de los administradores de justicia facilitan la producción y tráfico en nuestro país.

Consumo

Sin constituirse en un problema de dimensiones epidemiológicas preocupantes, el consumo de drogas sintéticas, en especial ATS, en Colombia y en los países de la región⁶², se ha incrementado en los últimos años. El problema se agudiza en la medida en que se populariza el consumo, en especial debido a la comercialización de productos altamente adulterados, no solamente con drogas de origen natural, sino con cualquier sustancia, independientemente de los efectos tóxicos que pueda generar en los consumidores.

Sugerencias

Algunas sugerencias para enfrentar la amenaza que representan las drogas sintéticas en Colombia:

⁶⁰ Actualmente, la Dirección Nacional de Estupefacientes coordina un trabajo de investigación tendiente a caracterizar químicamente las drogas sintéticas que se comercializan en nuestro país. A la fecha ya se realizó el primer ejercicio, con la caracterización de las drogas de síntesis que se han incautado en Bogotá.

⁶¹ Actualmente se está desarrollando un trabajo de investigación bajo la coordinación del Ministerio del Interior y de Justicia y con la participación de la DNE, el FNE y la FGN, relacionado con la problemática que los administradores de justicia afrontan en los casos de drogas sintéticas, el cual servirá de insumo para fortalecer la normatividad.

⁶² La preocupación fue unánime entre los representantes de la CAN en el Diálogo Especializado de Alto Nivel entre la CAN y la UE en Drogas, realizado en Bruselas en junio de 2002.

- ✚ Fortalecimiento de los mecanismos para el intercambio fluido de información entre las autoridades de control, tanto nacionales como internacionales, sobre las nuevas tendencias de la producción y tráfico de drogas.
- ✚ Fortalecimiento del mecanismo de notificación previa a la exportación de sustancias farmacéuticas que se utilizan en los procesos de síntesis.
- ✚ Desarrollo de investigaciones que permitan establecer rutas, mecanismo de tráfico de precursores y productos terminados.
- ✚ Diseño y ejecución de procesos de capacitación relacionados con control e interdicción de drogas sintéticas.
- ✚ Implementación de métodos para análisis preliminar de ATS.
- ✚ Implementación de programas de prevención del consumo de ATS.

2.9 Control al tráfico de armas y municiones

El tráfico de armas y municiones es un delito que amenaza la seguridad de los Estados y es un factor de violencia en sí mismo por las estructuras organizativas criminales de carácter transnacional que lo soportan. Colombia es un país vulnerable al tráfico de armas y municiones, debido a su conflicto interno y a la relación con el tráfico de drogas y el terrorismo. Por ello, este tráfico ilegal tiene un impacto humanitario de grandes proporciones en nuestro territorio: genera violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario por parte de los grupos armados ilegales; fuerza el desplazamiento interno y con ello la pauperización de la población; obstaculiza el monopolio de la fuerza legítima del Estado; y causa enormes impedimentos a la acción humanitaria de los Organismos encargados, además de poner en peligro su seguridad.

Por lo anterior, Colombia realiza varias acciones internas para su control y promueve constantemente el abordaje de actuaciones más contundentes por parte de los países productores y de aquellos utilizados como tránsito, en cuanto al control a la producción y tráfico ilegal de armas y municiones que han servido en nuestro país para incrementar el terrorismo y fortalecer a los actores armados ilegales.

El tráfico de armas se realiza a través de varias rutas relacionadas directamente con países fronterizos. En cuanto a su procedencia, muchas de las armas son remanentes de la guerra en Centroamérica y vienen especialmente de Nicaragua y El Salvador. De Estados Unidos proviene la mayoría de las armas ligeras, dada la facilidad para su obtención. En el mercado clandestino de armas en Colombia, se ha detectado que algunas proceden de países de Europa Central y Estados que formaron parte del antiguo Bloque Soviético (Rumania y Bulgaria), de Israel, Corea del Norte, Portugal, Sudáfrica, Singapur, Holanda e Italia⁶³.

El método más utilizado para llevar a cabo el tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos, es el desvío de una venta legal a una transferencia ilegal. En este proceso de transferencia legal a ilegal hay una cadena de agentes que interviene en cualquier etapa del proceso. En esta cadena, encontramos por ejemplo los intermediarios (brokers) quienes según las investigaciones realizadas, se ocupan de gran parte de este negocio rentable e ilegal. Ellos son los encargados de establecer contacto con el proveedor y el receptor, establecen las condiciones del negocio, forma de pago y las rutas escogidas.

⁶³ Colombia y el Control Internacional de Armas Pequeñas y Ligeras. Ministerio de Relaciones Exteriores. Julio 2002.

Asimismo, intervienen los agentes transportistas, pagados por los intermediarios, para que camuflen y encubran la carga durante las rutas que sean necesarias.

Colombia por su situación geográfica se ha visto afectada por el ingreso ilegal de armas o material bélico en general, por las tres vías: área, terrestre y marítima. En el ingreso aéreo, los traficantes de armas escogen, dependiendo del país de origen, varios puntos intermedios antes del destino final, buscando borrar pistas, hacer más difícil el seguimiento o llenar el tanque de la aeronave. Por ejemplo, en el caso de las armas procedentes de Jordania, las armas salieron de Aman, pasaron por Islas Canarias, Mauritania, Grenada y, finalmente, llegaron a territorio colombiano.

En el ingreso de armas, munición y explosivos por vía marítima, los delincuentes, por lo general, se aprovechan del intenso tráfico en los puertos internacionales, que hace más difícil el control a toda la mercancía que ingresa al país o cuya vigilancia disminuye cuando se trata de una carga en tránsito. El tráfico se presenta primordialmente de las siguientes formas⁶⁴:

- ✦ Empleo de buques mercantes de alto bordo y contenedores.
- ✦ Empleo de lanchas langosteras o buques pesqueros que se desempeñan como buques “nodriza”; en ambos casos, el material de contrabando es escondido entre la pesca y especialmente en las bodegas refrigeradas cuando se trata de pesqueros. El material es transbordado posteriormente a embarcaciones menores que se encargan de transportarlo hasta su destino en tierra.
- ✦ Empleo de buques de cabotaje o pesqueros que transportan el armamento directamente hasta localidades a lo largo de las áreas marítimas fronterizas.
- ✦ Empleo de maletas de viaje, mercancías o víveres para transportar explosivos a bordo de lanchas rápidas y buques de tonelaje reducido que incursionan en horas de la noche.

Durante 2002, la Armada Nacional llevó a cabo una serie de operaciones, en algunas ocasiones en conjunto con otras agencias, para neutralizar el ilícito. Especialmente bajo el acuerdo de las Reuniones Bilaterales de Inteligencia con países como Ecuador, Perú, Colombia y Panamá se establecieron mecanismos de intercambio de información en ese aspecto, lo cual ha contribuido al análisis de inteligencia que ha sido difundido a unidades de la Armada y a otras Agencias de Inteligencia.

Principales conclusiones

- ✦ Se ha evidenciado que el material bélico que ingresó al país por vía marítima tiene como destino principal los grupos de autodefensas ilegales; mientras que las armas que ingresaron por el oriente y sur a través de las fronteras por vías terrestre, fluvial y aérea tienen como destino los grupos subversivos.
- ✦ Se requiere hacer efectivo el intercambio de información judicial entre países, de acuerdo con la normatividad interna de cada país y profundizar el intercambio de información sobre los siguientes temas:

?? Traficantes internacionales de armas y delitos conexos con la fabricación y tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

⁶⁴ Armada Nacional.

?? Rastreo de armas y municiones vendidas y desviadas para fines ilícitos.

?? Intercambio de experiencias investigativas, técnicas, científicas y tecnológicas, que permita el desmantelamiento de las organizaciones delictivas y sus redes de apoyo.

- + Llevar un registro minucioso y exigente de los intermediarios que comercian con las compañías privadas y le venden a los Estados.
- + Sistemas de verificación de las respectivas licencias y autorizaciones de todos los actores involucrados en la venta legal de armas por cuanto el método más utilizado es el desvío de una venta legal hacia una ilegal.
- + Armonizar los documentos de autorización de salida o ingreso de las armas, así como del Certificado de Usuario final.
- + Controles al sistema financiero internacional para detectar los flujos de capitales con los que se pagan a los traficantes de armas.
- + Explorar la posibilidad interna y externa de llevar un Registro completo y transparente de las exportaciones e importaciones legales de las armas de los Estados con el fin de poder rastrear con mayor efectividad el origen las mismas.
- + Armonizar legislaciones nacionales para obtener un proceso claro y transparente de la venta legal, con el fin de que los traficantes no se aprovechen de las inconsistencias que se presentan en este proceso en los diferentes Estados.
- + Cooperación técnica internacional para destruir los excedentes de armas o las incautaciones para evitar el riesgo de robo o desvío.
- + Programas de desarme a nivel municipal, regional y nacional que permitan recoger las armas ilegales en poder de civiles no autorizados y que son grandes generadoras de violencia

3. ADMINISTRACIÓN DE BIENES INCAUTADOS, EXTINCIÓN DE DOMINIO Y LAVADO DE ACTIVOS

3.1 Estrategia del gobierno nacional⁶⁵

En el control al lavado de activos y la extinción de dominio de los bienes adquiridos de manera ilícita, las políticas del gobierno actual contenidas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” están encaminadas a fortalecer disposiciones en materia de prevención con las fiduciarias, cooperativas solidarias y financieras; reforzar las instancias institucionales especializadas en la detección, control y penalización; mejorar el proceso de reporte de operaciones sospechosas y el sistema de alertas; desarrollar estrategias para evaluar los factores de riesgo que conlleven a la detección del lavado de activos en el sistema bancario y reforzar los mecanismos de cooperación internacional en investigaciones y acciones judiciales.

En lo relacionado con la extinción de dominio, se expidió la Ley 793 de 2002 la cual busca dinamizar la acción judicial que permita transferir el derecho de dominio a favor del Estado de alrededor 38.000 bienes incautados y puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupeficientes. De otro lado, se viene implementando un sistema de información que permita identificar y caracterizar los bienes y activos de manera que sean fuente de recursos para la ejecución de programas o proyectos relacionados con inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada⁶⁶.

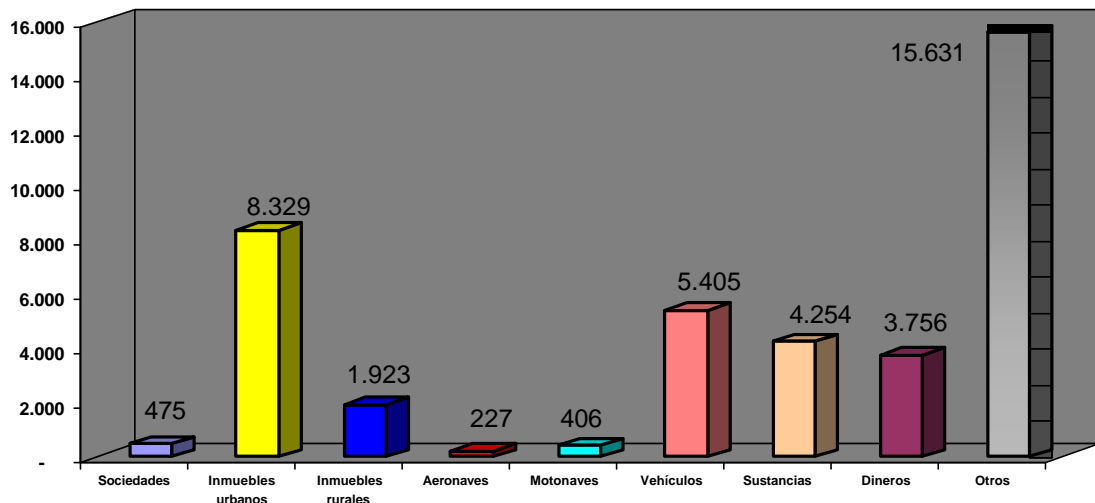
3.2 Administración de bienes incautados y puestos a disposición de la DNE

Entre de las acciones en la lucha contra las drogas ilícitas, una de las prioridades del Gobierno Nacional es el ataque a las organizaciones criminales, de manera específica a los beneficios económicos obtenidos por sus actividades ilegales. Durante 2002, las autoridades judiciales y organismos competentes siguieron con la practica de incautaciones de activos vinculados a procesos de Ley 30 de 1986 (Estatuto Nacional de Estupeficientes) o a extinción de dominio. La Dirección Nacional de Estupeficientes es el secuestro o depositario de los bienes embargados o intervenidos; en este sentido, es la responsable por la correcta administración, de tal forma, que garantice su productividad y continúe la generación de empleo. Entre 1989 y 2002, las autoridades pusieron a disposición de la DNE, bienes de naturaleza diversa ubicados en todo el territorio nacional, lo cual exige de infraestructura física, tecnológica y organizacional para su correcta administración, además, recursos económicos que permitan su verificación física del estado y conservación de los bienes incautados

⁶⁵ Capítulo I Brindar seguridad democrática, numeral 2 Combate al problema de las drogas ilícitas y al Crimen Organizado de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Departamento Nacional de Planeación. www.dnp.gov.co.

⁶⁶ Ley 793 de 2002, Parágrafo único del artículo 12.

Gráfico N° 35. Bienes incautados y puestos a disposición de la DNE
Acumulado a 31 de diciembre de 2002: 40.406 bienes



Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes. Subdirección de Bienes

Nota: Los grupos de Sustancias y Dineros corresponden a registros de expedientes con este tipo de bienes.

En Colombia, la normatividad relacionada con la administración de los bienes se encontraba dispersa en diversos códigos y decretos, situación que no confería la suficiente seguridad jurídica a la Dirección Nacional de Estupefacientes cuando se trataba de tomar decisiones administrativas respecto de los mismos.

Solo hasta finales de 2002, el legislador concentró sus esfuerzos para compilar y expedir en una sola reglamentación el procedimiento y los sistemas que podía emplear la DNE para una adecuada administración. A partir de ese momento se estableció que los bienes no solamente debían ser rentables socialmente sino también económicamente y radicó en cabeza de la DNE la obligación de evitar que su conservación y custodia generara erogaciones para el presupuesto público, dotándola para ello de facultades para celebrar contratos de arrendamiento, administración y fiducia, conforme a las reglas del derecho privado colombiano. De otra parte, con la expedición de la Ley 785 de 2002, las funciones de la DNE en la administración de los bienes incautados se han concebido más como una **actividad de carácter comercial**.

En relación con los procedimientos que debe emplear la DNE para la selección de los administradores de los bienes, se tienen las siguientes etapas: 1) invitación a cotizar, 2) evaluación de los ofrecimientos, 3) adjudicación del contrato en audiencia pública. Estas fases del proceso, en tiempo, dependen de la complejidad del bien por administrar en cuanto debe concederse el plazo prudencial para que todos los interesados participen en igualdad de condiciones.

Finalmente, hay que mencionar que las reglas contenidas en el articulado de la citada ley responden a las necesidades que diariamente tiene la entidad, en la medida en que en

ella se establecen las opciones para solucionar los inconvenientes de mantenimiento y custodia, que por su misma naturaleza generan los bienes.

3.2.1 Sistema FARO “administración de bienes”

La DNE viene implementando una estrategia enérgica y efectiva para una correcta administración de los bienes incautados. Entre los principales esfuerzos emprendidos se encuentra la implementación del “Sistema Faro”⁶⁷. El propósito es disponer de un sistema de rastreo automático que permita mejorar el control en el manejo de los inventarios actuales y futuros, y que sea completo, flexible y eficaz para responder a los requerimientos de la comunidad. El proyecto comprende:

1. Fortalecimiento de la estructura tecnológica
2. Inventario de bienes con valor representativo
3. Rediseño de procesos para la administración de bienes

**“SISTEMA FARO”
Administración de
Bienes**



El plan de ejecución del sistema FARO comprende dos fases: En la primera realizada entre enero y junio fueron evaluados el sistema actual y los procesos utilizados en la administración de bienes incautados (personal, procesos, información, tecnología y modelos de organización), y se determinó la viabilidad de la infraestructura tecnológica, para llegar a una solución de largo plazo.

En la segunda fase, que comprenderá el período julio de 2002 a junio de 2003, se desarrolla e implementa el sistema de administración de bienes, documentado, probado y aceptado de acuerdo con el plan de ejecución.

La información que se registrará en la base de datos corresponde a la mínima requerida para el inventario y seguimiento de los bienes: sobre el proceso judicial, acta de incautación, información general y específica de los bienes y la administración de bienes.

El plan de implementación, elaborado por la Empresa UNISYS, se realiza en tres etapas. La primera se entregó en enero de 2003 y comprende inventario, captura de información de bienes al sistema, información básica financiera de bienes, búsqueda de información, reportes de inventario y auditoría. La segunda y tercera parte serán entregadas en marzo y junio de 2003, respectivamente, y comprenden: procesos de arrendamiento, venta, administración de sociedades, destinación provisional de bienes, manejo de dineros, devolución y extinción de dominio, formularios, interfaces internas, reportes y formularios, manejo de desempeño, interfaces externas, respuesta a solicitudes, antecedentes, formularios de notificación.

⁶⁷ El proyecto FARO se desarrolla con recursos de Plan Colombia (US\$ 4.500.000).

3.2.2 Fondo para la rehabilitación, inversión social y la lucha contra el crimen organizado, FRISCO

El FRISCO es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Dirección Nacional de Estupeficientes, de acuerdo con políticas proferidas por el Consejo Nacional de Estupeficientes. Las cuentas contables son manejadas de manera separada de la DNE y la Contraloría General de República ejerce el control presupuestal y de gestión.

Los bienes y recursos que cuenten con decomiso definitivo o extinción de dominio a favor del Estado, entran a formar parte de este Fondo; el Consejo Nacional de Estupeficientes destina de manera definitiva los bienes y recursos para inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada (parágrafo único del artículo 12 de la Ley 793 de 2002).

Gráfico N° 36. Bienes y recursos del FRISCO



Cuadro N° 45. Bienes con decomiso definitivo y extinción de dominio a favor del Estado	
Tipos de bienes	Cantidad
Inmuebles rurales	81
Inmuebles urbanos	30
Vehículos	268
Aeronaves	9
Sociedades (cuotas)	7
Motonaves	8
Total	403

Fuente: Dirección Nacional de Estupeficientes -

Destinaciones definitivas de bienes y recursos autorizados por el Consejo Nacional de Estupefacientes

El Consejo Nacional de Estupefacientes destinó de manera definitiva el Edificio Mónaco, ubicado en Medellín, al Ejército Nacional; seis inmuebles rurales ubicados en el municipio de Puerto Boyacá en el departamento de Boyacá, al Ejército Nacional; tres aeronaves destinadas a la gobernación de Arauca, Ejército Nacional y Armada Nacional. En materia de recursos financieros se resume la destinación en la siguiente tabla.

Cuadro N° 46 Recursos de destinación			
Entidad	Objeto	Valor \$	Valor US\$
Ministerio del Interior y de Justicia	Compra Primer Piso Sede del Ministerio	1.928,253,691	653.855,88
Departamento Administrativo de Seguridad, DAS	Adquisición y dotación equipos alta tecnología	25,066,925,000	8.500.000,00
Ejército Nacional- Fuerza de Despliegue Rápido Del Ejército	Adquisición y dotación alojamientos centro de entrenamiento	2,900,000,000	983.367,53
Ejército Nacional-Escuela Militar José María Córdova	Construcción y dotación centro de entrenamiento militar	4,202,679,868	1.425.096,17
Ejército Nacional, Centro de Entrenamiento Militar La Celba, Nilo, Cundinamarca	Construcción instalaciones centro de entrenamiento militar	1,660,000,000	562.893,14
Ejército Nacional, Dirección de Blindados	Modernización sistemas de puntería de vehículos blindados	3,200,000,000	1.085.095,20
Dirección Nacional de Estupefacientes	Reubicación sede DNE	750,000,000	254.319,19
Consejo Superior de La Judicatura	Creación cinco despachos de descongestión	446,854,576	151.538,49
Presidencia de la República- Plan Colombia	Recuperación de bosques programa familias guardabosques	14,745,000,000	5.000.000,00
Procuraduría General de la Nación		1,474,500,000,00	500.000,00
Policía Nacional		46.540.629.645,60	15.781.834,40
Total		102.914.842781,52	34.898.000,00

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE.

3.2.3 Principales acciones por grupos de bienes

La Subdirección de Bienes de la DNE divide sus funciones en siete grupos de trabajo, a saber: Sociedades, Vehículos, Urbanos, Rurales, Aeronaves, Motonaves y Dineros, Sustancias y Otros. Con el fin de efectuar una correcta administración de los bienes incautados y dejados a disposición de la DNE por las autoridades Judiciales, los grupos desarrollan cuatro principales actividades que se resumen así:

1. Inclusión de los bienes dejados a disposición en el Sistema FARO
2. Elaboración de resoluciones de nombramiento de depositarios provisionales, destinación provisional y devolución definitiva
3. Seguimiento de los bienes administrados
4. Trámite de solicitudes y reclamaciones

A continuación se presenta un balance de resultados por grupos de bienes correspondiente al año 2002:

Grupo sociedades

Administra, supervisa y coordina la gestión de las sociedades y establecimientos de comercio de 475 registros, puestos a disposición por las autoridades judiciales, de los cuales cerca del 70% de las sociedades (361) y establecimientos de comercio (114) están ubicados en Cali y Bogotá.

A principios de 2002 se realizó la revisión de todos los expedientes de las sociedades y establecimientos de comercio incautados con el fin de identificarlos, determinar su situación jurídica y clasificarlos por el estado en que se encontraban. El resultado que arrojó fue el siguiente: Sociedades y/o establecimientos de comercio en funcionamiento, 68; en liquidación, 38; remanente- con embargos anteriores a los de la Fiscalía y la DNE, 10; -sin materialización de medidas cautelares, 46; en proceso de devolución, 36; devueltas 11. Las 266 restantes se encuentran sin determinar su estado (si se encuentra en funcionamiento o es de papel), sin embargo ya se tomaron las medidas correspondientes para su identificación.

La DNE enfoca sus esfuerzos en la reactivación de sociedades incautadas con el fin de mantener su productividad y así generar empleo. En razón a lo anterior, y como quiera que las unidades económicas fueron desmembradas y los activos que formaban parte de las mismas se administraron en forma independiente, se han realizado estudios que concluyeron en la reactivación de varias sociedades y el nombramiento de depositarios provisionales para su correcta administración.

De las 34 sociedades y establecimientos de comercio que se reactivaron y/o se cambió depositario provisional, se destacan: Promocon S.C.A. en Barranquilla, Diario Deportivo, Cacimpre y la Torrefactora de Café propiedad de Coexcafé S.A. en Bogotá. Esta última se encontraba sin actividad desde 1996 y fue entregada en depósito provisional en diciembre a la Federación Nacional de Cafeteros, para el abastecimiento de las nuevas tiendas de café “Juan Valdez”.

En relación con los hoteles incautados, las cadenas hoteleras nacionales fueron convocadas para la adjudicación de su respectiva administración. Luego de un análisis exhaustivo de las propuestas recibidas, se adjudicaron el Hotel Prado y el Hotel Sunrise Beach a las más grandes y significativas cadenas hoteleras Dann y GHL, respectivamente.

En cuanto a las sociedades en estado de liquidación, se elabora la ficha técnica correspondiente, con el fin de solicitar soporte a la Superintendencia de Sociedades para el nombramiento de los gerentes liquidadores.

La ley 785 de 2002 determina la realización de contratos de arrendamiento, administración o fiducia con el fin de garantizar que los bienes sean o continúen, siendo productivos y generadores de empleo; la continuación del proceso liquidatorio bajo la orientación y vigilancia de la Superintendencia de Sociedades y, la no causación de intereses remuneratorios ni moratorios durante el proceso de extinción de dominio.

Grupo sustancias químicas:

Las autoridades judiciales dejaron a disposición de la DNE, 33.239 kilos y 36.311 galones de sustancias químicas. Para mitigar el problema sanitario y ambiental que generan las

sustancias químicas incautadas mientras se define su uso final, durante el segundo semestre de 2002, se abrió una bodega de almacenaje en Bogotá y en 2003 se dispondrán en Villavicencio, Medellín, Cúcuta, Barranquilla, Pasto, Tunja y Florencia, custodiadas por organismos de seguridad del Estado.

A la luz de la Ley 785 de 2002, las sustancias químicas pueden ser enajenadas o exportadas; en caso de que no sea posible su venta o exportación, las autoridades judiciales, de policía judicial, administrativas, ambientales y sanitarias coordinarán con la DNE su disposición o destrucción. En 2002, la venta de sustancias químicas ascendió a \$316.117.063, producto de 86 contratos.

Las sustancias químicas incautadas en mayor volumen son permanganato de potasio, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, disolventes, acetatos. Estas se comercializan con la industria nacional de acuerdo con la normatividad que regula su venta en las cantidades autorizadas a cada una de las empresas legalmente constituidas.

Grupo inmuebles urbanos

La DNE administra y coordina 8.329 bienes urbanos incautados en todo el territorio nacional. Para realizar una administración gerencial se suscribió con la inmobiliaria Cundinamarquesa un convenio ínter administrativo para la administración de 180 inmuebles ubicados en Bogotá y municipios aledaños. De otro lado, se iniciaron trámites para la contratación de la administración de 2.236 inmuebles incautados ubicados en Cali. En 2002, el canon de arrendamiento de bienes incautados ascendió a \$6.207.059.638.

Grupo aeronaves y motonaves

La DNE coordina la administración de 227 aeronaves y 406 motonaves. Con el fin de conocer el estado real de conservación de las mismas, en el segundo semestre de 2002 se realizaron inspecciones oculares y técnicas de aproximadamente 80 aeronaves y 50 motonaves y una actualización jurídica de 31 aeronaves.

La DNE destinó de manera provisional a la Aeronáutica Civil una aeronave bimotor Beech Aircraft B200 Super King Air, la cual representa un ahorro estimado al Presupuesto de la Nación de \$3.500 millones anuales. De otro lado, se destinaron nueve motonaves a alcaldías municipales generándoles un ahorro en el presupuesto anual de \$908 millones.

Grupo dineros

La DNE administra dinero en efectivo, depósitos en custodia representativos de monedas extranjeras, joyas, cuentas de ahorro y corrientes y tiquetes aéreos. Los más representativos de valor son el dinero en efectivo y tiquetes aéreos.

Cuadro N° 47. Dinero en efectivo y depósitos en custodia representativos de monedas extranjeras 1989-2002			
Monedas	Valor total	Valor ingresado DNE-FRISCO	Porcentaje ingresado
Dólares	82.119.941,08	79.830.504,81	97%
Pesos colombianos	18.382.575.004,93	9.810.925.277,90	53%
Otras monedas	38.428.556,00	428.290,00	1%

Fuente: Dirección Nacional de Estupeficientes, Subdirección de Bienes, Grupo Dineros.

Entre las principales gestiones adelantadas durante el 2002 en lo relativo a administración de dinero en efectivo y depósitos en custodia representativos en monedas extranjeras están las siguientes:

- ?? Establecimiento de un procedimiento interno nuevo para mantener actualizada la información relativa a los dineros incautados y dejados a disposición de la DNE.
- ?? Revisión de expedientes encaminadas a validación de información que aparece en la base de datos.
- ?? Solicitud a juzgados o fiscalías para que efectivamente dejen a disposición de la DNE los dineros, de los cuales se obtuvo respuesta positiva a 310 requerimientos. Esta gestión permitió el ingreso de US\$1.980.000 y \$805.700.000.
- ?? Solicitud a juzgados o fiscalías para que informen a la DNE el estado de los procesos. Se obtuvo 150 respuestas acompañadas de las correspondientes sentencias y constancias de ejecutoria.
- ?? La DNE y el Banco de la República suscribieron un convenio para la obtención de información de depósitos en custodia constituidos por las autoridades judiciales a nombre de la DNE, el Consejo Nacional de Estupeficientes y el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado, FRISCO.

Tiquetes aéreos, joyas, cuentas de ahorro y corrientes

Los tiquetes aéreos en su mayoría corresponden a incautados en procesos de tráfico ilícito con la modalidad de correos humanos. De los 913 registros se han identificado 83 con sentencias de Decomiso Definitivo o Extinción de Dominio, los 830 restantes aún se encuentran en proceso judicial y la DNE solicitó a las autoridades competentes la definición de las acciones.

Entre las principales acciones adelantadas para la administración de tiquetes aéreos están:

- ?? Solicitudes a juzgados y aerolíneas de las sentencias y constancias de ejecutoria de las mismas, los tiquetes originales y su monetizaciones. Como resultado de esta labor, la DNE cuenta con la colaboración de American Airlines, Copa Airlines, Aliansa Summa, y Lufftansa quienes han reembolsando tiquetes, por un valor de \$337.000.000.
- ?? En 2002 se recaudaron \$13.424.891, correspondientes a reembolsos de tiquetes, que ya cuentan con sentencia debidamente ejecutoriada de decomiso definitivo o extinción de dominio, a favor del Estado.
- ?? En coordinación con la Fiscalía General de la Nación se logró establecer un nuevo procedimiento para dejar a disposición de la DNE los tiquetes. De manera específica, el procedimiento indica que dentro de los 10 días siguientes a la

incautación los tiquetes, éstos deben llegar físicamente a la DNE, para así evitar la pérdida de dineros por vencimiento de los mismos.

Grupo vehículos

Están en administración 5.405 vehículos entre automóviles, camperos, camionetas, camiones, tractomulas, buses y motocicletas. A finales de 2002 se realizó el primer remate de vehículos inservibles y se inició el estudio para la venta por el mismo sistema de los considerados inservibles de modelos anteriores a 1990.

La destinación provisional de vehículos se realiza de manera preferencial a las entidades territoriales. Durante 2002, se destinaron en forma provisional a entidades oficiales o de beneficio común 163 vehículos, desarrollando con éxito la política de generación de ahorro para el Estado con la destinación provisional de bienes.

Grupo inmuebles rurales

De acuerdo con la Ley 785 de 2002, los bienes rurales con caracterizada vocación agropecuaria o pesquera serán destinados a los fines establecidos en la ley 160 de 1994, para lo cual, de conformidad con lo previsto en el Decreto 182 de 1998, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA dispondrá de un término de tres meses contado a partir del suministro de la información correspondiente por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes para emitir su concepto sobre vocación rural para la producción agropecuaria o pesquera de los bienes rurales.

La DNE tiene bajo su administración y coordinación 1.923 bienes rurales incautados en todo el territorio nacional. Durante 2002 fueron incautados 82 predios con 9.450 hectáreas aproximadamente y se efectuaron destinaciones provisionales de casi 1.400 hectáreas, de las cuales 500 se destinaron a la Corporación Minuto de Dios para el proyecto de Reforma Agraria con la población desplazada en la región de La Dorada, Caldas.

Entre las destinaciones definitivas se destaca la efectuada a la XIV Brigada del Ejército Nacional de Colombia, de 2.100 hectáreas en jurisdicción del municipio de Puerto Boyacá. De estas, 1.500 serán utilizadas para la construcción del Batallón Bárbula y las 600 hectáreas restantes para el proyecto de reforma agraria con los soldados profesionales en uso de buen retiro.

Grupo otros

El mayor volumen de bienes se registra en el grupo de otros, entre los cuales se encuentran equipos de comunicación, maquinaria agrícola e industrial, obras de arte, hornos, celulares y equipos de oficina. En 2002, se destaca la entrega en depósito provisional al Ministerio de Cultura de 57 obras de arte de diversos artistas, dos de las cuales tienen un valor aproximado de US\$ 2 millones.

3.3 Extinción del dominio

El gran volumen de los bienes acumulados con el paso de los años, los altos costos originados para su administración durante procesos legales que en ocasiones terminaban

en la entrega de los bienes a los narcotraficantes y el vacío legal que impedía acabar con los patrimonios ilícitos derivados del narcotráfico, llevaron al gobierno a iniciar una ofensiva para combatir la delincuencia organizada y atacar los beneficios económicos obtenidos con sus actividades ilegales integrados en la economía legal o empleados de manera delictiva para fomentar esas actividades.

Así, en diciembre de 2002, por iniciativa del Ministerio del Interior y de Justicia, apoyado por la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Fiscalía General de la Nación, el Congreso de Colombia expidió la **Ley 793** de extinción de dominio, mediante la cual adoptó un procedimiento ágil para tomar decisiones definitivas en corto tiempo y con autonomía frente al proceso penal, y la **Ley 785** con la finalidad de poner en marcha un sistema de administración de bienes mucho más ágil y transparente y promover el uso productivo de los bienes incautados a favor de la comunidad.

Colombia se ha destacado por cumplir las recomendaciones de organismos internacionales como la JIFE, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD/OEA, el Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI y el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica GAFISUD y, de otro lado, viene actualizando su legislación para hacer frente a la delincuencia organizada de acuerdo con las nuevas realidades. En efecto, al realizar una comparación de eficiencia entre la aplicación de la entonces Ley 333 de 1996 y la del Decreto Legislativo 1975 de septiembre de 2002, se tiene que entre enero y agosto de 2002 (8 meses) se produjeron 22 decisiones de procedencia y 6 sentencias. Desde el 3 de septiembre hasta diciembre de 2002 (4 meses), se profirieron 22 decisiones de procedencia y 15 sentencias, notable incremento en las sentencias dictadas por los jueces.

Fiscalía General de la Nación

La Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos, en 2002, inició procesos de extinción de dominio sobre 3.694 bienes, US\$1.175.115 y \$2.774.593.550. Se profirieron 44 decisiones de procedencia y 21 sentencias.

Dirección Nacional de Estupefacientes

En 2002, la Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, presentó seis demandas de extinción de dominio. A partir de la vigencia del Decreto 1975 de 2002, la DNE no era legitimada para presentar demandas razón por la cual no siguió adelantando dicha gestión. Entre los bienes afectados en materia de extinción de dominio están los siguientes: 42 cuotas de la Corporación América de Cali, 10 buses de servicio público, camión marca mazda de placas MZB-836 modelo 1992, embarcación denominada Los Buzos, 1 título de aportación en el Club Deportivo Cali y aportes en la empresa Ucotrans Ltda., domiciliada en Bosa.

En el período comprendido de agosto a diciembre de 2002, los Juzgados Penales de Circuito Especializados de todo el país, han extinguido el dominio de los siguientes bienes muebles e inmuebles: 18 apartamentos, 11 parqueaderos, 21 predios (100%) y 4 (50%), 8 sociedades, 2 inmuebles urbanos, 1 hacienda, 2 fincas, 4 lotes, 1 depósito, 2 locales, 2 aeronaves, 1 vehículo, US\$35.150.403 y \$195.027.000. De las sentencias de extinción

de dominio, 13 se encuentran debidamente ejecutoriadas y 10 se encuentran surtiendo recurso de apelación.

Alcance de la Ley 793 de 2002⁶⁸

Con la expedición de la Ley 333 de 1996, se estableció un mecanismo legal único en el concierto internacional tendiente a evitar que sobre bienes emanados de prácticas ilícitas se ejercieran derechos a todas luces inexistentes, con la consecuente declaración de dominio a favor del Estado. Con ello, se dio respuesta a una necesidad histórica de adoptar medidas adecuadas en contra de la estructura de las organizaciones criminales. No obstante, los ardides dilatorios del procedimiento investigativo y del juicio, con el consecuente sacrificio del derecho sustancial, motivaron la búsqueda de espacios normativos más eficaces.

Atendiendo esta situación, el gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 1975 de 2002, como mecanismo transitorio tendiente a conjurar, mediante un procedimiento expedito, las eventuales dificultades que encerraba la Ley 333. Como quiera que esta medida, llamada a generar resultados positivos en el corto plazo, requería para la consecución de los fines que inspiraron su creación ser incorporada con carácter permanente en el ordenamiento jurídico, se expidió la Ley 793 de 2002.

Así, la Ley 793 de 2002 se erige sobre el trasegar de más de un lustro de la figura en el régimen legal colombiano, acogiendo la experiencia de su desarrollo y su progresión jurisprudencial. Las características más relevantes de la norma en comento son:

Autonomía de la acción.

Con la previsión contenida en la nueva norma se reafirma la naturaleza autónoma de la acción y su plena independencia del proceso penal.

Causales de la acción

Para que el Estado inicie la acción, basta la comprobación de la existencia de un patrimonio cuya fuente o consolidación no tenga explicación suficiente. Si bien es muy alta la probabilidad de que las acciones para extinguir el dominio de bienes de mala procedencia tengan origen en un proceso penal, con el que por supuesto coincidan en su nacimiento, no resulta menos evidente que en virtud del principio de autonomía de la acción es menester precisar cuál es la causal fundamental que da origen al procedimiento de extinción de dominio.

Esta causal, se reitera, se infiere de la simple comparación patrimonial que muestra cómo de un año para otro, que puede ser muy anterior al proceso que se inicia, se produjo un enriquecimiento carente de justificación.

⁶⁸ Ministerio del Interior y de Justicia. Texto basado en exposición de motivos presentada al Congreso por el gobierno nacional.

La carga de la prueba

Corresponde al Estado probar la existencia de un patrimonio de origen sospechoso, es decir, no justificado a la luz de las normas vigentes para demostrarlos, o una evolución ascendente, también carente de soporte. Establecido ese hecho fundamental, al sindicado le corresponde probar el origen legítimo de la propiedad de los bienes que se le discuten, demostrando que se trata del desarrollo de unos negocios establecidos, pero con un origen inobjetable. Acudiendo al casuismo se tiene que una persona investigada puede probar que un bien fue obtenido como resultado de una operación comercial legítima, pero su afirmación carecerá de solidez si no puede establecer el origen del patrimonio que contiene aquellos bienes.

Medidas precautelativas

En este tipo de procesos y tratándose de acciones reales, nada es más importante que la facultad de secuestrar o de congelar los bienes cuya persecución va a iniciarse. Mientras la Fiscalía o el juez del conocimiento no tengan amplísima esa facultad, estará siempre cuestionada la eficacia de la sentencia final. Por eso, la reciente norma contiene facultades para proceder al embargo y secuestro de esos bienes, o a su congelación financiera tratándose de recursos monetarios o asimilables, colocándolos en todo caso a órdenes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, para que proceda a constituir encargos fiduciarios o depósitos temporales, no solo para precaver su protección, sino para disponer su utilización racional mientras se emite la sentencia definitiva. Con ello se supera una dificultad histórica de la anterior disposición, cuando millares de bienes valiosísimos se echaban a perder en bodegas improvisadas o lo que era peor, continuaban en las manos de sus detentadores.

El procedimiento

No tratándose de una acción penal, ni siquiera de una acción personal de carácter civil, sino de una acción real *sui generis* levantada para la protección de los derechos de la sociedad frente a los delitos que la afligen, es apenas explicable que siempre dentro de los cánones más rigurosos del debido proceso, se agilice su trámite y se eviten recursos innecesarios e injustificadas dilaciones.

Por esta razón cualquier incidente se desatará en el auto que cierra la investigación en la Fiscalía o en la sentencia definitiva que produzca el juez de conocimiento. Y por la misma no habrá ningún recurso de apelación en el desarrollo del proceso, puesto que desaparece cualquier vestigio de auto interlocutorio y que las nulidades, por cierto muy pocas y taxativamente previstas, solo se resolverán, igualmente, en las providencias definitivas de la investigación o del juicio.

Protección de terceros de buena fe

La norma privilegia los derechos de terceros de buena fe que se vean afectados por el ejercicio de la acción, dotándolos de mecanismos procesales tendientes a garantizar la protección de sus bienes mediante la presentación de las pruebas dirigidas a establecer su origen legítimo.

Con esta medida se incorpora en el devenir procesal una garantía a favor de quienes creyendo haber adquirido por medios lícitos un bien que carece de tal naturaleza, incurrir

en un inminente riesgo de disminución patrimonial por el ejercicio de la acción sobre bienes cuyo origen ha sido contaminado directa o indirectamente por actos contrarios a la ley.

3.4 Lavado de activos

3.4.1 Gestiones adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia en la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos en 2002

3.4.1.1 Participación de Colombia en el GAFISUD⁶⁹

El Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos, GAFISUD, es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a los países de América del Sur para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, mediante el compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra ambos delitos y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros.

GAFISUD fue formalmente creado el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, mediante la firma del Memorando de Entendimiento constitutivo del grupo por los Ministros-representantes de los gobiernos de nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, ejerciendo Colombia su presidencia y la secretaría *pro tempore*, durante el período comprendido entre diciembre de 2000 y diciembre de 2001.

El lavado de activos en Colombia se caracteriza por la importante presencia de actividades ilícitas delictivas productoras de beneficios económicos (narcotráfico, subversión, secuestro extorsivo, evasión fiscal y contrabando). Sus efectos han llevado al país a desarrollar una respuesta frente a estas amenazas, mediante políticas normativas y de actuación institucional con una dedicación de medios personales y financieros para su persecución, lo que ha originado el reconocimiento por parte de GAFISUD, del compromiso para combatir el lavado de activos.

El II Pleno de Representantes de GAFISUD de junio de 2001 acordó la iniciación del programa de evaluaciones mutuas con los ejercicios de evaluación de Colombia y Uruguay por ofrecimiento voluntario de estos países. La fase inicial de preparación de estas evaluaciones comenzó en 2001 y se desarrolló en el primer semestre de 2002 con la presentación y aprobación de los informes en el V Pleno de Representantes celebrado en Buenos Aires en mayo de 2002.

Colombia participó activamente en la VI Reunión del Pleno de Representantes, llevada a cabo el 11 y 12 de diciembre de 2002, en Uruguay. Los trabajos de esta reunión se centraron en continuar el perfeccionamiento de los sistemas nacionales de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y para el desarrollo de la cooperación internacional.

⁶⁹ Informe del Ministerio del Interior y de Justicia. Gestiones adelantadas en materia de lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos en el año 2002.

3.4.1.2 Comisión Interinstitucional contra el Lavado de Activos

Para dar alcance a lo dispuesto en el artículo VII del Memorando de Entendimiento constitutivo del GAFISUD, se estableció el Mecanismo de Evaluaciones Mutuas, procedimiento que fue aprobado en el marco del II Pleno de Representantes del Grupo, en junio de 2001, durante el ejercicio de la presidencia del organismo a cargo de Colombia.

En aplicación de ese mecanismo, en abril de 2002, el sistema colombiano de lucha contra el lavado de activos fue evaluado por expertos de GAFISUD. El Informe de Evaluación, aprobado en el marco del V Pleno de Representantes celebrado en Argentina en mayo de 2002, concluyó que *“Colombia cuenta con un completo sistema contra el lavado de activos que cumple básicamente las 40 Recomendaciones del GAFI, está en fase consolidada y sigue progresando con proyectos para el perfeccionamiento del sistema”*.

Adicionalmente, el Grupo de Expertos Evaluadores formuló una serie de recomendaciones especiales tendientes a optimizar el sistema antilavado del país. En cumplimiento de una de las citadas recomendaciones -Rec. VI-, el Ministro de Justicia y del Derecho dispuso la creación de un Comité Operativo de Apoyo a la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el control al lavado de activos, para lo cual expidió la Resolución 0704 de 2002.

El Comité es un grupo de trabajo permanente de carácter técnico, encargado de presentar a la Comisión propuestas de mejoramiento del sistema antilavado del país, en particular en las áreas legal, operativa y financiera. Entre sus funciones se encuentran:

1. Sugerir a la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el control al lavado de activos propuestas de mejoramiento del sistema antilavado.
2. Presentar ante la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el control al lavado de activos un balance de las acciones adelantadas por todas las entidades competentes en la materia.
3. Diseñar mecanismos de fortalecimiento de cooperación internacional contra el lavado de activos.
4. Verificar el impacto de las políticas y medidas adoptadas en contra del delito y presentar a la Comisión propuestas de optimización de las mismas.
5. Identificar dificultades operativas y/o legales que impidan la efectiva judicialización de quienes se dedican al lavado de activos.
6. Hacer seguimiento a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia y velar por su cumplimiento.
7. Preparar los estudios necesarios para implementar medidas preventivas y/o de control en sectores vulnerables.
8. Presentar ante la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el control al lavado de activos iniciativas de creación o modificación normativa.

3.4.1.3 Propuestas de implementación de las Recomendaciones de GAFISUD

Los grupos de trabajo integrados en el Comité Operativo de Apoyo a la Comisión de Coordinación para el control al lavado de activos, han presentado las siguientes iniciativas de aplicación de las Recomendaciones en comento:

Recomendación I. Estudiar una fórmula que permita la definición de los delitos precedentes por relación a una categoría que englobe todos los delitos graves. La Fiscalía General de la Nación, FGN, por medio de la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos, presentó una propuesta de modificación del artículo 323 del Código Penal -lavado de activos-.

La iniciativa elimina el sistema de lista y alude a los delitos precedentes a partir de la adopción del quantum mínimo de la pena principal -4 años de prisión- como criterio objetivo de gravedad de la conducta, en el entendido de que tal exigencia se adecua a la definición de “delitos graves” contenida en la Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada. Actualmente, las entidades competentes en la materia adelantan el análisis de la iniciativa presentada con el objeto de formular observaciones y concertar el texto para su eventual presentación ante el Congreso de la República.

Recomendación II. Continuar con el proceso de mejora de la calidad de los reportes de operaciones sospechosas, ROS, y ofrecer retroalimentación general o estadísticas a las entidades obligadas sobre la utilidad final de sus reportes. Teniendo en cuenta que el efecto de los ROS es transversal, por cuanto involucra diversos sectores de la economía, la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF, y las superintendencias de Valores, Bancaria, de Salud y de Economía Solidaria, así como la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, han integrado subgrupos de trabajo tendientes a dar aplicación a la respectiva recomendación. Así, se han generado los siguientes avances:

Propuesta	Entidades responsables	Temas pendientes
Elaboración de nueva circular para regular la prevención y control del lavado de activos, por medio de la reglamentación de la Ley 643 de 2001. Superintendencia de Salud, UIAF.	Superintendencia de Salud, UIAF	Acordar compromisos de trabajo y definir cronograma de actividades.
Reformar circulares Superintendencia de Valores y Bancaria. Criterios generales de aplicación uniforme.	Superintendencias de Valores, Bancaria y UIAF	Definición de criterios generales.
Suscripción convenio interadministrativo para intercambio de información.	Superintendencia de Valores, UIAF	Adopción de circular para incluir como sujetos obligados de reporte a comisionistas de bolsa que actúen como intermediarios cambiarios.
Posibilidad de eliminar el reporte de operaciones rechazadas.	Superintendencia Bancaria, UIAF	Especificación de información mínima contenida en el ROS.
Reporte de operaciones sobre bienes en dación en pago.		Adopción formato ROS
Reporte totalidad transacciones cambiarias por parte de casas de cambio.		Estudio y respuesta de Superintendencia Bancaria.
Reporte de operaciones en cajeros automáticos.		Estudio y definición de mecanismo.
Implementar reporte de transacciones cambiarias superiores a US\$500 por parte de profesionales del cambio.	DIAN, UIAF	Estudio y respuesta DIAN. Censo profesionales de cambio.
Implementar ROS sobre ingreso y salida de divisas.	DIAN, UIAF	Estudio y definición de mecanismo.

Recomendación III. Desarrollar los planes existentes para el fortalecimiento de las disposiciones de prevención del lavado relativas a las fiduciarias y las cooperativas de economía solidaria y las cooperativas financieras. Si bien en consideración de la Superintendencia Bancaria y de la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF, las

sociedades fiduciarias cumplen la normatividad correspondiente, esta última ha iniciado contactos con ASOFIDUCIARIA para incorporar productos fiduciarios (por ejemplo, fiducia en garantía) al formato de reporte de operaciones sospechosas.

En lo que atañe a las cooperativas financieras, la Superintendencia Bancaria, por medio de la Circular Externa 46 de 2002, incorporó acciones tendientes a dar cumplimiento a la recomendación.

De igual forma, la Superintendencia de Economía Solidaria, en coordinación con la Superintendencia Bancaria y la UIAF, adelanta el estudio acerca de las medidas que deberán ser adoptadas por las cooperativas bajo su vigilancia.

Recomendación IV. Facilitar la provisión de mayores medios técnicos y de investigación patrimonial a la Unidad Central de extinción de dominio y contra el lavado de activos y desarrollar la capacitación de los jueces en materia de lavado de activos. La Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación creó un Grupo de Inteligencia Analítica en Tiempo Real, RAID, que es un banco de datos para “explotar documentos” con acceso para usuarios múltiples (fiscales e investigadores) que produce archivos de datos en el formato Microsoft Acces-Oracle. Este grupo también presta apoyo en la presentación en juicio de las pruebas judiciales en multimedia: video, audio, fotografías, proyección de documentos, gráficos, etc.

Recomendación V. Disponer de los mecanismos de recopilación y agregación de información que permitan tener una estadística consolidada del sistema de lucha contra el lavado de activos como instrumento para la mejora de la eficiencia del sistema. Actualmente, con el apoyo del Banco de la República, la Dirección Nacional de Estupefacientes y UIAF, se estudia la posible creación de un sistema de información contra el lavado de activos que permita, mediante la actualización continua, la cuantificación de esfuerzos del Estado contra el lavado de activos.

Recomendación VI. Desarrollar estudios sobre la materia [riesgos que representa una elevada circulación monetaria]. A la fecha, se cuenta con estudios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación.

Recomendación VII. [Ampliación de las obligaciones de prevención del lavado de activos a otros sectores y profesiones]. Prestar prioridad en el tratamiento como sectores obligados del sistema preventivo a los casinos y juegos de azar. Se adelanta el estudio de agentes de cambio individuales y actividades inmobiliarias.

En materia de juegos de suerte y azar, se trabaja en la estructuración de reglamentación de la ley 643 de 2001, “Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar”.




En síntesis, Colombia ha acogido plenamente las observaciones del Grupo de Expertos Evaluadores de GAFISUD, al iniciar su implementación mediante la gestión adelantada en el seno del Comité Operativo de Apoyo a la Comisión de Coordinación para el control al lavado de activos.

3.4.2 Gestión adelantada por la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, UIAF

La UIAF es una entidad del Estado colombiano dedicada a la prevención y detección del lavado de activos, que centraliza, sistematiza y analiza información para identificar casos potencialmente relacionados con este delito y entregarlos a las autoridades competentes y divulga el conocimiento obtenido con el fin de adelantar políticas y desarrollar instrumentos de prevención y control del delito.

3.4.2.1 Centralización de datos: Proponer y desarrollar políticas, procedimientos y herramientas para fortalecer la lucha contra el lavado de activos.

La centralización de datos relacionados con posibles operaciones de lavado de activos se define como el primer servicio prestado por la UIAF. Esta labor ha demandado esfuerzos en los siguientes frentes:

-  Coordinación con las entidades de inspección, vigilancia, y control en la expedición de normas para el recaudo de los Reportes de Operaciones Sospechosas, ROS, transacciones cambiarias y en efectivo.
-  Coordinación con otras entidades dedicadas a labores de detección de operaciones de lavado de activos para el análisis de casos, la capacitación y el acceso a otras fuentes de información.
-  Cooperación internacional para agilizar el intercambio de información de inteligencia financiera, experiencias y tecnología con entidades homólogas en el exterior.

Expedición de normas para el reporte de operaciones sospechosas

La columna vertebral de un sistema de reporte de operaciones sospechosas son las normas que obligan a las instituciones financieras y no financieras a reportar a las autoridades competentes información relacionada con transacciones u operaciones que puedan estar vinculadas con actividades criminales. Los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero son considerados el pilar del sistema de reporte de operaciones sospechosas en Colombia. El literal d), numeral 2, de su artículo 102 establece:

“Reportar de forma inmediata y suficiente a la Unidad de Información y Análisis Financiero cualquier información relevante sobre manejo de fondos cuya cuantía o características no guarden relación con la actividad económica de sus clientes, o sobre transacciones de sus usuarios que por su número, por las cantidades transadas o por las características particulares de las mismas, puedan conducir razonablemente a sospechar que los mismos están usando a la entidad para transferir, manejar, aprovechar o invertir dineros o recursos provenientes de actividades delictivas”.

Esta norma sirvió de referencia para que la Ley 190 de 1995, en sus Artículos 39 y 43, extendiera la obligación de reportar operaciones sospechosas a las entidades sometidas a inspección, vigilancia o control de la Superintendencia de Valores y las dedicadas profesionalmente a actividades de comercio exterior, casinos y juegos de azar.

Para implementar la obligación de reporte, la UIAF ha trabajado con diferentes autoridades en la expedición de normas que especifican las características, periodicidad y controles necesarios para el recaudo de ROS y transacciones cambiarias y en efectivo que sobrepasen un monto determinado.

Las siguientes entidades reportan periódicamente a la UIAF este tipo de operaciones:

- ✍️ Instituciones financieras, incluidos los organismos cooperativos de grado superior y las casas de cambio
- ✍️ Intermediarios aduaneros
- ✍️ Profesionales del cambio de divisas
- ✍️ Cooperativas especializadas en ahorro y crédito, multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito
- ✍️ Notarías

Así mismo, se viene trabajando con la Superintendencia Bancaria para que las casas de cambio reporten a la UIAF todas las transacciones cambiarias que superen un monto determinado. Esta información permite la identificación de operaciones de fraccionamiento de fondos enviados desde y/o hacia Colombia y el cambio de grandes montos de divisas que posiblemente entran de contrabando al país.

Coordinación interinstitucional

La inserción de la UIAF en el sistema de reporte de operaciones sospechosas de Colombia y la necesidad de crear conciencia en las entidades públicas y privadas sobre la importancia de atacar y prevenir el delito de lavado de activos han demandado grandes esfuerzos en materia de coordinación interinstitucional, labor de gran importancia para obtener resultados operativos en la lucha contra el lavado de activos. Para atender a esta necesidad, se organizaron cursos dirigidos a algunos organismos de inteligencia, con el fin de dar una introducción al tema y afianzar los lazos de cooperación. La UIAF pretende actuar como un centro de conciliación de información de inteligencia financiera e inteligencia de campo, que permita conectar efectivamente el delito fuente de lavado de activos con una operación financiera destinada al ocultamiento de capitales.

De otra parte, la creciente necesidad de contar con fuentes de información y bases de datos ha conducido a la UIAF a lograr acercamientos con entidades de los sectores público y privado, cuyo resultado se ha materializado en la firma de una serie de convenios relacionados con el suministro de información.

Cuadro N° 48. Convenios interadministrativos con entidades públicas

Fecha	Entidad
2000	Cámara de Comercio de Bogotá
2000	Registraduría Nacional del Estado Civil
2000	Departamento Administrativo de Catastro Distrital
2002	Policía Nacional
2002	Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales, DIAN
2002	Comité de Lucha contra las Finanzas de la Subversión ⁽¹⁾
2002	Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE
2002	Departamento Administrativo de Seguridad, DAS
2002	Superintendencia de Valores
2002	Procuraduría General de la Nación

(1) Préstamo por parte de la UIAF de equipos de cómputo con el objeto de brindar apoyo técnico e informático en las labores conjuntas con el Comité.

Cuadro N° 49. Convenios de suministro de información con entidades privadas

Entidad	Cantidad
Asociaciones de entidades financieras	2
Universidades	1
Instituciones financieras	2
Comisionista de bolsa	1
Casas de cambio	12
Profesionales del cambio	30

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, UIAF

La UIAF, como entidad única en su género en el país, empieza a utilizar y a difundir el término 'inteligencia financiera', el cual entra a competir con el ya conocido término de 'inteligencia militar', enfocado a las labores de campo. Así se empezaron a utilizar otras herramientas para analizar información financiera. A medida que la UIAF se iba dando a conocer, diferentes organismos del Estado empezaron acercamientos más concretos con la Unidad, la cual ofreció sus servicios y *know-how* para capacitar a diferentes instituciones y complementar su labor de campo.

Se prepararon tres cursos de capacitación dirigidos a la Unidad Contra el Lavado de Activos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a personal operativo de la Dirección Central de Policía Judicial, DIJIN, y a un grupo de oficiales y suboficiales de inteligencia y contrainteligencia del Ejército Nacional. También se organizó una conferencia sobre los "Elementos de Seguridad del Euro", con la colaboración del Banco Central de España, y dos conferencias organizadas por el Departamento de Rentas Internas del Departamento del Tesoro de la Embajada de Estados Unidos. Estos cursos se realizaron con funcionarios de la UIAF, especializados en el tema y capacitados para dirigir esta clase de eventos. A su vez, se atendieron 35 visitas de autoridades de los niveles directivo y operativo de las diferentes entidades del Gobierno.

Cuadro Nº 50. Coordinación Interinstitucional Nacional				
Clasificación	2000	2001	2002	Total
Capacitación de UIAF a entidades nacionales			6	6
Coordinación Interinstitucional Nacional	13	8	14	35
Total	13	8	20	41

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, UIAF

Cooperación internacional

El lavado de activos es una actividad transnacional que demanda una excelente coordinación con otras entidades internacionales dedicadas a su combate. En este frente es de gran importancia el intercambio de experiencias en materia de análisis de casos e identificación de tipologías, el intercambio de información de inteligencia financiera para rastrear capitales en el exterior y la transferencia de tecnología para el procesamiento de datos y análisis de información.

A partir del consenso generado en la Convención de Viena de 1988, donde por primera vez se tipificó como crimen el lavado de activos derivado del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en un instrumento internacional, los Estados y los organismos internacionales volcaron su atención a la observación, análisis y diseño de herramientas que permitieran luchar contra este delito. En teoría, se pensaba que si se atacaba la rentabilidad de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, estas podrían ser debilitadas y reducir la producción y consumo de drogas ilícitas. Por tanto, el intercambio internacional de información de inteligencia financiera se convertía en uno de los instrumentos con mayor efectividad contra el crimen organizado transnacional.

Representantes de 24 naciones y 8 organizaciones internacionales, por medio de participaciones internacionales en conferencias y en seminarios especializados, fueron estableciendo contactos informales y coordinando sus esfuerzos para realizar en Bélgica la primera reunión de Unidades de Inteligencia Financiera, UIF en 1995. En esta reunión se acordó la creación del Grupo Egmont, el cual tendría como objetivo principal el fortalecimiento de la cooperación internacional en la detección del lavado de activos mediante el intercambio de información y de experiencias entre sus Estados miembros. Así, el Grupo Egmont se convirtió en el foro internacional por excelencia en la materia, el cual emite los criterios básicos que toda UIF debe cumplir para garantizar la efectividad de su accionar.

Para dar cumplimiento al espíritu de la Ley 526 de 1999, la cual promueve la cooperación internacional para la prevención y detección del lavado de activos, se determinó que una de las primeras acciones internacionales que realizaría la UIAF era la obtención de la membresía del Grupo Egmont. Colombia logró su ingreso en VIII Reunión Plenaria que se realizó en Ciudad de Panamá, en mayo de 2000, a los pocos días de entrar en funcionamiento el 29 de febrero. La anterior acción contó con el apoyo de las UIF de Estados Unidos de América, Francia y España, y determinó un éxito en el ámbito internacional para nuestro país, ya que usualmente este procedimiento puede tomar años, otorgando así un reconocimiento expreso a la política del Estado colombiano en materia de lucha contra este fenómeno.

El ingreso de la UIAF al Grupo Egmont inicia el intercambio de información con más de 69 UIF, y su participación activa en los grupos de trabajo de capacitación y comunicaciones y

de relaciones internacionales del Grupo. En el desarrollo de sus actividades internacionales, la UIAF se perfiló como un punto de apoyo de las UIF de la región para su asesoramiento, capacitación e intercambio de experiencias. Gracias al reconocimiento alcanzado en áreas como procesamiento de datos y análisis de información, la UIAF organizó eventos de capacitación e intercambio de experiencias para funcionarios de entidades homólogas de México, Bolivia, Perú, Guatemala y Honduras. De otra parte, la UIAF ha sido invitada como conferencista a nueve eventos de capacitación internacional organizados por entidades como el Servicio de Rentas Internas de Estados Unidos de América (IRS), el Grupo Egmont, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros.

Cuadro Nº 51 Cooperación Internacional				
Clasificación	2000	2001	2002	Total
Coordinación Interinstitucional Internacional	16	28	11	55
Capacitación de UIAF a entidades internacionales	1	2	2	5
Conferencias y foros internacionales	1	4	4	9
Total	18	34	17	69

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, UIAF

En la X Reunión Plenaria del Grupo Egmont, celebrada en junio de 2002, sus integrantes decidieron crear el Consejo del Grupo Egmont, como instrumento para el diseño de herramientas de cooperación internacional. El reconocimiento que ha obtenido el país en la detección y prevención del lavado de activos fue resaltado por los 69 miembros del Grupo, cuando eligieron como vicepresidentes del Consejo a los directores de las UIF de Colombia y de Austria, y como presidente al director de la UIF de Estados Unidos de América, por un período de dos años. Así mismo, la UIAF lideró en el seno de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, el establecimiento de las reuniones virtuales, con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento, CAF. Se realizó en mayo de 2002 el *1er. Evento Satelital de Autoridades Responsables de la Lucha contra el Lavado de Activos de los Países Andinos*, cuyo objetivo fue establecer procedimientos y metodologías para la definición de tipologías del delito, su entendimiento y la toma de acciones efectivas en materia de prevención y detección por parte de las autoridades competentes en los países miembros.

La UIAF suscribió doce (12) convenios de intercambio de información con entidades homólogas en el exterior para reforzar la cooperación en cuanto a intercambio de información, experiencias y tecnología. Producto del convenio firmado con el Reino Unido, este país donó equipos de computación para el análisis de información en la UIAF.

Cuadro Nº 52 Convenios de intercambio de información con entidades homólogas en el exterior		
Año	País	Institución
2000	Francia	TRACFIN
2000	España	SEPBLAC
2000	Portugal	Policía Judicial
2000	Venezuela	UNIF
2000	Brasil	COAF
2001	Bolivia	UIF
2001	Panamá	UAF
2002	Guatemala	IVE
2002	Costa Rica	CICAD
2002	Bélgica	CTIF-CTF
2002	Reino Unido	NCIS-ECU
2002	Honduras	UIF

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, UIAF

De otra parte, la UIAF ha realizado contactos con autoridades de otros países para coordinar acciones conjuntas en materia de detección de operaciones de lavado de activos. La UIAF también apoyó la labor del Estado colombiano en la coordinación interinstitucional para representar al país en foros internacionales como la Comisión de Prevención del Delito y de Estupefacientes, así como el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas, CICAD, y el Comité Interamericano Contra el Terrorismo, CICTE, de la Organización de Estados Americanos, los Diálogos Especializados con la Unión Europea, los Mecanismos de Concertación Política de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, Comisiones Binacionales, Bilaterales y Fronterizas.

✦ Sistema Centralizado de Consultas de Información

La UIAF, en cumplimiento de sus funciones de centralización, sistematización y análisis de información para la detección y prevención del lavado de activos en Colombia, debe recaudar en distintas fuentes los datos que son su materia prima. Aunque la Ley 526 de 1999 faculta a la UIAF para establecer convenios interinstitucionales de cooperación para compartir información, esto no es suficiente garantía para desarrollar su trabajo. La ejecución de los convenios y el intercambio físico de la información involucra un componente logístico y tecnológico muy variado, dependiendo de las características de cada entidad. Aún más importante es la cantidad de tiempo que la UIAF y otras entidades gastan en la recolección de información, lo cual les da una ventaja a las organizaciones criminales para ocultar el origen ilícito de sus ingresos.

El Sistema Centralizado de Consultas de Información, SCCI, nace como respuesta a la necesidad de integración de fuentes de información sobre individuos o empresas que agilice los análisis orientados a detectar actividades ilícitas relacionadas con el delito de lavado de activos. Debe señalarse que esta fuente de datos no será exclusiva a la actividad de la UIAF, pues todas las entidades cooperantes intercambiarán información asociada a su misión. Los recursos para la financiación del proyecto se obtuvieron por medio del Plan Colombia, gracias a la colaboración del Departamento del Tesoro de Estados Unidos y, en particular, del FINCEN. La participación y colaboración de las

entidades nacionales se logró en sesiones de trabajo, en las que se explicó la naturaleza del proyecto y se debatieron sus ventajas y desventajas. Como fruto de estas sesiones se perfeccionó la definición del proyecto, lo que permitirá obtener mejores resultados.

En consecuencia, el objetivo final del SCCI quedó definido como *“La creación de un sistema de información que permita a las diversas entidades del Estado, relacionadas con la lucha contra el lavado de activos, compartir información, manteniendo cada entidad el control sobre la información de la cual es responsable, pero permitiendo a las otras entidades involucradas consultar en línea la información que la legislación autoriza”*.

El SCCI está diseñado como un sistema de información centralizador de consultas, que extrae información directamente de las fuentes donde esta reside (bases de datos distribuidas), según el requerimiento solicitado por cualquiera de las entidades involucradas en el proyecto. Cada entidad es dueña de su información y es quien determina (según varios factores) el nivel de acceso que quiere otorgar a cualquiera de las otras entidades participantes.

Se han identificado como ventajas en la creación del SCCI la definición de una fuente única de información y la implementación de una única infraestructura tecnológica. De otra parte, es factible aprovechar la infraestructura existente y brindar herramientas a las autoridades que ayuden a la agilización de los procesos en las distintas entidades. Finalmente, el SCCI mantendría y fortalecería los canales de reporte de información que reciben las entidades del Estado.

3.4.2.2 Sistematización de información. Mejorar la calidad de la información recibida de las diferentes fuentes nacionales e internacionales

El segundo servicio prestado por la UIAF es la sistematización de datos. Con la creación de la UIAF en 1999 y el inicio de sus labores operativas en marzo de 2000, comenzó el proceso de diseño e implementación de una plataforma tecnológica que permitiera un eficiente procesamiento de datos y análisis de información relacionada con operaciones de lavado de activos. Este proceso ha demandado acciones en las siguientes áreas:

- 🔗 Desarrollo de la infraestructura tecnológica en materia de almacenamiento y procesamiento de datos, comunicaciones y seguridad de la información
- 🔗 Captura electrónica de datos, específicamente de los ROS
- 🔗 Diseño y administración de bases de datos de información financiera y de terceras fuentes
- 🔗 Capacitación de sectores reportantes para el mejoramiento de la calidad de la información

🔗 Captura electrónica de datos

Uno de los principales cuellos de botella en la sistematización de datos ha sido la captura de un gran volumen de ROS. Desde 1998, la UIAF ha recibido 40.316 ROS de las entidades obligadas a reportar; antes del establecimiento de la UIAF, las instituciones de control suministraban formatos en papel en los que registraban los datos de operaciones sospechosas; hasta 2002 se recibieron 24.511 ROS en formato de papel.

Como solución a este problema se diseñó y contrató la construcción de un software de captura de ROS, el cual ha sido distribuido a 207 entidades, principalmente de carácter

financiero, las cuales reportan periódicamente las operaciones sospechosas a la UIAF. Así mismo, se contrató la construcción de una aplicación de captura de ROS vía internet para entidades que envían reportes ocasionalmente.

En 2001 se recibieron 2.690 ROS en formato digital y 9.798 en formato de papel. Para 2002, estas cifras se revirtieron: se recibieron 13.343 ROS en formato digital y 228 en formato de papel. El objetivo de la UIAF es llegar a un 100% de captura electrónica de datos.

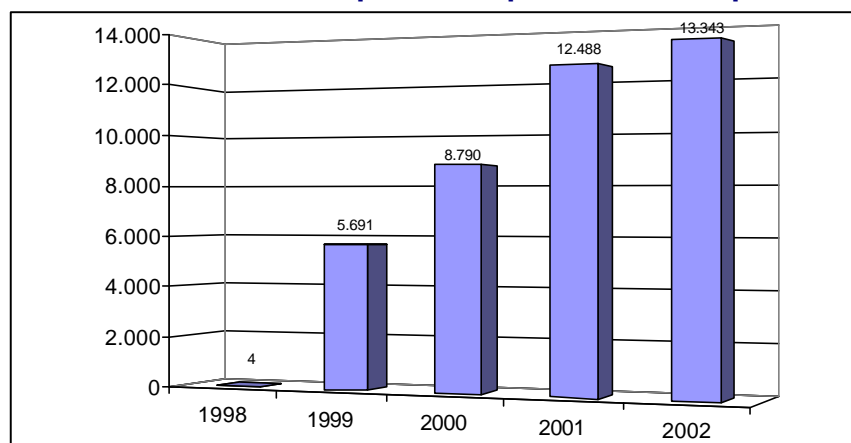
Cuadro N° 53 Reporte de operaciones sospechosas						
Tipo de institución	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Intermediarios aduaneros		1	179	196	82	458
Instituciones financieras ⁽¹⁾	4	5.690	8.609	12.098	11.903	38.304
Notarías					22	22
Instituciones públicas			2	59	56	117
Entidades cooperativas ⁽²⁾					8	8
Intermediarios bursátiles				135	1.271	1.406
Otros					1	1
Total	4	5.691	8.790	12.488	13.343	40.316

(1) Incluye casas de cambio plenas y organismos cooperativos de grado superior.

(2) Incluye únicamente a las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, UIAF

Gráfico N° 37 Reporte de operaciones sospechosas



✚ Diseño y administración de bases de datos y aplicaciones de consulta

Para la UIAF, el acceso a diferentes fuentes de información es prioritario para cumplir su función de análisis de operaciones de lavado de activos. Sin embargo, mucha de la información necesaria para identificar una red financiera de una organización criminal no se encuentra consolidada en una sola entidad sino diseminada en diferentes instituciones. Por ejemplo, Colombia no cuenta con un registro único de cuentas de ahorro, lo cual

convierte este producto financiero en uno de los instrumentos financieros predilectos de los lavadores. Para contrarrestar el débil control sobre la utilización de este tipo de productos, la UIAF decidió crear y administrar bases de datos con información de transacciones cambiarias y financieras, titularidad de activos y terceras fuentes.

De otra parte, para el desarrollo de la labor misional de la UIAF, la Subdirección de Análisis Estratégico diseñó e implementó el 'Sistema de Información para Administración y Consulta de ROS' y un proceso de digitalización de información para los informes de inteligencia financiera entregados a la Fiscalía General de la Nación.

1. Información de transacciones cambiarias

La UIAF firmó convenios de suministro de información sobre transacciones cambiarias con las 12 casas de cambio plenas vigiladas por la Superintendencia Bancaria y con 30 cambistas profesionales vigilados por la DIAN. Así mismo, se han firmado este tipo de convenios con 2 instituciones financieras que ofrecen servicios de giros de divisas desde y/o hacia el exterior y 1 comisionista de bolsa con actividades de compra y venta de divisas.

2. Información de transacciones de cajeros electrónicos

A partir de informaciones de inteligencia suministrada a la UIAF, se detectó la realización de transacciones inusuales con tarjetas débito o de crédito expedidas en el exterior, usando cajeros electrónicos ubicados en el Colombia. El análisis estableció la necesidad de acceder a este tipo de transacciones, por medio de información suministrada por entidades financieras propietarias de las redes de cajeros automáticos.

Estas transacciones en la mayoría de los casos correspondían a algunas personas o grupos de personas que estaban trabajando en 'arbitraje cambiario': compran dólares en Colombia, los consignan en cuentas en el exterior y retiran el mismo dinero en cajeros de instituciones financieras colombianas. La utilidad de esta operación es el diferencial existente entre el valor del dólar en casa de cambio y profesionales del cambio y su valor según la Tasa Representativa del Mercado.

A la par con estas personas que realizan actividades aparentemente legales, se han detectado grupos de personas que usan este mismo medio para transferir grandes cantidades de dinero desde otros países. Estos dineros en algunos casos podrían corresponder a las ganancias de actividades ilegales. Sin embargo, en este campo la UIAF no ha logrado muchos avances debido a la imposibilidad de obtener la identidad de las personas propietarias de las tarjetas usadas en la operación.

3. Titularidad de activos

En la construcción de un mapa financiero de una red criminal es de gran importancia conocer la titularidad de un activo para relacionar movimientos de dinero con compra de bienes muebles o inmuebles. La UIAF ha adelantado acciones para crear bases de datos de compra y venta de metales preciosos, cuentas de ahorro, organizaciones sin ánimo de lucro y titularidad de automotores.

Igualmente, se han adquirido bases de datos con información sobre sociedades y estados financieros de las principales empresas del país.

4. Terceras fuentes

Otra información de gran utilidad para el análisis de casos en la UIAF es la de terceras fuentes, es decir, información que aparece en publicaciones de libre circulación o que es entregada a la UIAF sobre sospechas, captura y condenas por delitos relacionados con el lavado de activos. Para su actualización diaria, la UIAF cuenta con un proveedor que le entrega toda la información relacionada con lavado de activos que aparece publicada en los principales periódicos y revistas de circulación nacional. La información histórica se obtuvo por un convenio de colaboración firmado con la Unidad de Investigación de Operaciones del Banco de la República. Así mismo, la UIAF ha adquirido bases de datos de direcciones y teléfonos de las principales ciudades del país, información necesaria para el análisis geográfico de lavado de activos.

5. Sistema de Información para Administración y Consulta de ROS

El Sistema de Información para Administración y Consulta de ROS fue concebido como una herramienta de trabajo para los analistas de operaciones. El sistema pretende aumentar la eficiencia en la generación de informes de análisis estratégico y de inteligencia financiera. Así mismo, permite a los usuarios de la UIAF consultar los distintos ROS que son recibidos y generar una variedad de reportes sobre la información almacenada en la base de datos. El sistema también provee las herramientas para leer, analizar y calificar todos los ROS que se reciben. Igualmente, cuenta con procesos automáticos que facilitan la selección de los ROS que serán investigados por los analistas de la Unidad y encontrar las relaciones existentes entre los distintos reportes.

También provee un sistema automático de estadísticas basado en un sistema multidimensional y con herramientas OLAP que permite generar todo tipo de cifras, combinando las variables de tiempo, ubicación geográfica, entidades reportantes, productos reportados, valor del reporte, calidad del reporte, sector económico involucrado. Adicionalmente, se desarrolló una aplicación que permite hacer seguimiento a las solicitudes de información que se han enviado a las distintas entidades reportantes, para garantizar la entrega efectiva de la información y evitar solicitar la misma información en varias oportunidades.

6. Digitación de información para la Fiscalía General de la Nación

La UIAF adquirió el hardware y el software que permiten digitalizar todos los documentos que componen un caso, para clasificarlos y consultarlos en forma sencilla y rápida. De esta manera, cada vez que se entrega un caso a un fiscal, este recibe un CD que contiene la imagen digitalizada de todos los documentos del caso y un software que permite consultar y visualizar estos documentos.

✦ Capacitación de sectores reportantes

Muchas entidades de los sectores público y privado no conocían sobre la existencia de las Unidades de Inteligencia Financiera. Con la creación de la UIAF, cambió el paradigma en torno a la lucha contra el lavado de activos, ya que la inteligencia financiera surge como una de las armas que poseen los gobiernos para hacerle frente al crimen organizado y

evitar la filtración de dineros ilícitos en la economía. De otra parte, la divulgación de la normatividad internacional, en la cual se basa el sistema mundial contra el Lavado de Activos, ha sido fundamental para la comprensión de este delito desde una perspectiva global.

En Colombia se empieza a hablar de la obligación de reportar operaciones sospechosas, a partir de la expedición del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en 1993. Al crearse la UIAF, seis años después, se evidenció que la mayoría de las entidades sujetas a reportar diligenciaban el ROS solo por dar cumplimiento a la ley. Pero, en realidad, no tenían mayor conocimiento sobre el delito de lavado de activos y la importancia de su lucha.

Tanto la calidad como la cantidad de la información recibida por una UIF es determinante para la detección de operaciones de lavado de activos. La UIAF ha desarrollado un sistema de calificación de los ROS que busca mejorar la calidad de los datos recibidos. El sistema de calificación arrojó que el 43% de los ROS recibidos por la UIAF tenía deficiencias en la información. Esta situación obligó a tomar acciones en dos frentes: primero, los ROS que no cumplían los estándares mínimos de calidad han sido devueltos a las entidades reportantes para ser diligenciados correctamente o complementar su información; y segundo, se realizaron capacitaciones para las entidades reportantes con el objetivo de dar a conocer las funciones de la UIAF, el manejo del ROS digital y los requerimientos de calidad de la información que debía ser remitida en los ROS.

Cuadro N° 54 Capacitación en prevención de lavado de activos				
Clasificación	2000	2001	2002	Total
Conferencias de prevención para entidades reportantes	19	32	19	70

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, UIAF

La UIAF realizó presentaciones para sensibilizar a las entidades reportantes sobre la importancia de prevenir el lavado de activos y de reportar operaciones sospechosas con aquella información que pueda ser relevante para su análisis y judicialización de las personas involucradas en ellas. A su vez, buscó acercar a las entidades reportantes y fomentar la cooperación, que según la experiencia de otros países ha sido un factor clave para combatir el crimen organizado e incentivar de esta manera la protección de la economía.

Desde 2000, la UIAF realizó 70 eventos de capacitación dirigidos a entidades de todos los sectores obligados a reportar. La efectividad de las capacitaciones y la introducción del ROS digital se ha reflejado en la calidad de los ROS. Mientras en 2001 el 50% de los ROS fue catalogado como deficiente o malo (calificación de 1 y 2), en 2002 solo el 31% de los ROS obtuvo esa calificación.

Tradicionalmente, el sector financiero se ha considerado como el más utilizado por el crimen organizado para dar apariencia de legalidad a sus recursos ilícitos. Por este motivo, los esfuerzos de la UIAF se han centrado en la capacitación y divulgación del tema en este sector. La capacitación también se ha venido extendiendo a otros sectores susceptibles de ser utilizados por esta actividad, como las operaciones notariales y los profesionales del cambio.

Cabe anotar que para cumplir el anterior objetivo y llevar a buen término esta labor, ha sido necesario contar con una constante capacitación y actualización de los funcionarios de la UIAF sobre nuevas prácticas, técnicas y tipologías de lavado de activos. Por tanto, se coordinaron algunos programas de capacitación como resultado de la cooperación internacional.

3.4.2.3 Análisis de información: Detectar e informar a las autoridades competentes casos potencialmente relacionados con el lavado de activos

El análisis de información relacionada con operaciones de lavado de activos es el último servicio prestado por la UIAF. Los datos a los que la UIAF tiene acceso y su procesamiento en información son el pilar de los informes de inteligencia financiera y los requerimientos realizados por entidades nacionales e internacionales. Para el cumplimiento de su misión, la UIAF realiza dos tipos de análisis: *operativo*, cuyo objetivo es encontrar los capitales relacionados con una operación de lavado de activos reportada en uno o varios ROS; y *estratégico*, que es un análisis sobre el universo de datos llegados a la UIAF y que son observados en conjunto para identificar tendencias, detectar tipologías o encontrar nuevos sectores afectados o que son susceptibles de ser utilizados para el blanqueo de capitales.

La función de análisis de información ha demandado esfuerzos en las siguientes áreas:

- ✍ Análisis estratégico de lavado de activos, de tipo geográfico y estadístico, como herramienta de prevención, para las entidades reportantes, y de control, para las autoridades de inspección y vigilancia.
- ✍ Análisis operativo y desarrollo de metodologías para agilizar la labor de detección de operaciones estructuradas de lavado de activos y entrega de informes de inteligencia financiera a las autoridades competentes.
- ✍ Intercambio de información de inteligencia financiera con entidades nacionales e internacionales para contrarrestar el carácter transnacional de las organizaciones criminales.

✚ Análisis estratégico de lavado de activos

La UIAF tiene como obligación legal realizar los estudios necesarios para identificar sectores afectados o susceptibles de ser utilizados para el blanqueo de capitales, con el fin de diseñar los mecanismos de prevención y protección respectivos. Así mismo, debe coordinar estudios para identificar las prácticas, técnicas y tipologías utilizadas para el lavado de activos en los diferentes sectores de la economía, así como la identificación de los perfiles de los presuntos responsables de estas actividades. Para dar cumplimiento a esta obligación, la UIAF ha utilizado dos tipos de análisis en los cuales es considerada pionera tanto en el ámbito regional como mundial: análisis geográfico y análisis estadístico de operaciones estructuradas de lavado de activos.

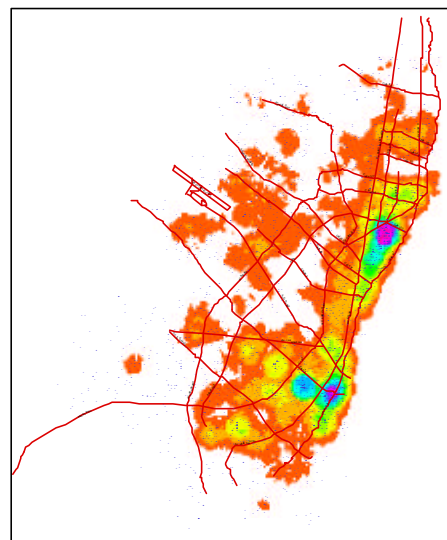
1. Análisis geográfico

Una de las herramientas que permite analizar grandes volúmenes de información de forma eficiente son los Sistemas de Información Geográfica, SIG. Estos son definidos como un conjunto de herramientas para obtener, almacenar, recuperar, transformar y desplegar datos espaciales tendientes a visualizar y analizar la información gráficamente y, por tanto, de una forma más versátil y fácil de entender.

La UIAF implementó un SIG para la detección y prevención de lavado de activos. En materia de prevención, se delimitan periódicamente las zonas geográficas donde se presenta la mayor concentración de ROS, tanto en el nivel municipal como urbano, para las siete ciudades principales del país. Posteriormente, se realiza un análisis de la información de cada ROS con el fin de buscar alguna correlación entre ellos. En materia de detección se han diseñado modelos para hacer estudios complementarios con otras bases de datos, asociados a grupos armados al margen de la ley. De igual forma, se realizan análisis de concentración de personas en zonas geográficas relacionadas con los análisis operativos.

El SIG se ha convertido en una herramienta de retroalimentación de información para las entidades reportantes. El cálculo periódico de zonas de riesgo permite identificar las áreas geográficas que presentan mayor concentración de ROS en las principales ciudades del país. Se ha observado que algunas de las zonas están en constante movimiento, razón por la cual esa información es de gran utilidad para los oficiales de cumplimiento en la identificación de tendencias globales sobre movimientos de capitales relacionados con actividades ilegales.

En el caso de la detección, el SIG se utiliza para encontrar patrones de comportamiento de las transacciones involucradas en un caso que se está analizando. Por ejemplo, algunas veces es posible conectar grupos de personas relacionadas en casos diferentes, gracias a su comportamiento espacial.



2. Análisis estadístico

Desde su creación, la UIAF dio prioridad al uso de modelos estadísticos para la detección de operaciones de lavado de activos. En un principio, se elaboraron modelos para detectar comportamientos atípicos en diferentes sectores económicos. Igualmente, se desarrollaron modelos para el análisis de casos que buscaban detectar la concentración de dinero en determinados productos financieros.

En la actualidad, el análisis estadístico se utiliza para la identificación de tendencias en las bases de datos de la UIAF. El objetivo de este análisis es detectar operaciones de fraccionamiento de capitales. A partir de la evaluación de comportamientos similares en algunos parámetros de los ROS y de las transacciones cambiarias, se elaboró un proceso automático, soportado por herramientas de software, mediante el cual se busca identificar grupos de personas que puedan estar vinculadas a este tipo de operaciones.

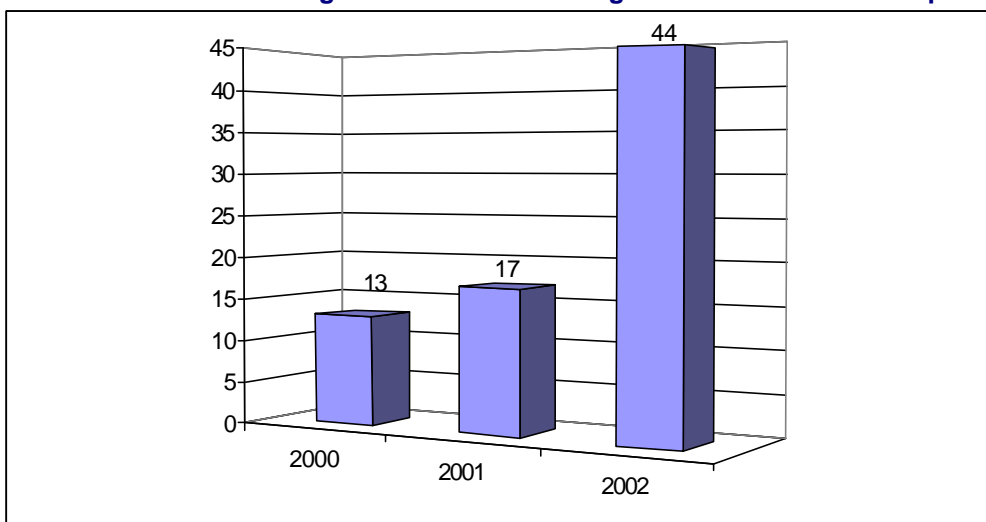
✚ Detección de operaciones estructuradas de lavado de activos

La labor de detección puede ser señalada como un proceso de mejoramiento continuo. El producto de la labor de análisis de la UIAF son informes de inteligencia financiera para las autoridades competentes, principalmente, la Fiscalía General de la Nación.

Desde su creación, la UIAF ha trabajado en la elaboración de una metodología de análisis de casos. Este trabajo busca estandarizar procesos a medida que se identifican las necesidades de los fiscales y de los organismos de investigación. Cuando se encuentran características que pueden ser comunes a todos los casos, se estandariza la metodología de análisis y se establece un procedimiento por seguir en el futuro. A medida que pasa el tiempo y la metodología se aplica a los casos, esta es depurada y enriquecida por cada analista. Este proceso ha logrado que los analistas dediquen más tiempo al análisis de casos y aumenten su productividad: en 2001 entregaron 17 informes de inteligencia a las autoridades competentes mientras en 2002 entregaron 44.

La metodología desarrollada en la UIAF, y con mayor utilidad, ha sido la digitación de la información financiera de una persona con el fin de extraer lo más relevante. Para esta labor se crearon formatos especiales después de identificar la información más importante consignada en diferentes documentos. Así se solucionó el problema de los grandes volúmenes de información enviada por las instituciones financieras, para convertir el proceso de análisis en una labor sencilla y económica. Anteriormente, el análisis de un caso tomaba meses y era costoso en términos hora/analista gastada en digitación. A la fecha, la digitación de información para el análisis de un caso es realizada por personal contratado para esta labor.

Gráfico N° 38 Entrega de informes de inteligencia a autoridades competentes



Desde 2000, la UIAF ha entregado 74 informes de inteligencia financiera relacionados con 2.427 ROS, que suman \$1,2 billones. Esta cifra debe ser utilizada con cuidado, ya que corresponde al monto reportado en los ROS, lo que podría subestimar el monto de dinero que se relaciona en el informe de inteligencia financiera. Con la entrega de informes, la UIAF ha logrado vincular 4.153 personas naturales y 458 personas jurídicas a presuntas operaciones de lavado de activos. De otra parte, el mayor receptor de informes producidos por la UIAF es la Fiscalía General de la Nación, la cual ha recibido 58 informes

de inteligencia financiera. Así mismo, ha enviado informes de inteligencia financiera a las Fuerzas Militares, Departamento Administrativo de Seguridad, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Policía Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Procuraduría General de la Nación.

Intercambio de información con entidades nacionales e internacionales

La UIAF no solo provee a las autoridades competentes informes de inteligencia financiera. También les suministra información que reposa en sus bases de datos de ROS, transacciones cambiarias y financieras, titularidad de activos y terceras fuentes. Así, la UIAF respondió a 28 requerimientos de información en 2001 y 105 en 2002, que vinculan a 1.098 personas.

De otra parte, y para dar cumplimiento a los convenios de intercambio de información firmados con entidades homólogas y otros instrumentos internacionales suscritos por Colombia, la UIAF respondió 21 requerimientos internacionales de información en 2001 y 98 en 2002, que vinculan a 563 personas. Esta información, en las ocasiones en que es solicitada por una autoridad extranjera, se complementa con informes de inteligencia financiera, que posteriormente pueden ser utilizados en la judicialización de organizaciones criminales internacionales.

Cuadro Nº 55 Requerimientos de información de entidades nacionales respondidos por la UIAF 2000-2002				
Tipo	2000	2001	2002	Total
Cantidad de solicitudes	No disponible	28	105	133
Cantidad de personas involucradas	No disponible	231	867	1.098

Cuadro Nº 56 Requerimientos de información de entidades internacionales respondidos por la UIAF 2000-2002				
Tipo	2000	2001	2002	Total
Cantidad de solicitudes	No disponible	21	98	119
Cantidad de personas involucradas	No disponible	110	453	563

Cuadro N° 57 Consolidado de informes de inteligencia financiera entregados a autoridades competentes 2000-2002

Autoridad competente a la cual se entregó	Número de informes entregados	Número de ROS asociados a los informes	Monto asociado a los ROS de los informes (COP) ¹	Número de personas naturales vinculadas	Número de personas jurídicas vinculadas
FGN	50	1.542	\$1.135.352.698.627	1.597	423
DAS	9	329	\$35.030.835.282	1.786	2
FFMM – FGN	4	7	\$5.421.662.000	130	3
FGN – DIAN	3	48	\$79.901.155.568	106	28
FFMM	3	492	\$457.508.000	514	0
PN	1	1	\$-	3	0
PGN	1	1	\$3.909.367.360	5	1
FGN – Chancillería	1	4	\$14.862.857.345	9	0
FFMM – DIAN	1	1	\$-	1	1
FFMM – DAS	1	2	\$4.676.243.209	2	0
Total	74	2.427	\$1.279.612.327.391	4.153	458

Siglas: FGN: Fiscalía General de la Nación; DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; PN: Policía Nacional; DAS: Departamento Administrativo de Seguridad; FFMM: Fuerzas Militares; PGN: Procuraduría General de la Nación.

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, UIAF

3.4.3 Fiscalía General de la Nación

✦ Procesos de lavado de activos

Fueron capturados 119 personas e incautados por estos procesos los siguientes dineros:

Dólares:	24'885.973
Pesetas:	61'889.314
Florines:	175.800
Libras esterlinas:	271.400
Euros:	884.350
Pesos colombianos:	506'690.000
Incautación por concepto de productos financieros como títulos, CDT	\$34.251'375.979,39

✦ Investigaciones

Investigaciones en curso	678
Preliminares	312
Sumarios	366

En cuanto a decisiones de fondo, se han proferido:

Inhibitorios	97
Resoluciones de acusación	175

Resoluciones de preclusión	182
Respecto a la situación jurídica de los investigados:	
Medidas de aseguramiento	456
Detención preventiva	407
Detención domiciliaria	49
Abstención de imposición de medidas	117
Terminación de procesos:	
<i>Sentencias anticipadas</i>	61

3.4.4 Gestión adelantada por el Banco de la República para el control al lavado de activos

En el marco de sus funciones, el Banco de la República ha implementado controles tendientes a evitar el lavado de activos en sus operaciones con particulares (controles en el pago y administración de bonos del gobierno y en la compra de oro) y a detectar operaciones sospechosas mediante el uso de la información que recibe como banco central (información sobre inversiones extranjeras, créditos en moneda extranjera y cuentas de compensación en el exterior). Es necesario aclarar que el Banco de la República no es supervisor del sistema financiero ni tiene funciones reglamentarias en materia de prevención del lavado de activos.

A continuación, se resumen las principales acciones adelantadas durante 2002, las cuales han sido ejecutadas y/o coordinadas por la Unidad de Análisis de Operaciones. Esta Unidad se encarga de aplicar la política de prevención del lavado de activos en el Banco, asegurar el cumplimiento de las regulaciones sobre lavado de activos, establecer controles adecuados a los riesgos que enfrenta la entidad y verificar su cumplimiento, presentar informes de transacciones en efectivo a la Superintendencia Bancaria, e investigar cualquier operación sospechosa ocurrida en el Banco y reportarla a la UIAF.

Acciones internas

1. Estableció sistemas computarizados que facilitan la detección de operaciones sospechosas, usando la información sobre inversiones extranjeras y créditos en moneda extranjera.
2. Puso en práctica un sistema informático para la detección de negociaciones de títulos de deuda pública entre personas de alto riesgo, y está próximo a implementar un procedimiento piloto para detectar operaciones estadísticamente inusuales hechas por medio del DCV (Depósito Centralizado de Valores).
3. Inició un sistema de verificación a distancia del cumplimiento de controles en las distintas áreas y sucursales del Banco, basado en el mejor aprovechamiento de sus sistemas informáticos.
4. Continuó la actualización permanente de sus procedimientos internos contra el lavado de activos, especialmente los aplicables en sus relaciones contractuales con terceros, como el pago por ventanilla de los bonos del gobierno y las compras de oro que el Banco hace a personas particulares.
5. Revisó diariamente sus operaciones con particulares, lo cual le permite encontrar oportunamente las realizadas con personas de alto riesgo.

6. Atendió oportunamente requerimientos de información sobre 270 personas indagadas por las autoridades judiciales y policiales contra el lavado de activos, y envió a la UIAF todos los reportes de operaciones sospechosas detectadas, cuya calidad fue positivamente evaluada por esa Unidad.

Acciones externas

1. Expidió la Resolución 03 de julio de 2002 (de la Junta Directiva del Banco de la República) y la Circular Reglamentaria DCIN-30 de 2002, que someten a los profesionales del cambio a estrictas obligaciones de prevención del lavado de activos.
2. Participó en el Mecanismo de Evaluación Mutua de GAFISUD y la meritoria labor del Banco de la República contra el lavado de activos contribuyó al positivo resultado de la evaluación de ese organismo a Colombia, en cuyo informe escribió: “...cabe destacar cómo el Banco de la República ha realizado importantes esfuerzos en materia de prevención del lavado de activos, estableciendo una Unidad de análisis de operaciones que cuenta con 6 miembros y una inversión anual, en coste analítico de las distintas áreas del Banco, de \$1.584 millones”. El Banco también coordinó la respuesta a diversos cuestionarios del Fondo Monetario Internacional sobre el sistema colombiano contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
3. Suministró capacitación a varias entidades públicas y privadas y compartió sus experiencias en prevención del lavado de activos con los bancos centrales de Guatemala y Costa Rica.
4. En el Comité de Oficiales de Cumplimiento de la ASOBANCARIA, colaboró en la preparación del “Segundo Congreso Panamericano en Prevención del Lavado de Activos y Segundo Encuentro de Oficiales de Cumplimiento de las Américas”, realizado en Cartagena en octubre. También conformó el subcomité encargado de formular las observaciones del sistema financiero al proyecto de circular sobre lavado de activos de la Superintendencia Bancaria.
5. Participó en el Comité Operativo de Apoyo a la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos, coordinado por el Viceministerio de Justicia, especialmente en lo relacionado con el movimiento de efectivo a través de las fronteras, la actividad profesional del cambio de divisas y el mejoramiento de estadísticas sobre el lavado de activos.
6. Uno de sus funcionarios conformó el equipo de expertos de GAFISUD para evaluar el sistema contra el lavado de activos de Bolivia.

3.4.5 Gestión adelantada por la Superintendencia Bancaria

La Superintendencia Bancaria verifica el cumplimiento que las entidades vigiladas dan a las normas que les impone la obligación de adoptar mecanismos de control apropiados y suficientes para evitar ser utilizadas en el lavado de activos. En general, las entidades vigiladas⁷⁰ han observado un adecuado cumplimiento de las normas proferidas tanto en el ámbito nacional como internacional en relación con el control y prevención de lavado de activos.

Entre las principales actividades desarrolladas en 2002 están las siguientes:

⁷⁰ Sectores financiero, asegurador, previsional y casas de cambio.

Expedición Circular Externa 046 de octubre 29 de 2002, la cual comprende, además, el anexo “Conocimiento del Cliente”, contentivo de las reglas y requisitos generales para la vinculación de clientes de las entidades vigiladas. De otro lado, realizó una actualización y adaptación de las reglas que gobiernan la prevención y el control del lavado de activos en los sectores vigilados y en las casas de cambio, basados en la continua evolución que en esta materia se da en el ámbito internacional y precisó los conceptos y procedimientos que las deben guiar en el adecuado cumplimiento de las respectivas disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero sobre la materia.

Las instrucciones en ella establecidas constituyen las reglas mínimas que deben observar las entidades vigiladas en el diseño e implantación de sus propios sistemas. Se resalta la responsabilidad que tienen las entidades de hacer todo lo que esté a su alcance para que los sistemas de prevención y control del lavado de activos funcionen adecuadamente, de modo que en el desarrollo de sus operaciones prevengan ser utilizadas como vehículos para la realización de actividades delictivas.

En materia de capacitación, se llevó a cabo un seminario orientado a los oficiales de cumplimiento de sociedades fiduciarias para dar a conocer el sentido y alcance de la circular 046, el cual se realizó en la Superintendencia.

La Superintendencia Bancaria en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del Estado Colombiano, realizó acciones para que a los compradores y vendedores profesionales de divisas se les aplicaran los mismos controles exigidos a los demás intermediarios del mercado cambiario en operaciones similares de compra y venta de divisas, propuesta que se materializó con la expedición de la Resolución Externa 03 de junio 7 de 2002 de esa autoridad, mediante la cual se modificaron los numerales 2º y 6º y el parágrafo del artículo 60, así como el artículo 75 de la Resolución Externa 08 de 2000.

En cuanto a las visitas de inspección, en 2002 se realizaron las siguientes:

Cuadro N° 58 Visitas de inspección practicadas por funcionarios de la Superintendencia Bancaria de Colombia que incluyeron verificación de cumplimiento del Sistema Integral para la Prevención de Lavado de Activos -SIPLA-. 2002					
Entidades	Total vigiladas	Total visitadas	(%)	Sanciones	
				Multas	Llamados de atención
1. Intermediarios financieros*	248	92	37,1	2**	1
2. Entidades aseguradoras e intermediarios de seguros y reaseguros	123	28	22,8	-	10
3. Casas de cambio	12	2	16,7	-	-
Total	383	122	31,8		

* En este grupo se clasifican además, las entidades que conforman el sector previsional: sociedades ,administradoras de fondos de pensiones y cesantías, entidades administradores del régimen solidario de prima media y sociedades administradoras de riesgos profesionales.

** La cuantía ascendió a \$6 millones

Por otro lado, debe resaltarse que durante 2002, el cumplimiento de la función de supervisión de los mecanismos de control y prevención de lavado de activos por parte de

las entidades vigiladas representó un gasto por \$219.322.000, suma que equivale al 0,37% del presupuesto ejecutado.

3.4.6 Gestión adelantada por la Superintendencia de Valores

Delegatura para emisores

Con el fin de verificar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de lavado de activos contenidas en el numeral 4.1. de la Circular Externa No. 4 de 1998, se efectuaron 24 visitas de carácter general a emisores de valores sometidos a control exclusivo de esta Superintendencia. En general, se encontró que las sociedades cumplieron en forma adecuada las normas. Del análisis efectuado no se han detectado nuevas tendencias o tipologías de lavado de activos.

Se considera necesario modificar la Circular Externa No. 4 de 1998 en lo referente a emisores de valores, con el propósito de establecer lo siguiente:

- ✚ El concepto de cliente.
- ✚ Una definición clara de la cobertura de las medidas de prevención del lavado de activos, indicando expresamente el tratamiento que debe darse a las operaciones que realice la sociedad en desarrollo de su objeto social.
- ✚ Los conceptos de operación inusual y sospechosa.

Delegatura para Inspección y Vigilancia del Mercado (Evaluación de las visitas desarrolladas en 2002)

Se evaluaron los informes presentados por los funcionarios visitadores, para realizar un diagnóstico de la situación de cada una de las sociedades comisionistas visitadas en materia de prevención, control y represión de actividades delictivas. Como resultado de la anterior evaluación, se concluyó lo siguiente:

- ✚ Casos puntuales de informalidad en el proceso de conocimiento del cliente, en especial en el diligenciamiento del formato de apertura de cuenta, bajo la excusa del orden público, la situación de inseguridad que enfrenta el país o el conocimiento personal del cliente por parte del funcionario que efectúa su vinculación.
- ✚ Ausencia de criterios para la identificación de operaciones sospechosas, pues ese proceso no debe ser el resultado de una apreciación subjetiva ni del análisis aislado de cada una de las características de las operaciones, sino, por el contrario, un estudio objetivo que parta del análisis del conjunto de sus características.
- ✚ Bajos estándares en la designación del funcionario de cumplimiento, toda vez que no pertenece al nivel directivo de la entidad ni tiene capacidad decisoria.
- ✚ Aparente utilización de un formato para la presentación del informe a la junta directiva, por parte del funcionario de cumplimiento.
- ✚ Desactualización de la información de los clientes.
- ✚ Manuales de procedimiento sin mecanismos ni criterios claros de identificación de operaciones inusuales o sospechosas.

Adicionalmente, esta Superintendencia tiene las siguientes percepciones:

- ✚ Existe la creencia de que la designación del funcionario de cumplimiento exime a los demás funcionarios de las sociedades comisionistas, con independencia del cargo que ocupen, de cumplir la obligación de reportar aquellas operaciones de las cuales tengan conocimiento y que sean consideradas sospechosas.
- ④ Entre los funcionarios existe prevención de reportar operaciones sospechosas por temor a verse involucrados en procesos penales.

Por lo anterior, se consideró pertinente realizar algunas recomendaciones a las entidades vigiladas, las cuales hicieron parte de la conferencia realizada por la Delegatura en el marco del seminario denominado “La prevención del lavado de activos en el mercado de valores y las estrategias para su control”, organizado por esta Superintendencia en diciembre de 2002. No obstante, para 2003 se programarán visitas a las sociedades comisionistas de bolsa con el objeto de verificar nuevamente el cumplimiento de las normas sobre lavado de activos y, en caso de ser necesario, se elevará pliego de cargos contra aquellas entidades que incumplan las disposiciones vigentes en esta materia.

- ✚ La necesidad de modificar la regulación contenida en la Circulares Externas 4 y 15 de 1998, con el fin de actualizarla y fortalecer los mecanismos de prevención del lavado de activos.
- ✚ La necesidad de adoptar nuevos esquemas para el desarrollo de las visitas, a partir de las infracciones en que pueden incurrir las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de esta Delegatura. De esta manera, se garantiza que el plan de trabajo de la visita contemple una revisión total del tema.
- ✚ La necesidad de efectuar permanentes estudios sobre las modalidades delictivas y mecanismos utilizados para dar apariencia de legalidad a prácticas reprochables en el mercado de valores, caracterizado por su dinamismo y alto nivel de tecnología.

Actividades adelantadas a partir de la evaluación de las visitas.

Modificación de las Circulares Externas No. 4 y 15 de 1998:

En adición a lo expuesto en relación con los emisores de valores, se estableció como prioridad modificar la regulación vigente en materia de lavado de activos con los siguientes objetivos:

- ✚ Unificar la reglamentación expedida por las superintendencias Bancaria y de Valores en conceptos básicos, como cliente, usuario, operaciones sospechosas y operaciones inusuales.
- ✚ Establecer la obligación de remitir periódicamente a la UIAF una serie de reportes, entre ellos: ROS (a las sociedades comisionistas de bolsa en su calidad de intermediarios de valores y del mercado cambiario), reporte de operaciones en efectivo y de transacciones múltiples. Lo anterior, adicionalmente, tiene como propósito unificar el contenido y la periodicidad de los informes remitidos por las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria para que esa Unidad pueda realizar los cruces de información que requiera.
- ✚ Establecer la obligación de diseñar e implantar procedimientos adecuados para asegurar el conocimiento del cliente.
- ✚ Establecer la obligación de implantar instrumentos para la adecuada aplicación de los mecanismos de control (señales de alerta, segmentación del mercado).

- ✚ Establecer normas para las bolsas de bienes y productos agropecuarios y agroindustriales, sus miembros y las cámaras de compensación y liquidación de ellas, agentes sometidos a inspección y vigilancia de la Superintendencia de Valores a partir de septiembre de 2002.

Proyecto de reingeniería de la función de supervisión

Esta superintendencia tiene la iniciativa de mejorar sus esquemas de supervisión y control, para lo cual ha emprendido un proyecto de reingeniería de la función de supervisión, el cual incluye como tema primordial la prevención de actividades delictivas. Con este proyecto se busca fortalecer la capacidad de vigilancia, investigación y sanción del ente de control frente a sus entidades vigiladas y controladas.

Relaciones con otras entidades del Estado

Como consecuencia de la evaluación de las visitas practicadas en 2001 y como complemento del proyecto referido en el numeral anterior, esta superintendencia ha celebrado los siguientes convenios:

- ✚ Con la UIAF. Con el objeto de que la superintendencia suministre a la Unidad la información disponible en sus bases de datos, atendiendo las solicitudes específicas que le presente en desarrollo de sus funciones.
- ✚ Con la Superintendencia Bancaria. Con el objeto de intercambiar asistencia técnica y apoyo en temas de regulación y supervisión.

Adicionalmente, se comenzó a ejecutar una agenda de trabajo con la Fiscalía General de la Nación - Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos con el fin de obtener apoyo en temas regulatorios, intercambiar asistencia técnica y establecer las tendencias y tipologías del lavado de activos en el mercado de valores y de productos agropecuarios y agroindustriales.

Cumplimiento de la recomendación del GAFISUD

De conformidad con la recomendación realizada por ese organismo, existe la necesidad de “Continuar con el proceso de mejora de la calidad de los ROS y ofrecer algún tipo de retroalimentación general a las entidades obligadas sobre la utilidad final de sus reportes”.

Para estos efectos, la UIAF y la Superintendencia de Valores establecieron el mecanismo descrito a continuación, el cual será implantado en 2003:

- ?? La UIAF entregará a las entidades vigiladas el software de captura de información para el diligenciamiento y envío del ROS a esa Unidad e impartirá capacitación para su utilización.
- ?? La UIAF realizará una retroalimentación a las entidades vigiladas de la información recibida por medio del ROS.
- ?? El incumplimiento del reporte genera un informe de la UIAF a la Superintendencia de Valores, con el fin de que esta tome las medidas correspondientes.

Visitas realizadas en 2002

Con el fin de verificar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de lavado de activos, entre mayo y diciembre de 2002, se efectuaron las siguientes visitas:

- ✦ Cuatro visitas a intermediarios no vigilados (mesas de dinero). Tres de las visitas ya se culminaron y se procedió a su archivo. La última visita fue terminada y en la actualidad los funcionarios comisionados están elaborando el informe correspondiente.
- ✦ En el marco de una visita general realizada a una sociedad comisionista con el fin de estudiar la viabilidad de impartir la autorización para la constitución de un fondo de valores, se revisó el tema de lavado de activos, cuyo informe en la actualidad está en evaluación.

Delegatura para Promoción y Desarrollo del Mercado

Esta delegatura realizó el seminario “La prevención del lavado de activos por medio del mercado de valores y las estrategias para su control”, en el cual se presentaron las políticas, estrategias y procedimientos que tanto la Superintendencia de Valores como otros organismos del Estado adelantan para prevenir y combatir este flagelo.

Igualmente, se analizó la normatividad nacional e internacional vigente en materia de prevención del lavado de activos y las nuevas tipologías asociadas con este delito.

Este evento contó con la participación de 240 funcionarios pertenecientes a las siguientes entidades: Bolsa de Valores de Colombia S.A., sociedades comisionistas de bolsa, bolsas de productos agropecuarios y agroindustriales, miembros de ellas y la cámara de compensación de una de las bolsas de productos, fondos de valores, sociedades administradoras de inversión, fondos mutuos, sociedades calificadoras, Depósito Centralizado de Valores de Colombia, Deceval S.A., sociedad titularizadora y algunas entidades públicas.

3.4.7 Gestiones de Superintendencia de Sociedades

La Superintendencia de Sociedades apoyó a la DNE y Fiscalía General de la Nación en la interpretación jurídica en materia de derecho societario, con el fin de clarificar aspectos relacionados con el manejo, principalmente de las sociedades en proceso de extinción de dominio.

De otra parte, respondió requerimientos de información de sociedades en vigilancia a la UIAF, también puso en práctica el envío de información periódica por parte de las sociedades vigiladas y de las sociedades que realizan transacciones con tarjeta debito o crédito internacionales en Colombia.

3.4.8 Gestiones de Superintendencia de la Economía Solidaria

La Supersolidaria preparó el proyecto de la Circular Básica Jurídica, en la cual actualiza y unifica en un solo cuerpo normativo la regulación aplicable al sector solidario, el cual está conformado por 8.000 organizaciones entre formas cooperativas, empresas solidarias de salud, asociaciones mutualistas, fondos de empleados, asociaciones gremiales agropecuarias, empresas comunales o comunitarias y empresas asociativas de trabajo.

El proyecto de Circular Básica Jurídica se encuentra en su fase de revisión final, luego de un procedimiento amplio de participación dentro y fuera de la institución, mediante la publicación en el portal de internet⁷¹ y de la recolección de observaciones del público en general.

Diseño de un plan de acción institucional para la lucha contra el lavado de activos. El plan parte del reconocimiento de la necesidad de actuar en diversos frentes, entre los cuales se encuentra la revisión de adecuaciones regulatorias, definición de responsabilidades dentro de la entidad, promoción de instancias de coordinación interinstitucional, creación de un sistema de información, incorporación del tema del lavado de activos en el plan de capacitación dentro de la entidad como a las instituciones que conforman el sector de la economía solidaria.

En cumplimiento de las circulares externas 006 y 014 de 2002, los registros obtenidos en virtud del análisis *extra situ* se observa que el 80% de las entidades remitieron la información respectiva. En relación con el 20% restante se hicieron los requerimientos pertinentes.

De otro lado, la Supersolidaria celebró convenio de cooperación técnica con la Confederación de Cooperativas de Colombia, Confecoop, cuyo objetivo es la realización de 86 visitas con miras a la recolección de información sobre diferentes aspectos relacionados con el sector. Uno de ellos es información sobre aplicación de herramientas en la prevención del lavado de activos en el sector solidario, tales como oficial de cumplimiento, manual de procedimiento, segmentación del mercado, consolidación de operaciones por clientes, desarrollo tecnológico y capacitación.

En el campo de la cooperación interinstitucional, participó de manera conjunta con la UIAF y Superbancaria en el Comité para el fortalecimiento de la regulación aplicable a la detección, prevención y lucha contra el lavado de activos en el sector solidario, a propósito de las recomendaciones del Mecanismo de Evaluación Mutua del Gafisud, aprobado en el marco del V Pleno de Representantes del Grupo celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 22 al 24 de mayo de 2002.

3.4.9 Gestión de la Superintendencia Nacional de Salud

La Superintendencia Nacional de Salud es la encargada de la inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En materia de prevención, vigilancia y control del lavado de activos ha emitido la Circular Externa 001/96

⁷¹ www.supersolidaria.gov.co

4. REDUCCIÓN DE LA DEMANDA

4.1 El consumo de sustancias psicoactivas en Colombia⁷²

En 1999, Rumbos, con la entonces existente Comisión Nacional de Investigación en Drogas⁷³, realizó un sondeo entre jóvenes de 10 a 24 años en todo el país, como una medida rápida y de bajo costo para obtener datos sobre el consumo de drogas. Para 2001, la Comisión Nacional de Investigación en Drogas asumió la realización de la Encuesta Nacional sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas en Jóvenes de 10 a 24 años, con la coordinación de Rumbos y particularmente del Observatorio Colombiano sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas. Esta encuesta tuvo como propósito determinar el estado del consumo de drogas en nuestro país, específicamente entre los jóvenes, que son la población de más alto riesgo y en la que deben centrarse de manera prioritaria las acciones de prevención. Los resultados fueron los siguientes:

4.1.1 Consumo de alcohol

El alcohol es la sustancia psicoactiva de mayor consumo entre los jóvenes encuestados. Debido a la aceptación social de esta sustancia, el porcentaje de consumo alguna vez en la vida alcanza el 90% en la ciudad en la que se observa el mayor consumo, y no se observan diferencias superiores a 10 puntos porcentuales al comparar el dato de prevalencia de vida con el de prevalencia anual. Un porcentaje muy cercano de los que han consumido alguna bebida alcohólica alguna vez en la vida, lo ha hecho también durante el último año y cerca de la mitad de ellos consumió durante el último mes.

Las ciudades en las que se presenta la menor proporción de prevalencia de vida de consumo de alcohol son Arauca, Leticia, Sincelejo, Montería, Valledupar y las ciudades en las que se observa una mayor prevalencia de vida de consumo de esta sustancia son Tunja, Manizales, Bogotá y Medellín.

Aunque la diferencia entre el dato de las ciudades en donde se obtuvo la menor prevalencia de vida y la tendencia que se observa en la mayoría de las ciudades se podría explicar por la ausencia de jóvenes universitarios, dado que ellos son quienes más aportan al dato de prevalencia de vida, en estas ciudades también se observa el menor porcentaje de jóvenes que ha consumido alcohol en el último año y en el último mes. Esto confirma que aunque la población encuestada en estas ciudades haya sido más joven, el consumo actual y el consumo reciente es bajo en comparación con el de las demás ciudades.

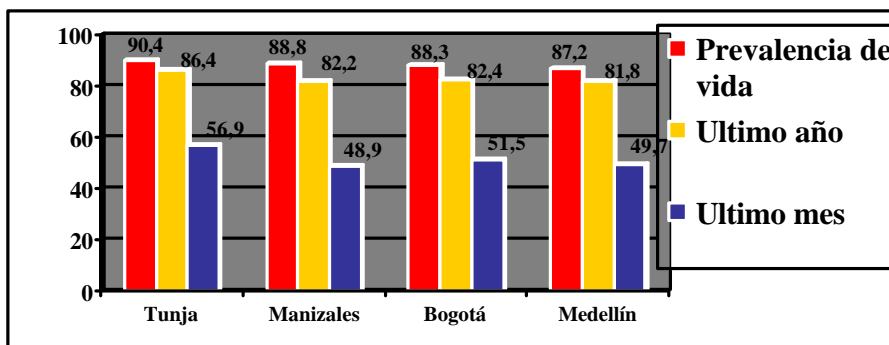
Con respecto a los porcentajes de consumo según nivel educativo y género, en la mayoría de las ciudades se observa que aunque hay un mayor consumo en los hombres, hay un mayor número de casos nuevos en las mujeres en todas las ciudades, a excepción

⁷² Informe del Programa Presidencial RUMBOS, 2002. Actualmente la política de Reducción de la Demanda lo coordina el Ministerio de la Protección Social.

⁷³ En la Comisión, participaban la Dirección Nacional de Estupeficientes, la Unidad Coordinadora de Prevención Integral de Bogotá D.C., UCPI, la Policía Antinarcóticos, la Secretaría de Salud de Bogotá D.C., el Viceministerio de la Juventud del Ministerio de Educación, el Fondo Nacional de Estupeficientes y otras entidades invitadas.

de Armenia en donde se observa un mayor porcentaje de casos nuevos de consumo en los hombres tanto en la secundaria como en las instituciones de educación superior. Las ciudades con los mayores porcentajes de casos nuevos de consumo entre los estudiantes de secundaria son Riohacha, Valledupar, Puerto Inírida, Santa Marta y Sincelejo.

Gráfica N° 39 Ciudades de mayor prevalencia de consumo de alcohol

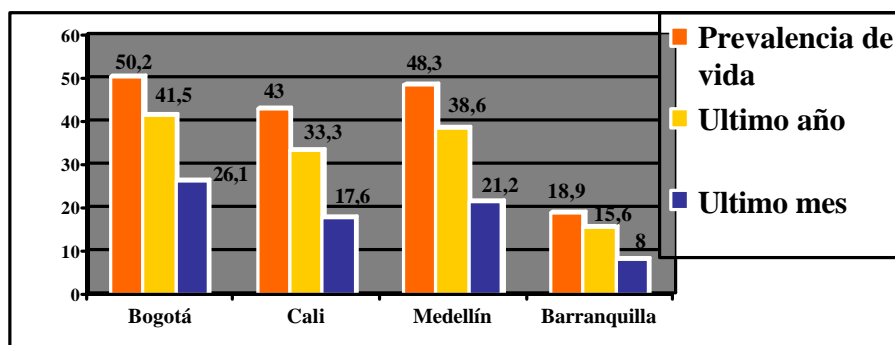


Fuente: Programa Presidencial RUMBOS

4.1.2 Consumo de cigarrillo

El cigarrillo es la segunda sustancia psicoactiva de mayor consumo entre los jóvenes escolarizados entre los 10 y los 24 años. Aunque también es una sustancia psicoactiva socialmente aceptada y su uso es relativamente frecuente, los porcentajes de consumo son mucho menores que los de alcohol. Las proporciones de prevalencia de consumo de cigarrillo son muy heterogéneas entre ciudades.

Gráfica N° 40 Prevalencia de consumo de cigarrillo en las principales ciudades



Fuente: Programa Presidencial RUMBOS

En términos generales, se observa un comportamiento similar en los indicadores de consumo de cigarrillo y de alcohol, tanto en las desagregaciones por nivel educativo, como en el orden de las ciudades por porcentajes de prevalencias y de casos nuevos obtenidos. Solamente el análisis del consumo de cigarrillo según género presenta diferencias con respecto al consumo de alcohol.

4.1.3 Consumo global según ciudades

El indicador de consumo global se define como el consumo de una o más, de un conjunto cualquiera de sustancias. Para la Encuesta Nacional, se presentan indicadores de consumo global correspondientes a dos grupos de sustancias: uno de ellos incluye los casos de consumo de alcohol y/o cigarrillo, y el otro incluye los casos de consumo de marihuana, cocaína, heroína, y/o éxtasis, alguna vez en la vida, alguna vez durante los últimos 12 meses, y alguna vez durante los últimos 30 días anteriores a la aplicación de la encuesta. De esta manera, se logra establecer el consumo general de las sustancias legales e ilegales de mayor prevalencia mediante estos indicadores sintéticos así agrupados.

La prevalencia de vida de consumo de alcohol y/o cigarrillo es bastante alta para el total de ciudades. Diez ciudades (Tunja, Manizales, Bogotá, Medellín, Cali, Mocoa, Villavicencio, San Andrés, Ibagué y Quibdó) obtuvieron una prevalencia de vida de consumo global de alcohol y/o cigarrillo superior a la del agregado de capitales que respondieron la encuesta; la mayoría de las ciudades restantes obtuvieron una prevalencia de vida entre el 80% y el 84%, y solo cuatro ciudades (Arauca, Leticia, Sincelejo y Montería) obtuvieron una prevalencia de vida entre el 58,4% y el 75,3%. Arauca, la ciudad con las menores prevalencias de consumo, obtuvo un indicador inferior al dato de prevalencia de vida de las capitales encuestadas, en un 31,1%.

Las mayores prevalencias obtenidas para el consumo global de alcohol y cigarrillo corresponden a las ciudades de Tunja, Manizales, Bogotá y Medellín. La comparación de los indicadores de prevalencia de vida y de prevalencia anual muestran que una gran proporción de jóvenes que han consumido estas sustancias alguna vez en la vida, aún las consumen actualmente. Los altos porcentajes de consumo en el último mes son un indicador de frecuencia de consumo de estas sustancias. Las proporciones de prevalencia según género en las ciudades muestran que, aunque tiende a equipararse, el consumo global de estas dos sustancias es mayor en los hombres.

Con respecto al consumo global de marihuana, cocaína, heroína o éxtasis, se encontró que Medellín es la ciudad con un consumo de por lo menos una de las sustancias señaladas, mucho mayor que el de las demás ciudades y superior al dato de prevalencia de vida del país en un 82,9%. Manizales, Pereira y Armenia son las ciudades que le siguen en mayor consumo de una o varias de estas sustancias. Santa Marta, Riohacha, Valledupar, Sincelejo y Arauca son las ciudades en donde se presentan las menores prevalencias de consumo global de sustancias ilícitas.

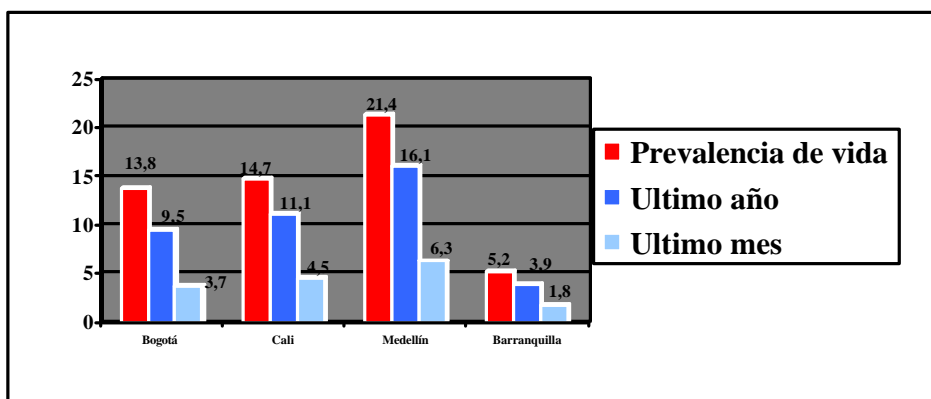
Los porcentajes de consumo de marihuana, cocaína, heroína y/o éxtasis en hombres y en mujeres de Medellín, prácticamente duplican los indicadores de consumo global correspondientes al agregado del total de ciudades. En todas las ciudades, con excepción de Arauca, el consumo de sustancias ilegales es mayor en los hombres. En Arauca, se observa una proporción igual de hombres y de mujeres que reportaron haber consumido al menos una de estas sustancias alguna vez en la vida; mientras que el consumo actual, especialmente el número de casos nuevos de consumo de estas sustancias es mayor en las mujeres.

En las ciudades donde se observan altos porcentajes de consumo de sustancias ilegales, como Medellín y las ciudades del eje cafetero, el porcentaje de casos que reportaron

haber consumido alguna vez en la vida y que actualmente no consume, es bajo en comparación con el de la mayoría de las ciudades. Esto significa que en estas ciudades hay una mayor contribución del dato de prevalencia de vida al dato de consumo actual; es decir, el consumo actual corresponde al número de casos que iniciaron el consumo durante el último año, más una gran proporción de antiguos consumidores que continúan usando estas sustancias.

En total, de los jóvenes que reportaron haber consumido una o varias de estas sustancias ilegales, alrededor de 27 de cada 100 no consumieron ninguna de ellas durante el último año; mientras que del total de jóvenes que alguna vez consumieron alcohol y/o cigarrillo, aproximadamente 6 de cada 100 dejaron de consumir estas sustancias durante el último año.

Gráfica N° 41 Consumo global de marihuana, cocaína, heroína y éxtasis en las principales ciudades



Fuente: Programa Presidencial RUMBOS

Principales conclusiones

El alcohol es la sustancia psicoactiva de mayor consumo entre los jóvenes. Tunja y Bogotá son las ciudades del país con la mayor proporción de jóvenes que ha consumido alcohol y la menor cantidad de casos nuevos en el último año. Esto quiere decir que el alto porcentaje de prevalencias de consumo corresponde a consumidores antiguos y que, en comparación con las demás ciudades, pocos jóvenes han empezado a consumir alcohol recientemente. Arauca, Leticia, Sincelejo y Montería son las ciudades donde se presenta el menor consumo de alcohol.

El mayor número de casos nuevos de consumo de alcohol se encontró en algunas ciudades del Atlántico (Santa Marta, Riohacha, Sincelejo) y en Puerto Inírida. Sin embargo, los bajos porcentajes de consumo en último mes en Santa Marta y Puerto Inírida indican que los jóvenes que iniciaron el consumo en el último año no representan consumidores habituales y que es probable que sean casos de consumo experimental u ocasional.

En todas las ciudades se encontró un mayor consumo de alcohol entre los estudiantes universitarios y en los hombres. Sin embargo, los casos nuevos son más frecuentes entre las mujeres y los estudiantes de secundaria.

El mayor consumo de cigarrillo se presenta en las ciudades del interior del país: Tunja, Bogotá, Medellín y Manizales y el menor consumo en Arauca, Quibdó, Sincelejo, Valledupar y Riohacha. El mayor consumo de cigarrillo se encuentra entre los jóvenes universitarios y la mayoría de casos nuevos de consumo entre los estudiantes de secundaria. Con excepción de Arauca, en todas las ciudades la mayoría de los consumidores son hombres; pero los casos nuevos se distribuyen entre hombres y mujeres de manera relativamente homogénea.

Para todas las ciudades, la edad más frecuente de inicio de consumo de alcohol y cigarrillo está entre los 10 y los 14 años, con un promedio de 13,7 años para el inicio del consumo de cigarrillo, y de 12,9 para el inicio del consumo de alcohol. En Arauca, se observa el mayor porcentaje de jóvenes que consumieron cigarrillo por primera vez antes de los 10 años (16%). La gran mayoría de los jóvenes que iniciaron recientemente el consumo de cigarrillo (en el último año) está entre los 15 y los 19 años. Esto indica un retraso en el inicio actual del consumo de cigarrillo con respecto a los antiguos consumidores.

La marihuana y la cocaína son las sustancias ilícitas de mayor consumo entre los jóvenes del país. La ciudad de Medellín y las ciudades del eje cafetero (Manizales, Armenia y Pereira) son las que presentan el mayor consumo de estas sustancias y el mayor número de jóvenes que las consumieron por primera vez en el último año. Cali es también una de las ciudades con mayor cantidad de jóvenes que ha consumido cocaína. En las ciudades de la región Atlántica se observa el menor número de jóvenes que han consumido marihuana y cocaína, así como el menor número de casos nuevos de consumo de estas sustancias.

En general, el consumo de marihuana y de cocaína es mayor en los estudiantes universitarios y en los hombres. En todas las ciudades, la mayoría de los jóvenes inició el consumo de estas sustancias entre los 15 y los 19 años o entre los 10 y los 14 años en segundo lugar. Sin embargo, el notable predominio de casos nuevos de jóvenes entre los 15 y los 19 años indica una tendencia actual al inicio del consumo un poco más tardíamente. Solamente en Arauca, un porcentaje alto (20%) de jóvenes que han consumido marihuana inició antes de los 10 años; también en Arauca y en Leticia se encontró que la mayoría de los jóvenes que iniciaron el consumo de marihuana durante el último año está entre los 10 y los 14 años.

Tunja, Manizales y Bogotá son las ciudades con el mayor porcentaje de jóvenes que han consumido alcohol o cigarrillo. En Medellín, Manizales, Armenia y Pereira está el mayor porcentaje de jóvenes que han consumido al menos una de las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, heroína y/o éxtasis. Las ciudades con el menor porcentaje de jóvenes que han consumido alcohol y/o cigarrillo son Arauca, Leticia y Sincelejo; también en Arauca y en las ciudades del Atlántico en general está la menor cantidad de jóvenes que ha consumido marihuana, cocaína, heroína y/o éxtasis.

En general, el consumo de basuco y de inhalables es más frecuente en los estudiantes de secundaria que en los estudiantes universitarios. Por el contrario, la mayoría de los jóvenes que han consumido alguna vez en la vida, éxtasis, hongos, ácidos, tranquilizantes, anfetaminas y heroína la conforman estudiantes de universidad. En el grupo de sustancias de menor prevalencia, las de mayor consumo son los inhalables, los tranquilizantes y el éxtasis, y las de menor consumo son los ácidos y la heroína.

Cuadro N° 59 proporción de prevalencia de consumo global según ciudades						
Ciudades	Consumo global de alcohol o cigarrillo			Consumo global de marihuana, cocaína, heroína o éxtasis		
	PV	UA	UM	PV	UA	UM
Total ciudades	84,8	80,4	48,0	11,7	8,6	3,4
Tunja	91,4	88,3	61,1	11,5	7,2	2,7
Manizales	89,9	84,2	53,2	15,6	11,6	4,6
Bogotá	89,8	84,7	56,3	13,8	9,5	3,7
Medellín	88,4	83,8	53,5	21,4	16,1	6,3
Cali	87,3	82,2	49,2	14,7	11,1	4,5
Mocoa	87,3	76,3	46,9	12,2	6,6	3,3
Villavicencio	86,4	81,4	45,4	6,6	4,8	1,6
San Andrés	86,1	77,0	51,8	7,8	4,3	2,5
Ibagué	85,8	81,6	46,1	8,6	4,5	6,1
Quibdó	84,8	79,0	45,0	6,7	3,2	1,4
Bucaramanga	84,4	80,2	50,4	8,1	5,8	2,1
Santa Marta	83,8	79,1	39,0	4,2	2,9	0,6
Armenia	83,1	77,8	46,7	15,0	11,6	5,1
Pereira	82,8	77,6	45,4	15,5	11,5	4,6
Pasto	82,6	78,5	47,3	11,2	8,0	2,4
Puerto Inírida	82,5	73,7	41,7	5,6	***	***
Yopal	82,4	75,4	45,0	7,7	6,9	3,2
Neiva	81,5	77,3	44,7	7,6	5,4	2,3
Popayán	81,4	76,8	46,6	12,7	9,7	3,9
Barranquilla	80,7	75,4	37,3	5,2	3,9	1,8
Riohacha	80,6	75,4	36,8	4,2	2,8	1,2
Cúcuta	78,9	75,1	45,0	7,1	5,2	2,5
Valledupar	77,1	71,2	32,7	3,2	2,3	0,7
Montería	75,3	70,5	38,6	7,1	5,2	1,9
Sincelejo	67,3	63,3	26,1	3,1	2,2	0,7
Leticia	61,0	46,3	22,9	8,8	4,5	***
Arauca	58,4	53,2	26,0	3,8	3,0	***

PV: prevalencia de vida; UA: prevalencia último año; UM: prevalencia último mes

4.2 Acciones desarrolladas durante 2002 para afrontar la problemática del consumo

4.2.1 Descentralización de la política nacional sobre prevención del consumo

Gran parte de las acciones en reducción de la demanda fue posible, gracias a la conformación y funcionamiento de los comités regionales y departamentales de prevención. En 2002 estaban constituidos 390 comités de prevención, de los cuales 363 son municipales y 27 departamentales (19 fueron reglamentados por medio de Acto Administrativo y 8 funcionan como resultado de Acuerdos de Intención). Del total de Comités Municipales, 121 fueron creados por Acto Administrativo, 175 funcionan dentro de las competencias de entidades locales y 67 fueron conformados a partir de la iniciativa de la comunidad o de organizaciones no gubernamentales.

Como resultado de la consolidación del proceso de institucionalización y de la descentralización de la política nacional sobre consumo de drogas, el Programa Rumbos en junio de 2001 adoptó un nuevo esquema de coordinación regional desde el nivel central que contempla la presencia de un único coordinador y reemplaza el esquema de cinco coordinadores del nivel central. Este único coordinador para asuntos regionales se encarga de servir de enlace, de orientar y de unificar los criterios con los que se hace prevención para que sean implementados por los comités departamentales y municipales.

El programa Rumbos prestó asesoría y apoyo financiero a 27 departamentos⁷⁴ y al Distrito Capital para la formulación e implementación de los programas de prevención locales tanto de entidades gubernamentales como no gubernamentales por un monto de \$1.038.887.896.

4.2.2 Coordinación Interinstitucional

En 2002 se logró establecer un mecanismo de información en torno a las acciones adelantadas por 18 instituciones gubernamentales y no gubernamentales que la conforman de tal manera que los planes de desarrollo en este campo fueran coherentes con la política de Estado en torno al desarrollo de programas conjuntos, optimizando los recursos y esfuerzos que se desarrollaron en todo el país. De este modo y mediante la implementación de encuentros formativos, se logró el fortalecimiento de la capacidad técnica de las instituciones que se revirtieron en la cualificación de las ofertas de las distintas instituciones en esta materia.

4.2.3 Formación y capacitación

Este proceso ha beneficiado a población escolarizada de escuelas, colegios y universidades, a población desescolarizada y a la Fuerza Pública.

⁷⁴ Los siguientes son los departamentos apoyados financieramente: Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Cesar, San Andrés y Providencia, Antioquia, Chocó, Santander, Norte de Santander, Cundinamarca, Boyacá, Caquetá, Putumayo, Huila, Tolima, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Risaralda, Caldas, Quindío, Casanare, Meta, Guajira, Amazonas y Arauca.

Población escolarizada: Se ejecutó un proyecto nacional, implementado por la Corporación Caminos, cuyo objetivo fue la inclusión de la prevención integral en proyectos educativos institucionales, PEI, de colegios de 10 ciudades capitales del país⁷⁵. Como resultado, se logró la capacitación de equipos de trabajo en más de 100 colegios en metodologías de trabajo en medio escolar para programas de prevención del consumo de psicoactivos; el fortalecimiento técnico de 10 comités departamentales y la motivación para respaldar, por medio de acto administrativo, la inclusión de la prevención en los PEI de las instituciones participantes.

Durante los tres últimos años de gestión se ha apoyado la creación y fortalecimiento de Comités Educativos de Prevención Integral, CEPIS, en 2002 se dio continuidad a esta meta en cinco departamentos del país (Norte de Santander, Santander, Tolima, Caquetá y Valle).

En el ámbito universitario, la prioridad ha estado en el fortalecimiento de la Red Interuniversitaria e Interinstitucional de Prevención del Consumo con el objetivo de cualificar la planeación de las acciones de prevención en el medio universitario, mediante la estructuración de esta Red en cuatro nodos de trabajo: formación y capacitación, comunicación, investigación y evaluación, desde los cuales se formularon proyectos de trabajo interinstitucional junto con el plan operativo de 2003, y se inició la búsqueda de cofinanciación para las propuestas por parte de organismos nacionales e internacionales.

Para finales de 2002, esta red estaba conformada por 45 instituciones de educación superior de la ciudad de Bogotá y contaba con el apoyo de la Unidad Coordinadora de Prevención Integral de la Alcaldía Mayor de Bogotá, UCPI, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y la orientación de Rumbos. En la dinámica de la Red se mantienen los procesos permanentes de capacitación, intercambio de experiencias e información, y con el ánimo de comprometer la activa y decidida participación de las instancias directivas de las universidades en el apoyo a las iniciativas de la Red, se realizó en noviembre el II Encuentro de Rectores, durante el cual se presentó el plan de desarrollo de la Red y el establecimiento de compromisos.

Población desescolarizada: El trabajo con esta población de alto riesgo se ha centrado en la prevención del consumo mediante la capacitación laboral. Iniciativas como esta se han desarrollado en Atlántico, Nariño, Magdalena, Tolima, Cesar y Antioquia.

Capacitación en prevención a integrantes de la Fuerza Pública: Durante 2002 se ha brindado asesoría y capacitación a:

- ✚ Colegios en todo el país.
- ✚ Asesoría y capacitación en la elaboración de un programa de prevención dirigido al personal de la Fuerza Aérea Colombiana, el Ejército y la Armada, cuya duración es de cinco años y que cuenta con un componente de evaluación. Como parte del mismo se están diseñando estrategias para mejorar los procesos de incorporación, prevención a poblaciones específicas, capacitación en las escuelas de formación y prevención en los liceos.

⁷⁵. Manizales, Pereira, Barranquilla, Montería, Neiva, Ibagué, Santa Marta, Cúcuta, Bucaramanga y Popayán.

4.2.4 Investigación, evaluación y sistematización de la información

Durante 2002 se desarrolló una segunda fase de la Encuesta sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas en Jóvenes Escolarizados de 10 a 24 años en 82 municipios de diferentes departamentos del país. La realización de este estudio fue posible, gracias a la participación de gobernaciones, alcaldías, organizaciones no gubernamentales, colegios, universidades y comités de prevención.

Adicionalmente, durante 2002 se finalizaron las investigaciones sobre el fenómeno de la codependencia como entidad clínica en familiares de consumidores y no consumidores; la segunda fase del estudio sobre la relación entre el uso de drogas inyectables, infecciones de VIH y conductas sexuales riesgosas; la relación entre comportamiento sexual, consumo de SPA y riesgo de VIH/SIDA en una población de trabajadores sexuales y sus clientes; el diseño del proyecto sobre la estimación de los costos asociados al consumo de drogas para Colombia; y sobre el consumo de yahé en medio urbano.

Se elaboró el informe final sobre pandillas, violencia y drogas, y un mapa cultural de los jóvenes del sector C de Ciudad Bolívar. Igualmente se cuenta con la implementación, por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, INMLCF, de una metodología para la detección de presencia de marihuana en la orina, patrocinado por Rumbos. El proyecto apuntó a validar una metodología de bajo costo y mayor rapidez y confiabilidad para detectar marihuana en orina en casos de lesiones fatales y no fatales.

Con miras a dar a conocer el trabajo que se viene desarrollando en materia de reducción de la demanda y fomentar el intercambio de experiencias entre entidades o expertos que trabajan en este campo, se apoyó la realización de los siguientes eventos: Encuentro Nacional de investigadores sobre consumo de sustancias psicoactivas, durante el 23 y 24 de mayo, y el Seminario Internacional sobre Prevención del Consumo en el Medio Laboral.

4.2.5 Comunicación y uso de medios masivos y alternativos

Se consolidó un espacio para la divulgación de las políticas de prevención y las actividades adelantadas por Rumbos. Por primera vez y con una imagen muy definida, se hizo presencia en todos los medios de comunicación de Bogotá y en los más importantes diarios del país. Se crearon canales efectivos de acercamiento entre los medios y funcionarios de Rumbos y se desarrolló una agenda de compromisos que permitió dar a conocer con información, las políticas y los resultados de su trabajo en emisoras, noticieros y programas de televisión y se publicaron mensualmente boletines informativos sobre logros y avances del programa a partir de enero de 2002.

La comunidad nacional e internacional tuvo a su disposición los siguientes materiales: la cartilla Pilas con las drogas, editada en español e inglés; el libro El libro de las drogas: Manual para la familia; el libro Indicadores indirectos sobre consumo de SPA: una alternativa a las encuestas de hogares; la cartilla La juventud y las drogas, distribuida como separata de la revista Cambio; la cartilla La prevención integral en la institución escolar; el CD-ROM Información interactiva sobre el mundo de las drogas; dos videos sobre drogas SPA y el video de la obra de teatro Pagan justos por pecadores, y numerosas piezas comunicativas como 7 tipos de afiches, múltiples pícolos de radio y 1 propaganda de TV ("No seas tan pepa", destinada a prevenir el uso de anfetaminas y

éxtasis); y la Enciclopedia Interactiva sobre prevención de uso de drogas.

Adicionalmente, y con el propósito de fortalecer el marco conceptual y metodológico para el trabajo en prevención del consumo en distintos ámbitos, durante 2002, se elaboraron los manuales de evaluación de programas de prevención y “Rumbo Alternativo”, este último orientado al trabajo con jóvenes en un proceso continuo a lo largo de cinco años.

4.2.6 Promoción y mantenimiento de la salud

Como resultado de la gestión conjunta entre el Ministerio de Salud y el Programa Rumbos, se expidió la Resolución 196 de febrero de 2002 para reglamentar el funcionamiento de centros de tratamiento. Mediante esta resolución se dictan normas técnicas, científicas y administrativas para el funcionamiento de los centros de atención, tratamiento y rehabilitación integral que prestan servicios integrales de salud a personas con problemas asociados al consumo de sustancias psicoactivas. Durante 2002 y ante las diferentes entidades vinculadas se realizaron los trámites pertinentes para dar inicio a la ejecución del proyecto de reforma de centros de tratamiento de drogadictos, el cual tiene destinados US\$322.500 otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Con este proyecto, Colombia conocerá el estado actual de la cobertura y calidad de los servicios de tratamiento y rehabilitación, y, además, contará con un sistema de evaluación de centros de tratamiento.

4.2.7 Prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el medio laboral

Rumbos y la Unidad Coordinadora de Prevención Integral, UCPI, han iniciado procesos de prevención en el medio laboral en la Aeronáutica Civil, Aeroservicios y la Superintendencia Bancaria. El Programa Rumbos y la ACCI organizaron un Seminario Internacional sobre Prevención del Consumo en el Medio Laboral, que se llevó a cabo en Bogotá entre el 4 y 5 de julio y en el que participaron 11 países iberoamericanos (Colombia, Venezuela, México, Chile, Argentina, Panamá, Perú, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y España) y 4 expertos internacionales. En este evento se presentaron las experiencias nacionales e internacionales en la implementación de programas de prevención en el medio laboral y se tuvo acceso a documentos bibliográficos que permitan el respaldo de las iniciativas que se puedan adelantar en todo el país.

Se apoyó con asesorías, la elaboración de un programa de prevención en el medio laboral en trabajo conjunto con la División de Salud Ocupacional del SENA, Regional Bogotá y Cundinamarca, el cual será implementado a partir de 2003. En este mismo tipo de procesos se realizaron acercamientos con el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

4.2.8 Participación y organización comunitaria

Durante 2002, se desarrollaron 16 proyectos regionales de prevención en diez departamentos⁷⁶ estructurados a partir de iniciativas comunitarias para implementar diversas estrategias de participación y organización. Los proyectos brindan a la

⁷⁶En los siguientes departamentos se apoyó el desarrollo de proyectos de participación y organización comunitaria: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Tolima y Valle.

comunidad herramientas para desarrollar estrategias de prevención, utilizar el tiempo libre, capacitar en actividades económicas y laborales, fortalecer la conciencia colectiva sobre el problema de las drogas mediante estrategias comunicacionales o productivas, y formar líderes multiplicadores comunitarios en el tema de prevención. Adicionalmente, se apoyaron 15 eventos en 10 departamentos en los cuales fueron capacitados en prevención diferentes grupos poblacionales por iniciativa de la comunidad.

Durante el primer semestre de 2002 se continuó con los compromisos suscritos entre el Programa Rumbos y el Programa Presidencial Colombia Joven, cuyo objetivo es articular las políticas de juventud con las políticas de prevención y su implementación en el ámbito regional. Como resultado se desarrollaron talleres de capacitación en ocho ciudades del país, enfocados en la gestión de Casas de la Juventud con énfasis en prevención, se produjo material escrito dirigido a esta población y se diseñaron herramientas virtuales de información.

4.2.9 Cooperación internacional

Por medio de la gestión realizada por Rumbos se obtuvieron recursos por \$727.283.670, provenientes de los siguientes organismos cooperantes: Embajadas de Estados Unidos, Canadá, Francia, España, Consejo Británico y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Para fortalecer las acciones en reducción de la demanda, el programa Rumbos y la Cancillería realizaron el 27 de junio de 2002 la Reunión de Cooperantes “Perspectivas sobre Política Nacional de Prevención del Consumo de Drogas”, con la participación de 14 embajadas: Alemania, Austria, Canadá, Corea, China, España, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Portugal, Reino Unido, y Suiza; y organismos internacionales: Comisión Europea, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, PNUFID, y el Banco Interamericano de Desarrollo, y Fundación de Ayuda contra las Drogas de España.

Para realizar un diagnóstico de la situación actual de los Observatorios Nacionales de Drogas de los países andinos: Ecuador, Venezuela, Perú, Bolivia y Colombia, y para sentar las bases técnicas para el desarrollo de los indicadores que conformarían los respectivos sistemas nacionales de información, Rumbos y la DNE participaron en el Taller Regional sobre Observatorios de drogas de los Países Andinos, en Cartagena durante octubre de 2002, en el marco del “Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las Comisiones Nacionales de Drogas”, gestionado por la CICAD/OEA, y con el auspicio y financiación de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas de España y de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI.

4.3 Estrategia del Actual Gobierno

Teniendo en cuenta las directrices impartidas por el Consejo Nacional de Estupefacientes, en el sentido de alcanzar mayor articulación en las acciones que en materia de lucha contra las drogas adelante el Estado, éste ha redefinido las competencias y los actores responsables de las mismas. En tal sentido, ha decidido darle al tema de Reducción de la Demanda un manejo a nivel supraministerial, ha establecido la responsabilidad del tema, en el nuevo Ministerio

de la Protección Social, el cual deberá coordinar las acciones de prevención del consumo de sustancias psicoactivas con el Ministerio de Educación Nacional, cuando las mismas tengan como población objetivo, la población escolarizada, incluyendo población en formación superior.

Este Ministerio deberá en el inmediato plazo, formular una Política Nacional para la Reducción de la Demanda de SPA, para lo cual deberá tener como marco de referencia el Sistema General de Protección Social (compuesto por las áreas; Laboral, Salud y de Asistencia Social) y el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Igualmente y en el mediano plazo, el Ministerio deberá recoger y redefinir de acuerdo con las nuevas competencias, los principales proyectos que en materia de reducción de la demanda, venía adelantando el programa RUMBOS, entre los cuales se destacan el proyecto para la evaluación de los centros de tratamiento que operan en el país y la realización de la Segunda Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en población escolarizada, que le permita al país, realizar comparaciones en cuanto a tendencias y modalidades de consumo.

5. POLÍTICA INTERNACIONAL

De conformidad con los compromisos contraídos por Colombia en los distintos escenarios internacionales y los consignados en los instrumentos internacionales vigentes, se llevaron a cabo reuniones bilaterales, regionales y multilaterales, para responder a las diferentes manifestaciones del problema mundial de las drogas, verificar el desarrollo de los acuerdos en vigor y fortalecer las acciones conjuntas en la materia.

5.1 Acciones en foros bilaterales

5.1.1 Seminario-taller sobre erradicación de cultivos ilícitos Colombia – Ecuador

En la segunda reunión del Mecanismo de Consultas Diplomáticas celebrada en 2001 en Bogotá, los Viceministros de Relaciones Exteriores acordaron la realización de un seminario-taller técnico para abordar el tema de las fumigaciones de cultivos ilícitos. Este seminario se realizó entre el 13 y el 15 de febrero de 2002, en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En ese evento se abordaron los siguientes temas: a) Contenidos y orientaciones del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas; b) Contenidos y orientaciones del Plan Putumayo; c) Metodología y características de las operaciones de la Policía Nacional; d) Mecanismos de localización de cultivos ilícitos; e) Actividades de desarrollo alternativo en el Putumayo; f) Aspectos ambientales de la erradicación de cultivos ilícitos; g) Impacto del glifosato sobre la salud humana.

Los principales objetivos de este seminario fueron los de presentar los sistemas de localización de cultivos ilícitos como sustento de la realización de las operaciones de erradicación forzosa; difundir los mecanismos de erradicación voluntaria de cultivos; estudiar los procedimientos operativos necesarios para la realización de operaciones de aspersión y las medidas de seguridad que adoptan las autoridades colombianas durante las mencionadas operaciones.

5.1.2 Reunión sobre seguridad Colombia – Jamaica

Entre el 29 y el 30 de abril de 2002, se llevó a cabo la Reunión sobre Seguridad Colombia – Jamaica, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. En una primera sesión de trabajo se presentó la exposición “Experiencia en materia de lucha contra el problema mundial de las drogas”, en la cual se expusieron los casos de Colombia y Jamaica, respectivamente.

La reunión técnica con Jamaica tuvo como cometido concluir la negociación de los siguientes instrumentos, que fueron suscritos en la Reunión de Alto Nivel de los Ministros de Defensa de los países, que tuvo lugar en Bogotá, el 2 de mayo de 2002:

- ✚ Acuerdo de Cooperación Operacional Policial entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Seguridad Nacional de Jamaica. Este acuerdo entró en vigor en la fecha de su firma y tiene una duración indefinida. En

materia de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y delitos conexos, la cooperación policial se centrará inter alia en el establecimiento de contactos regulares entre especialistas de ambas instituciones policiales encargadas de aquellas tareas; intercambio rápido de información detallada y actualizada sobre el fenómeno de drogas ilícitas; e intercambio periódico de información sobre organizaciones involucradas en el contrabando o desvío de precursores químicos.

- ✦ Acuerdo Operacional de Cooperación Marítima entre el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia y el Ministerio de Seguridad Nacional de Jamaica. Tendrá una vigencia de dos (2) años contados a partir de la fecha de su suscripción. Uno de los objetivos de este acuerdo es acometer operaciones navales coordinadas en sus respectivas áreas jurisdiccionales para prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y químicas que se utilizan en su fabricación ilícita, así como el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos.

5.1.3 V Comisión mixta de drogas Colombia – Brasil

Las delegaciones de Colombia y Brasil celebraron en Bogotá, del 17 al 18 de octubre de 2002, la V Reunión de la Comisión Mixta, en desarrollo del Acuerdo de Asistencia Recíproca para la Prevención, Control y Represión del Uso y Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, suscrito en Bogotá el 12 de marzo de 1981 y del Acuerdo de Cooperación para Impedir el Desvío de Precursores y Sustancias Químicas Esenciales para el Procesamiento de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, suscrito en Cartagena de Indias el 7 de noviembre de 1997.

Las deliberaciones se surtieron en sendos grupos de trabajo sobre la reducción de la oferta y la reducción de la demanda de drogas, respectivamente. Es preciso señalar que esta comisión no se reunía desde 1997 y, por tanto, esta fue una oportunidad para examinar temas de especial relevancia para los dos Estados y asumir compromisos relativos al control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como el control al desvío de precursores químicos; lavado de activos; comercio y tráfico ilícito de armas.

En lo atinente a la reducción de la demanda, las dos delegaciones compartieron experiencias sobre la creación y desarrollo de los Observatorios Nacionales de Drogas y se comprometieron a fortalecer el intercambio de información, de experiencias y estudios efectuados por las respectivas instituciones en el campo de las adicciones.

En cuanto a la reducción de la oferta, la delegación de Colombia se comprometió a estudiar el establecimiento de un punto de enlace en la zona de frontera, específicamente, en la ciudad de Leticia, para hacer efectivo el intercambio de información y un mejor control fronterizo. Así mismo, Colombia y Brasil acordaron fortalecer los mecanismos ya existentes en materia de intercambio de información para el desarrollo de investigaciones sobre organizaciones de narcotraficantes. Igualmente, convinieron en fortalecer la cooperación para el mejor control de las sustancias químicas y los productos farmacéuticos, y la contención de todas las modalidades del lavado de activos.

5.1.4 I Reunión del mecanismo de alto nivel de seguridad y cooperación judicial Colombia-Perú

De conformidad con lo previsto en la Declaración de Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y Perú, suscrita el 30 de noviembre de 2001, se celebró la primera reunión de este mecanismo. Con miras a fortalecer la cooperación en la lucha contra el problema mundial de las drogas, se adoptó un plan de acción que comprende el intercambio de información sobre personas naturales y jurídicas dedicadas a la importación y exportación de insumos químicos fiscalizados; intercambio de información sobre los mecanismos para evitar el contrabando y uso irracional de medicamentos de control especial; intercambio de información sobre las modalidades y rutas empleadas en el tráfico de drogas ilícitas y sustancias químicas controladas; y el establecimiento de un procedimiento conjunto aplicable a las técnicas de entrega vigilada y agente encubierto.

Igualmente, se decidió avanzar en la negociación de un convenio de cooperación interinstitucional entre la UIAF de Colombia y la UIF del Perú. Por último, las partes acordaron convocar la próxima reunión de la Comisión Mixta en materia de drogas.

5.2 Acciones en foros multilaterales

5.2.1 Segundo período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas - CICAD

Este segundo período extraordinario de sesiones, que se llevó a cabo en Washington, del 18 al 20 de enero de 2002, tenía como propósito aprobar los proyectos de informes presentados por los Estados miembros del Mecanismo de Evaluación Multilateral sobre la Implementación de las recomendaciones emanadas de la Primera Ronda de Evaluación y el proyecto de informe hemisférico correspondiente a 2001, que contiene la evaluación del progreso continental en materia de lucha contra las drogas ilícitas.

La delegación de Colombia aludió en sus intervenciones a los notables progresos que registra el Mecanismo de Evaluación Multilateral, MEM, pero instó a superar las deficiencias procesales y sustantivas derivadas de su aplicación. Así mismo, insistió en la necesidad de consolidar el carácter técnico de los integrantes del Grupo de Expertos Gubernamentales, para garantizar la objetividad y el rigor en la evaluación de las acciones y resultados tanto en su territorio como en el hemisferio.

Se considera relevante todo apoyo del Estado colombiano al MEM, si bien se hace necesaria una actitud mancomunada y más proactiva frente a la tendencia de centrar la problemática de las drogas en unos países.

5.2.2 45º Período ordinario de sesiones de la Comisión de Estupefacientes

La Comisión de Estupefacientes sesionó en Viena, del 11 al 15 de marzo de 2002. La delegación de Colombia propuso y negoció dos proyectos de resolución que fueron adoptados por la Comisión de Estupefacientes. El primero de los proyectos que versa sobre la Optimización de los sistemas de recolección de información e identificación de

las mejores prácticas para enfrentar la demanda de drogas ilícitas, fue endosado por el Grupo Latinoamericano y del Caribe, y aprobado por consenso.

El segundo proyecto, “El papel del desarrollo alternativo en la fiscalización de drogas y la cooperación para el desarrollo”, aprobado también por consenso, recibió el apoyo de Alemania, Bolivia y Perú.

Así mismo, el país copatrocinó los siguientes proyectos de resoluciones adoptados por consenso: Desviación de precursores y rápida comunicación de toda información pertinente a las autoridades competentes del país de origen y los países de tránsito y a la JIFE; Fortalecimiento del programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y del papel de la Comisión de Estupefacientes como su órgano rector y Medidas para promover el intercambio de información sobre los nuevos patrones de consumo de drogas y sobre sustancias consumidas.

5.2.3 Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos GAFISUD

Por invitación del gobierno nacional, cuatro expertos evaluadores integrantes del GAFISUD, visitaron del 15 al 17 de abril de 2002 distintas entidades nacionales, para conocer los procedimientos, mecanismos y acciones que adelantan las entidades de nuestro país en el marco de la lucha contra el lavado de activos, labor que se compiló en el informe presentado a esa instancia internacional.

5.2.4 XXXI Período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD

Del 29 de abril al 2 de mayo de 2002, tuvo lugar en Washington, el XXXI período ordinario de sesiones de la CICAD en el que se consideró la reformulación o actualización de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio. Aun cuando algunas delegaciones señalaron que el documento en su conjunto puede ser fortalecido y actualizado, hay consenso sobre el carácter amplio y certero de la estrategia en cuestión.

De esta forma, la Comisión reconoció que la revisión de este documento debe ser producto de un trabajo integral, desarrollado por un grupo de expertos.

Igualmente, se debatieron algunos informes sobre los avances y requerimientos del grupo de expertos gubernamentales del Mecanismo de Evaluación Multilateral, MEM, para optimizar la calidad y asegurar el rigor que debe orientar los Informes Nacionales y Hemisférico emanados de ese mecanismo.

5.2.5 V Diálogo especializado de alto nivel en drogas entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones

Los aspectos de mayor relevancia abordados en la reunión llevada a cabo el 11 de junio de 2002, en Bruselas, son:

- ✦ Sistema Generalizado de Preferencias, SGP, Régimen Droga. No obstante, la reiterada referencia de la Unión Europea, UE a los beneficios que el SGP, régimen droga, reporta a la Comunidad Andina de Naciones, CAN, las delegaciones de los países que conforman este mecanismo de integración instaron a considerar los factores que erosionan las preferencias concedidas, en especial, las reducciones arancelarias para muchos de los productos que tienen especial relevancia para las economías andinas.
- ✦ Seguimiento a los temas tratados durante la IV Reunión de alto nivel entre la Unión Europea y la Comunidad Andina celebrada en Lima, Perú, del 29 al 30 de marzo de 2000.
- ✦ Precusores químicos: La delegación de Colombia, en nombre de la CAN, presentó la propuesta de capacitación relacionada con el control de precursores químicos con miras a lograr la financiación requerida.
- ✦ Cooperación judicial: Las representaciones coincidieron en la necesidad de fortalecer el intercambio de información sobre inteligencia y asistencia en materia judicial.
- ✦ Lavado de activos: La delegación de Bolivia solicitó una mayor cooperación de parte de la Unión Europea, tanto en información, como en capacitación de personal especializado.
- ✦ Drogas de síntesis: La delegación de Colombia recabó, en nombre de la CAN, el intercambio expedito de información, la comunicación de experiencias para la contención de este fenómeno y reiteró la apremiante necesidad de controlar los productos farmacéuticos especiales y las demás sustancias precursoras que puedan emplearse para producir estas drogas.

5.2.6 IV Reunión de seguimiento al acuerdo entre la Comunidad Europea y los Países Andinos relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas

En cumplimiento de la agenda de la reunión celebrada en Bruselas el 12 de junio de 2002, las partes acometieron el examen de los siguientes temas:

- ✦ Informe sobre el avance de la aplicación y el funcionamiento del sistema de prenotificaciones.
- ✦ Inclusión de nuevas sustancias químicas no contempladas en el acuerdo. La CAN solicitó a la UE dar inicio a la fiscalización del carbonato de sodio como sustancia precursora de drogas ilícitas. Sobre el particular, los representantes técnicos de la UE estimaron necesario presentar un informe que justifique el control de esa sustancia y aludieron a la dificultad de incluirla en las listas del acuerdo.
- ✦ Informe de los Países Andinos sobre la fiscalización de los productos farmacéuticos de control especial y las drogas sintéticas en la región.
- ✦ Informe de la Unión Europea sobre las acciones dirigidas a prevenir el desvío de sustancias químicas utilizadas en la fabricación de drogas sintéticas.
- ✦ Cooperación técnica: A ese respecto se abordaron los siguientes temas: a) estado de avance del proyecto de cooperación técnica entre la Unión Europea y los países andinos; b) cooperación tendiente al fortalecimiento de la estructura administrativa en los países andinos para el control de sustancias químicas; y c) asistencia técnica

para la implementación de un sistema uniforme de etiquetado y rotulado de sustancias químicas controladas.

5.2.7 Foro interamericano contra las drogas – Conferencia sobre la cooperación regional contra el tráfico de drogas en el Pacífico Oriental. Miami, 18-20 de junio de 2002

El Foro Interamericano Contra las Drogas, diálogo especializado que reemplazó al denominado Unidos Contra Drogas, UDC, examinará anualmente un asunto específico sobre reducción de la oferta. La Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de Estados Unidos y OEA/CICAD presidirán el Foro, cuyo propósito principal es el de facilitar la identificación, discusión y resolución de asuntos clave en materia de interdicción de drogas y aplicación de la ley con miras a buscar una solución con un enfoque regional común.

Los trabajos se desarrollaron en cuatro grupos funcionales, a saber: a) Ministerios de Relaciones Exteriores y Consejos Nacionales Antidrogas; b) Interdicción marítima en el Pacífico Oriental; c) Aduanas; y d) Aplicación de la ley. El Foro presentó el estado actual del tráfico de drogas por vía marítima en el Pacífico Oriental y estableció puntos relevantes en materia de cooperación. La delegación de Colombia, por su parte, insistió en el fortalecimiento de la cooperación internacional para enfrentar el problema mundial de las drogas, señalando que la política nacional se fundamenta en sólidos principios de integralidad, corresponsabilidad, multilateralidad y equilibrio. Igualmente, se reiteró la necesidad de disponer de un concreto mecanismo de intercambio de información entre las autoridades nacionales que permita la coordinación de esfuerzos operacionales de interdicción marítima.

5.2.8 Foro interamericano contra las drogas – Seminario ejecutivo sobre la cooperación regional contra el narcotráfico en el Pacífico Oriental. Miami, 27-28 de agosto de 2002

Con base en las labores adelantadas por la Conferencia Preparatoria que se llevó a cabo del 18 y el 20 de junio, en Miami y que estuvo orientada a la identificación de las tendencias del fenómeno del narcotráfico en el Pacífico Oriental, así como al diseño o fortalecimiento de las estrategias para enfrentarlas, el seminario ejecutivo se propuso evaluar la adopción de estas últimas y promover el desarrollo de las que ya están en curso.

Para el cumplimiento de los propósitos del Seminario, se consensuaron recomendaciones de acción regional y nacional en los siguientes temas:

- ✦ Intercambio de información y comunicación operativa.
- ✦ Cooperación y coordinación operativa: investigación, interdicción y enjuiciamiento.
- ✦ Seguridad portuaria.

De otra parte, Colombia participó activamente en la adopción del Comunicado del Foro, en aspectos como el compromiso de los países de fortalecer la lucha contra el problema mundial de las drogas, en todas sus manifestaciones, comprendidos la lucha contra el

desvío de precursores químicos, la producción, la distribución y el consumo de estupefacientes, el lavado de activos y los delitos conexos como el tráfico de armas y el terrorismo, entre otros.

5.2.9 XII Reunión de jefes de organismos nacionales encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas en América Latina y el Caribe, HONLEA, Lima, 15 al 18 de octubre

Las nuevas tendencias regionales del tráfico de drogas y las medidas para combatirlo constituyeron los temas centrales de la reunión, que acometió el estudio de los siguientes desafíos, en particular:

- ✦ Drogas sintéticas: El tráfico y uso indebido de drogas sintéticas, en especial el de éxtasis, se identificó como uno de los problemas acuciantes en la región de América Latina y el Caribe.
- ✦ Nuevas rutas de tráfico de estupefacientes: Se están desarrollando nuevas rutas del tráfico en la región, además de las clásicas rutas aéreas.
- ✦ Reducción de la demanda: Se recomendó que los países desarrollados deben seguir adoptando medidas para controlar la demanda de drogas de su propia población y prestar más asistencia al desarrollo alternativo de los países productores.

Uno de los obstáculos que se identificó en el marco de esta reunión fue el relacionado con los recursos, puesto que los organismos encargados de hacer cumplir la ley en la región se ven afectados por su escasez para las actividades de fiscalización.

En este sentido, se insistió en la necesidad de disponer de mayores recursos para que las respectivas autoridades puedan hacer frente a los rápidos cambios de las tendencias del tráfico de drogas y se pueda establecer una acción más coordinada. Así mismo, se concluyó que se debe otorgar un mayor apoyo en los planos nacional e internacional, para la ejecución de programas eficaces de interceptación, erradicación de cultivos y desarrollo alternativo.

5.2.10 Primera reunión del grupo de expertos sobre productos farmacéuticos de la CICAD, Washington, 22-24 de octubre

Colombia asumió un importante papel en su calidad de Presidente del Grupo de Expertos, al presentar una propuesta de “Guía de Referencia de los Elementos para un Sistema Nacional de Control sobre Productos Farmacéuticos”, que contiene aspectos de especial relevancia para todos los países del hemisferio como los relativos al control de las exportaciones e importaciones de esos productos; control a la fabricación y distribución; intercambio de información entre los países y las agencias nacionales; base legislativa y marco reglamentario; prevención; y práctica médica y farmacéutica.

Los once países que participaron en este primer encuentro reconocieron la importancia de realizar esfuerzos conjuntos para enfrentar el desvío de los productos farmacéuticos hacia canales ilícitos, así como el uso irracional de los mismos, habida cuenta de los efectos nocivos que esta problemática produce en la salud pública. En este sentido, se generó consenso en torno a un plan de acción para fortalecer los respectivos controles, que junto con el documento propuesto por Colombia, sería presentado a todos los países del

hemisferio en el marco del XXXII Período ordinario de sesiones de la CICAD, que tuvo lugar en México, entre el 2 y el 5 de diciembre de 2002.

5.2.11 Reunión técnica de evaluación conjunta Comunidad Andina – Comisión Europea sobre el aprovechamiento del SGP Régimen Droga. Quito, 21 y 22 de noviembre de 2002

Para evaluar la eficiencia del SGP, Régimen Droga, el grado de utilización por parte de cada uno de los Estados beneficiados y los eventuales obstáculos que se interponen en su desarrollo, el gobierno de Ecuador promovió la realización de una Reunión de evaluación conjunta entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, y, para el efecto, propuso la celebración de ese evento en Quito.

Las delegaciones acometieron el examen de los siguientes temas:

- ✚ Esquemas preferenciales hasta 2001: En este punto de agenda, la Comunidad Andina destacó el sensible descenso del volumen de importaciones elegibles en los sectores agrícola y textil.
- ✚ Evaluación conjunta para el período 2002-2004: La Comunidad Andina solicitó a la Comisión Europea precisar el alcance de las previsiones contenidas en el artículo 25 del Reglamento del Consejo, de acuerdo con las cuales se evalúan para efectos del SGP, régimen droga, los siguientes aspectos: a) acciones y resultados de los países beneficiarios en la lucha contra la producción, fabricación y tráfico ilícito de drogas; b) promoción y protección de los principios y derechos laborales fundamentales reconocidos internacionalmente y c) gestión ambiental, en particular la relacionada con la preservación sostenible del bosque tropical.
- ④ Reflexiones sobre el período posterior a 2004: Sobre el particular, la CAN propuso ampliar la gama de productos beneficiarios de las preferencias y, en consecuencia, se comprometió a remitir a la Comisión Europea una lista de bienes que se podrían incorporar.
- ✚ Informe Droga para el período 1999-2001: La delegación de Colombia realizó la presentación del informe Droga, que registra los progresos y resultados alcanzados tanto por la Comunidad Andina en su conjunto como por cada uno de los Estados miembros, en la lucha contra todas las fases del problema mundial de las drogas y los delitos relacionados con él.

5.2.12 XXXII Período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD

En el marco de este evento, que se llevó a cabo del 2 al 5 de diciembre de 2002 en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, y en desarrollo del Mecanismo de Evaluación Multilateral, MEM, se consideraron y aprobaron los proyectos de informes nacionales que registran las acciones y resultados de la política adelantada por cada uno de los Estados miembros de ese órgano en la lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados, y se aprobó el informe hemisférico en la materia, en el cual se incluyó, por solicitud de la delegación de Colombia, el compromiso de promover el acceso de los productos del desarrollo alternativo a los mercados internacionales.

Es preciso señalar que en el mencionado período de sesiones de la CICAD, el documento de trabajo de la Delegación de Colombia, hizo especial énfasis en los siguientes aspectos:

- ✦ El Mecanismo de Evaluación Multilateral, MEM, se ha constituido en uno de los más importantes logros de la Política Antidrogas del Hemisferio. Colombia destaca la importancia de este Mecanismo por ser una instancia intergubernamental, objetiva, eficaz y estable, que garantiza la transparencia, imparcialidad e igualdad para asegurar una evaluación objetiva de la situación de los países y del hemisferio.
- ✦ No obstante los progresos registrados por el MEM, es necesario recabar de otros Estados del hemisferio el indispensable apoyo para fomentar la presencia en el Grupo de Expertos Gubernamentales, GEG, de técnicos y especialistas en la materia, habida cuenta de la importante tarea que les atañe en la elaboración de los informes nacionales y hemisférico, respectivamente.
- ✦ Para la correcta implementación del MEM, se precisa definir procedimientos claros para la consideración y aprobación de los mencionados informes.
- ✦ Otra de las preocupaciones de Colombia es la naturaleza de las recomendaciones formuladas. Estas deberían enmarcarse entre las condiciones y en el reconocimiento de las posibilidades de los países para aplicarlas, pero con muy pocas excepciones, siguen siendo amplias, descontextualizadas y numerosas.
- ✦ Es necesario que, para efectos de la evaluación que haga el GEG sobre la situación de los países, no se confundan las dificultades que pueda tener un determinado país, con debilidades en su política antidrogas.
- ✦ Colombia, en virtud de los lineamientos contemplados por el MEM, debe evitar cualquier intento de señalamiento por parte de otros gobiernos, sobre la situación particular de nuestro país en materia de drogas ilícitas, así como los resultados de la política nacional antidrogas y las políticas de Estado que se han aplicado a este respecto.
- ✦ Para la segunda ronda de evaluación del MEM, el GEG formuló 15 recomendaciones a Colombia. Seis de ellas (5, 6, 9, 13, 14 y 15) corresponden a problemas ya identificados por el país y sobre los cuales viene desarrollando acciones concretas. En este sentido, valdría la pena preguntarse si estas recomendaciones son pertinentes y orientan al país en los aspectos en que se observan debilidades o carencias, al aportar elementos prácticos y novedosos para mejorar las acciones nacionales contra las drogas ilícitas.
- ✦ Debe tenerse en cuenta que, durante el 32° Período ordinario de sesiones de la CICAD, se discutieron otros asuntos relacionados con modificaciones al proceso, la divulgación del MEM y el desarrollo de programas para apoyar a los países en la aplicación de las recomendaciones.
- ✦ Es preciso señalar que, en enero de 2002, la CICAD decidió que la actividad de difusión y divulgación del Mecanismo de Evaluación Multilateral le correspondía a los comisionados y no al Grupo de Expertos Gubernamentales, que es un cuerpo estrictamente técnico.

El presente período de sesiones registró notables progresos, en especial en cuanto al fortalecimiento del Mecanismo de Evaluación Multilateral, que se ha consolidado como instrumento idóneo para sopesar los resultados de las acciones desplegadas por los Estados miembros en la lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados, superando de esta forma procedimientos unilaterales.

De igual forma, ese mecanismo ha permitido identificar las falencias que persisten en determinadas áreas, como el desvío de precursores químicos, la insuficiente atención a la demanda de drogas ilícitas y el aún precario control al lavado de activos. En estas materias, la asimetría es evidente, mientras Estados como Colombia despliegan

esfuerzos considerables, otros han optado por concentrar la responsabilidad en terceros y buscar réditos de la situación.

5.3 Cooperación judicial recíproca en materia de tráfico de estupefacientes

La cooperación judicial recíproca para combatir el problema mundial de las drogas se realiza teniendo como principal herramienta la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Estupefacientes, suscrita en Viena en 1988. Las autoridades encargadas en Colombia son el Ministerio del Interior y de Justicia, y la Fiscalía General de la Nación.

El Ministerio del Interior y de Justicia se encarga de formular a las autoridades designadas por los demás Estados Partes en la Convención, las solicitudes de asistencia requeridas por las autoridades colombianas relativas a la etapa de juzgamiento, así como solicitar a las autoridades designadas de los Estados Partes de la Convención, cualquier forma de asistencia judicial posible en el marco del artículo 7.

Durante 2002, el Ministerio del Interior y de Justicia realizó 21 solicitudes de Asistencia Judicial requeridas por las autoridades colombianas relativas a la etapa de juzgamiento, con los siguientes países: 10 Estados Unidos de América, 2 Ecuador, 2 Venezuela, 2 España, 1 Panamá, 1 Brasil, 1 Holanda, 1 Bélgica, 1 Perú.

La Fiscalía General de la Nación presenta el diagnóstico y los resultados de cooperación judicial recíproca en materia de tráfico de estupefacientes. Los resultados obtenidos son producto de la dinámica de la cooperación judicial, desarrollada conforme a los siguientes parámetros:

1. De acuerdo con el esquema que había sido trazado durante la vigencia del decreto 2700 de 1991, las modalidades de solicitud de cooperación judicial internacional se clasificaban principalmente en "...Cartas Rogatorias y Exhortos...", definiciones que, de acuerdo con la estructura de nuestras representaciones diplomáticas y consulares en el exterior, eran los medios idóneos a la hora de establecer resultados eficaces en materia de intercambio de pruebas con el exterior.

Esta diferenciación obedece en un nivel práctico, a los usos y costumbres internacionales, contenidos en instrumentos multilaterales, universalmente aceptados por la comunidad internacional, y acogidos por el Estado Colombiano. Tal es el caso de las relaciones Consulares y Diplomáticas, reguladas por las Convenciones de Viena de 1961 y 1963, sin olvidar que entre estos mecanismos, se incluyen las Notas suplicatorias dirigidas a las diferentes misiones diplomáticas extranjeras con sede en nuestro país, así como las provenientes de ellas. Estos mecanismos son utilizados de igual forma en algunas comisiones rogatorias especiales con el mismo destino y procedencia.

Es conveniente señalar que en la tarea de cooperación judicial internacional, además de lo anterior, se desarrolla una tarea de asesoría y trámites especiales, (expedición de resoluciones, coordinación y peticiones a las autoridades extranjeras) en determinadas solicitudes que así lo ameritan. Vale decir, casos de extradición, de coordinación y asistencia en la visita de autoridades extranjeras, su presencia en la

práctica de diligencias, autorizaciones especiales en el territorio colombiano y operaciones conjuntas, entre otras.

Sobre el particular, también es válido mencionar las solicitudes especiales efectuadas por los Fiscales Delegados en relación con su traslado y práctica de diligencias en el exterior, de documentos, de información, de bienes derivados de hechos punibles en el extranjero, etc.

Se menciona además la labor que se presta en las solicitudes especiales derivadas de los convenios bilaterales y multilaterales suscritos en materia de cooperación judicial internacional por Colombia, así como la colaboración en el campo de las traducciones, bien directamente o por medio del trámite requerido en casos que ameriten traductores oficiales, y la asistencia en diligencias judiciales que requieran este servicio.

2. En segundo término, bajo la vigencia de la ley 600 de 2000, los artículos correspondientes a la asistencia judicial internacional en materia penal fueron recogidos en los artículos 503 al 507 del Código de Procedimiento Penal, así como en los artículos 508 al 534 para las materias de extradición.

A partir de tales presupuestos, las relaciones de asistencia judicial en lo que corresponde a la Fiscalía General de la Nación han sido desarrolladas por la resolución No. 00024 del 15 de enero de 2002 (Nuevo Manual de Intercambio de Pruebas con el exterior).

Esta normatividad conserva la orientación con respecto a los conceptos indicados, sin que en las cifras que se exponen se describan las solicitudes especiales que se mencionan en el punto anterior. Es decir, los datos únicamente se remiten a los mecanismos tradicionales de cooperación judicial indicados.

3. En cuanto al tráfico de estupefacientes, el corriente empleo de las posibilidades que se derivan de la Convención de Viena de 1988 ha sido vital. Este instrumento, dada su estructura multilateral, ha servido de punto de conexión importante, entre los sistemas jurídicos de los diversos países del mundo con respecto a Colombia, en virtud de la ausencia de normas legales aplicables a los casos concretos de narcotráfico.

De otra parte, también han sido de utilidad los convenios bilaterales suscritos en el campo del narcotráfico, para suplir la cooperación con aquellos países con los cuales no se cuenta con el instrumento de la Convención de Viena.

Por último, en ausencia de los anteriores, se ha acudido al trámite diplomático entre Estados, con el uso de las reglas de derecho interno, procedimiento que -frente a la materia tratada- ha presentado un comportamiento favorable, dada la importancia de los casos que han sido tratados.

5.3.1 La información condensada en los archivos de la Dirección de Asuntos Internacionales revela el siguiente comportamiento estadístico de la cooperación judicial recíproca en el área específica del tráfico de estupefacientes y sus delitos conexos

- ✦ Comisiones rogatorias enviadas por la Fiscalía General de la Nación a las autoridades extranjeras, con el instrumento de la Convención de Viena de 1988.

Cuadro N° 60. Comisiones rogatorias enviadas por la fiscalía general de la nación a autoridades extranjeras Del 1 de julio de 1992 al 25 de febrero de 2003			
País	Con respuesta	Sin respuesta	Total
Argentina	3	1	4
Antillas Francesas	1	1	2
Alemania	12	3	15
Aruba – Antillas Holandesas	2	2	4
Austria	2	0	2
Bahamas	1	2	3
Bélgica	4	5	9
Bolivia	1	0	1
Brasil	3	1	4
Canadá	0	8	8
República Checa	0	1	1
Chile	0	2	2
Costa Rica	7	0	7
Cuba	1	0	1
Curazao – Antillas Holandesas	1	1	2
República Dominicana	2	7	9
Ecuador	20	8	28
España	21	22	43
Francia	7	10	17
Gran Bretaña	1	8	9
Grecia	1	0	1
Guatemala	4	15	19
Haití	0	2	2
Holanda	12	15	27
Honduras	0	5	5
Italia	17	7	24
Jamaica	0	2	2
México	45	19	64
Nicaragua	1	0	1
Panamá	33	13	46
Perú	15	6	21
Portugal	0	1	1
Puerto Rico	0	3	3
El Salvador	1	1	2
Surinam	0	1	1

Cuadro N° 60. Comisiones rogatorias enviadas por la fiscalía general de la nación a autoridades extranjeras Del 1 de julio de 1992 al 25 de febrero de 2003			
País	Con respuesta	Sin respuesta	Total
Suecia	1	0	1
Suiza	4	3	7
Estados Unidos	67	154	221
Venezuela	10	9	19
Total	300	338	638

Fuente: Fiscalía General de la Nación

- + Comisiones rogatorias enviadas por la Fiscalía General de la Nación a las autoridades extranjeras, por medio de convenios bilaterales y vía diplomática

Cuadro N° 61. Comisiones rogatorias enviadas por la Fiscalía General de la Nación a autoridades extranjeras, por medio de convenios bilaterales y vía diplomática Del 1 de julio de 1992 al 25 de febrero de 2003					
País	Comisiones enviadas convenio bilateral	Comisiones enviadas vía diplomática	Con respuesta	Sin respuesta	Total
Argentina		3	3	0	3
Alemania		6	6	0	6
Aruba – Antillas Holandesas		3	2	1	3
Austria		1	1	0	1
Bolivia		7	5	2	7
Brasil	1	5	4	2	6
Canadá		1	0	1	1
Chile		2	2	0	2
Costa Rica		1	1	0	1
Ecuador		2	2	0	2
España	1	10	6	5	11
Francia		4	3	1	4
Gran Bretaña		2	0	2	2
Guatemala		1	1	0	1
Haití		1	0	1	1
Holanda		4	3	1	4
Italia		6	0	6	6
Japón		1	0	1	1
Lichtenstein		1	0	1	1
Luxemburgo		1	1	0	1
México		5	4	1	5
Panamá		2	2	0	
Perú	1	9	7	3	10
Puerto Rico		1	0	1	1
Rusia		2	1	1	2
Santa Lucía (Isla)		1	0	1	1
Sudáfrica		1	1	0	1
Suiza		1	1	0	1

Turquía		4	1	3	4
Estados Unidos		39	7	32	39
Venezuela	2	23	12	13	25
Total	5	150	76	79	155

Fuente: Fiscalía General de la Nación

- Comisiones rogatorias recibidas por la Fiscalía General de la Nación de parte de autoridades extranjeras, por medio de la Convención de Viena de 1988

Cuadro N° 62. Comisiones rogatorias recibidas por la FGN de parte de las autoridades extranjeras, Por medio de la convención de Viena de 1988 Del 1 de julio de 1992 al 25 de febrero de 2003			
País	Con respuesta	Sin respuesta	Total
Alemania	7	3	10
Austria	2	0	2
Australia	1	1	2
Bélgica	1	0	1
Brasil	1	0	1
Chile	1	2	3
Cuba	1	0	1
Curazao – Antillas Holandesas	1	0	1
España	8	0	8
Francia	3	0	3
Gran Bretaña	5	1	6
Guatemala	1	0	1
Holanda	43	11	54
Honduras	1	0	1
Israel	1	0	1
Italia	9	5	14
México	1	0	1
Noruega	2	0	2
Panamá	40	5	45
Perú	6	2	8
Polonia	1	0	1
Suecia	1	0	1
Suiza	8	0	8
Estados Unidos	73	39	112
Total	218	69	287

Fuente: Fiscalía General de la Nación

- Comisiones rogatorias recibidas por la Fiscalía General de la Nación a las autoridades extranjeras, por medio de los convenios bilaterales y vía diplomática

Cuadro N° 63. Comisiones rogatorias recibidas por la FGN a las autoridades extranjeras, por medio de convenios bilaterales y vía diplomática Del 1 de julio de 1992 al 25 de febrero de 2003					
País	Comisiones recibidas convenio bilateral	Comisiones recibidas vía diplomática	Con respuesta	Sin respuesta	Total
Argentina		4	4	0	4
Alemania		4	2	2	4
Austria		2	2	0	2
Brasil	1	1	0	2	2
República Checa		1	1	0	1
Chile		1	1	0	1
Costa Rica		3	1	2	3
República de Croacia		1	1	0	1
Curazao – Antillas Holandesas		1	1	0	1
Ecuador		2	1	1	2
España	3	21	19	5	24
Francia		4	3	1	4
Italia		3	2	1	3
México	7	1	6	2	8
Panamá	1	2	3	0	3
Perú		1	1	0	1
Polonia		4	4	0	4
Rusia		1	1	0	1
Suiza		2	2	0	2
Estados Unidos		1	0	1	1
Venezuela	1	1	2	0	2
Total	13	61	57	17	74

Fuente: Fiscalía General de la Nación

5.3.2 Extradiciones por delitos de tráfico de drogas y lavado de activos

Cuadro N° 64. Extradiciones por tráfico de drogas y lavado de activos		
País que solicitó la extradición	Ciudadanos colombianos extraditados	Delito
Canadá	4	Tráfico de drogas
Estados Unidos	50	10 por tráfico y lavado de dinero
		31 por tráfico de drogas
		9 por lavado de dinero
Perú	2	Tráfico de drogas
Argentina	1	Contrabando y tráfico de estupefacientes

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia

Cuadro N° 65. Cuadro resumen		
País que solicitó la extradición	Ciudadanos extranjeros extraditados	Delito
Italia	1 italiano	Tráfico de drogas
España	1 español	Lavado de dinero
Brasil	1 brasileño	Tráfico de drogas
Francia	1 israelí	Tráfico de drogas

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia

5.4 Cooperación internacional técnica y financiera

La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional⁷⁷ coordina la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable entendida como Asistencia Oficial al Desarrollo⁷⁸. Esta se pacta mediante acuerdos marcos y convenios específicos de cooperación, firmados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, o dados los plenos poderes, que se deben otorgar para esas firmas, por otros entes públicos.

El objetivo central de la participación de la ACCI en la firma de convenios para la ejecución de los proyectos es realizar el seguimiento de los proyectos en marcha en cuanto a los compromisos adquiridos a nombre del gobierno, identificar los cambios de líneas de trabajo que realiza la fuente y coordinar el desarrollo de las distintas misiones nacionales e internacionales que evalúan proyectos o áreas programáticas.

La ACCI dinamiza con las entidades del Estado, el diseño de proyectos que traducen y satisfacen las necesidades de las distintas problemáticas sociales que afronta el país y, por tanto, promueve la presentación de los mismos en el marco de la cooperación internacional. En la mayoría de las ocasiones, las propuestas se trabajan con el Ministerio correspondiente, y con el apoyo de las Direcciones del Departamento Nacional de Planeación.

Cuando esta agencia aporta recursos de contrapartida para un proyecto, realiza el seguimiento a la ejecución de los mismos, de acuerdo con los compromisos que adquieran las partes. Para 2002, en el tema de lucha contra las drogas, la ACCI aportó US\$300.000 en efectivo, como parte del compromiso adquirido por Colombia en el proyecto "Fortalecimiento de las entidades territoriales ejecutoras del PLANTE" UNDCP AD/COL/96/B91.

5.4.1 Cooperación recibida por Colombia⁷⁹

Oficina de Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito, ODCCP⁸⁰. Durante 2002 se continuó con la ejecución de los proyectos que enseguida se

⁷⁷ Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI. Entidad con autonomía administrativa, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁷⁸ Asistencia Oficial al Desarrollo. Son todos los flujos de recursos destinados a países en desarrollo e instituciones multilaterales, suministrados por organismos oficiales, incluidos el Estado y los gobiernos locales o sus agencias ejecutoras, para el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo.

⁷⁹ Se presenta la relación de las donaciones que, para la lucha contra las drogas, se canalizaron por la ACCI.

relacionan y que, aunque vienen de vigencias anteriores, tuvieron importantes avances en su ejecución:

- ✚ Desarrollo Alternativo en el sur del Meta y norte del Caquetá. Ejecutado por ODCCP.
- ① Fomento de la actividad ganadera lechera del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. Proyecto financiado por la AID. Ejecutado por ODCCP.
- ✚ Programa de capacitación para el control de drogas y precursores. Ejecutado por la Fiscalía General de la Nación.
- ✚ Descentralización del Plan Nacional de Drogas. Ejecutado por la Dirección Nacional de Estupefacientes.
- ✚ Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. Ejecutado por la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Policía Antinarcóticos.
- ✚ Fortalecimiento de las entidades territoriales del PNDA. Ejecutado por ODCCP.

Unión Europea. El proyecto “Mejora de los sistemas de cartografía en el territorio colombiano”, aprobado por la UE en 1999, cumplió en 2002 su fase inicial relacionada con el nombramiento del codirector europeo y el inicio de las reuniones del Comité de Tutela en Colombia. Este proyecto tiene entre sus metas ofrecer información para la toma de decisiones en asuntos relacionados con la lucha de Colombia contra las drogas.

BID. El Banco Interamericano para el Desarrollo, con recursos de Japón, aprobó US\$112.500 con destino al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para dar continuidad al proyecto de “Fortalecimiento de los centros de tratamiento de adictos”, ejecutado por el programa Rumbos. Los recursos serán administrados por la ACCI por medio de la CECAB.

Canadá. Otorgó \$C50.000 al programa Rumbos para el desarrollo del proyecto consumo de SPA e inyectables y riesgo de VIH/SIDA en la población colombiana.

Estados Unidos de América. La ACCI participa en todos los convenios de financiación que firma la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, con las entidades públicas. Así, el Convenio “Proveer alternativas socioeconómicas a la producción de cultivos ilícitos”, firmado en 2000 por cinco (5) años, tuvo su cuarta enmienda en junio de 2002 estipulando un incremento por US\$250,5 millones en el monto total del convenio. De los cuales, en 2002 se realizaron desembolsos por un valor de US\$53.564.390⁸⁰.

La Embajada de Estados Unidos, al igual que en años anteriores, apoyó pequeños proyectos en las distintas temáticas relacionadas con el problema mundial de las drogas y delitos conexos.

5.4.2 Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo – CTPD

Se reconoce la CTPD como un instrumento de apoyo y promoción del progreso y el desarrollo social de los países en vía de desarrollo o desarrollo medio, como Colombia.

⁸⁰ La ejecución de 2002 se encuentra en proceso.

⁸¹ USAID/COLOMBIA. Progress Report for Fourth Quarter of FY02.

En 2002, la cooperación de Colombia en el tema de drogas se redujo a apoyar financieramente el evento organizado por Rumbos “Prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el medio laboral”, realizado en Bogotá con la participación de 9 países de América Latina y Centroamérica, por US\$6.500. Hubo solicitud a Jamaica y Venezuela para adelantar en esos países el taller “Problemática de las drogas entre Colombia y esos países”, pero por dificultades políticas y económicas en el caso de Jamaica, se pospusieron para 2003.

Si bien en 2000 se contó con recursos del Fondo Fiduciario Pérez Guerrero, FFPG (Grupo de los 77), para el diseño del proyecto “Estrategias de fortalecimiento de prevención de SPA entre Colombia, Ecuador y Venezuela”, el fondo no aprobó recursos para el desarrollo de la primera fase del proyecto. Así, los países quedaron con la formulación de un excelente proyecto que permitiría a la región tener material validado en lo teórico y metodológico en el área de prevención integral de SPA.

5.4.3 Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación de Proyectos – SIMEP

Teniendo en cuenta las necesidades, tanto de las fuentes cooperantes como de las entidades nacionales, sobre el seguimiento y la evaluación de la cooperación internacional, la ACCI diseñó en 2002 esta herramienta informática para facilitar el flujo de información referente a los proyectos en ejecución, que funciona en internet con acceso por la página web de la ACCI. La ACCI compartirá con las fuentes los alcances de esta herramienta y al mismo tiempo capacitará a las entidades en su uso, considerando que son estas quienes proveen de insumos al sistema.

6. DESCENTRALIZACIÓN, GESTIÓN, ALIANZAS Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA⁸²

La Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, firmaron en marzo de 1999 un convenio con el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas, hoy Oficina contra las Drogas y el Delito, con vigencia hasta 2003, para implementar el Plan Nacional de Drogas en el nivel local, denominado Programa para la Descentralización del Plan Nacional de Drogas - Proyecto AD/COL/99/C-81.

El proceso de descentralización en el tema de drogas se ha orientado al fortalecimiento de la autonomía, el sostenimiento de los programas y proyectos, la consolidación de la coordinación interinstitucional y el apoyo a iniciativas. Esto se realiza de manera permanente, mediante el acompañamiento y asesoría a funcionarios y organizaciones, la transmisión de conocimientos y herramientas técnicas y la movilización de la voluntad política de autoridades locales y nacionales. Lo anterior parte de las necesidades y requerimientos de los departamentos y municipios.

Al cabo del tercer año del proyecto se han puesto en marcha los Consejos Seccionales de Estupefacientes en los 32 departamentos del país, hay conformadas 29 Estructuras Departamentales para la Prevención y el Control de Drogas, de los cuales 23 están ejecutando sus funciones, consolidándose como equipos de trabajo técnicos y operativos (interinstitucionales y multisectoriales de orden gubernamental y no gubernamental) que diseñan, implementan y evalúan las estrategias locales de control de drogas y articulan su trabajo en torno a planes, programas y proyectos de manera concertada.

Se han diseñado e implementado estrategias para afrontar la problemática local en 28 departamentos, de las cuales se han apoyado técnica y financieramente 88 acciones y proyectos de estos planes operativos, orientados a capacitación, investigación, comunicación y divulgación, fortalecimiento institucional, apoyo al trabajo municipal y proyectos de intervención con población vulnerable. Se realizó una investigación piloto en el país sobre la caracterización de los llamados *correos humanos*. Se adelantó el montaje del observatorio departamental de drogas en Nariño y está en proceso el observatorio interdepartamental (Quindío, Risaralda y Caldas), sobre producción, tráfico y consumo de drogas. Se ha fortalecido la descentralización del Plan Nacional de Drogas con 39 proyectos locales desarrollados por ONG en 22 municipios. Se cuenta con 39 productos comunicacionales y educativos, elaborados por 19 departamentos y el equipo del proyecto.

El nivel de autonomía logrado por los Estructuras Departamentales para la Prevención y el Control de Drogas es diferente en cada departamento. Presentan un nivel alto los departamentos que apropian partidas específicas para el tema de drogas en el plan de desarrollo, reformulan y adecuan los planes operativos, gestionan recursos, sistematizan y evalúan sus procesos, asignan funcionarios con responsabilidades específicas para liderar el tema y establecen alianzas para la ejecución de proyectos. Esto se observa en 12 departamentos.

⁸² Informe elaborado por la Coordinación Técnica del Programa para la Descentralización del Plan Nacional de Drogas – Proyecto AD/COL/99/C-81, Febrero 2003

Están en un nivel medio de autonomía los departamentos que desarrollan actividades y proyectos puntuales (no necesariamente ligados a planes o programas), donde hay rotación de coordinadores y funcionarios de las estructuras, débil coordinación interinstitucional, baja gestión de recursos para la apropiación de partidas específicas, dificultad para optimizar los recursos locales y algunas veces requieren acompañamiento técnico en actividades para las cuales se les ha preparado en ocasiones anteriores. En general, no se observa constancia en el proceso y se mantiene una relativa dependencia del nivel central. Esto sucede en 12 departamentos.

Presentan un nivel bajo en el proceso de descentralización en el tema de drogas 8 departamentos. Las estructuras no cumplen sus funciones ni formal ni operativamente, incluso algunos no cuentan con equipos conformados. En estos departamentos no hay coordinación ni gestión, no tienen asignados recursos específicos, dependen del nivel central para desarrollar propuestas y no muestran voluntad política.

El sostenimiento de los procesos y proyectos adelantados se ha apoyado también con dotación de equipos que se han entregado a organismos gubernamentales y ONG: 36 para 26 departamentos. El proyecto ha logrado una cobertura geográfica en 417 municipios de los 32 departamentos del país. La capacitación se ha constituido en uno de los frentes importantes del proceso descentralizador y en una estrategia clave para orientar y desarrollar procesos formativos, al generar agentes multiplicadores que se apropien de la temática tanto en la prevención del problema de las drogas, como en la capacidad de fortalecer y cualificar el capital humano. Las temáticas han sido variadas, de acuerdo con las necesidades de las regiones y coherentes con el objetivo y resultados del proyecto. Se han apoyado técnica y/o financieramente 720 capacitaciones (talleres, capacitaciones y seminarios), así como 152 encuentros (reuniones, celebraciones para el Día de la Prevención, programas, etc.) en todo el país, adelantados por funcionarios de la Dirección Nacional de Estupefacientes, funcionarios de otras entidades de orden nacional, departamental y municipal, universidades y organizaciones no gubernamentales.

Otro frente importante de capacitación lo constituyó el desarrollo de un proceso formativo sistemático dirigido a profesionales y técnicos, representantes de 26 ONG de todo el país, para cualificar su intervención, evaluación y gestión de programas preventivos que realizan en el tema de drogas.

Durante la vigencia 2002, 12 Estructuras Departamentales para la Prevención y el Control de Drogas adelantaron la evaluación de las estrategias integrales. Se determinó la importancia de la coordinación interinstitucional, de la optimización de recursos y apropiación de partidas específicas, de la sostenibilidad de los procesos adelantados, de la necesidad de ampliar el trabajo municipal, del fomento a la participación ciudadana y de la conformación de alianzas intermunicipales e interdepartamentales.

Se han establecido alianzas intermunicipales en los departamentos de Cauca, Atlántico, Valle, Cundinamarca y Nariño y alianzas interdepartamentales en el Eje Cafetero (Risaralda, Quindío y Caldas) y en el sur occidente (Cauca, Valle y Nariño). En el marco de estas alianzas se ha logrado la implementación de diálogos regionales sobre problemáticas comunes en el tema de drogas, la construcción de una visión de corresponsabilidad y el establecimiento de mecanismos concertados para afrontar el problema, expresados en proyectos conjuntos de mayor cobertura e impacto, con contrapartidas amplias.

Teniendo en cuenta la prioridad hecha por los organismos interinstitucionales, se brindó apoyo financiero y técnico a los siguientes proyectos formulados de acuerdo con los lineamientos y estrategias establecidos en los planes departamentales:

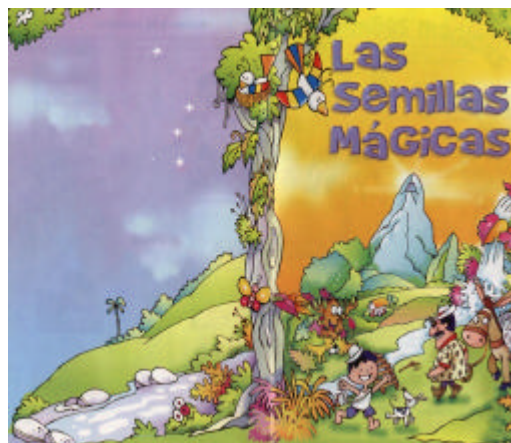
- ④ Proyectos orientados a crear y fortalecer espacios culturales y deportivos, expresión artística, tradición folclórica, participación ciudadana y prevención en grupos infantiles y juveniles, realizados en los departamentos de Atlántico (70 jóvenes), Chocó (3.000 jóvenes y niños), Amazonas (3.000 jóvenes), Caquetá (40 clubes juveniles), Cauca (80 jóvenes y 40 niños), Risaralda (375 jóvenes, mujeres y líderes comunitarios) y Guaviare (95 niños).
- + Proyecto de reeducación y reentrenamiento agrícola y pecuario dirigido a 42 campesinos desplazados de las zonas de conflicto armado, en el departamento del Huila.
- + Se terminó de recoger la información sobre “Las ‘mulas’ del Eje Cafetero: una aproximación multidisciplinaria al fenómeno de los correos humanos internacionales del narcotráfico”. Se imprimieron 2.000 ejemplares, los cuales fueron distribuidos en todo el país. De igual manera, esta información ha sido divulgada por diferentes medios de comunicación.
- + Se inició la fase de recolección de información sobre los antecedentes históricos y las dinámicas actuales de la problemática de tráfico, producción, distribución y consumo de SPA en el departamento de la Guajira.
- + Estrategias de divulgación informativa y preventiva adelantadas en los departamentos de Quindío (10 programas radiales y 2 televisivos), Cauca (periódico municipal del resguardo indígena de Rioblanco y tres boletines departamentales), Valle del Cauca (boletín informativo), Córdoba (Boletín), Antioquia (cartilla municipal), Atlántico (dos cartillas).
- + Proyectos y programas producto de alianzas intermunicipales: Conformación de Comités Municipales de Prevención y Control de SPA en 30 municipios de Cundinamarca, Segundo Encuentro Intermunicipal de Alcaldes de la Zona Centro de Nariño (12 municipios), Red Intermunicipal de Prevención y control de SPA en Cauca (21 municipios), Fortalecimiento del Trabajo en Red de los Comités Municipales de Prevención Integral del Consumo de SPA y Control de Drogas del Valle del Cauca (26 municipios), Proyecto Mentes Creativas, dirigido a jóvenes de 3 municipios del Atlántico.
- + Proyectos y programas producto de alianzas interdepartamentales: Observatorio sobre drogas y cultura (Eje Cafetero), Prevención escolar del consumo de SPA en 35 centros educativos de Popayán, Cali y Pasto y Conformación de comunidades locales de prevención (Risaralda, Quindío y Caldas).

En 2002 se publicó y envió a todo el país el primer documento de la serie “La otra mirada: perspectiva cultural para la prevención de la producción y el tráfico de sustancias ilícitas”, con el objeto de ofrecer herramientas para entender el problema sociocultural alrededor de la producción y el tráfico de drogas y hacer propuestas para desarrollar programas regionales de prevención. En una primera parte, ofrece una aproximación al narcotráfico, contemplándolo como un fenómeno complejo, multidimensional y multicausal, con efectos en los entornos económico, político, cultural, psicosocial y ecológico de la vida colombiana. En una segunda parte, explora el entorno que ha favorecido al narcotráfico, aquellas características geográficas y rasgos sociales y culturales que han hecho posible el desmedido crecimiento del negocio en Colombia y de sus consecuencias sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales en la vida del país. Por último, la

tercera parte presenta propuestas para la prevención y el afrontamiento del problema mediante proyectos locales de amplia proyección.

Se elaboró y distribuyó en todo el país el plegable “Su turno”, dirigido a población juvenil. Este material busca generar reflexión en torno a la responsabilidad personal de las decisiones que un joven toma en su vida, en particular en lo referente a la vinculación con el tráfico de drogas.

De igual manera se elaboró el material pedagógico “Las Semillas Mágicas” para brindar información básica a los niños colombianos, mediante la utilización de elementos lúdicos y conceptuales. Está escrito en lenguaje claro y sencillo, lleno de colorido y con un gran despliegue de imaginación, que facilite la comprensión de la problemática de los cultivos ilícitos, y las implicaciones que esto acarrea tanto en el ambiente, en la estructura social, dentro de las familias y en el individuo como tal. Está diseñado para trabajar con niños entre los 6 y 13 años.



Se han distribuido 19.201 ejemplares del material pedagógico “Las Semillas Mágicas” a 430 municipios y ciudades capitales de los 32 departamentos del país, de los cuales han reportado su capacitación 243 escuelas y 14 resguardos indígenas pertenecientes a 10 departamentos del país. Los funcionarios de la Dirección Nacional de Estupefacientes han capacitado a los diferentes Comités Interinstitucionales de Prevención y Control de Drogas. Igualmente, se elaboró y distribuyó el boletín Descentralización y Drogas (No. 8 y 9).

Se participó en Expocamello, realizado en Bucaramanga, con un stand donde se entregó diversidad de material informativo, educativo y promocional facilitado por diferentes entidades nacionales, departamentales y municipales, y por organizaciones no gubernamentales. Se adelantaron jornadas para celebrar el Día Internacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito y el Uso Indebido de Drogas en Bogotá y en 7 departamentos (Atlántico, Boyacá, Bolívar, Cauca, Quindío, San Andrés y Providencia, Valle del Cauca). El proyecto apoyó diferentes actividades educativas, deportivas y culturales que se realizaron en estos departamentos.

Con el objetivo de fortalecer, complementar y darles sostenibilidad a algunos proyectos y programas se apoyó con equipos, instrumentos musicales y herramientas de trabajo.

Durante 2002 se continuó el proceso de cualificación de ONG con la realización de tres nuevos Encuentros Nacionales sobre Prevención en Drogas cofinanciados por la Fundación Mentor Internacional. Se contó con la participación de 52 profesionales y técnicos representantes de 26 ONG de todo el país.

El proyecto tiene implementado un software para recoger la información de la contrapartida nacional, departamental y municipal suministrada por los funcionarios

correspondientes. El sistema reporta información detallada (según vigencia, región, entidad, actividad, etc.), así como global y consolidada.

Por último, la página web www.descentralizadrogas.gov.co facilita de una parte la divulgación mundial del programa para la Descentralización del Plan de Drogas y los procesos locales adelantados y, a su vez, es una herramienta para adelantar un trabajo en red tanto nacional como regional.