



PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS EN COLOMBIA

Memorias del Seminario

GABRIEL MERCHÁN BENAVIDES
Director Nacional de Estupefacientes

GLORIA GÓMEZ ESTRADA
Subdirectora Estratégica y de Investigaciones

Coordinación Técnica:
LUIS EDUARDO ALVARADO
HERNANDO BERNAL CONTRERAS

Coordinación Editorial:
LILIANA FLÓREZ BERNAL
JENNY FAGUA DUARTE

Corrección de Estilo:
OLGA LUCÍA LÓPEZ

ISBN 958-9463-19-3

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES
Subdirección Estratégica y de Investigaciones
Carrera 16 A No. 79-08 Telefax 6916770 - 6362050
Bogotá, D. C. - Colombia
E-mail: estrategica@dnecolombia.gov.co
www.dnecolombia.gov.co

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

DIRECTOR
GABRIEL MERCHÁN BENAVIDES

SECRETARIO GENERAL
MERCEDES VÁSQUEZ DE GÓMEZ

SUBDIRECTORA ESTRATÉGICA Y DE INVESTIGACIONES
GLORIA GÓMEZ ESTRADA

SUBDIRECTOR JURÍDICO
LUIS FERNANDO OROZCO ALVAREZ

SUBDIRECTOR DE BIENES (E)
MARCELA NIÑO MORENO

SUBDIRECTORA DE PREVENCIÓN Y DESARROLLO
ALEXANDRA SCHOONEWOLFF ROMERO

SUBDIRECTOR DE INFORMÁTICA
CÉSAR RAÚL CUERVO RIVEROS

JEFE GRUPO DE ESTUPEFACIENTES
JAIRO ENRIQUE TORRES GÓMEZ

JEFE GRUPO DE PLANEACIÓN
CLAUDIA NATALIA MUJICA CUÉLLAR

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación fue posible gracias a la colaboración de las entidades responsables del desarrollo del Programa de Capacitación del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998-2002, en especial a las siguientes instituciones:

Presidencia de la República, Programa para Afrontar el Consumo de Drogas, Rumbos

Ministerio de Justicia y del Derecho

Ministerio de Salud – Fondo Nacional de Estupefacientes

Ministerio de Defensa Nacional (Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana y Armada Nacional)

Ministerio del Medio Ambiente

Policía Nacional

Fiscalía General de la Nación

Departamento Administrativo de Seguridad - DAS

Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales - DIAN

Consejo Superior de la Judicatura

Banco de la República

Clínica de Toxicología Uribe Cualla

Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Gobernaciones y Alcaldías

CONTENIDO

	Pág.
Agradecimientos	7
Prólogo	11
Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998-2002	13
La Política de Drogas y la Descentralización	21
Impacto ambiental ocasionado por las sustancias químicas, los cultivos ilícitos y las actividades conexas	29
Legislación en materia de narcotráfico	57
Erradicación de cultivos ilícitos en Colombia	71
Operaciones de interdicción de la Fuerza Aérea Colombiana contra tráfico aéreo ilegal	85
Información general y estrategia naval antinarcóticos de la Armada Nacional	93
Acciones del Das en la lucha contra el narcotráfico	99
La política de desarrollo alternativo en Colombia	107
Acciones y resultados de la DIAN contra el contrabando	121

	Pág.
Aspectos económicos del narcotráfico en Colombia	133
El lavado de activos y su control	155
Acción de extinción del derecho de dominio	181
Administración de bienes incautados	203
La toxicología de los psicoactivos	213
Esquema conceptual para la comprensión y aproximación a las manifestaciones de las drogas	225

PRÓLOGO

Uno de los objetivos estratégicos de la política en materia de drogas del Gobierno Nacional es el fortalecimiento de las entidades encargadas del desarrollo del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, Colombia: 1998-2002, mediante la realización de procesos de capacitación dirigidos al personal de instituciones públicas y privadas que trabajen en el tema.

En desarrollo de lo anterior, la Dirección Nacional de Estupefacientes en calidad de ente coordinador de la Política de Drogas, el Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación, la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” del Consejo Superior de la Judicatura, la Escuela de Investigación Criminal y Criminalística de la Fiscalía General de la Nación y la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, diseñaron e iniciaron un programa de capacitación orientado a divulgar el Plan de Drogas y a brindar conocimientos sobre diferentes aspectos de la problemática.

A finales de 1998, la Dirección Nacional de Estupefacientes constituyó el Comité Nacional de Capacitación del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, conformado por las instituciones citadas anteriormente. El Comité diseñó e inició un programa de capacitación para desarrollarse entre 1999 y el 2002, a través del Seminario Problemática de las Drogas en Colombia.

El objetivo del Seminario es fortalecer a las instituciones encargadas del desarrollo de la política en materia de drogas, en su capacidad para dar respuestas

más efectivas y acordes a la integralidad de una problemática, que en nuestro país asume cada vez mayores niveles de complejidad.

Para dar continuación al proceso, me complace presentar las memorias de dicho seminario, esfuerzo interinstitucional dirigido a funcionarios, empleados y agentes de las entidades responsables del desarrollo del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas e interesados en la problemática.

Quiero agradecer a las instituciones participantes, en calidad de conferencistas, en la elaboración de las Memorias como son las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Programa Presidencial RUMBOS, Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Fiscalía General de la Nación, Departamento Administrativo de Seguridad, Banco de la República, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Fondo Nacional de Estupefacientes y Dirección Nacional de Estupefacientes y, de forma especial al doctor Camilo Uribe Granja, profesional de la medicina reconocido nacional e internacionalmente.

En el ámbito regional debo reconocer el esfuerzo y contribución decidida en la organización del proceso de capacitación de todas las autoridades locales, en forma especial de las gobernaciones y alcaldías.

Estoy seguro que el presente documento se constituirá en importante instrumento de sensibilización en la lucha contra las drogas ilícitas, en sus diversas manifestaciones.

FRENTE A LAS DROGAS LA SOLUCIÓN SOMOS TODOS.

GABRIEL MERCHÁN BENAVIDES
Director
Dirección Nacional de Estupefacientes

PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS: COLOMBIA 1998-2002

RESUMEN EJECUTIVO

Durante los últimos años Colombia ha librado una lucha decidida e integral contra el fenómeno de las drogas ilícitas. Han sido muchos los costos económicos y humanitarios que ha realizado el pueblo colombiano para enfrentar el problema del narcotráfico. Los esfuerzos y gastos financieros han sido enormes; de los primeros dan testimonio los múltiples instrumentos legales puestos en práctica y los compromisos internacionales asumidos, los permanentes operativos policiales y militares y las muchas decisiones adoptadas; de los segundos resultan de sumar las ingentes y cada vez mayores cantidades de recursos oficiales dedicados a este fin, el impacto que sobre muchas de las actividades económicas ha tenido la industria de las drogas ilícitas, el deterioro de la moral de funcionarios públicos que sucumben ante la coacción o la corrupción y, lo que es más lamentable, las vidas de policías, soldados, jueces, periodistas y demás personas de bien que han caído en esta lucha.

El fenómeno de las drogas ilícitas representa una clara amenaza para las sociedades y para la institucionalidad democrática, no sólo en nuestro país sino en la comunidad internacional. Por eso Colombia ha venido planteando y exigiendo una lucha decidida e integral, fundada en el principio de la corresponsabilidad.

El problema demanda acciones de la comunidad internacional por ser un fenómeno transnacional y complejo, a fin de dar solución a actividades como el contrabando y el desvío de insumos químicos, el cultivo, el procesamiento, la

distribución, el consumo de drogas, el lavado de activos y el comercio clandestino de armas.

Es así como las acciones que Colombia viene realizando para solucionar este problema responde a la política trazada por el Gobierno Nacional y al desarrollo de los compromisos adquiridos por el país con la comunidad internacional.

En el plano interno, los compromisos adquiridos en virtud de la mencionada convención se presentan en el *“Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998 - 2002”*, con base en los principios de la Constitución Política de 1991 que busca impulsar los postulados de equidad, apertura democrática, descentralización, autogestión, convivencia ciudadana y planeación participativa.

Con base en las anteriores disposiciones, Colombia ha establecido nuevos mecanismos bilaterales para reforzar la cooperación en materias como el intercambio de información, la realización de operaciones de control de áreas marítimas y aéreas y la asistencia judicial, entre otros.

En la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Oporto, Portugal, celebrada en octubre de 1998, Colombia obtuvo el apoyo incondicional de todos los países para el proceso de paz que iniciamos. La comunidad internacional observa con gran interés nuestros esfuerzos y está dispuesta a ofrecer su ayuda para que Colombia logre la reconciliación que tanto anhelamos. Así mismo, entiende que conseguir la paz será fundamental para avanzar en la lucha contra el problema mundial de la droga.

Dentro de este esfuerzo, el Gobierno continuará con los compromisos internacionales de cooperación, relacionados con la erradicación de cultivos ilícitos, los cuales consideramos han sido eficaces. Sin embargo, nuestro propósito es que este objetivo vaya acompañado de un fortalecimiento al programa de sustitución de cultivos, sin precedentes, que ofrezca una solución definitiva a este problema, pues más allá de constituirse en un compromiso internacional, obedece a la convicción moral de que nuestro país no puede encontrar en el narcotráfico la base para su crecimiento económico.

En el plano internacional el marco de referencia lo constituyen la *Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas suscrita en Viena en 1988, la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio y el Plan Mundial de Acción* aprobado durante la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de junio de 1998.

En consecuencia, el *“Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998-2002”* constituye el marco sobre el cual el Estado colombiano está afrontando,

con el concurso de las entidades gubernamentales, no gubernamentales, la comunidad organizada y la población en general, de una manera integral las causas y manifestaciones del problema de la droga.

“El Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998-2002” tiene como objetivo fundamental reducir progresiva y sistemáticamente las causas y manifestaciones del problema de las drogas en forma articulada a la política de paz. Fundamentada en los principios de *integralidad, corresponsabilidad, consenso, autonomía, multilateralidad y contenido social*.

El Plan propone diferentes áreas de intervención frente a las cuales se han formulado seis objetivos estratégicos producto del análisis de las manifestaciones, de las causas estructurales y de los factores asociados, así como de los campos de acción hasta ahora identificados en los diferentes esfuerzos de planificación y de experiencias obtenidas.

Los objetivos estratégicos previstos son:

1. **Desarrollo Alternativo** está orientado a reducir la participación de la población afectada por los cultivos ilícitos, como medio de subsistencia, y articularla en la construcción de alternativas sociales y económicas lícitas, generando condiciones favorables para el Proceso de Paz en Colombia.
2. **Reducción de la Oferta de Drogas** esta dirigida a combatir la producción, el tráfico y la distribución de estupefacientes, así como la infraestructura que sirve de soporte al negocio de las drogas ilícitas.
3. **El Fortalecimiento Jurídico e Institucional** busca fortalecer los instrumentos jurídicos y operativos de las instituciones del Estado para combatir las organizaciones del narcotráfico y las diversas manifestaciones del problema de la droga.
4. **La Reducción de la Demanda** esta encaminada a controlar el consumo de drogas ilícitas, la tendencia creciente del uso indebido de las lícitas y ofrecer alternativas de tratamiento, rehabilitación y reinserción social a farmacodependientes.
5. **Gestión Ambiental** busca fomentar la conservación ecológica y el desarrollo integral sostenible en regiones de cultivos ilícitos y alto riesgo de incidencia.
6. **Política Internacional** pretende afianzar el papel de liderazgo que tiene Colombia en la esfera internacional para consolidar, a nivel mundial y hemisférico, los principios de responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio y fortalecer la cooperación en la materia.

Así mismo, para lograr los seis objetivos estratégicos, se dispone de varias estrategias, las cuales sistematizan las intervenciones realizadas y están dirigidas a incidir sobre la dinámica y naturaleza misma del problema. Estas son:

- **Comunicación:** Su propósito es informar sobre el estado y desarrollo de las diferentes manifestaciones del problema a través de espacios masivos y alternativos, públicos y privados y circular discursos especializados que promuevan una resignificación de valores, creencias y actitudes con el fin de disminuir los factores de riesgo y promover los protectores.
- **Descentralización y Participación ciudadana:** Busca fortalecer los mecanismos necesarios para lograr que los niveles departamentales y municipales cuenten con planes que les permitan desarrollar la política acordes con las manifestaciones presentes y su grado de afectación.
- **Armonización de los esfuerzos nacionales:** Consiste en la coordinación y racionalización de los recursos disponibles, la clara delimitación de los espacios autónomos de acción de las entidades y la definición de acuerdos institucionales concertados para definir tareas programáticas y responsabilidades conjuntas.
- **Organización Gerencial de la Política:** Busca implementar un modelo de gestión pública eficiente y eficaz, para orientar en forma conjunta la generación de resultados que materialicen las expectativas planteadas en sus objetivos estratégicos, metas y acciones.
- **Investigación para una Acción Estratégica:** Propenderá por la comprensión del problema de las drogas y sus manifestaciones, y estudiará las tendencias que va asumiendo en el tiempo, así mismo evaluará el impacto de las alternativas de solución adoptadas en su abordaje.
- **Focalización:** Se orienta a priorizar acciones en poblaciones y regiones geográficas específicas, determinadas por los diagnósticos, como de mayor vulnerabilidad para vincularse o estar afectados por alguna de las manifestaciones del problema de las drogas.
- **Prevención Integral:** Se entiende como el conjunto de procesos y estrategias orientadas a minimizar las posibilidades de vinculación de los individuos o los grupos sociales a cualquiera de las prácticas relacionadas con las diferentes manifestaciones del problema de las drogas.

Para cada objetivo estratégico se prevé una serie de metas que contribuirán al logro de los mismos y se asignan responsables institucionales para su ejecución.

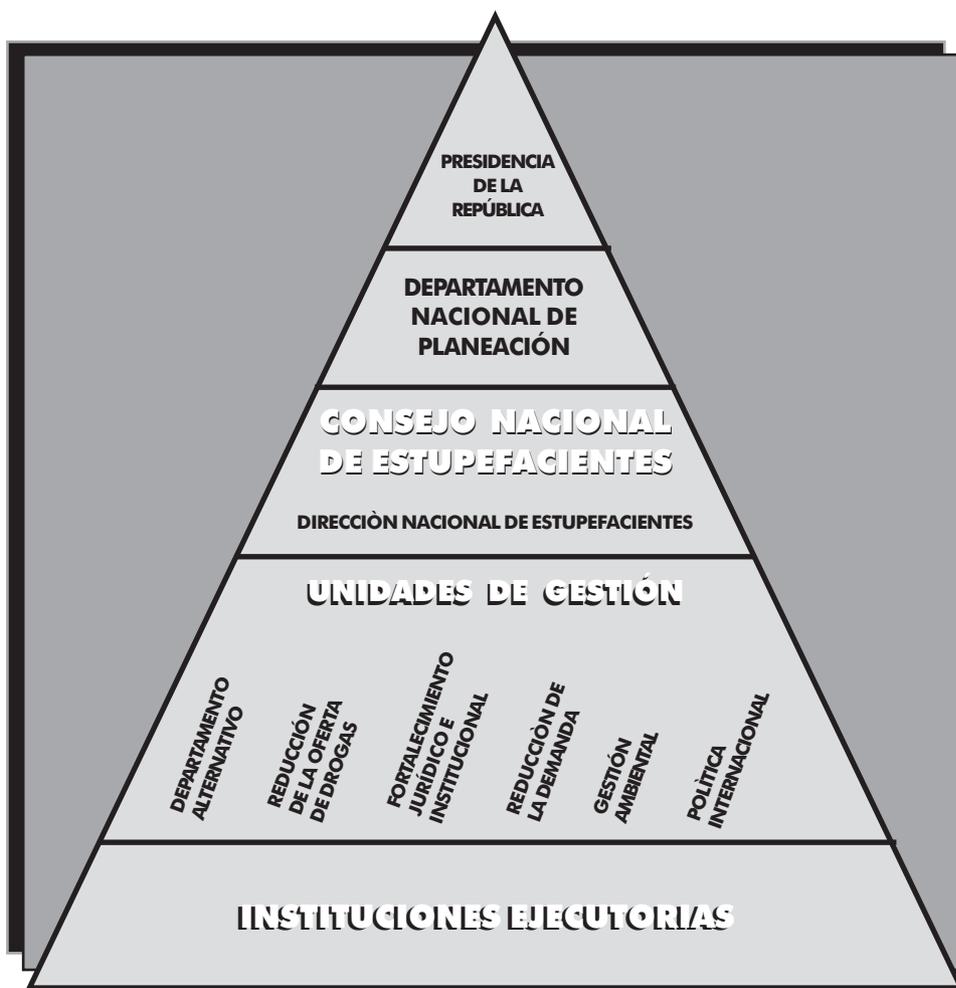
El Consejo Nacional de Estupefacientes será el ente responsable del desarrollo del Plan, a través de la Dirección Nacional de Estupefacientes como entidad encargada de coordinar la ejecución de las políticas trazadas por el gobierno en la materia.

En este orden de ideas, en el nivel regional, los Consejos Seccionales de Estupefacientes velarán para que en los niveles departamentales y municipales se asuma el desarrollo de la política, los objetivos estratégicos y las metas trazadas en el presente Plan.

ESQUEMA DE COORDINACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE DROGAS

Un esquema piramidal es una forma sencilla de presentar una acción de coordinación sin que implique, en todos los niveles, necesariamente una línea de jerarquía.

ESQUEMA DE COORDINACIÓN



Un total de 40 instituciones y un sinnúmero de entidades territoriales, corporaciones regionales y organismos no gubernamentales tienen la responsabilidad de llevar a cabo la ejecución del “Plan Nacional de Lucha contra las drogas: Colombia 1998-2002”. La Dirección Nacional de Estupefacientes como entidad de ejecución del Consejo Nacional de Estupefacientes tiene a su cargo la responsabilidad de realizar la coordinación armónica e integrada.

Para facilitar y agilizar las labores de coordinación, seguimiento y evaluación, es necesario agrupar las entidades en unidades de gestión, grupos institucionales para cada uno de los objetivos estratégicos planteados, en las cuales se realiza una planeación conjunta y la evaluación de los logros alcanzados para dar cumplimiento al Plan. Así, las instituciones ejecutoras aparecen en la base de la pirámide seguidas por dichas Unidades de Gestión.

En ascenso hacia el vértice aparecen el Consejo Nacional de Estupefacientes, que define la política en materia de drogas, y su Secretaría Ejecutiva, la Dirección Nacional de Estupefacientes; el Departamento Nacional de Planeación, por su papel en la elaboración y coordinación en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; y, por último, la Presidencia de la República, como máxima autoridad nacional.

En el plano regional, se reproduce el anterior esquema. En la base aparecerían en igual forma las entidades ejecutoras, seguidas de las Unidades de Gestión conformadas de acuerdo con las manifestaciones presentes en cada departamento. Ascendiendo hacia el vértice aparecen los Consejos Seccionales de Estupefacientes para confluir, a su vez, en las Gobernaciones como máximas autoridades regionales. Por su parte, éstas deberán reportar a la Dirección Nacional de Estupefacientes como ente coordinador de la política en el nivel nacional.

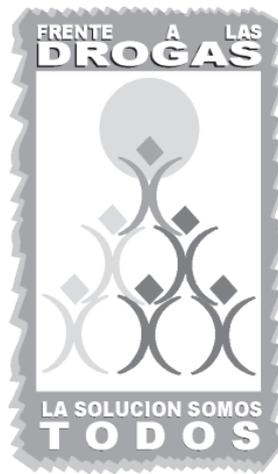
Para la coordinación de aspectos políticos y estratégicos en materia de drogas nacional e internacional, las instituciones que tienen a su cargo la orientación de las decisiones son el Ministerio de Justicia y del Derecho, que preside el Consejo Nacional de Estupefacientes y el Ministerio de Relaciones Exteriores, máxima autoridad en materia de política internacional.

La Dirección Nacional de Estupefacientes desempeña la coordinación ejecutiva de las entidades que tienen a su cargo la puesta en marcha del Plan “Plan Nacional de Lucha contra las drogas: Colombia 1998 - 2002”; en este sentido tiene la responsabilidad de formular, a partir de la experiencia institucional y del resultado de los procesos de evaluación y seguimiento del Plan Nacional, propuestas de lineamientos de política o ajustes a la misma.

PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS

ESQUEMA DE COORDINACIÓN POLÍTICA





LA POLÍTICA DE DROGAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Raquel Ferrer Angulo*

La descentralización en Colombia es un proceso aún incipiente, que solo cuenta con un poco más de diez años, período bastante corto para cambiar una cultura centralista, para ajustar y ensayar nuevas formas de relación entre los diversos niveles político y administrativos existentes en el país, para entender los alcances y los límites de la autonomía de las entidades territoriales, y para emprender nuevas formas de relación de las autoridades con la ciudadanía.

La descentralización ha permitido el inicio de un proceso de mejoramiento de la gestión pública, que busca imprimir eficiencia y eficacia a las acciones gubernamentales y propiciar la participación de la ciudadanía y de las comunidades en los asuntos de interés colectivo. Gracias también a la descentralización la inversión en programas y proyectos sociales ha crecido considerablemente y, más importante aún, ha alcanzado en cobertura la totalidad de los municipios del país sin que ello quiera decir que sea suficiente para enfrentar las ingentes necesidades de la población colombiana.

El avance del proceso de descentralización se configura en uno de los ingredientes fundamentales de la modernización del Estado colombiano. Se requiere que las autoridades locales, en conjunto y con la participación activa de las comu-

* Psicóloga, magíster en Proyectos de Desarrollo Social, Subdirección de Prevención y Desarrollo DNE.

nidades, continúen los esfuerzos por diseñar y ejecutar planes cada vez más acordes con las necesidades de sus habitantes. Para ello, las autoridades locales deben avanzar en la perfilación de diagnósticos más completos e integrales de la situación social de los habitantes de su jurisdicción, de los problemas que afectan la vida en comunidad y en el diseño de estrategias y programas para enfrentarlos de una manera coordinada entre todas las instituciones presentes e involucradas en su solución.

La Constitución Política de 1991 profundizó el proceso de descentralización en relación con los departamentos, al determinar la elección directa de los gobernadores por parte de la ciudadanía, superando de esta manera el conflicto existente en la situación anterior, cuando estos funcionarios seguían siendo designados por el Presidente de la República. Con ello, la Constitución introduce coherencia al proceso de descentralización al establecer las mismas condiciones de autonomía a todas las entidades territoriales existentes en el país.

Aunque son muchas las leyes expedidas con posterioridad a la Constitución que de una u otra manera se refieren a aspectos de descentralización, es evidente que quizás las dos que más han influido en el devenir de los departamentos, distritos y municipios son precisamente la Ley 60/93 y la Ley 152/94. Aunque es claro que dichas normas requieren algunos ajustes para ponerlas a tono con la evolución que ha presentado la descentralización, gracias a su aplicación, los colombianos residentes en cualquier municipio del país cuentan con un plan que permite avizorar el futuro económico y social y con una inversión social de considerable magnitud dirigida a mejorar las condiciones y la calidad de vida de la ciudadanía.

Para los departamentos, distritos y municipios, la Ley 152/94 se ha convertido en el complemento fundamental de la Ley 60 de 1993, también conocida como de Competencias y Recursos, norma que establece las responsabilidades básicas de las entidades territoriales en lo que se refiere a la ejecución de programas sociales, así como los recursos que el nivel central les transfiere en cumplimiento de los mandatos constitucionales.

Mediante la Ley 152/94 u Orgánica del Plan de Desarrollo, se establece la obligación para las autoridades territoriales de formular y expedir un plan de desarrollo económico y social que consigne el programa de gobierno con el cual las gobernadores y alcaldes ganaron el respaldo electoral de sus ciudadanos. Mediante esta norma se procura establecer un sistema nacional de planeación

que garantice la coherencia y articulación entre los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales.

La Ley 60/93 asigna a departamentos, distritos y municipios funciones específicas en materia de política y desarrollo social, que las entidades territoriales ejercen con la autonomía que determina la Ley, funciones que abarcan los sectores de agua potable y saneamiento básico, educación, salud y recreación, deporte y cultura. También determina el monto global de recursos a ser transferidos a las entidades territoriales¹, así como los criterios y mecanismos para su cálculo y giro.

Así, ahora los municipios, distritos y departamentos tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, a administrar los recursos y establecer los tributos que requieran para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales².

En esta nueva realidad de la administración pública colombiana, la mayor parte de los ciudadanos del país comienzan a establecer una relación mucho más estrecha y directa con las autoridades estatales, en cabeza del poder público municipal, distrital y departamental. La gestión gubernamental es cada vez más cercana y abierta al ciudadano, lo que le permite desarrollar una acción más atenta y efectiva de atención a las necesidades de la sociedad.

A la luz del “Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998-2002”, la Dirección Nacional de Estupefacientes emprende un proceso formativo y de asistencia técnica a las regiones con el fin de dar a conocer las políticas, objetivos y estrategias de este Plan; estimular el empoderamiento de las instancias departamentales y municipales en la comprensión e intervención de la problemática de las drogas acorde con sus manifestaciones y especificidades regionales y fortalecer las estructuras creadas para tal fin, como lo demanda la Ley 30/86 y sus Decretos reglamentarios, de lo cual hablaremos más tarde.

El problema de las drogas configura un problema social por excelencia. Por ello, cada vez es mayor el reconocimiento e interés nacional e internacional sobre las consecuencias de este fenómeno, sus enormes implicaciones y sus efectos sociales. Tal magnitud que capta la atención de las autoridades públicas y de la sociedad en su conjunto para emprender acciones en todos los niveles territoria-

¹ Ellos son el situado fiscal (destinado a los departamentos y distritos) y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (de la cual son beneficiarios los distritos y los municipios), según lo dispuesto en los artículos 356 y 357 de la Constitución.

² Constitución Política de Colombia, artículo 287.

les del Estado colombiano con el propósito de contrarrestar o incidir en todas sus manifestaciones (producción, distribución y consumo).

La Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, en su calidad de secretaria técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes y de entidad coordinadora de la Política de Drogas, promueve el desarrollo del Plan de Drogas teniendo presente la *estrategia de descentralización*, considerando en todo momento la autonomía de las entidades territoriales.

En consecuencia, es propósito de la DNE fortalecer las relaciones intergubernamentales entre el nivel central del Estado y los departamentos, distritos y municipios, mediante el desarrollo coordinado de acciones concertadas para enfrentar interinstitucionalmente el fenómeno de las drogas, según los lineamientos y programas establecidos por la política nacional al respecto.

En la búsqueda de tal propósito, la DNE invita a las autoridades de todas las entidades territoriales y a los candidatos a dirigir la administración pública de departamentos, distritos y municipios a incluir el tema de las drogas dentro de sus preocupaciones de gobierno. Como ya fue señalado, el fenómeno de las drogas afecta profundamente las condiciones sociales y culturales de los colombianos, si bien con mayor énfasis en aquellas regiones y zonas productoras, no de manera despreciable en los demás municipios en lo referente a las manifestaciones derivadas del consumo de sustancias psicoactivas.

El desarrollo social y cultural de los ciudadanos es responsabilidad fundamental de las autoridades territoriales. Por ello, la problemática de las drogas debe ser incorporada en el diagnóstico de la situación social y las estrategias y programas dirigidos a prevenir y a enfrentar sus manifestaciones deben ser incluidos en la formulación de los planes de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios. La DNE dispondrá de sus recursos técnicos y humanos para orientar y apoyar los procesos de diagnóstico del problema y de formulación de medidas para enfrentarlo en todas las entidades territoriales que así lo requieran, a partir de la promoción del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas y del análisis del fenómeno en sus particulares manifestaciones locales.

Aunque para la DNE es absolutamente claro que algunos de los objetivos trazados por el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas son del resorte exclusivo del nivel central de la administración pública como son los que se relacionan con la política exterior y los tratados internacionales, el de adecuación institucional y normativa de la justicia y en gran parte el combate a la producción y oferta de

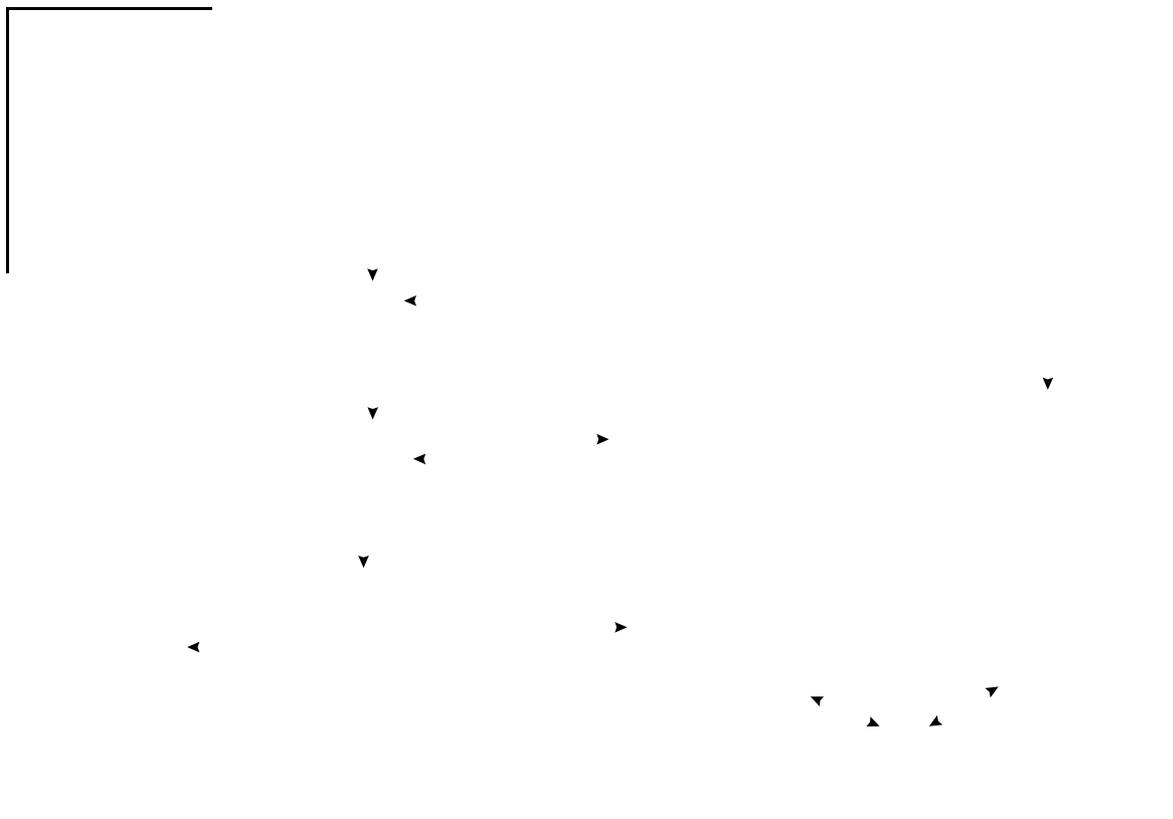
sustancias psicoactivas, también lo es que otros involucran de manera directa a las autoridades territoriales por su incidencia en las condiciones de vida del conjunto de la población. Tal es el caso de los objetivos de reducción de la demanda (prevención, tratamiento y rehabilitación de personas consumidoras de las SPA), gestión ambiental, desarrollo alternativo, componentes imprescindibles en los Planes de Ordenamiento Territorial que ordena la Ley 388/97.

El trabajo coordinado que la DNE propone a las entidades territoriales resulta del todo pertinente si se tiene en cuenta que algunas de las competencias definidas en la Ley 60/93 para los sectores de educación, salud, recreación, deporte y cultura se relacionan directa o indirectamente con el objetivo de reducción de la demanda. De la misma manera, la gestión ambiental y el desarrollo alternativo son componentes imprescindibles de los Planes de Ordenamiento Territorial que ordena la Ley 388/97.

El trabajo coordinado de la DNE y las entidades territoriales, además, ha permitido la conjunción de esfuerzos para el logro de los propósitos de enfrentar y controlar el fenómeno de las drogas en Colombia, mediante el diseño de programas y acciones innovadoras de atención a las poblaciones afectadas que tenga en cuenta las particularidades y tipos de manifestaciones del problema, además de que posibilitará la coordinación y la cooperación para la búsqueda de financiamiento adicional en la cooperación internacional que apalanque los recursos que las entidades territoriales hayan dispuesto para tales propósitos.

En la coordinación del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas es intención explícita de la DNE propugnar por unas relaciones cordiales y amistosas con todas las entidades territoriales, basadas en el respeto mutuo de las competencias y responsabilidades institucionales y en la armonía que debe imperar en las relaciones intergubernamentales, y establecer lazos estrechos de concertación, coordinación y apoyo que redunden en acciones más eficaces y eficientes para prevenir y mitigar el problema de las drogas y sus impactos negativos sobre el conjunto de la población colombiana.

Para el desarrollo de la estrategia de la descentralización y coordinación de la política nacional de drogas, la DNE y propone el siguiente esquema, que está fundamentado en el Estatuto Nacional de Estupefacientes Ley 30/86 y sus Decretos Reglamentarios, los cuales se citan debajo de cada estructura:



Esta estructura ha permitido consolidar la estrategia de la descentralización y coordinación del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, que se adelanta en el país por las diferentes entidades del nivel nacional en coordinación con las estructuras e instituciones de los niveles departamentales y municipales.

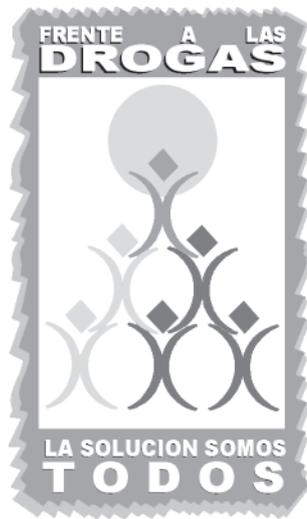
***El nivel nacional* está representado por el Consejo Nacional de Estupeficientes y su Secretaría Técnica, en cabeza de la Dirección Nacional de Estupeficientes. Se encargará de la planificación global y de la formulación de políticas y directrices nacionales. Para ello, se han definido las Unidades de Gestión para cada uno de los 6 objetivos estratégicos del Plan.**

***El nivel departamental*, por medio de los Consejos Seccionales de Estupeficientes, deberá efectuar la planeación regional de acuerdo con las políticas y estrategias trazadas por el nivel nacional, dar cuenta de su ejecución y coordinar con los distintos organismos locales las tareas y acciones que cada uno deberá emprender, labores en las cuales serán debidamente asistidos por la Dirección Nacional de Estupeficientes y el Programa Presidencial RUMBOS. Los espacios de interlocución y concertación están definidos por las Secretarías Técnicas de los**

Consejos Seccionales de Estupeficientes, las Unidades Técnicas Regionales y los Comités de Prevención del Consumo.

A su turno, el nivel municipal llevará a cabo la planeación local acorde con las directrices de los anteriores niveles y ejecutará las acciones tendientes a la superación del problema de la droga, aprovechando para ello su cercanía con la población y su conocimiento más directo del fenómeno, factor que facilita una mayor cobertura, continuidad y calidad de las políticas definidas. Para ello, contará con los Comités Municipales de Prevención y Control de Drogas

El trabajo coordinado por la DNE entre las entidades nacionales y las entidades territoriales, además, permitirá la conjunción de esfuerzos para el logro de los propósitos de enfrentar y controlar el fenómeno de las drogas en Colombia, mediante el diseño de planes, programas, proyectos y acciones innovadoras de atención a las poblaciones afectadas que tengan en cuenta las particularidades y tipos de manifestaciones del problema, además de que posibilitará la coordinación y la cooperación para la búsqueda de financiamiento adicional en la cooperación internacional que apalanque los recursos que las entidades territoriales hayan dispuesto para tales propósitos.



IMPACTO AMBIENTAL OCACIONADO POR LAS SUSTANCIAS QUÍMICAS, LOS CULTIVOS ILÍCITOS Y LAS ACTIVIDADES CONEXAS

Héctor Hernando Bernal Contreras*

INTRODUCCIÓN

Durante los dos últimos milenios, la acción del hombre ha ejercido de una forma continua y creciente un efecto negativo sobre los ecosistemas. El hombre se ha servido del medio natural que lo rodea mediante procesos descontrolados de extracción y explotación de recursos naturales. Estas acciones se han visto reforzadas en las últimas décadas con el aumento de desechos y agentes contaminantes que continuamente son arrojados al ambiente.

Colombia es considerado como uno de los países de América menos conocidos en su flora, se estima que posee entre 45.000 y 55.000 especies de plantas¹, que representan alrededor del 16% del total en el planeta. Esta riqueza adquiere más relevancia, si se compara con las 55.000 especies que posee Brasil con un área 6,5 veces mayor. Las 27 especies de primates representan un tercio de América tropical. Las dantas son otro género bien representado, pues solamente en Colombia y Ecuador se encuentran las tres especies de América. En aves se han reportado 1.721 especies que corresponden a cerca del 20% del total mundial.

* Químico, especialista en biotecnología, magíster en agronomía, área de especialización fitotecnología. Subdirección Estratégica y de Investigaciones DNE.

¹ En Inventario de la flora de los países tropicales. D.G. Campbell y H. D. Hammond, 1985.

En reptiles se han reportado 205 especies de lagartos aunque todavía faltan especies por describir. En cuanto a los anfibios, el inventario está lejos de ser concluido. En 1985, se estimaba que las ranas y sapos en el 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 1570 son endémicas, es decir, solamente se encuentran en territorio colombiano (42%)². En relación con los peces, todavía es muy poco conocido el inventario nacional. Sería interminable la descripción de la riqueza biológica del país, especialmente si tenemos en cuenta artrópodos y especies inferiores, que hoy más que nunca cobran importancia desde el punto de vista biotecnológico.

De otro lado, en Colombia se encuentran dos ecorregiones terrestres prioritarias de las más importantes del planeta: los Andes Tropicales y el Chocó. No resulta exagerado afirmar que, en promedio, una de cada diez especies de plantas o animales está dentro de los límites de la República de Colombia, en un territorio que no supera el 0,77% de las tierras emergidas del planeta (McNeely y cols., 1990).

Al evaluar la riqueza anteriormente descrita, se puede afirmar que la sociedad colombiana no percibe aún los daños ecológicos causados por la instalación de cultivos ilícitos y las actividades relacionadas con los mismos. Dichas actividades están afectando directamente ecosistemas considerados "oferta genética de la humanidad". En este proceso, se trata de inducir el cambio de actitudes pasivas por activas que permitan ampliar el conocimiento sobre el tema y comprometer a las instituciones y la población en general, dado que es una problemática que nos atañe y compromete a todos los colombianos, en particular, y a la comunidad internacional, en general.

EL PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS: COLOMBIA 1998 - 2000

Se estableció el objetivo estratégico gestión ambiental, porque el impacto que genera el problema de producción de drogas ilícitas en el ambiente es de considerables dimensiones en regiones que figuran entre las más diversas y frágiles del planeta, en particular la Amazonia y la Orinoquia colombianas, que incluyen un área de casi 60 millones de hectáreas, y los bosques andinos², zonas que se caracterizan por una naturaleza climática y topográfica que las hace susceptibles a la degradación, debido a la alta pluviosidad y excesiva pendiente, factores que facilitan los procesos erosivos.

² Cortés, L.M. Biodiversidad en riesgo. El Tiempo- Lecturas Dominicales. Octubre 1º de 2000.

Es de tal magnitud el impacto negativo que los cultivos ilícitos y sus actividades conexas ejercen sobre el ambiente, que por medio de la Dirección Nacional de Estupefacientes fue necesario citar a las más importantes entidades oficiales del nivel central para abordar de una forma integral esta problemática.

- En la Unidad de Gestión Ambiental, que coordina la Dirección Nacional de Estupefacientes, participan las siguientes instituciones: Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura, Policía Antinarcoóticos –Dirección de Erradicación de Cultivos Ilícitos–, Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, Secretaría de Salud, IDEAM, Instituto SINCHI e IGAC.

Durante 1999 se desarrollaron diversas actividades contempladas en el Plan Operativo de la Unidad de Gestión Ambiental tendientes a dar cumplimiento a las acciones anteriormente citadas; así, luego de las exposiciones de las entidades del Estado sobre los Sistemas de Información Geográfica se llegó a la conclusión de que es imposible estandarizar metodologías de recolección de datos. Sin embargo, se establecieron mecanismos para el intercambio de información entre las distintas entidades.

En este sentido, se inició un proceso de coordinación entre la Unidad de Parques Nacionales, la DNE, la Dirección de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional, DIRAN, y Auditoría Ambiental con el fin de intercambiar información relacionada con la intervención en parques naturales. De esta manera, se facilitará el monitoreo en estas regiones, no solamente sobre la implementación de cultivos ilícitos, sino también sobre los efectos derivados de estos, como el desplazamiento de poblaciones hacia estas zonas, entre otros.

1. IMPACTO AMBIENTAL DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS

Siempre se ha hablado del problema ambiental ocasionado por la erradicación de los cultivos ilícitos con la aspersión aérea que realiza la Policía Antinarcoóticos³. Pero casi nunca se habla de los efectos negativos que ocasionan las demás actividades relacionadas con la industria de las drogas ilícitas.

No se debe desconocer que cualquier actividad humana que se realice en estos ecosistemas ejerce un efecto negativo, incluida, evidentemente, la erradicación por aspersión. Un análisis de costo-beneficio ambiental muestra que de las actividades involucradas en el proceso de producción-tráfico, el efecto que produce la aspersión es mínimo.

³ Desde una perspectiva puramente biológica, el daño sobre bosques primarios ya fue ocasionado y lo es cada vez que se realizan las talas, quemas y desecho de sustancias a fuentes hídricas.

Para evaluar el impacto ambiental que la producción de drogas ilícitas ejerce sobre el ambiente es necesario determinar las diferentes etapas secuenciales del proceso:

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

Además de las etapas anteriormente relacionadas con los procesos de 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 son 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, vendedores de sustancias químicas, etc. Estos procesos de inmigración en lugar de favorecer el desarrollo para las regiones, se han convertido en efectos perniciosos para el deterioro de los ecosistemas.

a. Elección de las áreas

En Colombia, los cultivos ilícitos se localizan en áreas estratégicamente seleccionadas por los narcotraficantes y que cumplen requisitos para ellos indispensables, entre los cuales vale la pena mencionar:

- **Zonas geográficas aisladas de los centros urbanos donde la presencia estatal se dificulta, en razón de la inexistencia de vías de penetración y extensas áreas selváticas.**
- **Presencia de abundantes cuerpos de agua que permiten su utilización en el procesamiento y eliminación de los desechos. Por otro lado, la presencia de ríos navegables facilita la introducción de sustancias químicas, mediante contrabando abierto procedente de países vecinos, la eliminación de desechos y la salida de grandes volúmenes de producto terminado.**
- **Ecosistemas con abundante presencia de biomasa vegetal que dificultan la ubicación de los cultivos, chagras, laboratorios y bodegas para las sustancias químicas.**

- **Ecosistemas 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.**



Policia Nacional - Dirección Antinarcoóticos

Zona que antes era selva y fue talada para dedicarla al cultivo de coca

Al evaluar las áreas escogidas, los narcotraficantes seleccionan ecosistemas ambientales sensibles y de importancia ambiental, como los bosques andinos y altoandinos para la amapola. Y las llanuras y selvas de la Orinoquia y la Amazonia para los cultivos de coca.

Según el IDEAM, los bosques andinos actualmente ocupan 9'134.270 hectáreas que corresponden al 8% del territorio nacional⁴. Este porcentaje tan bajo se explica por la fuerte presión humana a la que han sido sometidos.

Por otro lado, la llanura amazónica, escogida para implantar los cultivos de coca, tiene una importancia ecológica vital por su capacidad para regular el CO2 y mantener el balance de las emisiones a la atmósfera. Además, la Amazonia-

⁴ 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.

Orinoquia representa para la humanidad y, en especial para Colombia, un banco de oferta ambiental caracterizado por la gran biodiversidad⁵.

Los cultivos ilícitos, tanto de amapola como de coca, se localizan en ecosistemas de un valor ambiental incalculable caracterizado por ser los mayores bancos de germoplasma del planeta, esto es, la presencia de comunidades bióticas (fauna y flora) que en muchos casos son únicas y exclusivas de estas regiones⁶.

Los cultivos que no se encuentran en zonas críticas están en otras que se pueden clasificar como áreas de atención especial⁷, 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.

La mayoría de los suelos de la Amazonia son de vocación forestal, razón por la cual las prácticas agrícolas tradicionales normalmente fracasan, lo cual contribuye al deterioro de la dinámica de la región.

Por último, con la inmigración poblacional se verifica una segunda migración de fauna superior hacia las zonas más profundas de los bosques. En el caso de los bosques andinos, el efecto es más grave, debido a la especificidad de los ecosistemas y a la gran concentración de especies endémicas.

b. 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 es de bosques primarios, donde nunca había existido ninguna actividad humana. El método más utilizado es la tala y/o quema de miles de hectáreas de bosques, acciones que ejercen drásticos efectos sobre los ecosistemas, entre los que se destacan los siguientes:

- **Destrucción de nichos ecológicos y cadenas tróficas: las relaciones estructurales que establecen el equilibrio de los ecosistemas se ven seriamente alteradas, así como las cadenas alimenticias.**

⁵ 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 y la multiplicidad de especies, hasta la diversidad de ecosistemas y paisajes. Estos niveles están estrechamente relacionados, de tal manera que las interacciones existentes entre ellos son dependientes, tanto espacial como funcionalmente (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt). Las regiones tropicales tórridas y húmedas son las que tienen los más altos índices de mutaciones y recombinaciones exitosas, con un proceso evolutivo mucho más dinámico, lo que da como resultado un mayor índice de biodiversidad que el de otras regiones del mundo (Urruelo, sin fecha). RAFI estima que las plantas medicinales y los microorganismos provenientes del Sur contribuyen con por lo menos 30.000 millones de dólares al año a la industria farmacéutica de los países industrializados.

⁶ Colombia tiene una extensión continental de 114'174.800 ha., lo cual representa casi el 0,7% de la superficie continental mundial. En esta área se encuentra 10% de la biodiversidad mundial, lo que hace de Colombia un país "megadiverso".

⁷ Zonas localizadas en la Amazonia colombiana entre los ríos Caquetá, Putumayo, Vaupés y Guainía y en áreas de Guainía y Vichada y parte de las selvas andinas y subandinas de la Cordillera Occidental.

- **Destrucción de potencial genético desconocido.**
- **Erosión edáfica: la capa vegetal de los suelos se pierde de una forma acelerada, especialmente si se tiene en cuenta que en las regiones amazónicas la capa de humus es bastante pobre.**
- **Destrucción de cobertura vegetal nativa.**
- **Alteraciones en los regímenes de lluvias y clima local.**
- **Aumento considerable de emisiones de CO₂.**
- **Desaparición de bellezas escénicas y paisajísticas.**
- **Extinción de especies endémicas.**
- **Deterioro de nacimientos de agua.**

De acuerdo con los estudios realizados en los últimos años, se ha establecido que para implementar una hectárea de coca los cultivadores tienen que destruir cuatro (4) hectáreas de selva y para una de amapola dos y media (2,5) de bosque andino⁸.

La quema de los bosques y selvas significa la destrucción de 380 toneladas de biomasa por hectárea, lo que implica un total acumulado de 152 millones de toneladas de biomasa, que se han convertido en cenizas, CO₂ y sedimentos.

La destrucción de estos ecosistemas altera severamente la homeóstasis ecológica, que en el caso de la Amazonia está determinada por la gran diversidad florística única en el planeta –entre 96 y 120 especies arbóreas por hectárea–, un número desconocido de especies menores, además de la microflora y microfauna con potencial genético incalculable.

Se calcula que la quema de una hectárea de bosque destruye 140 m³ de madera, de los cuales el 30% es potencialmente comercial y el 80% de estas especies arbóreas solo existe en el ecosistema amazónico⁹.

⁸ Esta cifra ha sido calculada de acuerdo con los estudios realizados por Auditoría Ambiental, Dirección Nacional de Estupefacientes.

⁹ Parra, L.E. Impacto ambiental de los cultivos ilícitos en Colombia. COLOQUIO, No. 3, marzo de 1997.

Estimación del área de bosque destruido por la acción de los cultivos ilícitos de amapola

Período 1990-1998

Año	Cultivo ilícito de amapola *- área estimada (ha)	Bosque destruido **- área estimada (ha)
1990	1.500	3.750
1991	2.900	7.250
1992	20.000	50.000
1993	7.500	59.375
1994	6.800***	67.875
1995	2.180	70.600
1996	2.100	73.225
1997	2.200	75.975
1998	2.033	78.516

Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, Policía Antinarcoóticos y Auditoría Ambiental.

* Se estima que se destruyen 2,5 hectáreas de bosque tropical para establecer una hectárea del cultivo ilícito de la amapola.

** Las cifras de área estimada de bosque destruido se presentan en forma acumulada.

*** Se estima que el 50% del área cultivada corresponde a cultivos nuevos.

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 a ellos, que los hacen frágiles¹⁰. Como causa de la deforestación, especialmente en las laderas de la cordillera andina, es común que se generen 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) propiciando inundaciones en épocas de lluvia.

¹⁰ 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 altamente frágiles, con grandes concentraciones de aluminio y fácilmente lavables cuando se elimina su cobertura vegetal nativa.

Estimación del área de bosque destruido por la acción de los cultivos ilícitos de coca

Período 1987-1998

Año	Cultivo ilícito de coca *, área estimada (ha)	Bosque destruido**, área estimada (ha)
1987	25.600	102.400
1988	34.000	136.000
1989	42.400	169.600
1990	40.100	178.800
1991	37.500	178.800
1992	37.100	178.800
1993	39.700	178.800
1994	45.000	198.400
1995	50.900	
1996	67.200	287.200
1997	79.500	336.400
1998	101.800	425.600

Fuente: Las cifras anuales estimadas por el Gobierno de Estados Unidos son reportadas por la Agencia CNC/CIA, oficina que reporta al Departamento de Estado.

* Se estima que se destruyen 4 hectáreas de bosque tropical para establecer una hectárea del cultivo ilícito de coca. Este efecto de borde y daños colaterales fue considerado en 1994.

** Las cifras de área estimada de bosque destruido se presentan en forma acumulada.

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

c. Implementación de los cultivos

Luego de haber realizado la tala y quema de bosques, los cultivadores proceden con la implementación del cultivo, es decir, con los procesos agrícolas inherentes a la siembra, cuidado y cosecha de los plantíos. En esta etapa ingresan

productos químicos al ambiente, no solamente a los cultivos comerciales, sino también a las pequeñas parcelas¹¹.



Policia Nacional - Dirección Antinarcoóticos

Cultivo de coca.
Obsérvese el equipo para la aplicación de agroquímicos

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

Los cultivadores de coca, sean estos campesinos o comerciales, tienen como objetivo obtener la mayor producción posible de hoja; para esto y debido a la escasa vocación agrícola de los suelos, es común la introducción de bioestimulantes, abonos y pesticidas para el control de plagas y malezas.

Es común 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 organocloradas¹². Los envases y residuos de toda la gama de biocidas introducidos al medio y utilizados en las máximas concentraciones y cantidades posibles inexorablemente

¹¹ De acuerdo con la Policía Antinarcoóticos, en Colombia el 70% de los cultivos de coca se pueden clasificar como campesinos, con menos de tres hectáreas, el 30% restante se clasifican como comerciales con más de tres hectáreas.

¹² Algunos de los agroquímicos reportados a la DNE por las autoridades son Gramoxone, Crecifol, Furadan, Tamarón, Tordón, Round up, Faena 323, Desarrollo, Babistem, Agrotín, Malathion, Parathion, Benlate, Manzate, Nutrifolia.

terminan en los cursos de agua, adsorbidos o adheridos 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 se circunscribe solamente al área del cultivo, sino que es exportada a todo el ecosistema.

La introducción de sustancias agroquímicas en los cultivos, tanto campesinos como industriales, se realiza casi en la totalidad de las parcelas.

En el informe preparado para la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Sección de Asuntos de Narcóticos de la Embajada de Estados Unidos¹³ se verificó que el 98,7% de los cultivadores utilizan 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 SINCHI¹⁴ 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.

De acuerdo con SINCHI, la lógica económica de estos disímiles comportamientos radica en que mientras en la producción agroalimentaria se trata de aprovechar al máximo la fertilidad natural del suelo, en los cultivos de coca, debido a las expectativas de ingresos, el productor se ve obligado a incorporar tecnología química.

Normalmente, se utilizan dos metodologías para mantener limpios los cultivos de coca y, de esa forma, obtener una gran producción de biomasa; la primera establece la utilización de azadón, que demanda en promedio diez jornales. La segunda establece la aplicación de Gramoxone cada 2 o 3 meses. Por ser el cultivo de la coca intenso en tecnología química, la compra de estos productos representa más de dos quintas partes de los costos totales de insumos.

Se ha establecido que no hay diferencias significativas entre los productores de las regiones donde se cultiva la coca, en cuanto a la intensidad del uso de agroquímicos, independientemente de que se trate de pequeños cultivadores o de cultivadores 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, pues muchos de ellos entran por contrabando abierto directamente a las zonas de cultivo.

¹³ Uribe, S. Proyecto sobre rendimientos de las plantaciones de coca en Colombia. Informe de progreso No. 5. Octubre 25 de 1999.

¹⁴ Arcila, N.O., Rodríguez, 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.

Herbicidas usados en las plantaciones de coca¹³

Nombre comercial	Ingrediente activo	% de uso	Clasificación toxicológica
Gramoxone ¹⁵	Paraquat	61,3	II DL Oral: 150 mg/kg
Faena	Glifosato	10,7	IV DL Oral: 4.300 mg/kg
Anikilamina	2,4D	9,7	I DL Oral: 699 mg/kg
Round up	Glifosato	8,4	IV DL Oral: 4.300 mg/kg
Atrazina	Atrazina	4,8	III DL Oral: 1.780 mg/kg
Karmex	Diuron	2,6	III DL Oral: 5.000 mg/kg
Otros		n.a.	2,6

Es interesante anotar que el Glifosato es una de las sustancias que más utilizan los productores de cultivos ilícitos (alrededor del 20%). Sin embargo, cuando esta sustancia es usada por las autoridades para la erradicación de dichos cultivos, los mismos campesinos que usualmente la utilizan consideran que están siendo agredidos por la peligrosidad del producto.

El número y variedad de plaguicidas (insecticidas y fungicidas) son mayores que los de herbicidas. Es notorio el uso de sustancias que presentan alto grado toxicológico, el cual se acrecienta si se tiene en cuenta que muchos de los agricultores aún conservan la teoría que “entre más cantidad y concentración del agroquímico, mayor la efectividad”, por lo que es común que las dosificaciones que se utilizan no concuerden con las recomendadas por los fabricantes. Además, las sustancias que con mayor frecuencia se utilizan están clasificadas con un alto grado de toxicidad, por lo que es de esperar que el efecto que están ejerciendo sobre estos ecosistemas y en especial sobre las comunidades, sea bastante negativo.

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

¹⁵ Se encuentran entre los plaguicidas considerados en el mercado mundial como los “Doce del Patíbulo” o los “Doce Sucios”, cuyo uso es prohibido en los países industrializados, pero son 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 la sarna; el Pentaclorofenol, empleado como fungicida y termitas en la madera y el Parathion, potente biocida cuya acción abarca desde control de plagas en plantaciones alimenticias, hasta el exterminio de insectos.

Insecticidas y fungicidas utilizados en cultivos ilícitos¹³

Nombre del producto	Número de productores que lo usan/244	Ingrediente activo	Concentración	Categoría toxicológica	Acción
Manzate	87	Mancozeb	80%	III	Fungicida
Tamarón	73	Metamedofos	600 g/lt.	I	Insecticida
Sevin	59	Carbaryl	80%	II	Insecticida
Metavin	29	Metomil	90%	I	Insecticida
Furadan Líquido Granulado	28	Carbofuran Carbofuran	330 g/lt.	I	Insecticida
Curacron	20	Profenofos	500 g/lt.	II	Insecticida
Thionil	20	Endosulfan	350 g/lt.	I	Insecticida
Oxicloruro de cobre	19	Oxicloruro de cobre	35%	III	Fungicida
Parathion ¹⁰	19	Metil Patathion	48%	I	Insecticida
Matador	10	Lambda Cyhalothrina	50g/lt.	III	Insecticida
Thiodan	10	Endosulfan	350 g/lt.	I	Insecticida
Bavistin	7	Carbendazin	50%	III	Fungicida
Malathion	6	Malation	604 g/lt.	III	Insecticida
Nuvacron	6	Monocrotofos	600 g/lt.	I	Insecticida
Lorsband Líquido Granulado	5	Clorpirifos y Cipermetrina Clorpirifos	500 g/lt. 50 g/lt. 50 g/kg.	II	Insecticida
Comboy	5	Cipermetrina y Diacinon	25 g/lt. 200 g/lt.	III	Insecticida
Politrin	5	Cipermetrina	200 g/lt.	II	Insecticida
Otros	61				

Fuente Uribe 2000. SINCHI

Las sustancias agroquímicas que los cultivadores de ilícitos introducen diariamente al ambiente ocasionan, entre otros, los siguientes efectos sobre los ecosistemas:

- **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 por algunas de las siguientes vías:

- **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.**

Las consecuencias de esta contaminación se relacionan con la pérdida de flora y fauna acuática; pérdida del recurso como fuente de agua y alimento; intoxicación humana y animal¹⁶.

- **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 como goteo desde el vegetal, caída desde el equipo aplicador, arrastre por las gotas de lluvia (como el Clordano y el Parathion).**

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, la fauna y la flora, los segundos contaminan las fuentes de agua.

La microflora y la microfauna del suelo, responsables del reciclaje de la materia orgánica, se ven seriamente afectadas por los plaguicidas, con lo cual se disminuye la provisión de nutrientes del suelo, volviéndolo dependiente de nutrientes en el vegetal; así, las plantas superiores se tornan aún más vulnerables ante los insectos y agentes patógenos¹⁷.

- **Persistencia en las cadenas tróficas: Los insecticidas con estructura química del tipo de los clorados (DDT, Clordano, Heptocloro) poseen la capacidad de fijarse en el tejido adiposo animal. Esta particularidad reviste características peligrosas, 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 se utilizan estas sustancias en grandes cantidades se alimentan de la fauna de la región, se acrecientan los niveles de concentración de las moléculas de plaguicidas dentro del organismo, en la medida en que no son**

¹⁶ Muchas de las quejas que los cultivadores asocian con la aspersión aérea que realiza la DIRAN con Glifosato se deben a la utilización de agroquímicos, como el Paraquat y el Parathion, que los campesinos usan en los cultivos sin ninguna norma técnica y sin protección. Muchas 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, pueden ser fatal.

¹⁷ Casadinho, J.S. Plaguicidas y salud: una relación poco conocida. CETAAR – Facultad de Agronomía – UBA.

metabolizables, hasta niveles de intoxicación (fenómeno denominado magnificación biológica).

- **Acción sobre insectos y flora benéfica: Dentro de los ecosistemas existe una gran cantidad de insectos, ácaros y vegetales que cumplen un papel fundamental en las cadenas tróficas. Entre otras, sus funciones son:**
 - **Predadores de parásitos de insectos-plaga.**
 - **Descomponedores de materia orgánica.**
 - **Vegetales que actúan como trampa de insectos.**
 - **Incorporadores de nitrógeno.**
 - **Fijadores del suelo (reduciendo las posibilidades de erosión).**
 - **Cubridores del suelo (vegetales de hoja ancha).**

Es muy posible que en las regiones de Colombia donde actualmente se están implementando cultivos ilícitos se detecte el efecto benéfico de estos organismos cuando ya estén desaparecidos y sus enemigos naturales queden libres para actuar, con lo cual su reproducción será mayor (ocasionando efecto plaga) , además de la consecuente necesidad de introducir plaguicidas más fuertes¹⁸.

- **Desechos de envases y productos remanentes: En las zonas donde se cultivan los ilícitos normalmente los campesinos desechan en el medio (suelos y fuentes de agua, incineración, etc.) los envases de plaguicidas, los remanentes del producto sobrantes de los procesos de fumigación y los remanentes que quedan en los equipos de aspersion, 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:

- **Desecho de los envases: Muchos envases son reciclados para utilizarlos como utensilios para las labores cotidianas y de preparación de alimentos¹⁹.**
- **Acumulación en pozos.**

¹⁸ Al perderse el equilibrio natural de los ecosistemas con la introducción de plaguicidas, es lógico que se generen efectos de tolerancia y resistencia que determinen, por tanto, la introducción de sustancias más fuertes y dañinas para los ecosistemas. Efecto de círculo vicioso.

¹⁹ Si los envases son de vidrio, se usan para el acopio de líquidos (en algunas regiones, se ha encontrado que los campesinos usan recipientes de Gramoxone para llevar el guarapo), querosene 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.

- **Incineración a cielo abierto: Puede provocar inconvenientes mayores que la sola acumulación. Algunos productos cuando son expuestos al calor desprenden dioxina y furanos, cuyo poder tóxico es mayor que el del producto inicial.**
- **Depósito en basurales.**

Si tenemos en cuenta que 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 dos cosechas; 2 litros de Dinitroanilinas (Waxal) en cada cosecha; 240 cm³ de Carbamatos (Furadan) en cada una de las tres cosechas del primer año; 12 kilos de Urea y 12 kilos de Triple 15 (abono químico), podemos inferir que en la implementación de las nuevas 25.300 hectáreas en los dos últimos años se introdujeron a los ecosistemas frágiles de la Amazonia y Orinoquia las siguientes cantidades de plaguicidas:

Estimativo de utilización de sustancias agroquímicas entre 1999 y 2000

Agroquímico	1999	2000	Total
Paraquat* (galones)	640.476	653.156	1.293.632
Dinitroanilinas* lt	1.280.952	1.306.312	2.587.264
Carbamatos*lt	153.714	156.757	310.471
Urea kg	1.280.952	1.306.312	2.587.264
Triple 15 kg	2.561.904	2.612.624	5.174.528

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

Claro está que estos cálculos son estimativos con base en los estudios puntuales que se han realizado en las zonas de cultivo (SINCHI); sin embargo, no son cálculos hechos con modelos estadísticos previamente establecidos. Infortunadamente, si no contamos con estudios válidos de la industria lícita, más complicado es tener los de la industria ilícita.

Sin embargo, podemos tener la absoluta certeza de que sobre nuestros ecosistemas, únicos en el planeta, se están depositando miles de toneladas de plaguicidas (fabricados en los países industrializados) que están ocasionando efectos nefastos sobre las comunidades bióticas y las poblaciones presentes y venideras.

* 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.

d. **Introducción de sustancias químicas**

Para la extracción de los alcaloides es necesario contar con una infraestructura que permita la adecuación de laboratorios y grandes cantidades de sustancias químicas²⁰. El procesamiento de la coca generalmente se realiza *in situ*; los laboratorios son construidos en zonas de bosque aledaño a los cultivos, en donde la presencia de corrientes de agua es indispensable para la extracción del alcaloide y la disposición de los desechos²¹.

Los laboratorios de coca se caracterizan por elaborar un producto de primera calidad; esto es, 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?²²

Los insumos y sustancias químicas más frecuentemente utilizadas se limitan al cemento, permanganato de potasio, hidróxido de amonio, gasolina o petróleo, ácidos sulfúrico y clorhídrico, acetona, metil etil cetona y acetato de etilo; claro está que estas sustancias pueden ser remplazadas por otras que tienen similares propiedades químicas²³.

Durante los últimos cinco años las instituciones de defensa y control del Estado incautaron aproximadamente 11'097.714 galones y 11'453.910 kilos de sustancias químicas²⁴. Si bien, un gran porcentaje de estas sustancias se destruyeron *in situ*, muchas de ellas han quedado depositadas en diferentes partes del país.

Sustancias químicas incautadas

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Sólidos	520.606	3.503.410	2.274.603	2.853.857	1.348.562	988.667	949.971	12.439.676
Líquidos	1.728.180	1.186.697	2.799.414	1.941.962	2.258.306	1.182.550	974.842	12.071.951

²⁰ 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 existe ningún tipo de control.

²¹ 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, el primero, dificultar a las autoridades la ubicación de las sustancias químicas y la segunda, mantener refrigerados los envases. De cualquier forma, los derrames de sustancias dentro de las fuentes de agua no son raros.

²² 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.

²³ La calidad, cantidad y clases de sustancias químicas que se utilizan en los procesos de extracción y refinación dependen, 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 la reacción (permanganato de potasio y anhídrido acético).

²⁴ Normalmente, las estadísticas de los reportes que realizan las autoridades de Defensa y Control de Estado no involucran sustancias químicas NO CONTROLADAS por el Consejo Nacional de Estupefacientes. De acuerdo con los reportes de las autoridades, los narcotraficantes utilizan más de 50 sustancias químicas sustitutas de las controladas para la producción de clorhidrato de cocaína.

Por el permanente control, nuestro país es considerado por la Comunidad Internacional²⁵ como una nación vanguardista en la fiscalización de sustancias químicas, labor que es ejecutada de manera coordinada por las entidades del orden judicial, policial, administrativo, portuario, aduanero, de comercio exterior y de transporte.

e. *Procesamiento de la droga*

Por lo general, para extraer los alcaloides es necesario contar con infraestructura que permita la adecuación de laboratorios y grandes cantidades de sustancias químicas. El procesamiento de la 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 los procesos de extracción del alcaloide, reciclaje de solventes, lavado de los equipos, y disposición de los desechos y preparación de los alimentos del personal de laboratorio, entre otros.

Para fabricar el clorhidrato de cocaína de una hectárea de cultivo son necesarios unos 50 kilogramos de insumos sólidos y 57 galones de líquidos²⁶.

Para oxidar la base de cocaína, en la mayoría de los casos se utiliza permanganato de potasio, aunque se ha comprobado también la utilización de dicromato de sodio, en menor cantidad debido a que no presenta 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 las muestras altamente oxidadas ha aumentado en los últimos años.

En cuanto a los solventes los que más se utilizan son el acetato de etilo y el acetato de propilo (solvente A); también se encuentran los destilados de éter 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.

²⁵ Durante los últimos cinco años, la JIFE en sus informes anuales 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”.

²⁶ 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, en la bibliografía las cantidades reportadas son diferentes.

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 metil isobutil cetona para el solvente B.

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

f. Erradicación de cultivos

El país adhirió y acoge en su Plan Nacional de Desarrollo, los principios de desarrollo sostenible, contenidos y aceptados por Colombia en la declaración de principios de Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre Ambiente y Desarrollo²⁷.

Vale la pena resaltar que el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó con pleno ajuste a la Ley, la tarea de autorizar a la Policía Antinarcóticos la erradicación de los cultivos ilícitos, con énfasis sobre los cultivos de gran extensión individual, de manera controlada desde el punto de vista operacional y ambiental.

La Dirección Nacional de Estupefacientes cuenta con la Auditoría Ambiental para la actividad de erradicación de los cultivos ilícitos, que desarrolla un programa técnicamente adecuado hacia la aplicación de medidas que minimicen los efectos ambientales generados por las actividades propias de la ejecución del Programa de Erradicación²⁸.

²⁷ En esta dirección es obvio que cualquier acción particular o estatal se inscriba en el principio de "la preservación y conservación de la biodiversidad del país, patrimonio nacional y de interés de la humanidad, la cual deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada sosteniblemente.

²⁸ La decisión de recomendar el glifosato obedeció a un procedimiento sistemático y científico, el cual consideró las variables ambientales y de riesgo toxicológico, como elementos que rigen el criterio para su selección. Las características toxicológicas son las siguientes:

Baja toxicidad (Categoría IV), según el ICA, que es el organismo científico del gobierno para estos fines, y Minsalud.

Reducido potencial tóxico en humanos y animales.

Dosis letal media, 4.900 - 5.000 miligramos por kilogramo de peso vivo. Comparativamente es menos tóxico que la aspirina que posee una dosis letal media de 1.000 mg./kg.

No posee características teratogénicas, cancerígenas o mutagénicas.

No posee acción residual. Su vida media en el suelo es de 1 a 4 semanas como máximo.

Se biodegrada por la acción microbiana en productos como dióxido de carbono, agua, nitrógeno y ciertos fosfatos.

Es un herbicida sistémico (actúa como vacuna), es decir, se manifiesta desde dentro de la planta.

No es un producto volátil o corrosivo.

El efecto de deriva es prácticamente nulo o menor del 2%.

2. PROBLEMÁTICA DE LAS SUSTANCIAS QUÍMICAS INCAUTADAS

En el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, Colombia 1998-2002, se estableció la prioridad de enfrentar la problemática que revisten el transporte, el almacenamiento y la disposición final de las sustancias químicas. Entre las acciones establecidas están la destrucción mediante diferentes técnicas, la donación a instituciones educativas y del Estado y, la transformación en sustancias útiles y que no representan peligro de desviación hacia la industria de las drogas ilícitas.

Es difícil contar con una cifra exacta de la cantidad de sustancias químicas “almacenadas” o en custodia por parte de instituciones del Estado. Lo anterior obedece a diferentes razones, entre las que podemos citar:

- **No siempre las autoridades judiciales ponen a disposición de la DNE las sustancias incautadas.**
- **En muchos casos, las sustancias puestas a disposición de la DNE se encuentran almacenadas por un lapso que implica que su estado y cantidad hayan cambiado, debido al deterioro de los envases, a la evaporación, pérdida ocasionada por acción ambiental y procesos de oxidación, entre otros.**
- **Muchas de las sustancias que han sido reportadas por las autoridades no corresponden con las incautadas, en razón de la dificultad que se presenta en los análisis preliminares.**
- **En algunos casos, los procesos han perdido el número de radicación o los mismos han cambiado debido a las diferentes instancias judiciales por las que pasan.**

En muchos casos, la movilización de las sustancias se dificulta debido al deterioro de los envases, pues cualquier movimiento los destruye con el consecuente derrame de las sustancias²⁹. Para estas situaciones es necesario implementar métodos específicos, primero para evacuar las sustancias y luego para llevar a cabo su disposición final.

Generalmente, cuando las sustancias son incautadas no se realiza separación de las mismas, pues las autoridades tienden a dejar junto todo lo que pertenece a un mismo proceso.

Normalmente, los lugares donde se almacenan sustancias químicas tienen dos características que los hacen especialmente peligrosos: o son completamente ce-

²⁹ Este caso es particularmente delicado, sobre todo cuando se trata de ácidos fuertes como el sulfúrico; en estas situaciones es necesario implementar técnicas costosas (bombeo). En varios lugares se presenta esta situación.

rrados, lo que posibilita la saturación de gases o vapores o, son completamente abiertos, lo que permite que las condiciones ambientales (sol, calor, luz, humedad, lluvia, etc.) actúen con las sustancias.

Ahora bien, cuando la problemática se relaciona con los vehículos que transportan sustancias controladas, la situación tiende a empeorar. Actualmente, hay camiones y carrotaques en los parqueaderos de la policía, o en estacionamientos que no poseen ningún tipo de seguridad³⁰. En muchos de los casos, las sustancias deterioran los vehículos y ya afectan el medio, con grandes riesgos para la población aledaña. Para evacuar las sustancias de los vehículos se necesita la participación de personal químico especializado, pues en la mayoría de los casos las sustancias se encuentran en "caletas" difíciles de acceder.

a. Tipología de los empaques

La gran mayoría de las sustancias incautadas no se encuentran en sus empaques o envases originales; generalmente, se trasvasan a medios que no cumplen los requisitos mínimos de seguridad:

- **Garrafas y envases de plásticos de diferentes calibres, con tapas de plástico o con corchos; en algunos casos, están tapados con un plástico amarrado con una cabuya, o lo que es peor sin ninguna clase de tapa.**
- **Canecas de plástico de alto calibre con capacidad para 55 gl.**
- **Frascos de vidrio.**
- **Bultos o sacos para sustancias sólidas.**
- **Talegas plásticas para sustancias sólidas.**
- **Empaques de plásticos para sustancias líquidas, que dificultan su sellamiento luego del análisis preliminar.**
- **Canecas metálicas de diferentes volúmenes.**
- **Tarros de aluminio de diferentes volúmenes.**
- **Cajas de madera, entre otros.**

³⁰ De acuerdo con la base de datos de la DNE, durante 1999 fueron incautadas sustancias químicas en 12 automóviles, tres buses, 17 camiones, siete camionetas, seis tractomulas y carrotaques.



DNE - Asesoría Estupefacientes

Sustancias químicas incautadas

b. Clase de sustancias

Sales, ácidos, solventes, bases y material de diferentes clases, por ejemplo, papel de filtro, carbón activado, vidriería, etc.

Más de cincuenta clases de sustancias químicas diferentes se caracterizan por reaccionar violentamente entre sí o de acuerdo con las condiciones ambientales.

3. ACCIONES REALIZADAS PARA MINIMIZAR LA PROBLEMÁTICA

La Dirección Nacional de Estupefacientes, consciente de la problemática que generan las sustancias químicas incautadas, viene realizando una serie de actividades tendientes a minimizar los riesgos que conllevan estas sustancias para la comunidad y el ambiente. En este sentido, en el Plan Operativo de la Unidad de Gestión Ambiental, la DNE decidió desarrollar un proyecto para presentar ante organismos internacionales, tendiente a establecer mecanismos a largo plazo para la disposición final de las sustancias químicas; capacitar a los funcionarios de las entidades del Estado en el manejo de químicos; y establecer mecanismos de contingencia para disponer de las sustancias.

a. Donación a instituciones académicas y del Estado

Si bien no es la solución más viable, debido a las dificultades que se presentan relacionadas con la pureza de las sustancias, las concentraciones, los aspectos de

seguridad, las grandes cantidades, etc., por medio de este mecanismo de contingencia, la DNE donó sustancias químicas:

Insumos dados en utilización		
Año	1999	2000
TOTAL (kilogramos)	356.140	113.305

Fuente: Subdirección de Bienes de la DNE.

La conversión de unidades de volumen a peso se hace con las densidades que maneja el grupo técnico de la Asesoría de Estupefacientes.

b. Transformación de sustancias

En el segundo semestre de 1999, la Dirección Nacional de Estupefacientes diseñó, gestionó la construcción e instaló una *planta de producción de sulfato de aluminio líquido tipo B*, en la Planta de Tratamiento de Aguas de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de la ciudad de Villavicencio, mediante la firma de un convenio³¹ de cooperación mutua entre las dos entidades.

El equipo transforma el ácido sulfúrico incautado en sulfato de aluminio, sustancia utilizada en el tratamiento de agua para consumo de la población. Durante el año anterior se logró la transformación de unas 152 toneladas de dicho ácido, disminuyendo de esta forma un problema que estaba afectando al municipio y que se había convertido en una amenaza ambiental de grandes proporciones. Esta acción muestra el compromiso adquirido por la Dirección Nacional de Estupefacientes, en la medida que por medio de este mecanismo un problema que amenaza la población se logra convertir en un beneficio social.

Cantidad ácido sulfúrico transformado Período mayo 1999 - enero 2001		
Mes	Galones	Equivalencia en toneladas
TOTAL	30.191	210.242

Fuente: Empresa de Acueducto y Alcantarillado Ciudad de Villavicencio - Subdirección de Bienes Asesoría de Estupefacientes.

Sulfato de aluminio líquido tipo B producido Período agosto 1999- enero 2001	
Mes	Toneladas
TOTAL	611,95

Fuente: Empresa Acueducto y Alcantarillado de la Ciudad Villavicencio

c. **Eliminación de sustancias químicas**

Por otro lado, durante el mismo período se trabajó intensamente en la destrucción de sustancias químicas incautadas, mediante diferentes métodos, que incluyeron entre otros, la neutralización de ácidos, disolución de sales con agua y quema de solventes. En todos los casos, se tuvo en cuenta minimizar al máximo el impacto ambiental generado por estos procesos. En el siguiente cuadro se reportan las sustancias destruidas en el año anterior.

Insumos químicos destruidos 1999-2000		
	1999	2000
Insumos destruidos kilogramos	711.831	266.179



DNA - Asesoría de Estupefacientes

Proceso de neutralización de ácidos minerales.

Además del adelanto de una serie de actividades tendientes a minimizar la problemática de las sustancias incautadas, a saber:

- **Utilización lícita:** mediante esta estrategia, la DNE hace entrega de sustancias químicas incautadas a diferentes entidades, especialmente académicas y del Estado, que aseguren su utilización inmediata. Entre las entidades beneficiarias de este proceso se encuentran colegios, hospitales, universidades, centros carcelarios, acueductos, asilos de ancianos, entidades judiciales y de control y defensa del Estado, entre otras. Durante 1999 y 2000 se realizó la disposición de unos 470.000 kilos de sustancias.

³¹ La planta de tratamiento tiene capacidad para transformar unas 4 toneladas diarias de ácido sulfúrico, mediante reacción con bauxita ($Al(OH)_3$), para evitar de esa forma la adquisición de sulfato de aluminio por parte de la empresa de acueducto. La planta es de propiedad de la DNE.

- **Venta:** esta estrategia permitió la disposición final de 4.500 kilos de permanganato de potasio.
- **Transformación:** a la fecha, la DNE ha logrado transformar 28.930 galones de ácido sulfúrico.

d. **Riesgos en las operaciones de destrucción de sustancias**

Durante el proceso de *neutralización de ácidos con bases o sales básicas*, existe el peligro lesiones graves por contacto con las sustancias. Hay que tener en cuenta que los procesos para destrucción de sustancias involucran grandes cantidades (toneladas), por tanto, la posibilidad de accidente es proporcionalmente mayor. El contacto con estas sustancias produce quemaduras graves en la piel (rostro, brazos, piernas, ojos, etc.) y asfixia por inhalación de vapores irritantes.

En la operación es necesario excavar un área de 20 a 30m² y profundidad de 3 a 5 metros, alejada de zonas residenciales, fuentes de agua, tuberías, etc. Siempre es necesaria la presencia del Cuerpo de Bomberos y de una ambulancia, en caso de que ocurra algún accidente.

En el proceso de *destrucción de solventes mediante quema a cielo abierto* se excava un área similar a la de los ácidos. En este caso, hay riesgo de inhalación de vapores y expansión de vapores que determinan un aumento de la onda explosiva que puede afectar áreas mayores. El riesgo de explosiones no controladas es permanente, debido a la facilidad con que se pueden producir.

La Dirección Nacional de Estupefacientes ha participado en la entrega para utilización y en la destrucción de insumos incautados en ciudades como Villavicencio, Granada, Puerto López (Meta), Neiva, Pasto y Mocoa. En estas ciudades se ha contado con la colaboración de la Fiscalía, las Corporaciones Autónomas, la Policía Nacional, el Cuerpo de Bomberos, entre otros.

e. **Procesos de capacitación**

Una de las actividades más importantes ha sido la conformación del Comité Interinstitucional para la Capacitación en el transporte, manejo y almacenamiento de sustancias químicas incautadas. Dicho comité se estableció en septiembre de 1999 y está conformado por profesionales de la DNE, FGN, INML y CF, DIJIN, DAS y MMA. Entre sus acciones, este grupo está diseñando una cartilla para el manejo de sustancias químicas, un video y un programa de capacitación directa al personal que maneja sustancias químicas.

Por otro lado, en los eventos de capacitación relacionados con el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, continuamente se informa a las autoridades y a los

funcionarios de las entidades del Estado que manipulan sustancias químicas, sobre los cuidados y requisitos indispensables para el manejo de dichas sustancias.

Las acciones anteriores se fortalecerán con el diseño y ejecución de un proyecto que se presentará a las agencias internacionales, a fin de financiar las acciones para minimizar la problemática en todo el país.

Actualmente, se está llevando a cabo un diagnóstico de la situación de las sustancias incautadas en todo el territorio nacional, por parte del DAS, DIJIN, Policía Nacional y Dirección Nacional de Estupefacientes. Además, se trabaja en el diseño de propuestas para afrontar la problemática por parte de las instituciones del Estado y las Aseguradoras de Riesgos Profesionales.



DNE - Asesoría de estupefacientes

Proceso de quema a cielo abierto

Bibliografía

Andrade, G., Ruiz, J.P., Gómez, R. Biodiversidad, Conservación y uso de recursos naturales. Colombia en el contexto internacional. FESCOL 1996.

Campbell, D.D., Hammond, H.D. Floristic inventory of tropical countries. Newbotanica. 1985.

Casadinho, J.S. Plaguicidas y salud: una relación poco conocida. CEETAR - Facultad de Agronomía - UBA -, 26 de julio de 1996.

Dirección Nacional de Estupefacientes, Subdirección Estratégica y de Investigaciones. Sistema de Información Ministerio del Medio Ambiente.

Dirección Nacional de Estupefacientes, Oficina de Estupefacientes.

Sutton, B., Harmon. P. Fundamentos de Ecología. Ed. Limusa 1979.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos, Alexander von Humboldt, Biodiversidad: variedad en el interior del mundo viviente: genes, especies, comunidades y paisajes.

Parra, R. L.E. Impacto ambiental de los cultivos ilícitos. COLOQUIO, Revista de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Año 5, No. 3, marzo de 1997, pág. 68-99

Política Nacional de Biodiversidad. Sin fecha.

Policía Nacional, Dirección Antinarcóticos, erradicación de cultivos ilícitos, información estadística, 1999.

Urruelo, G.R. Desarrollo agroecológico para la región andino-amazónica afectada por cultivos ilícitos. Sin fecha.



LEGISLACIÓN EN MATERIA DE NARCOTRÁFICO¹

Carlos Augusto Oviedo A.*

Atendiendo la gentil invitación cursada por los organizadores del Seminario “*Problemática de las Drogas en Colombia*”, y en desarrollo de la estrategia de descentralización del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas 1998-2002, tenemos la responsabilidad de presentar los aspectos de legislación sobre esta delicada materia.

Nos corresponde identificar el entorno normativo dentro del cual tiene desarrollo el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, el cual se mueve en el campo del derecho público en temas de salubridad, seguridad y transparencia económica, y acude a la herramienta penal como *ultima ratio* para sancionar la actividad criminal de narcotráfico.

Al mismo tiempo, promovemos una cultura de apego a legalidad en la que abogamos por un ciudadano aún más consciente de la antijuricidad y antiética de la actividad del narcotráfico y, por ende, convencido del repudio social a esta nefasta actividad generadora de violencia, corrupción y de una cultura mafiosa que tanto daño ha causado a nuestra patria.

* Director Políticas de Drogas y Estupefacientes. Ministerio de Justicia y del Derecho

¹ Incluye las disposiciones contenidas en los nuevos Código Penal (Ley 599 de 2000) y Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000), que entrarán a regir el 24 de julio de 2001.

En materia de drogas ilícitas, el marco jurídico juega un papel fundamental asignando funciones y responsabilidades a las autoridades; fijando las reglas a los particulares en su tenencia controlada o en la penalización de conductas de narcotráfico. En cuanto a lo primero, podemos anunciar que las autoridades administrativas, judiciales y la fuerza pública, cada una dentro de su competencia, desarrollan actividades como:

- **Prevención del consumo y tratamiento del adicto**
- **Detección de sustancias controladas o prohibidas**
- **Controles administrativos que ofrezcan transparencia a su manejo**
- **Erradicación tanto voluntaria como forzosa**
- **Interdicción de laboratorios, bienes asignados a la empresa criminal**
- **Represión penal**

1. UNA POLÍTICA INTEGRAL CONTRA LAS DROGAS ILÍCITAS

Las políticas públicas se presentan, tanto en el plano interno como en el internacional, en prevención, control y represión de las distintas etapas vinculadas a la producción y comercialización de drogas de origen natural y de drogas sintéticas.

Dentro del esquema de coordinación política en los frentes externo e interno, tenemos que en el primero aparecen los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Justicia y del Derecho, y en el segundo, el Consejo Nacional de Estupefaciente - CNE, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Dirección Nacional de Estupefacientes - DNE.

1.1. Corresponsabilidad en el problema mundial de las drogas

Colombia tiene una firme convicción de la necesidad de combatir el problema mundial de las drogas ilícitas y pone todos sus medios para lograr erradicar de su territorio este flagelo. Al mismo tiempo, demanda de la comunidad internacional una reacción similar frente a un problema del cual es corresponsable, bien porque produce insumos químicos, produce drogas sintéticas, consume drogas ilícitas, lava los activos derivados del negocio o alimenta la violencia en el país al colocar medios de destrucción en manos de los grupos alzados en armas.

Nuestro país ha convocado la solidaridad internacional y ha logrado aportar en la construcción de instrumentos internacionales que buscan estandarizar los controles a las drogas ilícitas en el mundo. Se destaca la participación colombiana en la preparación de la Convención de Viena contra estupefacientes de 1988 y sus aportes en foros interamericanos que permitieron la consolidación de la Estrategia Hemisférica contra las Drogas, o de los Reglamentos Modelo de la OEA/CICAD, en materia de lavado de activos y tráfico de armas, entre otras iniciativas.

En el plano de las relaciones bilaterales, Colombia ha suscrito convenios de cooperación judicial², asistencia legal y extradición³ con numerosos países. En materia de cooperación judicial, se destacan el intercambio de pruebas, compartir experiencias y tecnologías y, con la aprobación del nuevo Código Penal (Ley 599 de 2000), se incorporan técnicas modernas de inteligencia e investigación, como entregas controladas, operaciones encubiertas y escuchas⁴.

Otra expresión de la cooperación judicial se da en el campo de las operaciones conjuntas o coordinadas⁵, el compartimiento de bienes incautados con ocasión a la solicitud o aporte de pruebas de un país extranjero⁶ y, finalmente, en el campo de la extradición⁷.

La cooperación se extiende a operaciones encaminadas a frenar el desvío de sustancias controladas y precursores químicos. Se destacan la operación Púrpura (permanganato de potasio) y la operación Topacio (anhídrido acético), desarrolladas en el marco de las Naciones Unidas.

1.2. Políticas públicas internas contra las drogas ilícitas

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha contribuido en la adopción en la legislación interna de las herramientas de cooperación internacional, las cuales tienen manifestación en las operaciones policiales, judiciales y de inteligencia en el campo de interdicción, erradicación y judicialización.

² Cooperación internacional. C.N. Art. 29; 250; CPP. Art. 538 a 545 (relaciones con autoridades extranjeras - exhorto); Decreto 2699 de 1991, art. 22.7 (facultades legales para el intercambio de pruebas con el exterior); y R. 1686 de 1994 FGN. (Manual para Intercambio de Pruebas con el Exterior).

³ Convenciones bilaterales de extradición con Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá. Acuerdos bilaterales y Convención de Viena.

⁴ Artículo 500 del Nuevo Código Procedimiento Penal.

⁵ Se destacan las actividades de interdicción marítima, desarrolladas en conjunto con Estados Unidos y con algunos países con costa en el Mar Caribe.

⁶ El artículo 507 del nuevo Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000) contempla algunas prescripciones al intercambio de bienes.

⁷ El artículo 35 de la Constitución Nacional contempla la posibilidad de la extradición. Esta figura tiene su desarrollo en el Código de Procedimiento Penal.

Otros avances en materia de control y represión son la responsabilidad de las personas jurídicas⁸, la penalización al lavado de activos⁹, el decomiso¹⁰, la incautación y la extinción de dominio de los bienes relacionados con actividades del narcotráfico¹¹. De esta manera el Estado se preocupa por castigar a los responsables de la cadena productiva del narcotráfico y debilitar su capacidad económica.

De otra parte, las políticas públicas conducen a frenar la producción, comercialización y consumo de drogas tanto de origen natural (cocaína, opiáceos) como drogas sintéticas (éxtasis, anfetaminas, LSD, ice, etc.)¹².

Igualmente, el Estado colombiano se ha preocupado por preparar a sus autoridades administrativas, de control y policial, en campos de formación interdisciplinaria y en el uso de tecnología para investigación. Esta actividad está encaminada a hacer frente de manera integral y coordinar los esfuerzos al logro de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas y del Plan Colombia. El liderazgo gubernamental se hace manifiesto en el Consejo Nacional de Estupefacientes.

1.3 Consejo Nacional de Estupefacientes - CNE

El CNE es el máximo nivel de coordinación de las políticas públicas derivadas del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas. Esta instancia está integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, quien lo preside, los ministros de Salud, Relaciones Exteriores, Educación, Defensa, el Fiscal General, el Procurador General, los Directores de la Policía Nacional, DAS, RUMBOS, PLANTE y DNE. Este último opera como secretario técnico del Consejo. El Director de la Policía Antinarcóticos, ACCI, y del Plan Colombia concurren como invitados permanentes.

Entre las funciones del CNE, se destacan las siguientes:

- **Formula políticas y programas en la lucha contra el narcotráfico.**
- **Señala a los organismos oficiales las campañas y acciones específicas que deban adelantarse.**
- **Propone expedición de normas.**
- **Supervisa la prevención e investigación científica y de Policía Judicial, control y rehabilitación.**

⁸ Artículo 61 A del Código de Procedimiento Penal.

⁹ Artículo 247 A del Código Penal y artículo 323 del Nuevo Código Penal (Ley 599 de 2000).

¹⁰ Artículo 339 CPP.

¹¹ Ley 333 de 1996 o Ley de Extinción del Derecho de Dominio.

¹² En la definición de “droga” del artículo 2º de la Ley 30 de 1986, caben tanto las drogas de origen natural como las sintéticas.

- **Contacta gobiernos y entidades extranjeras y coordina la acción gubernamental para obtener asistencia.**

1.4 Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, Colombia 1998 - 2002

El Consejo Nacional de Estupefacientes adoptó las siguientes líneas de trabajo dentro del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas durante el presente período presidencial:

- **Desarrollo alternativo**
- **Reducción de la oferta de drogas**
- **Fortalecimiento jurídico e institucional**
- **Reducción de la demanda**¹³
- **Gestión ambiental**¹⁴
- **Política internacional**¹⁵

1.5 Plan Colombia para la paz y el desarrollo social

El componente antinarcoóticos del Plan Colombia es uno, entre otros objetivos establecidos:

- **Recuperación económica y social**
- **Apoyo al proceso de negociación del conflicto armado**
- **Fortalecimiento institucional**
- **Desarrollo social**

Dentro de la estrategia antinarcoóticos, se ha fijado como meta “frenar la expansión y reducir el cultivo y procesamiento de narcóticos en un 50% en los próximos 6 años”.

Para el logro de esta meta, el Plan Colombia dispone de los siguientes medios:

- **El Desarrollo Alternativo enfocado a apoyar a los pequeños cultivadores. Sus recursos están destinados principalmente a la inversión social.**

¹³ Control al consumo, rehabilitación y reinserción social.

¹⁴ Desarrollo integral sostenible donde hay cultivos ilícitos.

¹⁵ Cooperación internacional y armonización legislativa.

- **Interdicción, encaminada a la fumigación cultivos industriales, destrucción de complejos cocaleros y laboratorios, decomiso de naves o aeronaves dedicadas al transporte de los alcaloides y destrucción de pistas clandestinas de aviación.**
- **Fortalecimiento y modernización de los aparatos de justicia, defensa y policía con dotación de herramientas tecnológicas y de operación que permitan mejorar los niveles de eficiencia del Estado en esta lucha.**
- **Disminución del consumo, pues se reconoce que parte de la producción se orienta al consumo interno.**
- **Sostenibilidad ambiental, encaminada a preservar los sistemas hídricos y ecológicos que resultan afectados por la siembra de coca, amapola y marihuana.**

2. ALGUNOS ASPECTOS NORMATIVOS EN MATERIA DE NARCOTRÁFICO

El Estado Social de Derecho, en que se funda Colombia, exige la existencia de reglas claras tanto para las autoridades como para los particulares. Estas disposiciones son el reglamento que delimita la acción de las primeras y fija restricciones a los segundos. (cfr. art. 1 y 6 C.N.). Por ello, resulta necesario reparar en los aspectos normativos cuyas disposiciones más relevantes están contenidas en el Estatuto de Estupefacientes (Ley 30 de 1986) y todas sus normas reglamentarias o modificatorias para comprender el marco jurídico que obliga a todos los residentes o extranjeros en Colombia (art. 4 inc. 2 C.N.).

Veremos las normas administrativas - preventivas y luego las penales. No se trata de un estudio exhaustivo toda vez que en los diferentes documentos presentados dentro del "Seminario Problemática de las Drogas en Colombia" contempla su correspondiente soporte normativo y realizaciones. A ellos remitimos en los temas relacionados con las acciones y resultados de las autoridades mencionadas y que coparticipan en el presente seminario.

2.1 Normas preventivas y de administración

2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo Alternativo - PLANTE

Creado mediante el decreto 472/96 como un programa que depende de la Presidencia de la República, el PLANTE tiene como objetivo "generar condiciones socioeconómicas necesarias para reducir y eliminar los cultivos destinados a producir drogas ilícitas".

Para lograr este importante objetivo, el PLANTE desarrolla programas de tipo económico, social y de mitigación del daño social en zonas de cultivos ilícitos. De esta manera, pretende fortalecer el tejido social y generar condiciones económicas que se constituyan en fuente de ingreso lícito para los pequeños cultivadores o localizados en zonas de alto riesgo para la siembra de coca, marihuana o amapola.

2.1.2 Programa Presidencial RUMBOS

El Decreto 1943/99 fija el reglamento de Rumbos como un programa presidencial a cargo de la "prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas". Entre sus funciones se destaca la de participar en el diseño de las políticas para la prevención, el tratamiento y la rehabilitación del consumo.

En Colombia, el tema del consumo ha tenido diverso tratamiento pasando de la represión¹⁶ a una forma de expresar el desarrollo de la personalidad¹⁷. En el pasado, se consideró que el consumo era una contravención (ilícito menor) que requería un tratamiento correctivo.

En sentencia C- 221 5 de mayo de 1994, Corte Constitucional al pronunciarse sobre la legalidad del artículo 52 de la ley 30 de 1986 llegó a la conclusión de que el consumo no puede ser penalizado, ni el adicto puede ser obligado a tomar tratamiento médico correctivo.

De otra parte, el tratamiento legal que se le da a la dosis personal tiene su reconocimiento expreso en el art. 2 del Estatuto de Estupefacientes, por lo que es libre la tenencia y porte de estas sustancias cuando se tienen para el consumo propio. Si es para comercialización, no importa la cantidad pues los subrogados penales reconocen como punible el porte, tenencia y distribución de drogas¹⁸.

Actualmente, cursa en el Congreso de la República un Proyecto de Ley que retornaría a la sanción contravencional del consumidor cuando, bajo los efectos narcóticos, alucinógenos o psicoactivos, el adicto causa disturbios a la paz pública o daños a terceros¹⁹. El Ministerio de Justicia se ha pronunciado sobre la inconveniencia de este proyecto, que pretende revivir el anterior artículo 32 de la ley 30 ya tantas veces aludido y que fue objeto de declaratoria de inconstitucionalidad en el fallo atrás mencionado.

¹⁶ Artículo 52 de la Ley 30 de 1986.

¹⁷ Artículo 16 C.N. "Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico".

¹⁸ Decreto 3788 de 1986, artículo 4º y artículos 375 y ss. del nuevo Código Penal.

¹⁹ Proyecto de Ley 17 de 2000 - Senado, presentado a iniciativa del honorable senador Rodrigo Rivera S., "por medio del cual se tipifica como contravención el uso de la dosis personal".

2.1.3 Fiscalización a sustancias y fármacos

El Ministerio de Salud cuenta con un establecimiento público denominado "Fondo Nacional de Estupefacientes, FNE, el cual tiene a su cargo el monopolio para importación, venta y adquisición de drogas y sustancias controladas que son utilizadas por la industria farmacéutica en la fabricación y uso de medicamentos, para lo cual aplica los criterios formulados por la Junta de Fiscalización de Estupefacientes de las Naciones Unidas, conocida como JIFE.

Para evitar su desvío, el FNE mantiene el Registro Nacional de Farmacodependientes reportados por los médicos. Con base en el Registro, el FNE limita las cantidades que pueden ser suministradas a los pacientes que demandan opiáceos (morfina) para fines médicos y científicos, como control del dolor en enfermos terminales o en casos de traumas físicos graves.

2.1.4 Control de sustancias químicas

Dentro de los controles administrativos para evitar el ingreso de sustancias químicas esenciales o precursoras para la producción de drogas ilícitas, la Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, tiene la responsabilidad en la expedición del "Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes". Sustancias esenciales como el permanganato de potasio y el anhídrido acético también tienen uso por parte de la industria legal. La DNE, mediante visitas y otros controles, establece a quién y qué cantidad le permite operaciones de comercio, almacenamiento y aprovechamiento de sustancias químicas controladas para evitar su desvío a la industria ilícita del narcotráfico. Su labor la sustenta en los decretos 2894/90, 2272/91 y algunas Resoluciones del CNE que tratan expresamente el tema.

Estos controles administrativos sobre sustancias controladas son apoyados por las autoridades vinculadas con el comercio exterior, pues se requiere licencia previa para la importación de los insumos químicos establecidos como precursores para la producción de drogas ilícitas. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, la Policía Antinarcóticos y las capitanías de puertos, entre otras autoridades, ejercen inspección y control del ingreso de sustancias en puertos y zonas francas; evitan su desvío e incautan insumos químicos.

2.1.5 Control de actividades de riesgo y medios de transporte

Para frenar la capacidad operativa de la empresa transnacional del narcotráfico, se faculta a la DNE para que, por medio del "Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes", limite la importación y las transacciones sobre

aeronaves con el fin de disminuir el riesgo de que lleguen al servicio de las empresas del narcotráfico²⁰.

Igualmente, el control recae sobre pistas y aeródromos, operación de escuelas de aviación, licencias de navegación y matrículas de embarcaciones, todas ellas consideradas de alto riesgo por el uso abusivo que puede hacerse de ellas.

2.1.6 Decomiso, incautaciones y extinción del derecho de dominio

El decomiso es una medida provisional o definitiva que se ordena dentro de un proceso penal y recae sobre los bienes destinados, vinculados o producto de una actividad ilícita²¹. En la Ley 30 de 1986, esta medida se aplica en los delitos relacionados con el narcotráfico y tiene su desarrollo en el artículo 339 del CPP.

El decomiso definitivo a favor del Estado se deriva de la declaratoria de abandono de bienes hallados en allanamiento a propiedades donde se encuentran laboratorios o efectos relacionados con drogas ilícitas. En estos eventos, los bienes decomisados de manera definitiva se ingresan al Fondo para la rehabilitación, inversión social y la lucha contra el crimen organizado²².

Al mismo fondo se incorporan los bienes objeto de la medida judicial de extinción del derecho de dominio. Esta acción, desarrollada en la Ley 333 de 1996, que la define como una acción real consistente en "la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular"²³ persigue los bienes de origen ilícito, independiente de la responsabilidad penal de su titular y procede incluso contra los herederos.

La extinción del derecho de dominio procede en caso de delitos contra el tesoro público o la moral social, enunciando como tales los delitos de enriquecimiento ilícito, peculado, narcotráfico, lavado de activos, testaferrato, tráfico de armas, rebelión y secuestro, entre otros²⁴. Esta medida es competencia de Fiscales y Jueces Especializados.

2.1.7 Administración de bienes incautados

La DNE tiene la responsabilidad de la administración de bienes incautados por Ley 30 de 1986 y los asignados al Fondo de rehabilitación, inversión social y la lucha contra el crimen organizado²⁵.

²⁰ Mediante los Decretos 2894/90, 2272/91 y algunas Resoluciones del CNE.

²¹ Artículo 339 del CPP.

²² Artículos 47 y 73 del Estatuto de Estupefacientes, en concordancia con el artículo 25 de la Ley 333 de 1996.

²³ Artículo 1 de la Ley 333 de 1996.

²⁴ Artículo 2º ídem.

²⁵ Artículo 25 íbidem.

En la actualidad, la DNE tiene bajo su custodia alrededor de 33.000 bienes²⁶. Dentro de las facultades de administración, se encuentran las facultades de dar los bienes en destinación provisional, depósito, fiducia o arriendo. También le es permitido, por virtud de la Ley 333 de 1996, la venta de bienes fungibles o que amenacen deterioro²⁷.

2.1.8 Extradición

El artículo 35 de la Constitución Nacional contempla la posibilidad de solicitar, conceder u ofrecer la extradición de nacionales y extranjeros, de acuerdo con los tratados internacionales o el CPP²⁸.

Nuestro ordenamiento permite la extradición por delitos cometidos en el exterior; considerados como tales en la legislación penal colombiana. No procede la extradición por delitos políticos y, en caso de colombianos, por delitos cometidos antes de diciembre de 1997, cuando entró a regir el Acto Legislativo 1 de ese año, que vuelve a permitir la extradición de nacionales colombianos.

2.2 Aspectos penales en materia de narcotráfico y conexos

El nuevo Código Penal (Ley 599 de 2000) recoge las disposiciones penales que en materia de narcotráfico estaban contenidas en el Estatuto de Estupefacientes (Ley 30 de 1986), con las reformas a él introducidas por la Ley 365 de 1997.

2.2.1 Tipificación de conductas relacionadas con el narcotráfico

Un rápido repaso sobre las disposiciones vigentes en su comparación con las normas del nuevo Código Penal arroja el siguiente panorama en materia de tipificación de conductas delictuales relativas al narcotráfico:

²⁶ 253 aeronaves, 1.681 inmuebles rurales, 7.334 inmuebles urbanos, 3.930 vehículos terrestres, 289 vehículos acuáticos, 383 sociedades y 19.973 bienes de diverso tipo.

²⁷ El Decreto 1461 de 2000 reglamenta algunos aspectos sobre la capacidad dispositiva de la DNE.

²⁸ Artículos 508 a 534 del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Legislación act	
Conservación c (marihuana, cc cualquier otra Ley 30 de 198 Prisión 4 a 12 Tráfico fabrica	

2.2.2 Normas contra delincuencia organizada

Adicionalmente a las normas antes aludidas, el legislador contempla otros delitos relacionados con actividades de la empresa criminal que igual merecen la represión penal.

Legislación actual
<p>Concierto para el terrorismo, secuestro, justicia privada</p> <p>10 a 15 años</p> <p>Agravante que constituya o fin</p>

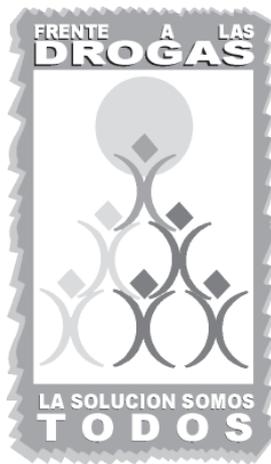
2.2.3 Leyes de enjuiciamiento criminal

La Ley 504/99 creó la “Justicia Especializada Contra el Crimen Organizado”, encargada de conocer de los delitos graves, en reemplazo de los tribunales nacionales o jueces “sin rostro”. Delitos tales como secuestro, tortura, homicidio agravado, terrorismo, fabricación y tráfico de armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas, lavado de activos, enriquecimiento ilícito de particulares, narcotráfico, concierto para cometer estos delitos y conexos son de competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializado y Fiscales Delegados; Segunda Instancia: Salas Penales, Tribunales Superiores Distrito Judicial.

3. CONCLUSIONES

- El ordenamiento jurídico colombiano contra drogas es interdisciplinario dadas las múltiples expresiones del problema; por ello, contiene normas de carácter administrativo, penal, etc.

- **El componente penal es parte de la respuesta estatal pero no lo es todo. Como último recurso, el Estado llega a la sanción penal cuando han fallado las medidas preventivas y el ciudadano se mantiene en la comisión de un delito; por ello, la legislación debe ser preventiva y correctiva.**
- **La normatividad ha evolucionado con el fenómeno, de ahí que se incluyan de manera expresa las drogas sintéticas, el lavado de activos realizado con bienes provenientes del narcotráfico, etc.**
- **Para enfrentar la dispersión normativa y facilitar su comprensión, el legislador incorporó los aspectos penales en el nuevo Código Penal.**
- **El Ministerio de Justicia preside el Consejo Nacional de Estupefacientes y tiene adscrita la DNE. Además, le corresponde respaldar toda iniciativa que conduzca a unificar las normas en esta delicada materia y solicita de las restantes autoridades, nacionales y regionales, los aportes necesarios para una correcta adecuación normativa.**



ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA

Teniente James Roa*

El Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas, Colombia 1998 - 2002 constituye el marco sobre el cual el Estado colombiano afronta con el concurso de las entidades gubernamentales, no gubernamentales, la comunidad organizada y la población en general, de una manera integral, las causas y manifestaciones del problema de las drogas.

La política de Estado frente a los cultivos ilícitos es diferencial de acuerdo con su naturaleza y el propósito de los mismos. Para los cultivos extensivos o industriales, está prevista la erradicación técnica y controlada por medio de la fumigación aérea, sin poner en riesgo la salud de los colombianos o la valiosa riqueza en biodiversidad de nuestros ecosistemas.

Mediante resolución 0001 del 11 de febrero de 1994, el Consejo Nacional de Estupefacientes extendió y precisó autorizaciones al programa de destrucción y erradicación de cultivos ilícitos con glifosato en el país, por los medios idóneos prescritos al efecto. El 14 de agosto de 2000, se modificó la resolución 0001 con la resolución 0005 en los numerales del 1 al 9.

Hoy, el programa de erradicación cuenta con mecanismos de control y seguimiento y una auditoría, cuyo objeto es vigilar, mediante procedimientos técnicos la correcta aplicación del herbicida glifosato.

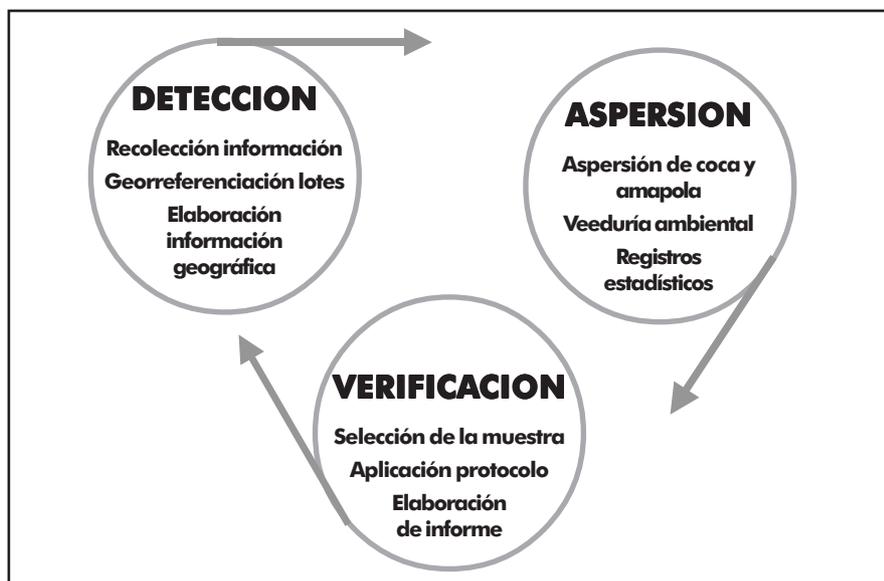
* Área de Erradicación. Dirección Antinarcoóticos. Policía Nacional

En cumplimiento de los parámetros técnicos, las operaciones de aspersión se realizan única y exclusivamente durante el día con el acompañamiento de funcionarios del Ministerio Público.

El herbicida ha sido clasificado por el Ministerio de Salud de Colombia y por el Instituto Colombiano Agropecuario en Categoría IV (ligeramente tóxico, la menor categoría dentro de la clasificación adoptada). Significa que su comercialización está autorizada en el mercado nacional y que la dosis de aplicación empleada por la Policía Antinarcóticos es de bajo riesgo para el entorno.

En la perspectiva de prevenir, controlar y erradicar la totalidad de los cultivos ilícitos y desde una postura prospectiva se creó la Asesoría Jurídica en el Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos, a fin de verificar los resultados, después de la actividad de aspersión, origen de quejas y reclamos de comunidades que se ven presuntamente afectadas por la acción del químico sobre los cultivos.

Para la Erradicación de Cultivos Ilícitos, la Policía Nacional Antinarcóticos cuenta con un cuerpo especializado denominado Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos.



Las operaciones de aspersión en cultivos ilícitos se desarrollan de acuerdo con:

- **Identificación y ubicación de cultivos.**
- **Elaboración y análisis de un plan de acción para aspersión.**
- **Valoración de la información ambiental regional.**

- **Planeamiento y estimación de las diferentes alternativas.**
- **Predicción de los resultados para las alternativas de acción.**
- **Comunicación de los detalles del plan.**
- **Aspersión de cultivos**
- **Procedimientos de rescate.**
- **Comparación de lo que se realizó con el plan.**
- **Verificación de toxicidad y muerte física de la planta por la aplicación del producto agroquímico.**

Fases de procedimiento para la erradicación de cultivos ilícitos:

- **Detección e identificación de cultivos**
 - **Planeamiento operacional, actividad que se realiza a comienzos de cada año con instituciones del Estado**
 - **Referenciación de áreas cultivadas en el territorio nacional**
 - **Informe final**
 - **Operaciones de aspersión**
 - **Aspersión aérea**
 - **Erradicación manual**
 - **Operaciones de verificación**
 - **Evaluación periódica de resultados**
 - **Auditoría técnica**
1. **Grupo detección global e identificación de cultivos ilícitos.** El proceso está orientado a descubrir zonas que en la actualidad están destinadas al cultivo de especies ilícitas, contemplando estado fenológico, tipología del cultivo, área, ubicación exacta del lote por coordenadas, relieve, vegetación circundante, etc.; por medio de un sistema moderno de monitoreo a los programas de erradicación que permite aumentar la capacidad técnica de la Policía Antinarcóticos.

Grupo	Acción	Unidades, instituciones y agencias involucradas
D E T E C C I O N	Recolección de la información y análisis.	✓ Policía Nacional (Ponal) - Dirección Antinarcoóticos (Diran), DAS, Fuerzas Militares
	Programación de actividades y reconocimiento aéreo.	✓ Ponal - Diran
	Elaboración informe detección cultivos.	✓ Ponal - Diran

El objetivo consiste en actualizar la información existente, mejorar el sistema de toma de decisiones y producir instrumentos de monitoreo y resultados de las acciones de erradicación.

Acciones. La ejecución de las siguientes actividades permite establecer con una alta precisión las hectáreas sembradas en cultivos ilícitos.

Barrido satelital. Se emplea un sistema de teledetección y una metodología que permite captar y cuantificar con mayor exactitud el número de hectáreas sembradas en el territorio nacional; actividad realizada por efectivos policiales del grupo Detección del Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos, ARECI.

El sistema permite a la Policía Nacional Antinarcoóticos:

- Definir patrones de cobertura vegetal aplicables al reconocimiento y cuantificación de los cultivos ilícitos.
- Evaluar, monitorear y hacer seguimiento de las áreas con presencia de cultivos de coca, marihuana y amapola.
- Cuantificar áreas de plantación de cultivos ilícitos en núcleos importantes y justificar la cifra sobre existencia de siembras que publica la Policía Nacional.
- Unificar criterios con funcionarios de la DNE, ONU - SIMCI, DANE, ICA, PLANTE, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Salud, Procuraduría General de la Nación, CIA, NAS, DEA, a fin de establecer la cifra aproximada de áreas remanentes de cultivos ilícitos en el territorio nacional.

Reconocimientos físicos de cultivos. Reconocimiento es el proceso que permite determinar zonas que en la actualidad están destinadas a cultivos de especies ilícitas, apoyándose en atributos pictóricos y morfológicos, contemplando área, forma, ubicación exacta del lote por coordenadas, relieve, vegetación circundante, etc.

Para ello, se efectúa el siguiente procedimiento:

- **Solicitud y recopilación de información suministrada por la fuente, bien sea colaboradores o recursos propios (Comandos de Departamento, vuelos físicos tomando como base la grabación en el Sistema Satloc, así como, solicitudes de reconocimiento de cultivos ilícitos e informes de inteligencia).**
- **Elaboración por parte del Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos, ARECI, de un documento completo en el cual se establece:**
 - **Participantes en la operación.**
 - **Criterios para estimar el área de los cultivos ilícitos.**
 - **Áreas detectadas en los núcleos Guaviare - Meta - Vaupés; Caquetá - Putumayo; Cauca - Nariño - Tolima - Huila; Bolívar - Antioquia - Córdoba, Magdalena - Cesar - Santander - Norte de Santander.**
- **Los núcleos cualificados y cuantificados se determinan sobre cartografía IGAC, en escala 1:400.000 y 1:500.000. Previo al desarrollo de la operación, se trazan sobre los mapas las líneas de vuelo, las cuales se diseñan de tal forma que cubren más o menos todos los núcleos con cultivos ilícitos.**
- **Dicha metodología consiste en sobrevolar los núcleos de cultivos ilícitos a una altura de 2.000 pies sobre el nivel del mar; previa capacitación del personal que participa, en estimación de superficies y manejo de imágenes satelitales, con el único fin de unificar criterios de los equipos evaluadores.**
- **Cada uno de los núcleos importantes es reconocido mediante radiales, distanciados entre sí por espacios en millas náuticas, referenciadas con GPS del avión. El cubrimiento en cada zona o región es mínimo del 90%.**
- **Para programar núcleos de información, se realizan sobrevuelos de exploración sobre cuadrantes o plots de 100 millas cuadradas (324 kilómetros cuadrados), para establecer en forma generalizada la ubicación de cultivos con ayuda de un posicionador satelital GPS.**
- **Periódicamente, el Área adelanta reconocimientos aéreos a fin de localizar y cuantificar nuevas áreas sembradas, monitorear las detectadas y hacer segui-**

miento al proceso; los resultados son enviados al centro de datos del Área de Erradicación de Cultivos. Paralelo a esta labor, se adelanta un estudio de verificación en zonas, para determinar posibles daños que se puedan generar al entorno por acción de la siembra y la aspersión con glifosato.

Registro de la información. La información de coberturas vegetales se registra en una base de datos espacial y alfanumérica, capaz de almacenar, procesar, analizar y editar la información.

Luego, se procede a elaborar una cartografía parcial combinando datos de campo con los de interpretación satelital, en la cual se identifican cada uno de los cultivos de coca, marihuana y amapola.

Se puntúan las coordenadas geográficas sobre los plots y se procede a interpretarlos, delineando sobre los puntos externos, una figura geométrica de forma regular con ubicación del área y coordenadas de los vértices. Se cuantifica el área de cultivos, se compila la información y se envía a la Subdirección Antinarcoóticos.

2. Aspersión aérea. El proceso está orientado a asperjar con glifosato, áreas que en la actualidad están destinadas al cultivo de especies ilícitas, estableciendo parámetros de aplicación acordes con las normas operativas y ambientales fijadas por la Auditoría Ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos; a fin de realizar una eficiente aplicación de los insumos agrícolas.

Grupo	Acción	Unidades, instituciones y agencias involucradas
A S P E R S I Ó N	Elaboración del plan de erradicación.	✓ Ponal - Diran, Ministerio de Defensa Nacional
	Planeamiento (briefing) y operación de aspersión en cultivos ilícitos.	✓ Ponal - Diran, Fuerzas Militares, Procuraduría General y Minambiente
	Evolución de los parámetros técnicos y ambientales.	✓ Ponal - Diran
	Sistematización, análisis estadísticas, elaboración de actas y archivo.	✓ Ponal - Diran

Acciones. Mediante la aplicación de un conjunto de actividades ejercidas por el Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos, se prevé asperjar los cultivos ilícitos.

Operaciones de aspersión. El objetivo del sistema es la óptima aplicación y distribución de la sustancia activa del agroquímico, en la dosis recomendada por el fabricante y formulada por la auditoría, sobre los cultivos ilícitos previamente identificados y evaluados, con el propósito de causar un efecto biológico de control.

Proceso. El comandante de la base aérea de aspersión convoca diariamente a una reunión al comandante de compañía, personal de pilotos de ala fija y ala rotatoria, personal técnico y artilleros, para analizar en forma exhaustiva el procedimiento de aspersión y determinar resultados a los que se desea llegar, pensando tanto en lo que sería ideal, como en la situación correcta.

Este proceso evalúa una serie de alternativas: parámetros, que son necesarios para el cumplimiento de la misión.

Exige:

- **Análisis de la cartografía parcial, en la cual se han combinando datos de campo con los de interpretación satelital, identificándose cada uno de los cultivos ilícitos y su ubicación mediante coordenadas, cuantificación del área, interpretación de la forma y determinación de cómo ejecutar la aspersión, de acuerdo con los métodos de aspersión.**
- **Verificar los antecedentes de actividades delincuenciales en la zona (presencia subversiva, delincuencia común, narcotráfico, etc.).**
- **Coordinar operaciones de inteligencia con las Fuerzas Militares (Ejército Nacional, Fuerza Aérea, Infantería de Marina, Fuerza Tarea Conjunta del Sur) y otros organismos de seguridad, con el fin de conocer los movimientos de grupos subversivos, número de integrantes, armamento e información complementaria.**
- **Características del terreno:**
 - **Relieve**
 - **Vegetación**
 - **Climatología**
 - **Área de cultivos**
- **Análisis de áreas donde se realizan las operaciones de aspersión, evaluando el momento organizacional, las condiciones humanas del personal que va a participar en la operación, número de oficiales, suboficiales, agentes, nivel ejecutivo y personal civil; asignar funciones, autoridad y responsabilidad, nú-**

mero de aeronaves, comandante de la misión, observadores, área de operaciones, hora de salida, amenazas conocidas, fuerzas amigas, altura de vuelo, cantidad de combustible e insumos químicos, dosis de descarga del herbicida, autonomía de vuelo de las aeronaves, líderes y cambios de líder, procedimiento de fuego hostil, procedimiento del Salvamento y Rescate, SAR, equipo de supervivencia, etc.

- Para cada área previamente determinada, se requiere elaborar un procedimiento provisional de salvamento y rescate (SAR), que contemple posibles imprevistos, heridos y fallas en las aeronaves.**
- Distancia desde las bases de aspersión a los núcleos por asperjar, sitios alternos de aprovisionamiento de insumos químicos y combustible, para efecto de autonomía de vuelo de las aeronaves.**
- Elaborar planes de vuelo con las coordenadas anticipadamente determinadas e informar al personal sobre los posibles objetivos (núcleos) por asperjar, teniendo en cuenta las buenas condiciones climáticas.**
- Se elige la alternativa que elimine el mayor número de problemas y la que mejor satisfaga las condiciones y se acerque más al objetivo inicial. Un aspecto muy importante en esta fase es la elección de la alternativa, la cual debe acompañarse de una segunda elección, para el caso de que la principal no logre los resultados esperados o encuentre resistencia por parte de la delincuencia, en su aplicación.**
- Se elabora el plan de acción de la mejor alternativa, es decir, se fija una estrategia en pro de obtener el 100% de efectividad en la misión que se va a desarrollar.**

Procedimiento. A las 05:00 horas, se inician las operaciones de prevuelo por parte del personal de mantenimiento aeronáutico del Área Aviación, consistente en alistamiento de máquinas.

- Quince minutos después se procede a realizar un reconocimiento del área a trabajar en avión, para determinar el estado del tiempo. Si las condiciones lo permiten, el avión de reconocimiento confirma la operación y se procede a preparar los insumos químicos para la aspersión.**
- Embarque del grupo operativo de seguridad en los helicópteros escoltas, determinando el orden de salida y de llegada al objetivo.**
- El helicóptero SAR (salvamento y rescate) desplaza un paramédico especialista en auxilio y recuperación.**

- **Salida de las aeronaves al núcleo objeto de aspersión dirigido por el piloto líder de los aviones y el comandante líder de los helicópteros.**
- **Se procede a la aspersión de cultivos ilícitos con los aviones T-65, u OV-10D, conservando a los helicópteros como escoltas en seguridad inmediata.**
- **Una vez culminada la misión, el equipo regresa a la base de operaciones; esta maniobra se realiza de manera inversa a la penetración, previa coordinación y comunicación con la última aeronave que haya terminado su labor.**

Técnicas empleadas en la erradicación de cultivos ilícitos. La selección de una alternativa para la aspersión de cultivos ilícitos se hace valorando ciertos factores, como relieve, tipología y fenología del cultivo, condiciones de clima y suelo, topografía del área, efectos ambientales que se puedan ocasionar por la cercanía a nacimientos de agua, afluentes, zonas aledañas a poblaciones o asentamientos humanos y la asociación con cultivos tradicionales.

De acuerdo con este análisis, se procede a seleccionar la técnica que más se adapte para la erradicación de cultivos ilícitos. El control químico representa ventajas sobre los métodos tradicionales, es decir, representan amplitud, economía, eficacia rapidez de aplicación y de acción, seguridad y oportunidad de control.

La erradicación de cultivos ilícitos, de acuerdo con la zona donde se opere, se puede realizar de la siguiente manera:

Método paralelo o por línea. Este método de aplicación es recomendado para asperjar cultivos ilícitos con extensión superior a 3,0 hectáreas; permite barrer polígonos o núcleos de cultivos ilícitos en forma ordenada.

Método hipódromo o tradicional. Este método se emplea para asperjar lotes aislados de cualquier extensión; tiene la ventaja de que emplea una sola aeronave, la cual puede sobrevolar a baja altura mejorando la eficacia y precisión de la aplicación; sin embargo, requiere más atención de los helicópteros.

Operaciones post-vuelo. El Comandante de la Base Aérea de aspersión deberá:

- **Administrar el mantenimiento preventivo y correctivo de las aeronaves.**
- **Chequear y revisar las aeronaves para constatar novedades, estado de las mismas, impactos de que hayan podido ser objeto y posibles fallas técnicas.**
- **Coordinar con el Área de Erradicación Cultivos Ilícitos y Aviación Policial, la programación semanal del personal de pilotos y técnicos de ala fija y ala rotatoria.**

- **Establecer con los pilotos y el jefe del programa, el área estratégica de operaciones, la habilidad distintiva, los aciertos y los desaciertos observados en la aspersión.**
 - **Determinar el número de hectáreas asperjadas en cultivos ilícitos con información de la zona, analizando el reporte del sistema Satloc, la cantidad de insumos agrícolas empleados en la operación (glifosato y surfactante), el número de aeronaves empleadas, el número de horas de vuelo y los parámetros técnicos en los cuales se desarrolló la operación.**
 - **Elaboración de resultados de aspersión en cultivos ilícitos y el envío inmediato a la sala de comunicaciones de antinarcóticos.**
 - **Elaboración del acta de aspersión por parte de la unidad de investigación judicial, con la firma de todo el personal que intervino en la operación de aspersión sobre cultivos ilícitos.**
 - **Estadística sistematizada de las actividades de aspersión (registro de datos y hechos) realizadas en la jurisdicción.**
- 3. Grupo verificación e implementación protocolo de cultivos ilícitos.** El proceso está orientado a comprobar y certificar la tolerancia y toxicidad aguda o crónica de las plantas a la aplicación de glifosato, a lo largo de una exposición muy rápida por aspersión aérea.

Se evalúa el cumplimiento de los parámetros técnicos del modelo de la auditoría, la muerte física de la planta ilícita por el herbicida, el número de hectáreas asperjadas; se analiza la persistencia del residuo sobre la vegetación forestal y el desarrollo de la vegetación lujuriente sobre las regiones esparcidas.

Grupo	Acción	Unidades, instituciones y agencias involucradas
V E R I F I C A C I O N	Selección de la muestra	✓ Diran - DNE - NAS
	Elaboración plan verificación	Diran
	Programa y aplicación de la implementación del protocolo de verificación	✓ Diran - DNE - UNDCP - NAS - Plante - ICA - Parques Naturales Nacionales
	Análisis eficacia de la aspersión en cultivos ilícitos y evaluación ambiental	✓ Diran - DNE - UNDCP - NAS - ICA- Plante - Procuraduría General y Minambiente
	Elaboración informe	✓ Diran - DNE

En esta fase interviene una comisión interinstitucional, integrada por el Jefe del Área Erradicación de Cultivos Ilícitos Antinarcóticos, un funcionario de la Auditoría Ambiental, un delegado de la Oficina de Asuntos Narcóticos NAS de la Embajada de Estados Unidos, un funcionario de la Dirección Nacional de Estupefacientes, Ministerio Público, Instituto Colombiano Agropecuario, PLANTE, Parques Nacionales de Colombia y Fiscalía General de la Nación.

Acciones. Con la aplicación de las siguientes dinámicas, se prevé conocer el número exacto de hectáreas erradicadas mediante la aspersión.

Procedimiento de verificación. El procedimiento se desarrolla en el marco del Protocolo de verificación suscrito en noviembre de 1996 entre los gobiernos de Estados Unidos (USG) y de Colombia (GOC), y establece:

a) Áreas por reconocer. El programa de verificación se realiza sobre los cultivos ilícitos de coca, asperjados durante un período predeterminado.

Por aspectos logísticos y de distribución geográfica de los núcleos con cultivos ilícitos, para su verificación, estos se dividen en regiones:

- Núcleos Caquetá - Putumayo, que corresponden al bioma de la Amazonia.
- Núcleos Guaviare - Meta, que corresponden al bioma de la Orinoquia.
- Núcleo del Norte de Santander, que corresponde al bioma del Catatumbo.

b) Selección de la muestra. El tamaño de la muestra por verificar es del 10% del área total asperjada, considerando el período seleccionado.

- Para la selección de la muestra se toma una población estadística, distribuida por regiones (municipios) y se determina su peso porcentual en relación con el área total nacional asperjada.
- Igualmente, se determina el peso porcentual que tiene la región en cada período mensual.
- Con base en estos dos criterios, se seleccionan los días con la mayor área asperjada en el mes, con áreas representativas a mostrar.
- Posteriormente, se observan los vuelos Satloc de los días seleccionados y se escogen los pasos que tienen la mayor distancia asperjada, o los núcleos con mayor cantidad de pasos próximos (juntos).

c) Eficacia de la erradicación. Para determinar la muerte efectiva de las plantas ilícitas de coca, se desarrolla la siguiente metodología:

- **En la primera fase se sobrevuela todo el núcleo con base en la trayectoria del vuelo seleccionado y se determina el porcentaje de muerte efectiva o erradicada para el núcleo en cuestión, con base en la muestra in-situ y el sobrevuelo mismo.**
- **Esta evaluación cuenta con el concurso de tres evaluadores, expertos en la materia, quienes califican la calidad y efectividad de la aspersión. Uno de DIRAN-CNC, uno de USA-ARS y uno de auditoría técnica.**
- **Para constatar la calificación, se procede a realizar una verificación "in-situ" o en el lote mismo (parte del núcleo). Los lotes verificados se toman de los vuelos "Satloc", previamente seleccionados.**
- **Dentro del lote, los expertos se distribuyen en el mismo, y cada uno realiza un conteo de 10 plantas, determinando la cantidad de plantas muertas y plantas vivas. La calificación se expresa en porcentaje. Este muestreo se hace en tres (3) sitios diferentes en cada lote.**
- **Con base en el muestreo, se procede a evaluar estadísticamente la muestra y así determinar el porcentaje de muerte efectiva del lote (submuestra). La sumatoria de todos los lotes es la base para calificar el núcleo.**

Otro aspecto para tener en cuenta es el análisis del "overspray" y la doble aspersión, con el fin de ajustar las cifras de área efectivamente erradicada. Estos aspectos se complementan con el análisis de las fotos aéreas, suministradas por NAS-CNC, si es posible.

d) *Inventario de existencia de remanentes por núcleos y total.* Al sobrevolar los núcleos seleccionados, los evaluadores determinan qué área persiste en cultivos ilícitos de coca y, con base en este muestreo, se proyecta y determina el área remanente en cultivos ilícitos (estimativos por núcleo o departamento).

Para eliminar el grado de subjetividad de los evaluadores, estos cuentan con espacio-mapas (imágenes de satélite SPOT, producidas por el Proyecto UNDCP - SIMCI - DNE - DIRAN), en los que asignan su calificación sobre los lotes o núcleos verificados.

El trabajo preparatorio en espacio-mapas se hace un mes antes de la operación, entre la Dirección Antinarcóticos - Área de Erradicación Cultivos Ilícitos y la Auditoría Ambiental de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

e) *Participantes en el proceso de verificación.* Para determinar un estimativo confiable y consensual del área efectivamente erradicada, las entidades participantes deben asignar sus delegados.

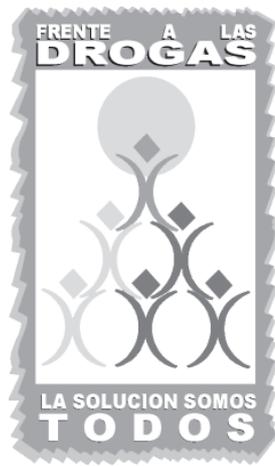
Las siguientes son las entidades invitadas a participar en el proceso de verificación de la erradicación de los cultivos ilícitos.

Por el gobierno de Colombia. Dirección Policía Antinarcoóticos, DNE, Auditoría Ambiental; igualmente Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Salud, Instituto Colombiano Agropecuario, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y Plan de Desarrollo Alternativo, que participarán en calidad de observadores.

Por el Gobierno de Estados Unidos. INL, NAS - DYNCORP, USDA - ARS, CIA con CNC. En calidad de observadores de alto nivel, si es posible, UNDCP y DEA.

f) *Evaluación ambiental cualitativa de la aspersion y de los cultivos ilícitos.* Una dimensión importante también a evaluar son los eventuales impactos ambientales. Para este caso, se analizan los siguientes aspectos:

- Deforestación - erosión.**
- Daño en áreas próximas al sitio de aspersion ("overspray").**
- Daño en cultivos ajenos a los cultivos ilícitos.**
- Grado de recuperación (regeneración o restauración ambiental).**
- Presencia de insectos, aves o de actividad biológica y de entomofauna.**
- Tendencias del crecimiento o decrecimiento del cultivo ilícito.**



OPERACIONES DE INTERDICCIÓN DE LA FUERZA AÉREA COLOMBIANA CONTRA TRÁFICO AÉREO ILEGAL

**Dirección de Defensa Aérea
Fuerza Aérea Colombiana**

MISIÓN DE LA FUERZA AÉREA COLOMBIANA



Es indispensable enmarcar las operaciones de interdicción contra aeronaves ilegales dentro de la misión de la Fuerza Aérea Colombiana, la cual contempla tres aspectos fundamentales:

1. *Preservar la soberanía nacional, mediante el control y uso del espacio aéreo.*

Esta se cumple mediante las siguientes actividades:

- a) Vigilancia del espacio aéreo con medios técnicos**
- b) Patrullaje y vigilancia con diferentes aeronaves**
- c) Lanzamiento de misiones de identificación e interceptación**

2. *Cumplir tareas asignadas en los planes de defensa interna y externa.*

- a) Apoyo a las tropas en tierra**
- b) Entrenamiento**
- c) Patrullajes en las fronteras**

- d) **Transporte de personal a zonas de control del Estado**
- e) **Mantener en alerta la aviación estratégica**
- 3. **Colaborar con los programas de desarrollo social y económico formulados por el gobierno.**
 - a) **Transporte de personal y carga a las zonas apartadas del país y donde no llega fácilmente otro tipo de transporte**
 - b) **Apoyo en desastres (Armero, Cauca, Armenia)**

MEDIOS

Retomando el primer aspecto de la misión de la Fuerza Aérea, para que esta Institución pueda ejercer soberanía en el espacio aéreo se requieren medios técnicos y humanos. La misión de vigilancia se discrimina en cuatro aspectos que se explican a continuación. Todos ellos utilizan la más moderna tecnología existente.

Los sensores constituyen los ojos del sistema. Con ellos se vigila el espacio aéreo.

Los *interceptores* permiten identificar, interceptar y/o neutralizar a las aeronaves que utilicen ilegalmente el espacio aéreo.

Las *comunicaciones* permiten oír en el espacio aéreo y controlar todo el sistema. Sin comunicaciones, la Fuerza Aérea no podría cumplir su misión.

Los *centros de comando y control* donde se concentran los equipos y el personal, que vigila, opera y toma las diferentes decisiones que conlleven estas operaciones.

Todos estos medios están distribuidos a lo largo y ancho de la nación y en este aspecto la flexibilidad, movilidad y dinámica de la Fuerza Aérea permiten cubrirla en todo tiempo.

SENSORES

Son los ojos que permiten ver el espacio aéreo y corresponden a los radares de tierra y las plataformas.

Los sensores o radares cubren cerca del 69% del espacio aéreo desde unos 10.000 pies, esto significa que la topografía muy particular de Colombia no permite cubrir todo el espacio aéreo desde tierra con facilidad.

Actualmente, la Fuerza Aérea cuenta con una serie de radares tridimensionales (los radares típicos militares permiten determinar la altura sin que la aeronave responda con un equipo a bordo llamado transponder) tácticos.

En convenio con la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil (UAEAC), se comparte la totalidad de señales de los radares terminales y de ruta que efectúan el control del tráfico comercial y civil.

Todas estas señales llegan vía satélite y por medio de enlaces digitales a un lugar del cual se hace referencia más adelante, para mostrar en todo tiempo una fotografía real y continua de la utilización de nuestro espacio aéreo.

Se indicó anteriormente que por la topografía muy característica en Colombia no es fácil cubrir todo el espacio aéreo desde tierra; por ello, es necesario hacer una vigilancia desde el aire que se realiza con plataformas aéreas que se encuentran equipadas con lo más moderno en radares y equipos de seguimiento e inteligencia que permiten vigilar, detectar, seguir aeronaves ilegales e inclusive controlar misiones de interceptación.

INTERCEPTORES

Para adelantar las misiones de identificación, interceptación y neutralización, la Fuerza Aérea cuenta con una serie de aeronaves destacadas en las diferentes Unidades del país. Específicamente, para las operaciones de interdicción contra las organizaciones ilegales que transportan droga, dinero y armas, entre otros, la Fuerza Aérea tiene en todo tiempo, no menos de dos interceptores, independientemente de la aviación dedicada a cumplir las otras misiones de apoyo de orden público y apoyo a los programas de desarrollo de la Nación.

Las tripulaciones de las aeronaves de la Fuerza Aérea están comprometidas en forma total en la operación y es muy representativo el porcentaje de horas utilizadas para el cumplimiento de la mencionada operación.

Todos los equipos y tripulantes están habilitados para operar las 24 horas. En la actualidad con una gran capacidad y proeficiencia en la operación nocturna, que hace muy difícil que una aeronave que ingrese u opere ilegalmente en el espacio aéreo no sea detectada, seguida y/o neutralizada.

La Fuerza Aérea cuenta con equipos que también permiten efectuar misiones de inteligencia que llevan al planeamiento de misiones y operaciones posteriores. Algunos de ellos cuentan con equipos de inteligencia de imágenes, reconocimiento con calor, otros con radiogoniometría, interceptación de señales de radio.

SISTEMAS DE COMUNICACIONES

Como se indicó en la introducción, a pesar de contar con la más alta tecnología para cumplir la misión, si no se posee un excelente sistema de comunicaciones que enlace todo, este no podrá funcionar y no se podrá tomar ningún tipo de decisión.

Para ello, la Fuerza Aérea cuenta con el cubrimiento en la mayor parte del espacio aéreo en bandas de VHF, UHF y HF que permiten controlar cualquier tipo de misiones, en cualquier área. Este sistema se encuentra en expansión mediante la implementación periódica de equipos.

CENTRO DE COMANDO Y CONTROL

Finalmente, todos esos medios se concentran en una dependencia que reúne todas las señales y los remotos de las comunicaciones. Por medio de esta oficina, se controlan las operaciones y las aeronaves y se toman las decisiones que permiten consolidar los resultados. El Comandante de la Fuerza Aérea y/o el Comandante General toman las decisiones finales.

Se efectúa una vigilancia las 24 horas los 365 días del año, con todas las señales de radar.

El Centro de Comando y Control trabaja en forma conjunta con personal de diferentes entidades y cuenta con toda la comunicación necesaria para estar en contacto permanente con todas las fuerzas.



RUTAS DE OPERACIÓN DEL NARCOTRÁFICO

- **La zona de producción se concentra en el Putumayo, Caquetá, Huila y Guainía.**
- **Hay una zona de tránsito interna entre esta zona de producción y el Vichada, Arauca, Casanare, el norte antioqueño y el sur de los departamentos de la Costa.**
- **Y una zona de tránsito externa principalmente por el Caribe con aeronaves detectadas volando hacia Haití, Cuba, Jamaica, en fin, las islas y que regresan nuevamente, siendo neutralizadas por la Fuerza Aérea.**

No se logra detectar muchas de estas aeronaves al salir del país, porque efectúan vuelos muy arriesgados al sobrevolar a baja altura.

Y después de que salen al espacio aéreo internacional en la actualidad y por ley, la Fuerza Aérea solo las puede seguir.

- **Otra zona importante corresponde al Pacífico. Aunque las grandes distancias que deben recorrer las limitan en forma sensible, estas aeronaves llegan normalmente a Centroamérica.**

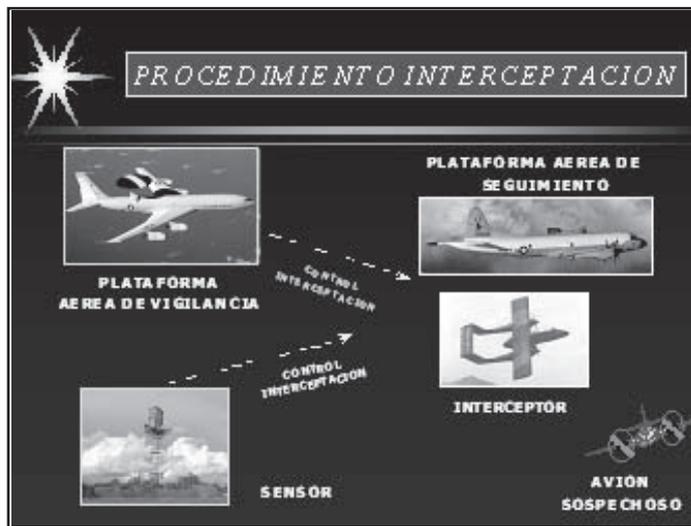
En el último año se han incrementado las operaciones de aeronaves que vuelan desde y hacia Brasil, originadas especialmente en el Vichada.

Para la interceptación, se da aplicación estricta a la reglamentación internacional que fija los parámetros para indicar a una aeronave que está utilizando en forma irregular el espacio aéreo y debe seguir las indicaciones del interceptor con el fin de ser neutralizada, ya sea aterrizando en una pista específica o mediante la inutilización. Estos procedimientos y las acciones adelantadas por la Fuerza Aérea están consignados en el manual de rutas y procedimientos publicado por la UAEAC.

PROCEDIMIENTO DE INTERCEPTACIÓN DE LA FUERZA AÉREA

La ayuda muestra de manera esquemática y abreviada la forma de operación que se desarrolla para contrarrestar el tráfico ilegal.

- **Se produce la detección por una plataforma, radar de tierra o, en muchas ocasiones, por inteligencia.**



- Se alerta una unidad dependiendo del área geográfica. Por ejemplo, para esta zona sería CACOM III en Barranquilla, en donde las aeronaves quedarían en alerta.
- Se lanzan los aviones para identificar y/o luego interceptar y someter la aeronave.
- Se utilizan las señales estandarizadas en la legislación internacional para interceptar la traza ilegal. Si la aeronave no hace caso, la Fuerza Aérea, bajo autorización de COFAC, le hace disparos de disuasión y la obliga a aterrizar. Si hace caso omiso, la impacta para inhabilitarla para volar, hasta cuando tenga que aterrizar obligatoriamente y neutralizarla.
- En forma conjunta con el Ejército y la Policía Nacional, se retiene la aeronave.



Aeronave inutilizada

MARCO LEGAL

La Fuerza Aérea desarrolla operaciones de interdicción contra aeronaves que violen el espacio aéreo nacional amparada en la normatividad existente, partiendo de la Constitución Nacional, que consagra la protección del mencionado espacio aéreo nacional, el acta del Consejo Superior de Defensa de 1993, en la cual la institución aérea es autorizada a la interdicción e inutilización de aeronaves.

Igualmente, como país signatario de la OACI, Colombia se acoge en su totalidad el procedimiento estandarizado de interceptación de aeronaves.

La reglamentación de la Fuerza Aérea, que rige la operación de interdicción y las condiciones específicas para la misma, está transcrita en el Manual de Rutas de la República de Colombia, que deben poseer todos los pilotos que utilicen el espacio aéreo. Este manual describe en forma detallada todos los pasos previos a una permisión, retención o inutilización

CONCLUSIONES

La Fuerza Aérea Colombiana está comprometida en forma total con su recurso humano y material en la lucha para contrarrestar los vuelos ilegales que violan el espacio aéreo nacional.

La Fuerza Aérea ha llegado a niveles de tecnificación muy altos que la convierten en una organización con contundentes resultados en la lucha contra el narcotráfico.

La operación continua de la FAC ha llevado a resultados globales importantes y ha obligado a los grupos ilegales a buscar otros medios diferentes a la aviación para cometer los ilícitos.

Resultados acumulados operatividad Defensa aérea 1996-2000					
Aspecto	1996	1997	1998	1999	2000
Trazas de interés detectadas	379	231	199	199	213
Coordinaciones	662	555	471	2035	5622
Operaciones	172	150	94	78	95
Aeronaves inutilizadas	13	12	13	15	23
Aeronaves inmovilizadas	17	14	15	16	17
Motonaves inmovilizadas	4	10	5	5	3
Operaciones exitosas	34	36	33	36	43
Aeronaves desviadas				30	16
Total operaciones exitosas	34	36	33	66	59



INFORMACIÓN GENERAL Y ESTRATEGIA NAVAL ANTINARCÓTTICOS DE LA ARMADA NACIONAL

Capitán de Fragata **Oliverio Bohórquez***

VISIÓN



Una marina operativa y moderna, orientada a resultados operacionales que faciliten los procesos de paz y el desarrollo del poder marítimo.

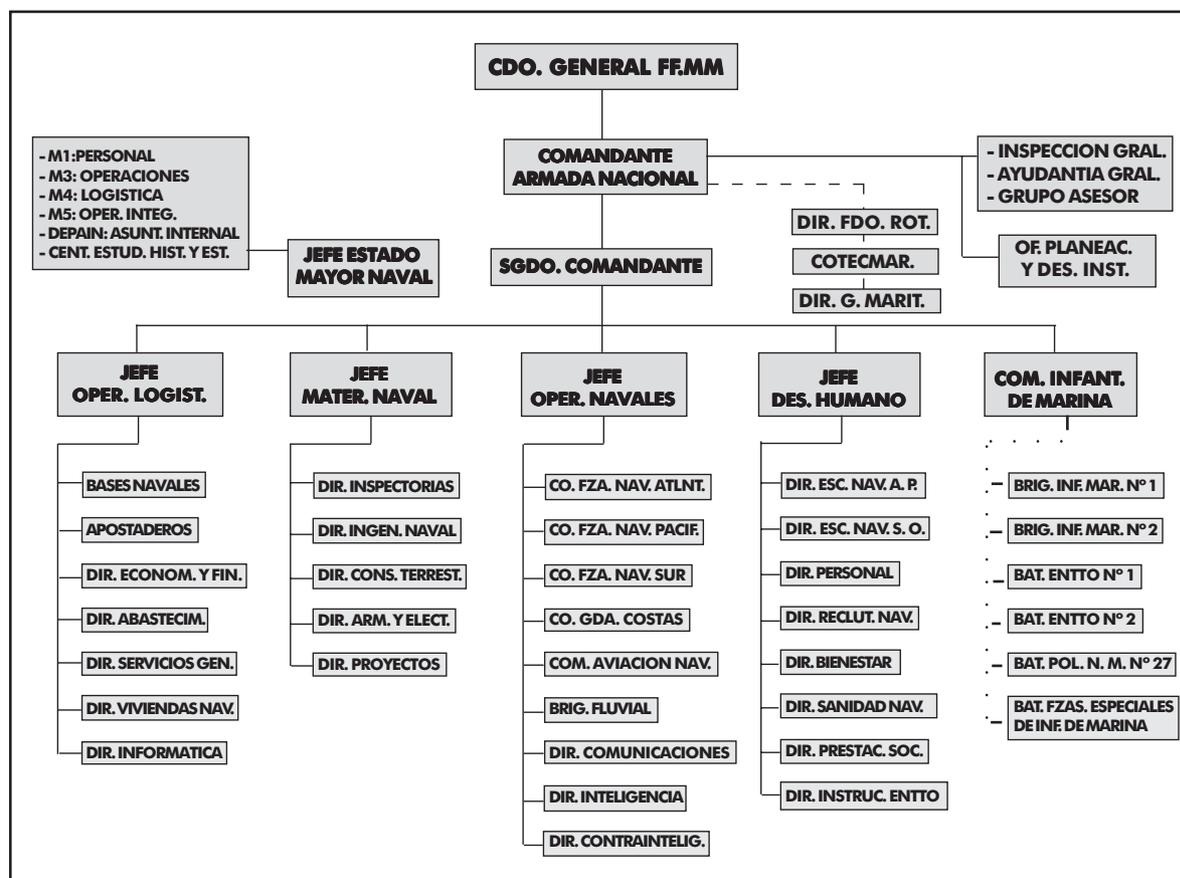
MISIÓN

La Armada Nacional planea y conduce operaciones Navales, Fluviales y terrestres en el área de su jurisdicción, con el propósito de contribuir a mantener la soberanía Nacional, conservar la vigencia de las instituciones, garantizar el orden interno, la integridad territorial, el desarrollo del poder Marítimo y la protección de los derechos de la Nación.

* Oficial del Departamento de Estado Mayor Naval M-3.

ORGANIZACIÓN

ORGANIGRAMA



JURISDICCIÓN

La Armada Nacional ha desarrollado estrategias y planes específicos enfocados en la lucha contra el narcotráfico en sus diferentes manifestaciones, con permanentes patrullajes en la jurisdicción marítima que es de 928.660 km², con una longitud total de costa de 2.900 km., con una jurisdicción terrestre de 40.835 km², y a lo largo de los 8.000 km. de la red fluvial, para impedir el empleo del mar y los ríos como vía para el tráfico ilícito de estupefacientes, insumos químicos y armamento.

COMPONENTES

La Armada Nacional está conformada básicamente por tres (3) componentes:

- **Componente Naval:** Tiene una gran flexibilidad y está conformado por las unidades a flote y unidades aéreas, brindando así una gran movilidad y versatilidad a todas las operaciones que se realicen.
- **Componente de Guardacostas:** Presenta una gran movilidad y está conformado por cinco Estaciones de Guardacostas y las unidades de Guardacostas, proporcionando una cobertura y control marítimo a lo largo de las costas Caribe y Pacífica.
- **Componente de Infantería de Marina:** Proporciona una gran efectividad a las operaciones, está conformado por la Brigada de Infantería de Marina No. 1, en la Fuerza Naval del Atlántico, Brigada de Infantería de Marina No. 2, en la Fuerza Naval del Pacífico y Brigada Fluvial, integrada por los Batallones Fluviales de Infantería de Marina así:
- **BAFLIM 50:** en Turbo (Antioquia), tiene jurisdicción sobre 508 km. del río Atrato.
- **BAFLIM 60:** en Yati (Bolívar), tiene jurisdicción sobre los ríos Magdalena 887 km., San Jorge 300 km., Cauca 184 km., Canal del Dique 190 km., Caño la Mojana 150 km.
- **BAFLIM 70:** en Puerto Carreño (Vichada), con jurisdicción sobre los ríos Meta 770 km., Orinoco 270 km., Arauca 296 km.
- **BAFLIM 80:** en Puerto Inírida (Guainía), con jurisdicción sobre los ríos Guaviare 947 km., Inírida 448 km., Orinoco 270 km., Atabapo 100 km., Negro 105 km.
- **BAFLIM 90:** en Puerto Leguízamo (Putumayo), con jurisdicción sobre los ríos Putumayo 1890 km., Caquetá 463 km., Orteguzza 140 km., Caguán 102 km., realizando operaciones fluviales y operaciones terrestres.

ESTRATEGIA NAVAL ANTINARCÓTICOS

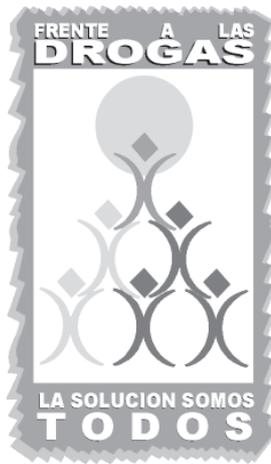
Con base en la estrategia establecida por el Gobierno Nacional por medio del Comando General de las Fuerzas Militares, el objetivo general de la estrategia

naval antinarcóuticos es *negar a los narcotraficantes* el uso de los espacios marítimos, fluviales y terrestres bajo jurisdicción de la Armada Nacional, para contribuir en forma conjunta con los otros organismos del Estado a impedir el accionar delictivo de los agentes generadores de violencia en contra de la seguridad nacional y *debilitar la capacidad económica de estos grupos*; para esto, la Armada Nacional se ha trazado los siguientes objetivos:

- 1. Fortalecer la inteligencia y el intercambio de información con las diferentes agencias nacionales e internacionales.**
- 2. Bajo el "Acuerdo Marítimo", continuar con las operaciones marítimas entre la Armada de Colombia y el cuerpo de Guardacostas de Estados Unidos para neutralizar el tráfico ilícito en el Mar Caribe y Océano Pacífico.**
- 3. Implementar sistemas de tecnología avanzada en los centros de operaciones que permitan la información en tiempo real como el sistema "SCIES" (South Com Information Exchange System).**
- 4. Lograr mejores resultados en la ejecución de las operaciones, mediante el empleo de sensores electrónicos y equipos especiales de recolección de pruebas, dotando las unidades con equipos de tecnología de punta, para este propósito (ION SCAN).**
- 5. Empleo de alta tecnología para el control del tráfico marítimo en zonas costeras.**
- 6. Ejecutar operaciones de control fluvial neutralizando el uso de los ríos para actividades de tráfico ilícito de narcóticos, insumos y armas.**
- 7. Continuar el desarrollo de las estaciones de Guardacostas y la implementación de patrulleras de mar.**
- 8. Ejecutar operaciones de patrullaje y control en las áreas terrestres, bajo responsabilidad de la Armada para localizar y destruir pistas clandestinas, cultivos ilícitos y laboratorios.**
- 9. Mediante actas operacionales y otros instrumentos fortalecer la cooperación internacional en áreas fronterizas.**
- 10. Fortalecer la legislación marítima y fluvial para el control de embarcaciones.**

RESULTADOS DEL CONTROL MARÍTIMO, TERRESTRE Y FLUVIAL CONSOLIDADOS AÑO 2001

La Armada Nacional, mediante el empleo de sus tres componentes, el componente Naval, el de Guardacostas y el de Infantería de Marina, incrementó su acción en los principales ríos navegables del país y desarrolló operaciones marítimas y terrestres para combatir el narcotráfico. Esto ha demandado mayores esfuerzos e inversiones de recursos humanos, materiales y financieros, dadas entre otras, las notables iniciativas de las organizaciones dedicadas al narcotráfico para evadir los controles estatales contra su accionar ilícito.



ACCIONES DEL DAS EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

LA INSTITUCIÓN Y SU ACCIONAR, PROBLEMÁTICAS CONEXAS Y LOS NUEVOS DESAFÍOS

José Rafael Osorio A.*

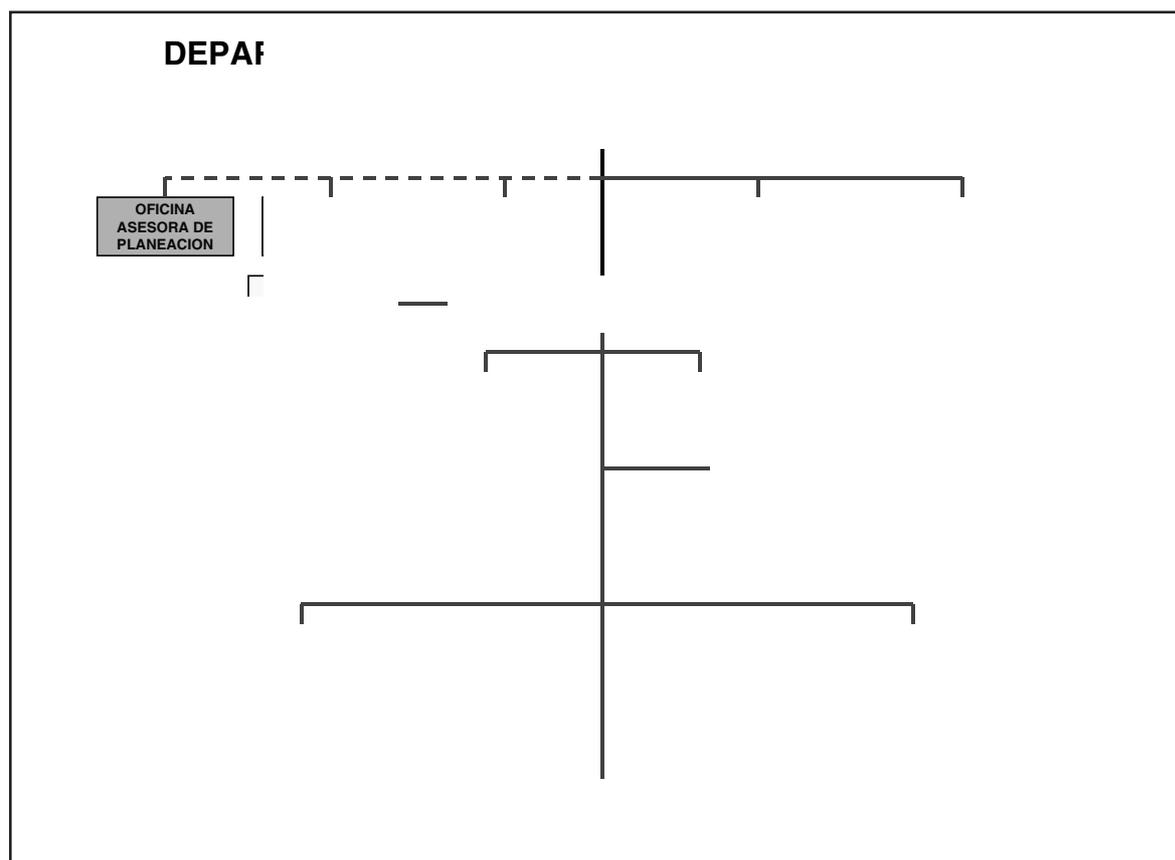
EL DAS Y SU ACCIONAR

El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, como organismo encargado de producir inteligencia para suministrar al Gobierno Nacional las informaciones internas y externas que requiere el Estado, se ha ubicado en un nivel que le permite atender con eficiencia su compromiso legal frente a situaciones que afectan al país. Recientemente y gracias al Decreto 218 del 2000, el Departamento ha adecuado su estructura organizacional de tal forma que pueda alcanzar su objetivo fundamental de generar inteligencia y le da la capacidad suficiente para ajustar su funcionamiento a las grandes y nuevas necesidades que la sociedad colombiana e internacional plantean.

En materia de la lucha contra el flagelo del narcotráfico, el DAS cuenta con una Dirección General Operativa y una Dirección General de Inteligencia, las cuales a su vez coordinan con diferentes dependencias su accionar específico gracias a las múltiples facetas que el fenómeno del narcotráfico posee (ver figura).

* Ingeniero Químico U.N. Area Científica y Criminalística, DAS

El Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, Colombia 1998-2002 representa el compromiso del país en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas, el DAS no es ajeno a este compromiso y participa activamente en todos los objetivos, metas y acciones que en dicho Plan se presentan de forma coordinada junto con otras entidades oficiales.



Como resultados de su accionar operativo, a continuación se presentan algunos datos estadísticos suministrados por la oficina de Análisis de DAS-Interpol y la oficina de asesores de la Dirección (algunos datos hasta julio de 2000).

Personas capturadas por narcotráfico 1998 - 2000	
1998	130
1999	393
2000	356
Total	879

Personas extraditables capturadas 1998 - 2000	
1998	4, solicitadas por Estados Unidos 2
1999	12, solicitadas por Estados Unidos 3
2000	13, solicitadas por Estados Unidos 6

Total incautaciones droga en kilogramos (7 agosto 1998 - 2000)			
	Cocaína	Marihuana	Heroína
1998	38.040	1.431	29
1999	60.071	209	29
2000	71.927	6.939	48
Total	178.723 kilogramos de estupefacientes		

Cantidad de cocaína incautada por otras autoridades gracias a inteligencia del DAS	
Autoridades nacionales	11.584 kilos
Autoridades internacionales	1.761 kilos

Incautaciones sustancias químicas para procesar droga 1997	
Líquidos	33.299 galones
Sólidos	9.722,02 kilos

Incautaciones sustancias químicas para procesar droga 1998	
Líquidos	2.645 galones
Sólidos	20.803,36 kilos

Incautaciones sustancias químicas para procesar droga 1999	
Líquidos	5.525 galones
Sólidos	2.221 kilos

Además de los reportes estadísticos, el DAS ha participado activamente en Operaciones Internacionales, como el Plan Púrpura; ha identificado métodos nuevos para camuflaje de drogas, como la cocaína negra y la cocaína homeopática, y mediante unidades de investigación especializadas, como el SIU y la UCLA, ha desmantelado redes de narcotráfico y ejercido control al lavado de activos.

Como se aprecia en las estadísticas, la lucha contra el flagelo del narcotráfico origina la incautación de una gran cantidad de sustancias químicas empleadas para procesar droga. Antes dichas sustancias se denominaban insumos y precursores, hoy se les da el nombre de sustancias químicas esenciales.

PROBLEMÁTICA CONEXA

Ninguna entidad del Estado se encuentra preparada para abordar un almacenamiento técnico de tal magnitud de sustancias químicas esenciales. La realidad

es que los organismos de seguridad del Estado, mediante la Fiscalía General de la Nación, colocan dichas sustancias a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, que es el organismo que finalmente resuelve el uso o destino de las mismas. Según datos suministrados por la Subdirección Estratégica de la DNE, los diferentes organismos del Estado han incautado durante los años 1990 a 1999 cerca de quince millones de galones de insumos líquidos y trece millones de kilogramos de insumos sólidos. Se hace necesario que el proceso de colocar dichas sustancias a disposición de la DNE sea ágil y ello depende en gran medida de que se cumplan los requisitos normales exigidos por este organismo para el manejo adecuado de las sustancias químicas.

Sin embargo, mientras se resuelve el destino de las sustancias químicas incautadas, es normal encontrar que ellas se almacenan en parqueaderos, sótanos, bodegas, oficinas, vehículos; lugares que no ofrecen la infraestructura adecuada para realizar un almacenamiento técnico o que no ofrecen los niveles adecuados de seguridad para el personal que labora en sus alrededores.

Independientemente del tipo de almacenamiento que las diferentes instituciones puedan brindar a las sustancias químicas esenciales, antes de almacenar cualquier sustancia es necesario tenerla plenamente identificada (nombre químico, símbolo de peligrosidad, consejos de seguridad, etc.), conocer sus incompatibilidades, en lo posible tener la ficha de seguridad del producto ya que allí están consignadas características importantes para su manipulación y almacenamiento; se debe asegurar que los envases o empaques se encuentran en buen estado; establecer que no existe ninguna clase de fuga, derrame o daño que puedan originar accidentes en su almacenamiento; se debe también determinar que las condiciones del lugar de almacenamiento, como humedad, calor y fuentes de energía, no representen un peligro potencial para el almacenamiento de sustancias químicas. Lo anterior es especialmente importante dado que los traficantes al momento de movilizar las sustancias químicas les quitan las etiquetas que las identifican o las ocultan con pintura, las trasvasan de sus envases originales a otros con menor nivel de protección, realizan una serie de operaciones a fin de ocultar la clase de sustancia y esto dificulta la labor de las autoridades al momento de la incautación.

La Subdirección Estratégica de la DNE convocó a profesionales químicos e ingenieros químicos de los diferentes organismos del Estado, para que recomendaran cómo abordar la adecuada manipulación, transporte y almacenamiento de sustancias incautadas. Como resultado de este comité interinstitucional se cuenta con un video y una cartilla distribuidos nacionalmente y dirigidos a los agentes,

detectives, auxiliares y, en últimas, a todo el personal operativo de las entidades que deban abordar una diligencia en la que se involucren sustancias químicas esenciales. De ese material se extractan algunas recomendaciones generales en cuanto al almacenamiento.

Existen varios sistemas para un adecuado almacenamiento de sustancias químicas, todos parten de la premisa de tener plenamente identificada la sustancia (no es suficiente con una prueba de identificación preliminar). Bajo este supuesto se habla del Sistema IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organization), de la clasificación según carácter orgánico e inorgánico, etc. Muchas veces no se puede tener una plena identificación de la sustancia pero de igual forma se debe almacenar, para tal fin y sugiriendo un criterio muy básico de clasificación, podemos decir que todas las sustancias químicas controladas están contempladas dentro de una de cuatro categorías generales:

1. **Ácidos** (se asigna etiqueta roja)
2. **Bases o sustancias alcalinas** (se asigna etiqueta azul)
3. **Sales** (se asigna etiqueta amarilla)
4. **Solventes** (se asigna etiqueta verde)

Clasificarlas de esta forma general ayuda a mantenerlas “juntas pero no revueltas”, y este criterio permite disminuir los niveles de peligro en su almacenamiento.

Bajo la categoría de *ácidos* se encuentran sustancias como el ácido sulfúrico y el ácido clorhídrico y el anhídrido acético (según las circunstancias), entre las *bases* están el hidróxido de amonio y la urea amoniacal; *sales* como el carbonato de sodio, el permanganato de potasio (el cual requiere un trato especial al ser incompatible con los ácidos inorgánicos), y el cemento. Los *solventes* como la acetona, el cloroformo, el éter etílico, la metil etil cetona, los disolventes alifáticos No. 1 y 2, el thinner, el acetato de etilo, el metanol, el acetato de butilo, la diacetona alcohol, el hexano, el alcohol butílico, el tolueno, el alcohol isopropílico, el ACPM, el querosene y la gasolina.

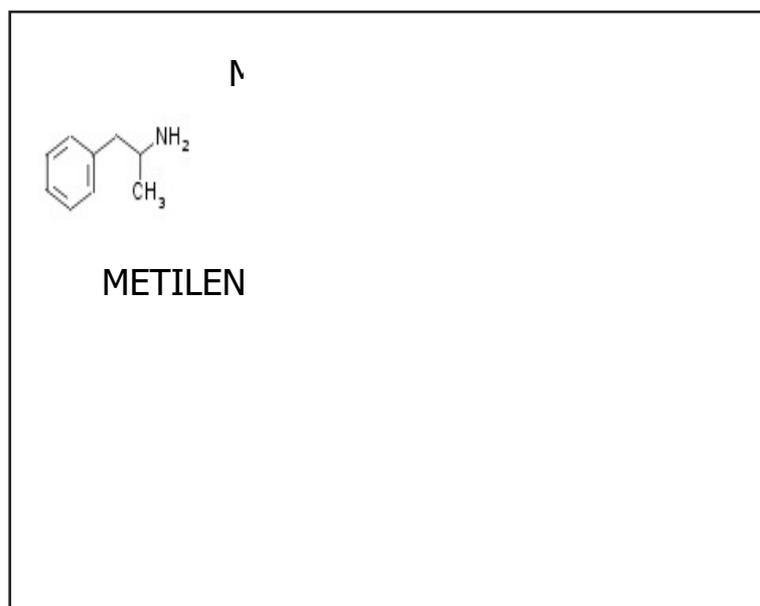
Una vez se tenga la información de a qué categoría de las antes mencionadas pertenece la sustancia que se va a almacenar se la identifica con la etiqueta del color que le corresponda según su categoría, en dicha etiqueta se consignan los datos importantes para su registro y posterior ubicación, como número serial,

clase de sustancia, descripción del empaque, proceso legal al que pertenece, fecha de ingreso a almacenamiento, autoridad que realiza el ingreso, funcionario que entrega la sustancia, si se encuentra agrupada con otras sustancias identificar números seriales de las otras, y nombre de la persona responsable durante su almacenamiento. Hechas estas distinciones se procede a almacenar las sustancias por categoría, manteniéndolas alejadas de categorías diferentes.

LOS NUEVOS DESAFÍOS

Apartándonos un poco del tema del almacenamiento de sustancias químicas, es importante contemplar las nuevas tendencias en cuanto a la proliferación de nuevas drogas en la sociedad colombiana. En este caso, la principal afectada es la juventud con la moda de las drogas tipo anfetamínico, y entre ellas la metilendioximetanfetamina (MDMA), conocida como éxtasis.

En 1912, los laboratorios Merck de Darmstadt aislaron de modo accidental la MDMA. No siguieron estudios farmacológicos, y hasta 1953 el descubrimiento permaneció en el registro de patentes, momento en el que el Ejército de Estados Unidos decidió probar MDMA y su antecedente, la MDA (metilendioxianfetamina), en distintos animales. La primera comunicación científica sobre efectos en seres humanos es de 1976 y se debe al químico y farmacólogo A. Shulgin.



Fórmula estructural de metanfetaminas y derivados

Al pertenecer al grupo de las drogas anfetamínicas, el MDMA presenta algunos efectos típicos de las sustancias estimulantes del Sistema Nervioso Central. Entre los efectos objetivamente demostrados están aumento de la frecuencia cardiaca (taquicardia), aumento de la presión sistólica y diastólica (hipertensión), broncodilatación, deshidratación e hipertermia (hecho que origina el consumo exagerado de agua); entre los efectos subjetivos se experimenta mejora del estado de ánimo, aumento de la resistencia a la fatiga física y mental, aumento de la autoestima y confianza en sí mismo, aumenta el grado de alerta y euforia. Este tipo de drogas presenta un cuadro complejo de efectos secundarios que van desde insomnio hasta tendencias homicidas.

Para su detección (según el INML-CF), el MDMA se biotransforma en MDA y otros metabolitos que poseen un tiempo de vida media de 7,6 horas. Para su síntesis, se puede recurrir a uno de tres esquemas básicos con tiempos de síntesis diferentes; en dicha producción participan como precursores las siguientes sustancias: bromosafrol, clorosafrol, clorhidrato de metilamina y el 3,4-Metilendioxfenil 2-propanona, como reactivos el ácido clorhídrico, el bromuro mercúrico, el cianoborhidruro de sodio y como solventes el metanol, éter etílico y cloruro de metileno, entre otros. En los países europeos se han detectado laboratorios complejos para la elaboración de esta clase de sustancias y las síntesis empleadas también han evolucionado. En Colombia y según reporte del Laboratorio de Investigación Científica zona sur occidental perteneciente al CTI, el 19 de febrero de 1999, se encontró el primer laboratorio clandestino destinado a la elaboración de sustancias sintéticas pertenecientes al grupo de las anfetaminas y derivados. En dicho laboratorio se elaboraban esta clase de sustancias sintetizadas a partir de safrol, sustancia que permite la obtención de cuatro derivados anfetamínicos: el MDA, el MDMA, el MDEA y el N-OH-MDA.

El éxtasis (MDMA) y, en general, los derivados anfetamínicos normalmente se expenden como pastillas de formas y colores diferentes, con diámetros desde 6 hasta 13 milímetros y pesos desde 140 hasta 300 miligramos. Generalmente, presentan algún logotipo. La composición del principio activo en estos comprimidos puede ir desde un 0,1% hasta un 30%. La identificación preliminar de esta clase de sustancias también ha sido incluida en el Manual de Procedimiento para Pruebas de Identificación Preliminar Homologada de sustancias sometidas a fiscalización que todas las entidades que ejercen control han implementado con la colaboración del proyecto de las Naciones Unidas ADCOL 98/C58.

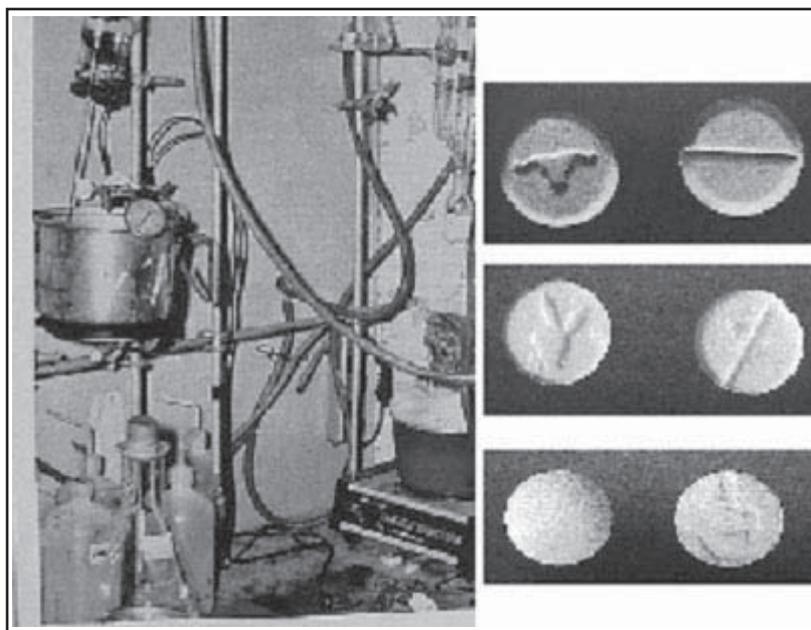


Ilustración de un laboratorio clandestino típico para producción de MDMA y otros derivados anfetamínicos (Drogas de Dependencia, 1989). Algunas presentaciones del producto final (Microgram).

El hecho de que en nuestro país se venda éxtasis, sea importado o elaborado clandestinamente, es algo preocupante e implica nuevos desafíos a las autoridades nacionales en los aspectos de prevención y control:

- **En cuanto a la prevención, porque implica implementar estrategias de prevención del consumo de éxtasis y derivados anfetamínicos, tanto en sus modalidades específicas como inespecíficas y en todos los niveles de prevención.**
- **En los aspectos de control, las autoridades nacionales deben estar capacitadas para atender desde una identificación preliminar, hasta el desmonte de laboratorios clandestinos para producción de éxtasis, hecho que requiere una nueva metodología y nuevos elementos de juicio por la naturaleza de las sustancias que participan y las condiciones de riesgo que implica el proceso químico.**
- **En nuestro país y según los datos reportados en el Sondeo Nacional de Consumo de Drogas en Jóvenes 1999-2000, adelantado por el Programa Presidencial Rumbos, después de la marihuana, de la cocaína y basuco, la sustancia con mayor prevalencia es el éxtasis. Esto demuestra que el consumo de MDMA no es simplemente una moda, es toda una problemática y una nueva tendencia en el consumo de sustancias psicoactivas, reflejo del auge que esta clase de sustancias tiene en el mercado mundial.**

LA POLÍTICA DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA

César Ortiz Guerrero¹

PERSPECTIVA Y MODELO DE INTERVENCIÓN

I. INTRODUCCIÓN¹

Los cultivos ilícitos en Colombia se han convertido en uno de los principales factores generadores de conflicto en nuestro país, pues inciden directamente en la desestabilización de la economía, incrementan la dinámica del conflicto y generan múltiples impactos sociales y ambientales. El presente documento espera ofrecer a los asistentes a la reunión sobre la problemática de los cultivos ilícitos en Colombia, organizada por la Dirección Nacional de Estupeficientes, una visión amplia de la perspectiva institucional y estrategias de intervención que sobre esta problemática ha diseñado y ejecuta el PLANTE como coordinador de la política de Desarrollo Alternativo en Colombia.

Para tal fin, este documento presenta una serie de consideraciones generales sobre el problema de los cultivos ilícitos para dar paso al concepto de desarrollo

¹ Subdirector de Planeación del programa PLANTE.

alternativo adoptado por el PLANTE. Posteriormente, ofrece una perspectiva general sobre la evolución de la problemática y sobre los contenidos de la política institucional del desarrollo alternativo y finaliza con una descripción detallada del modelo de intervención y de sus instrumentos básicos.

II. CONCEPTO Y CONSIDERACIONES GENERALES

Inicialmente, es necesario considerar algunos aspectos básicos que permitan plantear una definición de Desarrollo Alternativo para Colombia:

El problema de las drogas es un problema global cuyas causas en el marco nacional surgen en los niveles externo e interno. Resolver este problema requiere un enfoque integral y la acción mancomunada de la comunidad internacional.

En el caso colombiano, debe considerarse adicionalmente la existencia de dos niveles de producción de cultivos ilícitos, uno a pequeña escala desarrollado fundamentalmente por campesinos, colonos e indígenas y otro de mayor nivel desarrollado por el narcotráfico. La estrategia de intervención es diferenciada y mientras las acciones del PLANTE se orientan exclusivamente a los pequeños productores, la interdicción es el instrumento orientado al segundo grupo.

Por otra parte, en las regiones en las cuales se materializa el fenómeno de los cultivos ilícitos se presentan diferencias históricas, geográficas, económicas, sociales y culturales. Es indispensable reconocer estas diferencias para identificar los factores que generan la aparición de este complejo problema y orientar el adecuado diseño de los proyectos que se implementarán como herramientas para desarticular los factores generadores.

Por estas razones, se requiere una oferta de desarrollo institucional que promueva proyectos de desarrollo socioeconómico, sostenibles, competitivos y de carácter regional, acompañados por un apoyo decidido al fortalecimiento de la capacidad de producción, transformación y comercialización de las organizaciones rurales y de la vinculación activa del sector privado, al igual que la necesidad de iniciar procesos sólidos de fortalecimiento institucional y descentralización con las instancias municipales y departamentales. Desde esta perspectiva, el desarrollo alternativo promueve el desarrollo regional. De igual manera, es indispensable la participación de las comunidades, autoridades regionales, locales y del sector privado para la potencialización del capital humano y social de las regiones, lo cual involucra la necesidad de mejorar los niveles y calidad de vida de los habitantes urbanos y rurales de las zonas PLANTE.

Lo anterior implica la necesidad de construir el concepto de desarrollo alternativo centrado en la economía campesina, desde un enfoque regional y a partir de la construcción de estrategias de intervención para la región que se constituyen en el núcleo de políticas diferenciadas que vinculan lo social, lo económico y lo ambiental. En consecuencia, el concepto de desarrollo alternativo para Colombia debe ser analizado desde la coyuntura de la problemática de los cultivos ilícitos, vinculando el concepto de desarrollo para posibilitar la desarticulación de las causas estructurales de la aparición de los ilícitos y centrado en la participación ciudadana como una opción pacífica para la resolución de este complejo conflicto. De esta manera, el concepto de desarrollo alternativo propuesto es el siguiente:

El desarrollo alternativo es un proceso promovido desde el Estado Colombiano, orientado a establecer emprendimientos de desarrollo en las diferentes microregiones focalizadas para desarticular los factores estructurales que generan la aparición de los cultivos ilícitos, mediante acciones integrales de desarrollo sostenible desde un enfoque regional, participativo y descentralizado.

III. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ALTERNATIVO

Dar operación al concepto del desarrollo alternativo requiere una política específica que propenda por el incremento del bienestar y articulación a procesos de desarrollo sostenible de las poblaciones afectadas por los cultivos ilícitos. A su vez, esta política debe sustentarse en una visión y objetivos particulares y enmarcarse en la política nacional de lucha contra las drogas.

La finalidad estratégica del PLANTE consiste, entonces, en reducir la participación de grupos de población de campesinos, colonos e indígenas, en los cultivos ilícitos y articularlos en la construcción de alternativas sociales y económicas lícitas. Así, la visión del PLANTE se define como: *Disminuir la participación de la población objetivo del PLANTE en los cultivos ilícitos, contribuyendo a su erradicación, mediante procesos regionales y locales de construcción de alternativas sociales y económicas lícitas, financiera y ambientalmente sostenibles.*

El concepto y visión han sido desarrollados en un plan estratégico para el período 1998-2002, vinculando un plan de inversiones y objetivos específicos para su alcance. De manera particular, al programa de desarrollo alternativo le es definido un objetivo estratégico dirigido a *reducir la participación de la población afectada por los cultivos ilícitos, como medio de subsistencia, y articularla a la construcción de alternativas sociales y económicas lícitas, generando condiciones favorables para el proceso de paz.*

Dentro de los objetivos particulares se encuentran:

- **Generación de condiciones económicas, sociales y culturales que hagan viable la eliminación de los cultivos ilícitos en zonas de economía campesina y de pueblos indígenas mediante la construcción participativa y consolidación de proyectos regionales de desarrollo.**
- **La articulación al desarrollo nacional de aquellas regiones afectadas por los cultivos ilícitos, mediante la concertación y operación de modelos de gestión para el desarrollo regional.**
- **La armonización de las intervenciones institucionales en el marco del desarrollo regional y a través de la coordinación del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo.**

Lo anterior supone que, de manera consensual, se desarrolle una serie de acciones que apunten a lograr el cambio sobre las decisiones económicas de los productores, para que estos abandonen su participación en los cultivos ilícitos y se articulen a la construcción de alternativas económicas lícitas.

La visión, la misión y los objetivos institucionales forman parte de la política nacional de lucha contra las drogas vigente, que se consigna en el “Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998 - 2002”.

A su vez, tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas reconocen dos escalas de la manifestación de los cultivos ilícitos, grandes cultivos empresariales administrados y controlados por el narcotráfico, y pequeños cultivos de subsistencia en zonas de economía campesina. Para atender a esta situación, los planes diseñan dos enfoques que posibiliten un tratamiento diferenciado del fenómeno, la interdicción para los cultivos empresariales y el desarrollo alternativo para los cultivos de subsistencia, lo cual implica para el PLANTE la necesidad de construir un modelo de intervención social que se orienta a la atención de campesinos, colonos e indígenas que se ven involucrados en el fenómeno como única vía para garantizar la subsistencia de sus familias.

Los anteriores elementos de la política se desarrollan geográficamente en las zonas bajo la actual cobertura del PLANTE. Las acciones del desarrollo alternativo se desenvuelven en 96 municipios agrupados en 26 microrregiones, en las cuales pueden apreciarse múltiples y complejas dinámicas socioeconómicas desarrolladas por las sociedades rurales, que enfrentan de manera cotidiana directa e indirectamente los efectos de los cultivos ilícitos. En estas 26 regiones, el PLANTE, para dar cumplimiento a los objetivos descritos, promueve la creación y consolidación de oportunidades lícitas de generación de ingresos y el mejoramiento de

la calidad y nivel de vida de la población urbano-rural, mediante proyectos de desarrollo regional que permitan consolidar las condiciones necesarias para la recuperación y dinamización de las economías locales y regionales.

Sin embargo, los esfuerzos de las administraciones municipales, el PLANTE y otras instituciones del sector público no han sido suficientes para detener y revertir el fenómeno de los cultivos ilícitos. Por el contrario, complejos factores de orden social y económico han conducido no solamente al incremento de la producción ilícita en zonas como Putumayo, sino también a la metástasis del problema en más de 15 departamentos del país.

IV. EVOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Veamos brevemente la dinámica del contexto al cual se ha dado respuesta con el diseño de política descrito anteriormente. En un lapso de 10 años, Colombia se ha puesto a la cabeza de la producción mundial de coca con un área total de 103.500 hectáreas, según los más recientes reportes de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional y aunque se reporta un área en descenso de amapola con 6.500 hectáreas, su posicionamiento en áreas ambientalmente estratégicas y marginales ha iniciado la generación de impactos igualmente preocupantes.

El notable incremento de los cultivos ilícitos en Colombia, en particular de la coca, a partir de 1991, obedece a un conjunto de factores relacionados con:

- a) Los efectos de las políticas de lucha contra la droga adoptadas en el contexto internacional;
- b) Las medidas de interdicción represión y control adelantadas por los países productores, como México y Perú, que obligaron al desplazamiento de los cultivos y de los centros de comercialización;
- c) El aumento de la demanda y de los precios en los países consumidores;
- d) La aparición de nuevos mercados “promisorios”, y
- e) El debilitamiento de la estructura monopólica del narcotráfico, situación que dio lugar a la aparición de nuevas formas organizativas para la producción, comercialización y distribución de las sustancias ilícitas.

Al contexto citado debe agregarse la privilegiada situación geográfica del país y las limitaciones estructurales de las regiones en donde se originaron y extendie-

ron los cultivos. Estas últimas, ubicadas en su mayoría en los territorios más apartados, se caracterizan por altos índices de pobreza, escasa infraestructura de comunicaciones, servicios básicos y equipamientos sociales y comunitarios, economías informales desarticuladas de los mercados y escasa presencia estatal. La sumatoria de estos factores ofreció ventajas competitivas para que el narcotráfico desarrollara sus actividades con alta rentabilidad.

La situación descrita comienza a presentar efectos críticos en algunas localidades y regiones del país, debido al aumento de la violencia y a los impactos negativos que dichas actividades generan sobre el ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad y en la vida económica, social y cultural de las zonas afectadas.

En 1994, se estimaba que Colombia tenía una superficie cercana a 40.000 Ha cultivadas en coca, entre 16.000 y 20.000 Ha cultivadas en amapola y que en el año anterior habían reaparecido cultivos de marihuana en un área entre las 6.000 y las 8.000 Ha².

Para el período comprendido entre 1998 y 2000, la superficie cultivada de coca en el territorio nacional se incrementó en 24.200 Ha y la de cultivos de amapola en 1.420 Ha, lo que equivale a un área adicional cultivada de 22% y 23%, respectivamente.

Cabe destacar que, además de los departamentos en donde se concentran los cultivos de coca y amapola, el informe de la Policía Antinarcóticos registra la existencia de cultivos menores en 17 departamentos, que cubren buena parte de la zona andina, la Orinoquia, la Amazonia y por lo menos 3 departamentos de la Costa Atlántica.

La dimensión del problema puede apreciarse al comparar los cultivos de coca, amapola y marihuana en el país con la actividad agrícola tradicional. El peso de los cultivos ilícitos alcanza el 3% del área total dedicada a la agricultura, mientras que la mano de obra consumida por estas actividades ascendía a 69.000 empleos, equivalentes al 2% de los generados por el total de la agricultura³.

V. ABORDAJE DEL PROBLEMA

Para el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, el abordaje de este problema interno debe articular un proceso que posibilite el establecimiento de los elemen-

² Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 2734-DNP-UDA-UJS, 12 de octubre de 1994.

³ Al respecto, ver Rocha, C. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. Datos reportados para 1998.

tos necesarios para un desarrollo sostenible de las regiones afectadas por los ilícitos. Este proceso requiere el concurso de todas las instituciones que actúan en estas regiones y de la reconstrucción de la confianza entre las sociedades rurales y las instituciones gubernamentales.

De esta manera, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones para la construcción de estos procesos de desarrollo es factor indispensable y garantía de éxito de la política de desarrollo alternativo. Posibilitar la recuperación de la confianza perdida y facilitar procesos descentralizados de toma de decisiones requiere, a su vez, nuevas formas de acción e interlocución; para tal fin, el PLANTE ha iniciado la implementación de un nuevo instrumento que posibilita el acercamiento entre las partes interactuantes de este complejo conflicto, los pactos sociales de desarrollo alternativo.

De esta manera, desarrollo regional, participación ciudadana y pactos sociales de desarrollo alternativo son los tres principales elementos que sustentan en la actualidad la política de desarrollo alternativo en Colombia. Veamos en detalle sus contenidos y formas de aplicación.

VI. LA VISIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

Los cultivos ilícitos se manifiestan como cualquier otro cultivo local y veredal, pero diseñar una aproximación para su solución requiere una visión que trascienda lo individual y local, puesto que tanto los factores generadores como sus impactos se manifiestan en una dimensión superior. Esto se expresa en los flujos de capital para la financiación de la actividad ilícita, los flujos poblacionales de mano de obra para la explotación de los ilícitos y de familias desplazadas por los diversos conflictos generados por la actividad ilícita, la oferta ambiental que se ve comprometida por los cultivos, la estructura física y funcional en la cual estos se desarrollan, en las dinámicas sociales y culturales que se ven afectadas y en las relaciones de poder que se generan a su alrededor, al igual que en fenómenos directamente articulados como el tráfico de armas, precursores, lavado de activos y otros.

Por estos aspectos, se hace necesario iniciar el diseño de un modelo de intervención que se oriente a desarticular los factores que generan el fenómeno y que amortigüen los impactos generados por este. La aproximación al problema para su resolución exige, entonces, una perspectiva regional de intervención.

Para tal fin, se requiere inicialmente el reconocimiento de las particularidades de las economías y poblaciones regionales y de sus sistemas de producción. A

partir de allí, se desencadenan procesos de concertación que involucran la participación activa de las sociedades e instituciones rurales, para identificar y construir las alternativas económicas que permitan generar ingresos estables y seguros, como principal factor para la desvinculación de los campesinos e indígenas de los cultivos ilícitos. Como complemento necesario, se requiere la articulación de una oferta de desarrollo institucional orientada al fortalecimiento de la capacidad de producción, transformación y comercialización de las organizaciones rurales y de la vinculación activa del sector privado.

La construcción de la política de desarrollo alternativo centrada en la economía campesina desde un enfoque regional y a partir de la construcción de estrategias de intervención para la región se constituye en el núcleo de políticas diferenciadas que vinculan lo social, lo económico y lo ambiental. Estas políticas diferenciadas se operan mediante el principal instrumento de planificación participativa del PLANTE, los *Planes Regionales de Desarrollo Alternativo*.

Estos Planes Regionales de Desarrollo Alternativo permiten establecer estrategias de intervención y líneas de acción con base en las particularidades sociales, políticas, económicas y ambientales de cada zona.

En consecuencia, un Plan Regional de Desarrollo Alternativo, PRDA, es un instrumento integrado y participativo de planificación que les posibilita a los equipos regionales del PLANTE, conjuntamente con su población objetivo, definir la estrategia de intervención en la región y establecer las pautas que orientarán su desarrollo, mediante la definición de las líneas de acción y paquetes concertados de proyectos.

De esta manera, el PRDA posibilita al equipo regional del PLANTE y a las comunidades tomar las decisiones correspondientes para adelantar un conjunto focalizado, priorizado y concertado de proyectos. Así, este conjunto de acciones se constituyen en los elementos básicos de una política de desarrollo alternativo diferenciada para cada región, en la cual se privilegian la promoción y desarrollo del componente económico, que integra en forma organizada los elementos sociales, económicos y ambientales necesarios para garantizar su desarrollo sostenible. Estos PRDA cuentan con una metodología estructurada y en la actualidad tanto esta como los planes mismos construidos para las 26 microrregiones de cobertura del PLANTE⁴ están siendo objeto de un proceso de actualización que les permita ser compatibles con los procesos y contenidos de los planes de desarrollo departamental y municipal actualmente en elaboración por parte de gobernaciones y alcaldías.

⁴ Los 26 planes pueden ser consultados en las oficinas regionales del PLANTE y en el centro de documentación de las oficinas de Bogotá.

VII. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL DESARROLLO ALTERNATIVO

Las estructuras jerárquicas de las instituciones públicas no son consecuentes con las iniciativas de desarrollo alternativo en una dimensión regional, por lo cual se requieren diversas transformaciones que profundicen el proceso de descentralización, trasciendan las fronteras municipales y departamentales, integren los incipientes procesos de ordenamiento territorial y se adecuen para dar respuesta mancomunada al problema de los ilícitos.

El arreglo institucional requerido será aquel en el que se reconozca que los cultivos ilícitos han provocado la transformación del entorno socioeconómico y producido complejos impactos ya descritos. Este entorno se ve complicado por la baja organicidad de los actores sociales, una fuerte inestabilidad y baja autonomía de sus procesos organizativos, lo que los hace vulnerables a cualquier clase de manipulaciones y a él concurren de manera deficiente e inapropiada las diversas instituciones gubernamentales.

La superación de esta situación se debe encontrar en la configuración de un esquema de coordinación entre las instituciones gubernamentales y las demás instituciones sociales y económicas de estas regiones, centrado en la concertación de reglas del juego claras para la gestión del desarrollo alternativo. La participación ciudadana, la integridad, la descentralización y la transparencia son principios rectores para el PLANTE, en la medida en que permiten la optimización de los procesos de desarrollo de las comunidades.

Para el PLANTE, la participación ciudadana es entendida como el trabajo conjunto de los equipos técnicos y la sociedad rural, por medio del cual se busca concertar los objetivos para su desarrollo, las formas de operación, los tipos de proyectos y los instrumentos de seguimiento y evaluación, para garantizar de manera eficiente una respuesta a las necesidades del incremento de sus niveles y calidad de vida.

El principio de la participación ciudadana es acogido como un elemento central de la política de desarrollo alternativo y desde esta perspectiva se aplica y desarrolla en los siguientes ámbitos:

- a. Control social de las inversiones,**
- b. Participación activa en la toma de decisiones que se materializa en la construcción de los PRDA y los proyectos de desarrollo alternativo,**
- c. Apoyo a los procesos de fortalecimiento institucional y comunitario.**

⁵ Estas fuentes son el presupuesto general de la nación, donaciones y aportes de la comunidad internacional.

En consecuencia, el PLANTE considera que el control social sobre los proyectos y de manera particular sobre todas las inversiones que canaliza el PLANTE, independientemente de su fuente⁵, son un factor primordial para garantizar la transparencia en la aplicación de los recursos y la eficiencia en el logro de los objetivos alrededor de todos los aspectos que implica la construcción de un proyecto de desarrollo alternativo.

Debe considerarse en este aspecto que el PLANTE no es un ejecutor, sino un coordinador de la política de desarrollo alternativo. Para tal fin, el PLANTE canaliza los recursos de inversión por medio de diversos ejecutores dentro de los cuales resaltan las administraciones municipales. En este sentido, se debe apoyar el fortalecimiento del perfil técnico y administrativo de estas administraciones, y adicionalmente contar con un equipo técnico de seguimiento y monitoreo de los proyectos, que utiliza como instrumento el Sistema de Seguimiento y Evaluación⁶.

Estas actividades de seguimiento deben complementarse con el control social que es ejercido en la práctica por las familias de campesinos e indígenas que habitan en la región en la cual el PLANTE coordina la implementación de proyectos de desarrollo alternativo. Este control se ejerce fundamentalmente a través de un instrumento específico, las veedurías ciudadanas⁷, para lo cual el PLANTE desarrolla procesos complementarios de capacitación.

Por otra parte, la participación en la toma de decisiones sobre la orientación de las inversiones se refleja en los procesos de construcción de los PRDA y de los proyectos de desarrollo alternativo, pero de manera especial se presenta en el proceso de construcción de los pactos sociales de desarrollo alternativo.

De manera complementaria, es necesario adelantar acciones de fortalecimiento de las instituciones y formas organizativas de la sociedad rural. El trabajo del PLANTE con las organizaciones de productores se orienta a lograr que se constituyan en líderes del desarrollo alternativo en las regiones. Las organizaciones deben concebirse como una posibilidad que conduce a la concreción de intereses colectivos y de imágenes de desarrollo sobre las que se han construido consensos. Es necesario desarrollar con ellas la capacidad de hacerse voceros de sus propias iniciativas, tomar decisiones, llevarlas a la práctica y ejercer el control que permita aplicar correctivos en sus procesos.

La estrategia de fortalecimiento de estos actores sociales planteada y puesta en marcha por el Programa ha significado llevar a cabo la asesoría y acompañamiento para la conformación o consolidación legal de las organizaciones; el diseño y/o

⁶ Plante, Sistema de Seguimiento y Evaluación. Bogotá, 1998.

⁷ Plante, La veeduría para los proyectos PLANTE. Cartilla didáctica. Bogotá, 1999.

ajuste del reglamento de los fondos comunitarios de servicios de apoyo a alternativas tecnológicas y económicas que se constituyen en el marco del proyecto productivo; la formulación participativa de un plan estratégico para la producción y comercialización y el proceso de articulación de las organizaciones locales.

La política de fortalecimiento a las organizaciones de base y de segundo nivel tiene además el propósito de garantizar la sostenibilidad social de las alternativas productivas lícitas. En la aplicación de la estrategia, teniendo en cuenta el papel especial que juegan las mujeres en las zonas de cultivos ilícitos, se ha incorporado la perspectiva de género, que prevé el soporte a grupos específicos de mujeres para el desarrollo de sus productos y la articulación a las propuestas de ámbito regional. Especial atención, en este mismo sentido, se ha asignado a las organizaciones de los pueblos indígenas.

Estas asociaciones en algunos casos son las ejecutoras de los proyectos productivos, que está apoyando el PLANTE, en el marco de los planes regionales de desarrollo alternativo. Mediante convenios de cofinanciación con ellas, se mejoran los niveles tecnológicos en la producción, transformación y mercadeo, y las asociaciones se convierten en promotoras de los procesos de erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos.

Las organizaciones de productores también constituyen para el Programa el núcleo alrededor del cual se adelantan las diferentes acciones en el tema de Pactos Sociales de Desarrollo Alternativo. Por esta razón, además del acompañamiento socioempresarial mencionado, se desarrollan con ellas proyectos de educación, cultura, salud y de generación de procesos de construcción de confianza y lazos de cooperación que permitan recuperar las zonas afectadas por los ilícitos.

VIII. LOS PACTOS SOCIALES DE DESARROLLO ALTERNATIVO

A la luz de los objetivos centrales del PLANTE y como complemento al principio de la participación ciudadana en la búsqueda de la generación de confianza mutua y el diseño de perspectivas óptimas y eficientes para la superación de la compleja gama de conflictos generados por la explotación y comercialización de cultivos ilícitos, el PLANTE ha posicionado en su modelo de intervención, el reconocimiento de la sociedad rural como el actor fundamental en el proceso de superación del fenómeno y que sin ella no es posible adelantar procesos de desarrollo alternativo que permitan recuperar las regiones afectadas.

A partir de la voluntad manifiesta de las comunidades para abandonar los cultivos ilícitos y haciendo énfasis en que el Desarrollo Alternativo es la opción apropiada para generar las condiciones sociales y económicas que permitan eli-

minar las causas de la aparición de los cultivos ilícitos en las zonas de economía campesina, el PLANTE, como parte de este proceso, ha decidido fortalecer la opción de la erradicación voluntaria por medio de *Pactos Sociales de Desarrollo Alternativo*.

Un pacto social de desarrollo alternativo es un acuerdo suscrito entre el PLANTE y las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos que expresan su voluntad de erradicar, que surge de un proceso de concertación y toma de decisiones conjuntas, identifica un conjunto de proyectos que serán apoyados financiera y técnicamente por el Gobierno, establece un área de cultivos ilícitos que debe ser erradicada en forma manual, define plazos de cumplimiento de las partes, y concerta mecanismos y fechas de verificación.

En consecuencia, la intervención del PLANTE debe buscar avances paralelos en el proceso de erradicación voluntaria, los cuales ¿para dar sostenibilidad a este proceso? deben plasmar el establecimiento de las actividades productivas y en la generación de ingresos lícitos al productor. De acuerdo con esto, se establece como condición indispensable la estructuración y firma de estos pactos de erradicación voluntaria, compromiso que adquieren las comunidades de pequeños productores y, por otro lado, como compromiso del Estado, el inicio del establecimiento de actividades productivas.

Para su construcción, se deberán tener en cuenta cinco principios rectores que deben reflejarse en las acciones y actividades específicas por desarrollar:

- **Responsabilidad compartida:** Partiendo del reconocimiento tanto del Gobierno como de la comunidad sobre la actual situación de los cultivos ilícitos, este principio busca el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes que suscriben los pactos. Por su lado, el compromiso de la comunidad es garantizar la erradicación voluntaria del 100% de los cultivos ilícitos involucrados en sus predios. Por su parte, el Estado se compromete a suministrar los recursos técnicos y financieros necesarios para el desarrollo de los proyectos que se concierten.
- **Suscripción colectiva:** En ningún caso se suscribirán pactos individuales de erradicación voluntaria, dado que las alternativas de desarrollo propuestas frente a la erradicación contemplan procesos que requieren ser consolidados socialmente.
- **Construcción participativa:** Las propuestas de desarrollo alternativo y los términos finales de cada pacto se construirán con una metodología que garantice la amplia y activa participación de las comunidades campesinas e indígenas.

- **Fortalecimiento social:** Se busca consolidar la solidaridad y la integración de las comunidades alrededor del cumplimiento colectivo de los pactos, ya que el objetivo de este proceso es fortalecer las organizaciones comunitarias para que logren niveles de autonomía, brinden servicios a sus asociados, estén en capacidad de responder por los compromisos adquiridos y puedan ejercer mecanismos de control social.
- **Plazo para la erradicación de los cultivos ilícitos:** Las organizaciones sociales que se acojan a los pactos contarán con un período no superior a 12 meses para erradicar el 100% de los cultivos ilícitos en cumplimiento del compromiso asumido al suscribir el pacto. En consecuencia, tanto las instancias de verificación como las metas de erradicación y de implementación de los proyectos de desarrollo son requisitos indispensables; por esta razón, cualquier tipo de pacto tiene que ser verificable y cuantificable.

Por otra parte, debe resaltarse que los recursos que canaliza el PLANTE para posibilitar el desarrollo de estos pactos no tienen el carácter de una compensación económica por la destrucción de los cultivos ilícitos, lo cual únicamente generaría una respuesta coyuntural. Son recursos que se destinan al establecimiento de soluciones estructuradas alrededor de proyectos productivos que reporten ingresos a las familias campesinas en el corto, mediano y largo plazo.

Adelantar este proceso requiere inicialmente el análisis regional descrito en el punto anterior, seguido de un proceso de priorización de áreas y potenciales proyectos por desarrollar como soporte de los pactos. Como resultado complementario de esta fase, se determinará con la población beneficiaria la suscripción de un *documento de intención* que servirá como sustento preliminar para las fases que van a continuar.

Realizada esta priorización y teniendo en cuenta los proyectos y actividades productivas que hayan identificado para las zonas, los intereses de cada comunidad y sus posibilidades y vocación productiva, se hará un ajuste final de los proyectos para su establecimiento en los sistemas de producción de cada localidad.

Con base en la información recopilada en el diagnóstico y la precisión de los proyectos, se elaborará un documento concertado que exprese en detalle los compromisos de las partes. Una vez esté listo, se realizará un acto público en el que los representantes de las comunidades y el director del PLANTE firmarán el pacto. El documento deberá contener compromisos específicos en los siguientes aspectos:

Por parte de la comunidad: El área y la ubicación de cultivos ilícitos por erradicar, plazo de erradicación con un máximo de 12 meses, compromiso de adelantar

las actividades lícitas pactadas, aporte de las contrapartidas requeridas y continuidad geográfica del proyecto.

***Por el Estado:* La disponibilidad de recursos para iniciar la ejecución de proyectos productivos en los montos acordados, fechas de desembolsos y de inicio de ejecución de las actividades lícitas de corto plazo, y propuesta de acompañamiento para ajustar los proyectos productivos de mediano y largo plazo, con fechas límite para la presentación de proyectos definitivos e inicio de su ejecución.**

Adicionalmente, se constituirá un mecanismo institucional y comunitario para la verificación del cumplimiento de las metas y objetivos del Pacto, que contenga tanto las fechas de verificación de la erradicación, como la de implementación de los proyectos. De esta manera, se asume que la fase inicial de este proceso debe pasar por la construcción de confianza entre comunidad y Estado; debe considerarse el papel de los espacios participativos, en el marco de los cuales y en un período muy corto, deben concretarse acuerdos y compromisos de cada una de las partes en torno a la erradicación de cultivos ilícitos y el establecimiento de procesos productivos lícitos que deben partir por las actividades de corto plazo.

Es claro que la definición del procedimiento metodológico y de las acciones concretas por desarrollar es objeto de reuniones particulares con la población objetivo y obligatoriamente articularán las condiciones y particularidades de esta, al igual que del contexto y escenarios locales y regionales. Esta consideración implica un importante grado de flexibilidad, tanto para la concertación de los pactos como para la definición de los proyectos.



ACCIONES Y RESULTADOS DE LA DIAN CONTRA EL CONTRABANDO

Piedad Restrepo¹

POLÍTICAS GENERALES DE LA DIAN

- **Desarrollar una política de servicio**
- **Implementar planes y programas contra la evasión y el contrabando**
- **Promover la acción interinstitucional de comunicación e intercambio de información**
- **Trabajar conjuntamente con los gremios económicos**
- **Desarrollar campañas de divulgación y capacitación**
- **Propender por un potencial humano calificado y ético que enfrente las tareas de la DIAN**

MECANISMOS DE LA DIAN

- **Expedición del Estatuto Aduanero**
- **Creación de la Policía Fiscal y Aduanera**

¹ Química, Subdirección de Fiscalización Aduanera, DIAN.

- **Sistematización de los procesos**
- **Eficientes controles**
- **Penalización del contrabando**

PROGRAMAS DE FISCALIZACIÓN ADUANERA

- **Programas de acción inmediata**

Están orientados al control masivo en todos los sitios donde circule mercancía extranjera y operen usuarios aduaneros.

- **Programas de control posterior**

Son los que parten de investigaciones sobre ciertas operaciones aduaneras, usuarios y auxiliares del servicio al comercio exterior, o sobre ciertos sectores económicos.

- **Control a motores fuera de borda**
- **Fraude en tributos aduaneros y cambio de declaraciones**
- **Recaudo de IVA en Plan Vallejo por incumplimiento de compromisos y por finalización del programa**
- **Productos químicos y precursores**
- **Matrícula irregular de vehículos**
- **Operativos**

CONTROLES ESPECÍFICOS SOBRE QUÍMICOS PRECURSORES

Control previo

Recepción del medio de transporte

Aviso de llegada con doce (12) horas de anticipación, si es por vía marítima o una (1) hora, si es por vía aérea.

ENTREGA Y REGISTRO DE LOS DOCUMENTOS DE VIAJE

El funcionario aduanero encargado de la recepción de la nave o aeronave siempre deberá verificar si el sobordo o manifiesto incluye alguna mercancía de las señaladas en el artículo 1° del Decreto 1146 de 1990, y si así fuere deberá informar inmediatamente a la Policía Portuaria o Aeroportuaria y al Administrador de Aduana del lugar.

En ejercicio de sus amplias facultades de fiscalización, la DIAN verificará, inspeccionará y realizará las acciones necesarias para la confrontación de la carga al momento del arribo del medio de transporte al territorio nacional.

ADUANAS HABILITADAS PARA SU INTRODUCCIÓN

La introducción de las mercancías enunciadas en el artículo 1° del Decreto 1146 de 1990 sólo se podrá realizar por las aduanas de Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta, y por las Zonas Francas ubicadas en las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Buenaventura.

TRÁMITES PROHIBIDOS

No declaración anticipada

No trámite urgente

No descargue directo (excepto el efectuado de buque a tanques en tierra)

No tránsito aduanero.

INSPECCIÓN FÍSICA OBLIGATORIA

Control posterior

Certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes

Es expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes para la importación, compra, distribución, consumo, producción o almacenamiento de sustancias químicas controladas por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Las entidades, organismos o dependencias de carácter público no requieren dicho certificado.

LICENCIA PREVIA

Su validez es de dos (2) meses a partir de su aprobación y no debe contener enmendaduras, borrones o tachones, ni salvedades de error

LIBROS Y REGISTROS

***Libro de Control de Sustancias Químicas:* Los productores y distribuidores deberán llevar un libro donde consten las entradas y salidas de las sustancias de que trata el artículo 1° de la Resolución 009 de Febrero 18 de 1987; no existe la obligatoriedad del foliado y sellado de este libro por parte de la División de Productos Bioquímicos del Ministerio de Salud.**

***Libro Especial de Control de Inventarios:* El operador de muelle estará obligado a llevar un libro especial de control de inventarios con el registro completo de movimiento de estas mercancías, en el cual se registrarán tipo y marca del producto recibido, cantidad recibida, fecha de arribo, número y fecha del conocimiento de embarque, nombre del consignatario, su NIT y dirección, número y fecha de sobordo, número de declaración de importación, cantidad entregada al consignatario, nombre del transportador terrestre e identificación del vehículo utilizado.**

TRANSPORTE

La persona natural o jurídica que requiera movilizar sustancias precursoras deberá adquirir y diligenciar la planilla para el transporte de sustancias químicas de uso restringido expedida por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito.

***No es factible legalizar* productos químicos precursores de estupefacientes cuando han ingresado al territorio nacional por lugares no habilitados.**

***Es procedente la legalización de químicos precursores* para rescatar la mercancía de la situación de abandono en que se encuentre por vencimiento del término de almacenamiento, siempre y cuando no existan restricciones legales o administrativas para su legalización.**

PENALIZACIÓN DEL CONTRABANDO

Conducta

- 1. Importar o exportar bienes, en cuantía entre 100 y 200 salarios mínimos legales mensuales, smlm, por lugar no habilitado u ocultar, disimular o sustraer de la intervención y control aduanero.**
- 2. Declarar tributos aduaneros por valor inferior al que por ley le corresponde.**

Sanciones

- 1. Prisión de 3 a 5 años y multa del 200% del valor CIF de los bienes importados o del valor FOB de los exportados.**
- 2. Si el valor de los bienes supera los 200 smlm, la prisión será de 5 a 8 años.**

FAVORECIMIENTO DEL CONTRABANDO

Conducta

Poseer, tener, transportar, almacenar, distribuir, enajenar bienes, en cuantía superior a 100 smlm sin declararlos o presentarlos o introducidos por lugar no habilitado u ocultados, disimulados o sustraídos del control aduanero.

Sanción

Prisión de 1 a 5 años, multa de 100 a 1.000 smlm y privación del derecho a ejercer el comercio por el término de 1 año más.

FAVORECIMIENTO POR SERVIDOR PÚBLICO

Conducta

Colaborar, participar, transportar, distribuir, enajenar o de cualquier forma facilitar la sustracción, ocultamiento o disimulo de mercancías del control aduanero o su introducción por lugar no habilitado u omitir ejercer los controles.

Sanción

Prisión de 5 a 8 años, multa hasta del 200% del valor CIF e inhabilidad para ejercer derechos y funciones públicas de 5 a 8 años.

ESTATUTO ADUANERO - DECRETO 2685 DE 1999

Previsiones sobre sustancias controladas

- Artículo 115.** Reduce a 15 días la permanencia de la mercancía en el depósito.
- Artículo 306.** Prohíbe el reembarque.
- Artículo 320.** Prohíbe la exportación de estupefacientes como muestra sin valor comercial.
- Artículo 358.** Prohíbe el tránsito aduanero
- Artículo 411.** Prohíbe su importación a San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Artículo 431.** Prohíbe su importación a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Urabá, Tumaco y Guapí.
- Artículo 445.** Prohíbe su importación a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribe y Manaure.
- Artículo 460.** Prohíbe su importación a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Leticia.
- Artículo 524.** La Dirección Nacional de Estupefacientes es el único depositario autorizado de esta clase de mercancías, cuando las aprehende la autoridad aduanera.

ASPECTOS ADUANEROS EN LA IMPORTACIÓN DE SUSTANCIAS QUÍMICAS CONTROLADAS Y CONTROL DURANTE EL PROCESO DE IMPORTACIÓN

1. Aduanas habilitadas para su introducción

La introducción de las sustancias que el Consejo Nacional de Estupefacientes determine, mediante Resolución, que pueden ser utilizadas para el procesamiento, fabricación o transformación de narcóticos o drogas que produzcan dependencia psíquica o física solo se podrá realizar por las aduanas de Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta y por las zonas francas ubicadas en las ciudades de Barranquilla, Buenaventura y Cartagena (Artículo 4º Decreto 2272/91).

2. Zonas francas

A partir de la vigencia del Decreto 1146 de 1990 queda prohibida la introducción a las zonas francas comerciales, de los bienes y productos de que trata el artículo 1º del mismo decreto (es decir, las sustancias que el Consejo Nacional de Estupefacientes catalogue como precursores). Se exceptúa de la prohibición men-

cionada, la introducción a las zonas francas comerciales de aquellos bienes embarcados y transportados a granel, con licencia de importación previamente aprobada por las autoridades competentes. Esta excepción solo será aplicable cuando las sustancias de que trata el artículo 1° sean descargadas desde el buque tanque hasta los tanques en tierra, siempre que estos últimos estén debidamente autorizados.

No se pueden introducir a las zonas francas sustancias que puedan ser utilizadas para el procesamiento, fabricación o transformación de narcóticos o sustancias que produzcan dependencia psíquica o física, salvo en los casos autorizados por las autoridades competentes (Artículo 74 del Decreto 2233/96).

3. Trámites urgentes

Las mercancías de que trata el Artículo 1° del Decreto 1146 de 1990 no podrán ser solicitadas a despacho por declaración anticipada, ni efectuar trámite urgente, ni se permitirá su descarga directa, excepto el efectuado de buque a tanques en tierra (Artículo 4° del Decreto 2272/91)

4. Obligación de informar

El funcionario aduanero encargado de la recepción de la nave o aeronave siempre deberá verificar si el sobordo o manifiesto incluye alguna mercancía de las señaladas en el artículo 1° del Decreto 1146 de 1990 y, si así fuere, deberá informar inmediatamente a la Policía Portuaria o Aeroportuaria y al Administrador de Aduana del lugar (Artículo 4° Decreto 2272/91).

5. Inspección física obligatoria

Las autoridades aduaneras deberán siempre efectuar aforo físico (inspección física) a las mercancías señaladas en el artículo 1 del Decreto 1146/90.

6. Verificación documental

- Licencia previa

Mediante la Resolución 006 de 1995, del Ministerio de Comercio Exterior, se obliga al importador a obtener la licencia previa para el ingreso de sustancias precursoras al país. Las licencias previas no deben contener enmendaduras, borrones o tachones, ni salvedades de error (ver Circular Externa Incomex 004 de enero 5 de 1996). La vigencia de las licencias de importación para las sustancias precursoras clasificables por las subpartidas enseguida relacionadas, es de dos (2) meses contados a partir de la fecha de su aprobación o registro (Resolución 001 de julio 24 de 1997 del Consejo Superior de Comercio Exterior).

En las importaciones de sustancias precursoras, no se aceptan acumulación de cupos mensuales.

En cuanto a las mercancías de régimen de libre o licencia previa, que en su composición contengan algún porcentaje de sustancias controladas, este porcentaje deberá indicarse en la descripción de la licencia de importación, así como el de los demás componentes y tener en el cuerpo de dicha licencia la firma de un integrante del comité de importaciones del INCOMEX, pues deben ser estudiadas por dicho comité.

Las solicitudes de registro de importación de sustancias controladas, que se presenten ante el INCOMEX, en desarrollo de programas autorizados bajo Sistemas Especiales de Importación - Exportación PLAN VALLEJO, están sujetas a ser remitidas, sin excepción al Comité de Importaciones del INCOMEX, para el control que ameritan dichas sustancias.

- *Certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes*

Es indispensable el Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes para la importación, compra, distribución, consumo, producción o almacenamiento de sustancias químicas controladas por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Las entidades, organismos o dependencias de carácter público no requieren dicho certificado. (Artículos 82 y 87 del Decreto 2150/95).

El Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, expedido por la Dirección Nacional de Estupefacientes para sustancias químicas controladas, tendrá una vigencia de hasta cinco (5) años (Artículo 83 Decreto 2150/95).

No se podrá expedir por ninguna causa un Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes Provisional (Resolución 0031/91 del Consejo Nacional de Estupefacientes).

***Cantidades que lo hacen obligatorio:* Más de 5 kilos mensuales sólidos y más de 5 litros mensuales líquidos; excepto para el Anhídrido Acético, que obliga para cualquier cantidad. Para Thinner, cantidad superior a 110 galones.**

7. *No tránsito aduanero*

No se podrán autorizar Tránsitos Aduaneros de productos precursores para la fabricación de estupefacientes (Artículo 8° Decreto 2295/96).

CONTROL POSTERIOR AL PROCESO DE IMPORTACIÓN

1. Transporte

La persona natural o jurídica que requiera movilizar sustancias precursoras deberá adquirir y diligenciar la Planilla para el transporte de sustancias químicas de uso restringido expedido por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito (Artículo 24 Resolución 009/87 del Consejo Nacional de Estupefacientes y Resolución 04093/91 del Instituto Nacional del Transporte, Ministerio de Obras Públicas y Transporte).

LEGALIZACIÓN DE SUSTANCIAS PRECURSORAS

No es factible legalizar productos químicos precursores de estupefacientes cuando han ingresado al territorio nacional por lugares no habilitados (Concepto 00012 de marzo 11 de 1997).

Sí es procedente la legalización de químicos precursores para rescatar la mercancía de la situación de abandono en que se encuentre por vencimiento del término de almacenamiento, siempre y cuando no existan restricciones legales o administrativas para su legalización (Concepto 058 de octubre 17 de 1997).

REFORMA ADUANERA

(DECRETO 2685 DE DICIEMBRE 28 DE 1999)

Ofrece un entorno jurídico más transparente y estable a exportadores e importadores al eliminar la actual dispersión de la normativa aduanera y hacer más coherentes las normas, lo cual garantiza un equilibrio entre el fortalecimiento del control, la fiscalización aduanera y la eficiente prestación del servicio.

Aspectos importantes

- **Otorga mayores responsabilidades a las Sociedades de Intermediación Aduanera y a los Almacenes Generales de Depósito restringiendo la actuación directa de las personas naturales y jurídicas a operaciones que no superen los US\$1.000 y ciertas modalidades de importación y exportación.**
- **Incentiva las exportaciones brindando mayor competitividad en el exterior a los recién creados Usuarios Altamente Exportadores.**
- **Elimina las funciones aduaneras de los Depósitos, circunscribiendo su actuación al almacenamiento de mercancías. Crea los Depósitos de Distribución**

Internacional con el propósito de facilitar operaciones de Distribución Física Internacional y los Depósitos Aeronáuticos, como respuesta a las necesidades de las empresas aéreas nacionales de mantener bajo condiciones similares a las empresas internacionales, materiales y equipos para la operación aérea.

- **Mayor control al momento del arribo de la mercancía al territorio nacional. El transportador tendrá la obligación de justificar los excesos o faltantes en peso o en número de bultos que se adviertan al momento de la descarga del medio de transporte o asumir la sanción correspondiente.**
- **Excluye del procedimiento de legalización las mercancías consideradas como de contrabando abierto.**
- **Restringe la posibilidad de solicitar el régimen de Tránsito Aduanero y facilita su aplicación a los usuarios que realmente lo requieren.**
- **Habrán prohibiciones, mayores controles y exigencias frente a las operaciones permitidas en las Zonas Aduaneras Especiales.**

Sustancias controladas

Artículo 115. Permanencia de la mercancía en el depósito

Para efectos aduaneros, la mercancía podrá permanecer almacenada mientras se realizan los trámites para obtener su levante, hasta por dos (2) meses, contados desde la fecha de su llegada al territorio aduanero nacional. Cuando la mercancía se haya sometido a la modalidad de tránsito, la duración de este suspenso el término aquí señalado hasta la cancelación de dicho régimen.

El término establecido en este artículo podrá ser prorrogado hasta por dos (2) meses adicionales en los casos autorizados por la autoridad aduanera y se suspenderá en los eventos señalados en el presente Decreto.

El término de almacenamiento de las sustancias químicas controladas por el Consejo Nacional de Estupefacientes que pueden ser utilizadas en la fabricación de estupefacientes, será de quince (15) días calendario contados desde su fecha de llegada al territorio aduanero nacional, prorrogable por el mismo término.

Artículo 306. Definición (Reembarque)

Es la modalidad de exportación que regula la salida del territorio aduanero nacional de mercancías procedentes del exterior que se encuentren en almacenamiento y respecto de las cuales no haya operado el abandono legal ni hayan sido sometidas a ninguna modalidad de importación.

No podrá autorizarse el reembarque de sustancias químicas controladas por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Artículo 358. Restricciones a la modalidad de Tránsito Aduanero

No podrán autorizarse tránsitos aduaneros de armas, explosivos, productos precursores para la fabricación de estupefacientes, drogas o estupefacientes no autorizados por el Ministerio de Salud, residuos nucleares o desechos tóxicos y demás mercancías sobre las cuales exista restricción legal o administrativa para realizar este tipo de operaciones.



ASPECTOS ECONÓMICOS DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

Luis Eduardo Alvarado R.¹

INTRODUCCIÓN

El propósito de este documento es mostrar los resultados de estudios e investigaciones relacionados con la estimación de la economía del narcotráfico, con énfasis en Colombia junto con algunas generalidades de Bolivia, Perú y países productores de amapola y marihuana.

En la mayoría de la documentación consultada, los investigadores aclaran la dificultad para determinar los ingresos de la economía del narcotráfico, debido a la incertidumbre sobre prácticamente todas las variables que se requieren para elaborar los cálculos. Infortunadamente, la falta de cifras confiables ha dado lugar a que se ofrezcan todo tipo de estimativos con la premisa de que, en tanto no haya datos directamente observables, cualquier estimación es tan buena como cualquiera otra².

Cuantificar la denominada economía subterránea, a pesar de las varias metodologías ensayadas, resulta complejo y a ratos carece de credibilidad, sobre todo, porque la realidad supera con creces los supuestos científicos.

¹ Economista Subdirección Estratégica y de Investigaciones, Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, febrero 2001. Las opiniones son responsabilidad del autor y no comprometen de manera alguna a la DNE.

² Roberto Steiner. Los dólares del narcotráfico, Fedesarrollo. Tercer Mundo Editores. Septiembre, 1997.

Totalizar el impacto del narcotráfico sobre la economía ha sido incesante tarea de investigadores que abordan el asunto. En cuanto a la precisión de los cálculos, no es mucho lo alcanzado para evaluar las corrientes de divisas que, anualmente, se introducen al país ni los rendimientos patrimoniales de sus inversiones.

Sin embargo, los estudios consultados muestran un alto rigor metodológico, lo que permite tomarlos como punto de referencia, aunque subsiste una gama bastante amplia de estimativos.

El documento está dividido en dos partes. La primera comprende el análisis de variables como las áreas sembradas y la producción potencial mundial de cultivos ilícitos, para lo cual la fuente de información utilizada fue el International Narcotics Control Strategy Report, INCSR, elaborado por el Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs del Departamento de Estado de Estados Unidos; este análisis se destaca por la continuidad, disponibilidad y tiempo amplio en el manejo de la información.

La segunda parte se concentra en Colombia, para lo cual se dividió en dos partes: una evaluará los cultivos ilícitos y otra se centrará en la estimación de los ingresos por exportación de estupefacientes. Para la primera parte se consultó la información oficial colombiana y en la segunda, la realizada por investigadores colombianos.

En total, el presente análisis busca dar a conocer a los participantes en el Seminario Problemática de las Drogas en Colombia e interesados en estos temas precisar el nivel de ingresos generados por la producción, procesamiento, distribución y tráfico de drogas ilícitas.

ESTIMACIÓN DE LA MAGNITUD DE LA ECONOMÍA DEL NARCOTRÁFICO EN EL MUNDO

El artículo “Estados, Mafias Transnacionales como Ladrones en Feria”, escrito por Christian de Brie y publicado en “Le Monde Diplomatique” del 4 de abril de 2000, discrimina las sumas colosales por delitos transnacionales: Las ganancias producidas anualmente por el tráfico de drogas (cannabis, cocaína, heroína) representarían entre 300.000 y 500.000 millones de dólares (sin contar las drogas de síntesis que se desarrollan en forma vertiginosa), es decir, entre un 8 y un 10% del comercio mundial³. Las cifras del negocio de la piratería informática sobrepasan los 200.000 millones de dólares, los de la falsificación 100.000 millones de

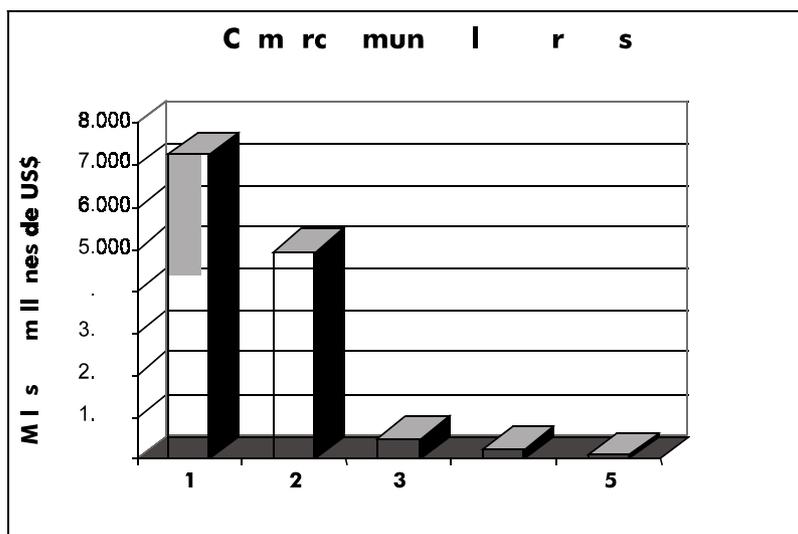
³ 5.250 millones de dólares en 1998.

dólares, 10 a 15.000 millones de dólares para el fraude al presupuesto Comunitario Europeo, 20.000 millones para el tráfico de animales, entre otros.

En total y teniendo en cuenta solamente las actividades que tienen una dimensión transnacional, el producto criminal bruto mundial sobrepasa ampliamente el millón de millones de dólares anuales (un 20% del comercio mundial)". Sin embargo, a esa lista se le podrían agregar las sumas generadas por la trata de blancas, los tráficos ilícitos de armas, de precursores farmacéuticos, de antigüedades y animales exóticos.

En 1995, la Organización de las Naciones Unidas⁴ estimó que la rotación anual proveniente de la industria de drogas ilícitas, para el consumidor, es de 400.000 millones de dólares, alrededor del 7,6% del comercio mundial. Se calcula que de esa cantidad más del 50% se introduce en el mercado internacional lícito, por diversas modalidades de lavado de activos; es decir, cada año la industria criminal lava en el mundo cerca de 250.000 millones de dólares.

Una estimación similar fue realizada por la Organización Internacional de Policía Criminal/INTERPOL, la cual compara el comercio mundial de drogas ilícitas con las exportaciones mundiales. En efecto, el volumen de las drogas ilícitas está por encima de las exportaciones de hierro y acero, automotores, textiles y ropa, ACPM y gasolina, alimentos, bebida y alcohol y el turismo.



1. PIB Estados Unidos (1995) = 7.246
2. Exportaciones mundiales (1995) = 4.950
3. Estimativo anual drogas en los 90 = 500
4. Inversión directa extranjera mundial (1995) = 240
5. PIB Colombia (1996) = 86

Fuentes: UNDCP, FMI, Organization for Economic Cooperation and Development, 1997.

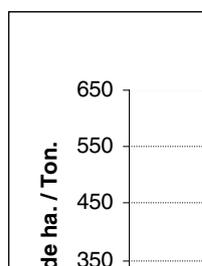
⁴ UNODCCP. World Drug Report. Oxford University Press 1997, página 124.

En contraste con la percepción popular, el total de ingresos generados por los agricultores de cultivos ilícitos es justamente pequeño y con tendencia a la baja. En 1999, el ingreso total mundial de los agricultores cultivadores de amapola y hoja de coca, sin incluir el procesamiento, fue de unos US\$1.100 millones⁵. Esta cifra puede parecer muy alta, sin embargo, es muy pequeña en comparación con las ventas mundiales de drogas al detal que puede ascender a algunos cientos de miles de millones de dólares en un año⁶.

COCAÍNA

En la región andina se siembra y produce la mayor parte del total de hoja de coca del mundo. Según las gráficas 2 y 3, en la década de los 90, la tendencia de las áreas sembradas de Bolivia y Perú fue hacia la baja, mientras en Colombia es creciente. Sin embargo, la productividad de Perú es la más alta de los países productores.

GRÁFICA 2



Area y producción total c

<u>Area (miles de ha.)</u>
<u>Producción (toneladas)</u>

Fuente: International Narcotics Control Strategy Report, INCSR, United States Department of State, marzo 2000.

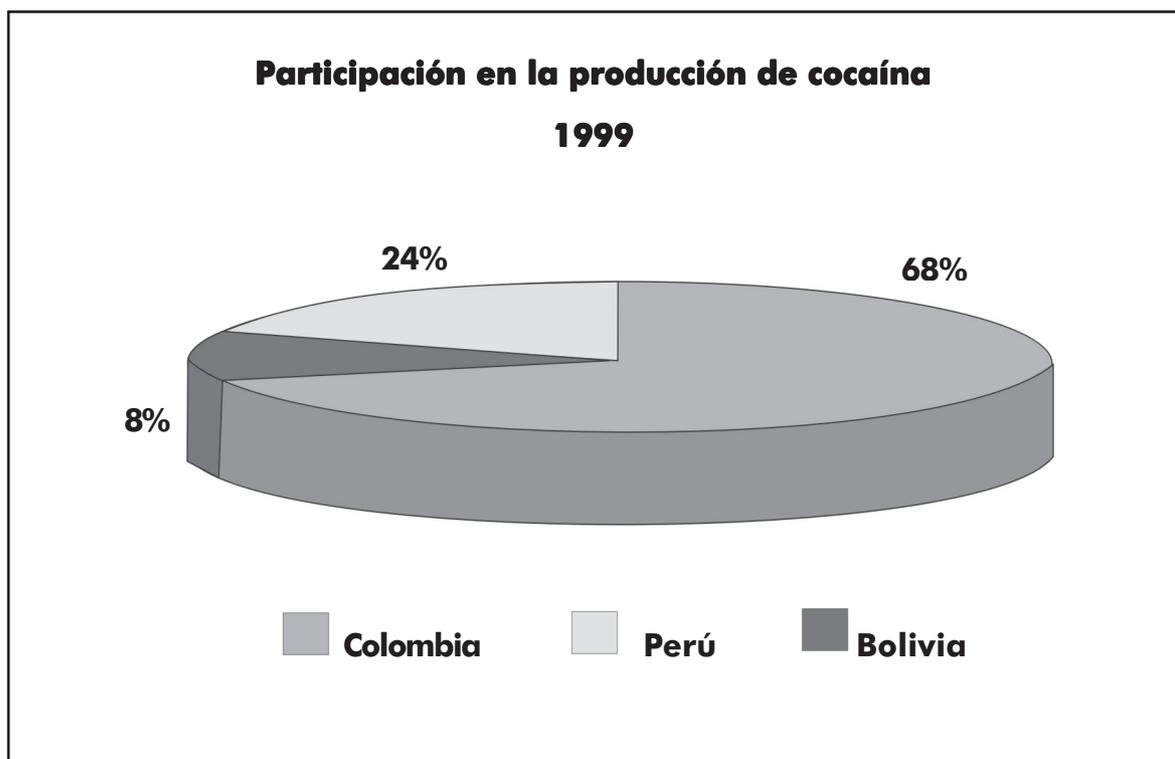
⁵ UNDCP, Global Illicit Drug Trends, 2000 (ODCCP Studies on Drug and Crime), Viena 2000, pág. 39.

⁶ UNODCCP, World Drug Report 2000, Oxford New York 2000, pág. 27.

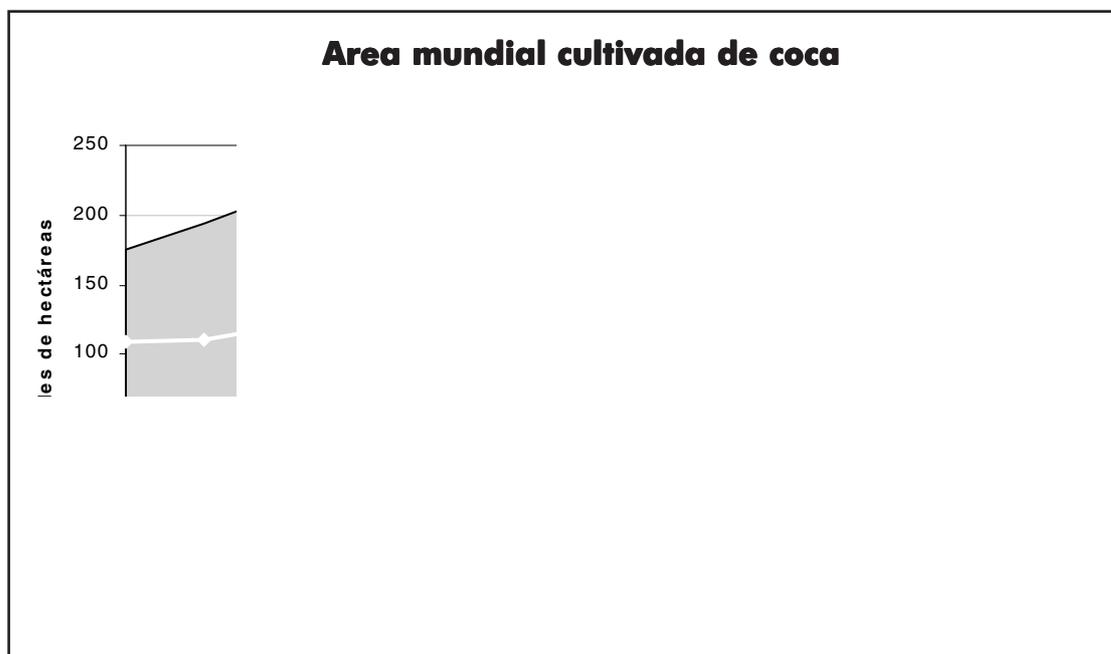
Según el INCSR, en 1999, el total del área cultivada de hoja de coca ascendió a 183.000 hectáreas, con un potencial de producción de 613.400 toneladas, con las cuales es posible producir 765.000 kilos de clorhidrato de cocaína (gráfica 2).

En la década del 90, la participación del área sembrada y producción de los tres países andinos ha sufrido variaciones importantes. En 1990, la mayor participación de la producción de coca fue la de Perú con el 62% del total, Bolivia 24% y Colombia con apenas un 14%. El aumento del área sembrada en Colombia favoreció el cambio de la configuración: en 1999, el país registra la mayor área sembrada de coca (122.500 hectáreas⁷), Perú (38.700) y Bolivia (21.800), por tanto, Colombia ocupa el primer lugar en área cultivada de coca con el 68% del total, Perú 24% y Bolivia 8%.

GRÁFICA 3



⁷ Sin embargo, el Censo Nacional de Cultivos Ilícitos realizado en enero de 2000 por la Policía Nacional Dirección Antinarcoóticos, DNE, Plante, Ministerio del Medio Ambiente y Procuraduría General de la Nación estimó el área cultivada de coca en 103.500 hectáreas.

GRÁFICA 4

Area cultivada de coca
Miles de hectáreas
Bolivia
Colombia
Perú
Total

Tanto en Bolivia como Perú una parte no despreciable de la producción de coca es consumida domésticamente, de manera legal, por segmentos de la población indígena.

Steiner señala que en Bolivia y Perú existen importantes estudios sobre ingresos obtenidos por dichos países por concepto de la exportación de base de coca y cocaína. Es importante extraer algunos apartes de los resultados.

En lo que respecta a Bolivia, para 1987 y 1989 De Franco y Godoy⁸ estimaron la exportación de pasta en 410 y 340 toneladas, respectivamente; la pasta para procesamiento doméstico en 273 y 279; los ingresos por exportación de pasta en

⁸ De Franco, M. y R. Godoy. "The Economic Consequences of Cocaine Production in Bolivia: Historical, Local and Macroeconomic Perspectives", Journal of Latin American Studies, Vol. 24: 375-406

US\$615 y US\$238 millones y los ingresos por exportación de cocaína en US\$857 y US\$489 millones, para un total de US\$1.470 millones y US\$727 millones, respectivamente.

Para el caso de Bolivia, quizás el estudio más completo es el de Painter⁹. Allí se discuten diversos trabajos y se comparan fuentes de información alternativas. Menciona un trabajo de Franks¹⁰, de acuerdo con el cual entre 1986 y 1990 la producción potencial de base se habría incrementado continuamente, al pasar de 174 ton a 728 ton. Además, de acuerdo con Franks, el porcentaje de base convertido a cocaína dentro de Bolivia pasó de 7% en 1986 a 35% en 1990. En lo que respecta a los ingresos por exportaciones, los mismos habrían pasado de US\$426 millones en 1986 a US\$694 millones en 1990.

Finalmente, conviene mencionar que Álvarez¹¹ ha estimado que entre 1993 y 1994 Bolivia habría recibido por concepto de exportaciones de base de coca y cocaína una suma equivalente al 27% de las exportaciones legales, es decir, unos US\$240 millones si se toman las cifras de exportaciones totales reportadas por el FMI.

En relación con Perú, según Shams¹², dicho país recibiría anualmente unos US\$800 millones producto de la exportación de base de coca y cocaína. De acuerdo con Álvarez, en 1993 - 1994 las exportaciones peruanas de base y de cocaína habrían representado entre el 23 y el 40% de las exportaciones legales, es decir, entre US\$900 y US\$1.600 millones, de acuerdo con las cifras de exportaciones legales reportadas por el FMI.

De acuerdo con De Rementería¹³, en 1990, Perú habría exportado 360 ton. de base y 40 ton. de cocaína.

⁹ Painter, J. "Bolivia and Coca: A Study in Dependency", Lynne Reinner Publishers, Doulter & London, 1994.

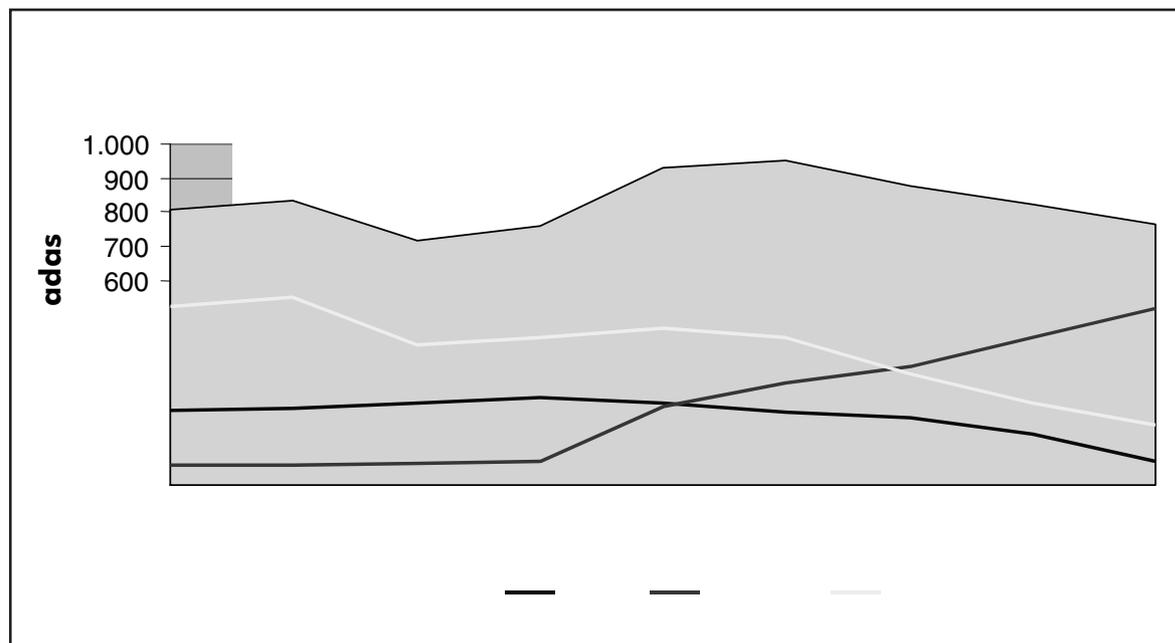
¹⁰ Franks, J. "La economía de la coca", USAID update, La Paz, abril, 1991.

¹¹ Álvarez, E.H. "Economic Development, Restructuring and the Illicit Drug Sector in Bolivia and Peru: Current Policies", Journal of InterAmerican Studies and World Affairs, Vol. 37, No. 3.

¹² Shams, R. "The Drugs Economy and Anti-Drug Policy in Developing Countries". Intereconomics, mayo/junio 1992.

¹³ De Rementería Iván. "La elección de las drogas. Examen de las políticas de control", Fundación Friedrich Ebert, Lima, Perú.

GRÁFICA 5



Potencial de pro										
Bolivia										
Colombia										
Perú										
Total										

Fuente: International Narcotics Control Strategy Report, INCSR, United States Department of State, marzo 2000.

HEROÍNA

Entre 1990 y 1997, la tendencia de la superficie mundial de cultivos de amapola fue creciente y únicamente presentó una baja en 1993. Entre 1998 y 1999 registró un descenso importante de 29.900 y 68.245 hectáreas, respectivamente (gráfica 6). En la década del 90, solamente en 1999 el área estuvo por debajo de las 220.000 hectáreas, principalmente por la disminución de Birmania.

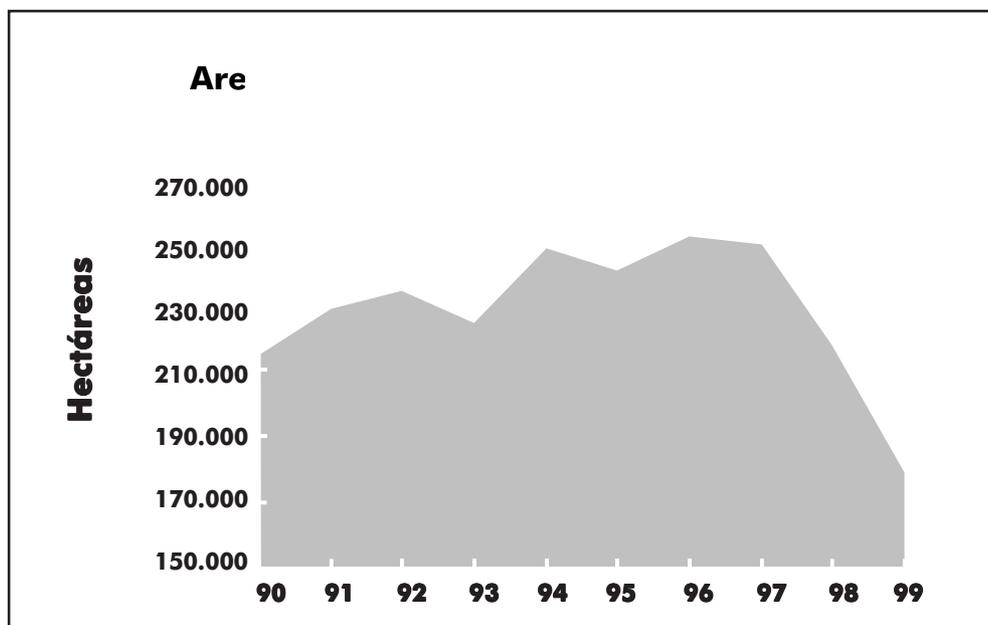
Los países de mayor área cultivada son Birmania, Afganistán y Laos, que participan con el 91% del total; seguidos por Colombia y México.

Birmania es el segundo mayor productor de opio y heroína del mundo, superado por Afganistán. Entre 1996 y 1999, el área sembrada disminuyó de 163.100 a

89.500 hectáreas, o sea, 73.600 hectáreas en tres años. La baja de las áreas se explica, en gran parte, por una severa sequía en las zonas de producción.

Sin embargo, la disminución de la oferta fue aprovechada por Afganistán, que aumentó el área sembrada de 41.270 a 51.500 hectáreas.

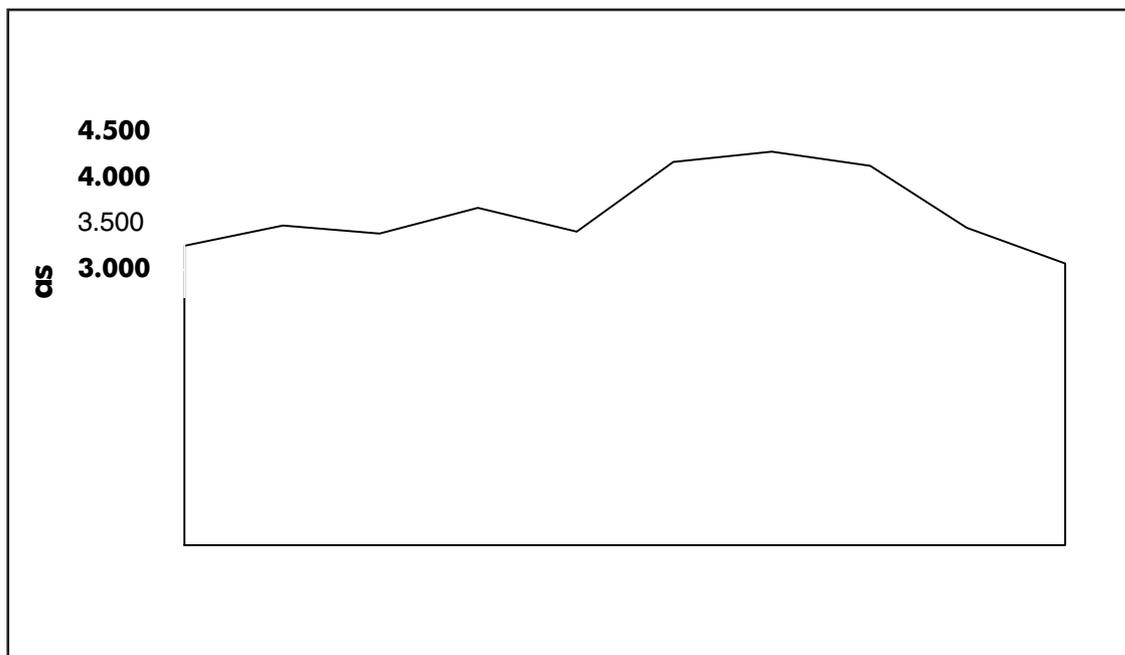
GRÁFICA 6



Área cultivada de Hectáreas	
Afganistán	
Birmania	
Laos	
Total Asia	
Colombia	

Según la gráfica 7, en la década de los 90, el potencial mundial de producción de opio (látex) estuvo entre 3.072 y 4.285 toneladas. El nivel más bajo de producción de opio fue en 1999 debido, en gran medida, a la situación climatológica de Birmania.

GRÁFICA 7



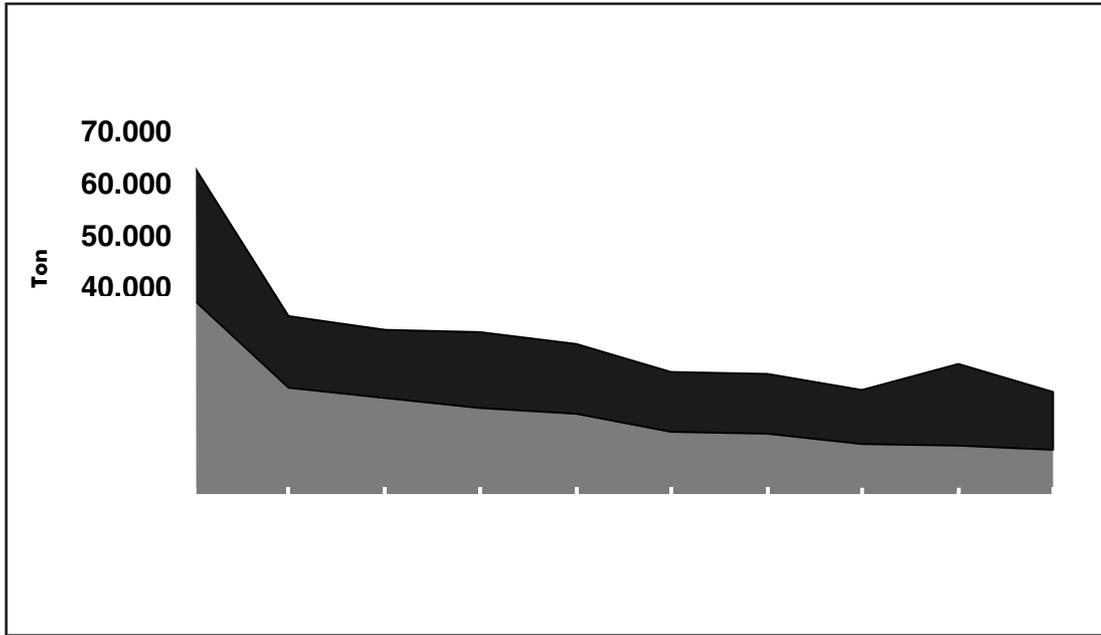
Producción de lóí Tonelad ²										
Afganistán										
Birmania										
Laos										
Total Asia										
Colombia										
México										

MARIHUANA

En la década del 90, la tendencia del área cosechada y producción de marihuana en el mundo es decreciente. En 1990, el potencial de área cultivada fue de 37.770 hectáreas con una producción de 25.600 toneladas, la mayor en la década. En 1999, los estimativos ascienden a 8.700 hectáreas y 11.200 toneladas, es decir, una disminución del 77% y 56%, respectivamente. No incluye la información de Estados Unidos que, según la JIFE¹⁴, es el mayor productor de Cannabis (gráfica 8).

¹⁴ Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1999.

GRÁFICA 8



Area y producción

Area (ha)	Producción (ton)

Fuente: International Narcotics Control Strategy Report, INCSR, United States Department of State, Marzo 2000.

EN COLOMBIA

En 1999, Colombia ocupa el primer lugar del área sembrada de hoja de coca, alrededor de 103.500 hectáreas¹⁵. Los cultivos ilícitos están localizados, especialmente, en regiones apartadas, con poca presencia estatal, de reserva forestal, de amortiguación (parques naturales) y zonas de resguardos indígenas caracterizadas por escasa infraestructura vial, de servicios públicos y social.

El cultivo de coca proviene de áreas de colonización reciente en los Llanos Orientales y la Cuenca Amazónica, en particular de las regiones del Guaviare y del Caguán. El cultivo inició entre mediados y finales de la década del 70 con una bonanza hasta 1981, cuando los precios de la coca empezaron a descender. Los cultivos ilícitos ofrecían a los campesinos una oportunidad para aumentar su nivel

¹⁵ Según el INCSR, en 1999 el área cosechada fue de 122.500 hectáreas.

de vida y retener el derecho a la tierra. La bonanza trajo consigo una ola de inmigración que no buscaba como fin único tierra para colonizar sino ganancias rápidas. Esta situación trastornó el desarrollo de varias regiones en las que generó un fenómeno denominado de *enfermedad holandesa*, es decir, las ganancias de la industria ilícita no se invirtieron para proyectos productivos en las mismas zonas.

En la década del 80, se presentó un incremento de los cultivos de coca en los países andinos en general y en Colombia en particular. La concentración, en su mayoría, fue en la Amazonia colombiana, que correspondía al 19,5% del total del área andina. Para la década del 90 se registra una progresiva expansión del cultivo de coca.

La participación de Colombia en la industria de la cocaína data de mediados de la década del 70. Inició como una empresa de manufactura y mercadeo que importaba la pasta o la base de coca de Bolivia y Perú y algunos productos químicos precursores de Estados Unidos y Europa. Luego avanza hacia la distribución y se involucra en el mercadeo de los principales focos de consumidores, particularmente en Estados Unidos y, posteriormente, a Europa. Así, en razón de los altos incentivos económicos, se desarrolló una red compleja de producción, transporte y distribución de cocaína.

Colombia es el único de los tres países andinos que presenta la característica de ser productor y exportador de tres de las principales sustancias psicoactivas: cocaína, heroína y marihuana. Además, es quizás el único país del mundo que presenta todas las manifestaciones del problema: cultivo, procesamiento, tráfico, distribución, lavado de activos y consumo de drogas.

Entre las condiciones que han favorecido la presencia del narcotráfico en nuestro país se encuentran:

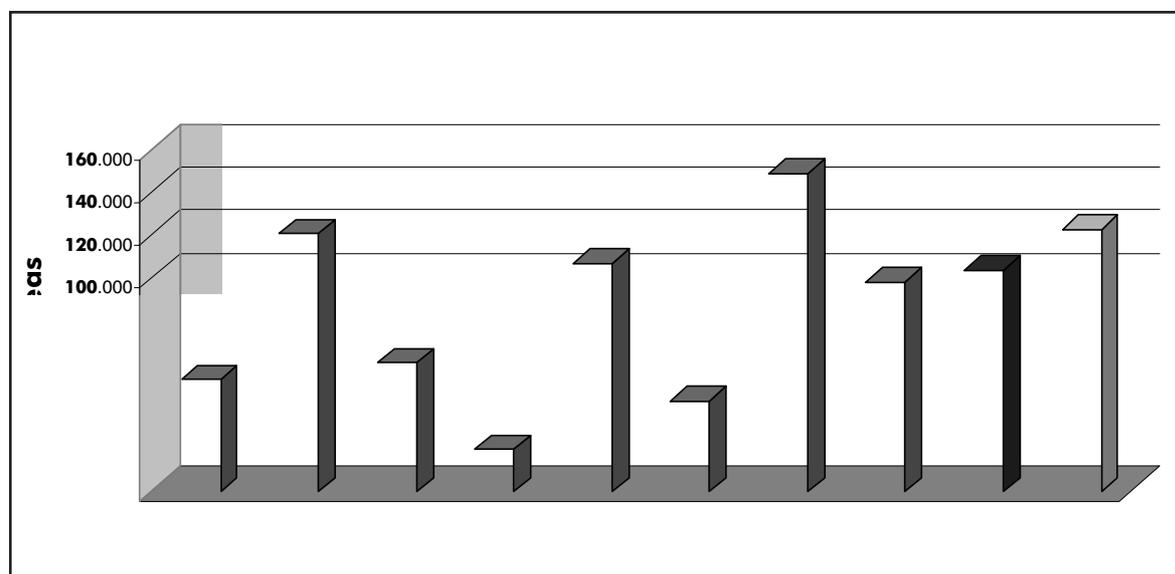
- La crisis del sector agropecuario ha agudizado en los últimos años los niveles de pobreza, migración y violencia. Durante la década del 90, el sector agropecuario muestra una tendencia paulatina hacia el estancamiento. De una tasa promedio de crecimiento del 4,2% en el período 1986-1989, en la década del 90 tan solo ha crecido al 2%, con tasas negativas de -1,2% y -0,4% en 1996 y 1997 respectivamente. Cálculos preliminares de 1999 advertían que no superaría el 1%. El balance del área agrícola se redujo en unas 800.000 hectáreas desde comienzos de la década hasta 1997. La reducción se concentra en los cultivos transitorios con 870.000 hectáreas y en café con unas 150.000 hectáreas, mientras que los cultivos permanentes en general presentaron un aumento de 200.000 hectáreas.**

- **La pobreza generada en los campos ha sido consecuencia de los bajos rendimientos de las tierras, la falta de infraestructura, el rezago tecnológico y la falta de mecanismos de crédito, comercialización y mercadeo de los productos agrícolas.**
- **La marginalidad de los grupos indígenas se convierte en un factor determinante para su incorporación a la producción de cultivos ilícitos, además del aislamiento en que se encuentran.**
- **El creciente debilitamiento del Estado, agravado por los altos niveles de violencia que registra la historia reciente del país y la existencia de grandes áreas del territorio nacional no integradas a los procesos de desarrollo económico y social.**
- **Colombia es uno de los países latinoamericanos con los niveles de pobreza más altos, debido a que más de la mitad de la población (19,7 millones de personas) no alcanzaba en 1995 a comprar con su ingreso una canasta con los requerimientos mínimos para satisfacer sus necesidades básicas.**
- **El panorama para la zona rural es dramático: 8,1 millones de personas en 1995 no satisfacían sus necesidades básicas por ingresos insuficientes; la tendencia de mejoramiento que mostró entre 1978 y 1988 se revirtió hacia 1991, cuando experimentó un aumento de los pobres hasta 1993; en 1995 había un millón de pobres rurales más en relación con 1978 (Misión Social, DNP).**
- **La tendencia del desempleo rural es creciente. En 1991, el indicador se situó en el 4,2% y en 1998 alcanzó el 6,9%.**



En la gráfica 9, se puede observar el comparativo de las áreas de cultivos legales e ilegales. De los primeros, la fuente de información fue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De los segundos, las fuentes son la cifra oficial colombiana y el Gobierno de Estados Unidos. Vale la pena destacar que en 1999 los cultivos ilícitos superaron el área sembrada de algodón, sorgo, soya, maíz tecnificado y cacao. Esta muestra indica el desempeño recesivo de la agricultura colombiana. En la década del 90, el sector agropecuario entró en crisis, a propósito de la aplicación de la política de apertura económica; en 1999, la tasa de crecimiento del PIB agropecuario fue negativa, cayó 2,5%, especialmente debido a que la cosecha cafetera se redujo 20%, mientras los demás productos cayeron en 0,6%.

GRÁFICA 9



Algodón
Frijol
Sorgo
Soya
Maíz tecnificado
Banano de café
Palma africana

Fuente: Ministerio de Agricultura

AMAPOLA

Los cultivos están concentrados, principalmente, en los municipios de estructura rural con características de minifundio deprimido de la región andina. Coincide con la más fuerte incursión de la guerrilla y otras organizaciones armadas en los últimos años. En las regiones de cultivos de amapola se han registrado elevados niveles de violencia, persistentes conflictos agrarios y la compra de tierras por narcotraficantes.

En 1999, las regiones afectadas son Huila (1.200 hectáreas), Tolima (1.600), Cauca (1.600) y Nariño (1.000), Cesar (1.000) y Guajira (100 hectáreas). El establecimiento de los cultivos se ha convertido en una forma de productividad rentable para las regiones marginales agrícolas, como la zona cafetera alta, que ante la crisis del café propició el establecimiento de este cultivo. Como lo anotábamos, en 1999 la cosecha cafetera se redujo en 20%.

Entre 1995 y 1999, el comportamiento de áreas cultivadas de amapola es estable y ha oscilado entre 6.300 y 7.350 hectáreas. El potencial de producción es de 66.000 kilos de látex o pasta de opio, equivalente a 6.000 kilos de heroína.

MARIHUANA

Desde 1989, las áreas del cultivo de marihuana registraron niveles inferiores a 5.000 hectáreas. El nivel de producción asciende a 2.500 toneladas.

ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS POR EXPORTACIÓN DE DROGAS ILÍCITAS

COCAÍNA

En Colombia, la dinámica de los ingresos netos por exportación de drogas ilícitas ha estado determinada por la evolución de los ingresos por concepto de cocaína.

La investigación de Rocha¹⁶ es el trabajo más actualizado realizado por un economista colombiano, orientado a la determinación de los ingresos por el narcotráfico. Según el citado economista, entre 1983 y 1998 la cocaína representó el 85% de los ingresos por la exportación de drogas ilícitas. En 1998, el valor promedio asciende a US\$1.782 millones, aproximadamente \$3,63 billones, este cálculo fue realizado con un cambio de \$2.038,42 por dólar¹⁷.

¹⁶ Ricardo Rocha. "La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico".

En 1998, los ingresos por narcotráfico superan las exportaciones de productos de silvicultura, caza y pesca, como son animales vivos, carnes, pescados, leche, productos lácteos, entre otros (US\$1.093,3 millones) y también las de productos agroindustriales (US\$712,2 millones). El valor de las exportaciones de café fue US\$1.891,3 millones y en 1999 fue de US\$1.323,7 millones¹⁸.

Para tener una idea del poder económico de las organizaciones de narcotraficantes, con los \$3,63 billones podrían haberse adquirido 139.615 vehículos Corsa Chevrolet; entre tanto, en el 2000, los colombianos adquirieron un total de 60.360 automóviles¹⁹, es decir, 2,3 veces menos.

TABLA 1

INGRESO NETO PROMEDIO ANUAL POR LA EXPORTACIÓN DE DROGAS ILÍCITAS, SEGÚN INVESTIGADORES COLOMBIANOS

Millones de dólares

Período
1976 - 80
1981 - 82
1983 - 86
1987 - 91
1992 - 94
1995 - 98

De acuerdo con la gráfica 10, entre 1981 y 1998, el total de los ingresos netos generados por cocaína asciende a US\$37.475,3²⁰ millones. Los años que registraron los mayores niveles de ingresos fueron 1985 (US\$3.220,8 millones), 1986 (3.237,8) y 1989, (3.410,1) los tres años participan en 26,3% del total. En ese mismo orden, las cantidades exportadas fueron 171,8 toneladas, 229,7 y 312,5. En la historia de la exportación de cocaína, el más alto nivel fue en 1989, la participación en el Producto Interno Bruto (PIB) fue del 8,6%.

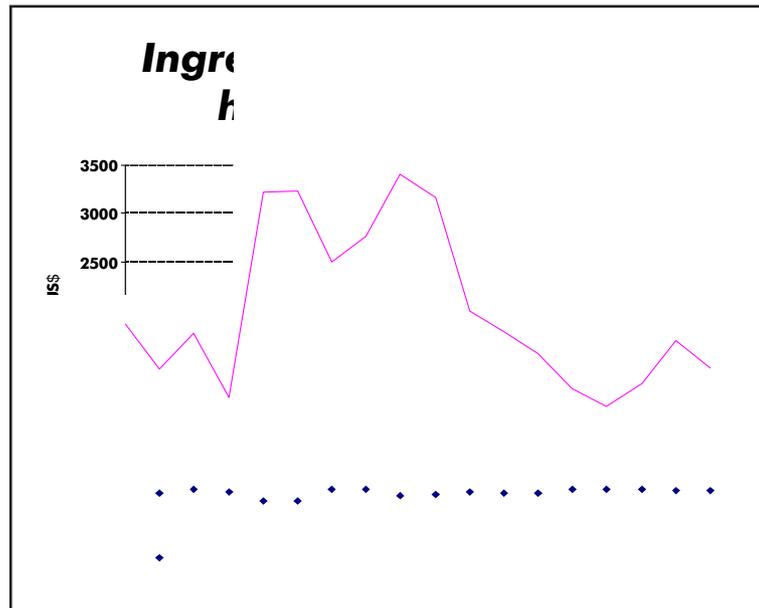
¹⁷ Corresponde al valor promedio del tipo de cambio del año 2000. La fuente consultada fue el Banco de la República - Estudios Económicos.

¹⁸ Revista Coyuntura Colombiana del Centro de Estudios Ganaderos - CEGA. No. 6, segundo trimestre 2000, p. 96.

¹⁹ Revista Motor del 24 de enero de 2001, p. 14. En el 2000, el carro de mayor venta fue el Corsa Chevrolet con un precio promedio de \$26 millones.

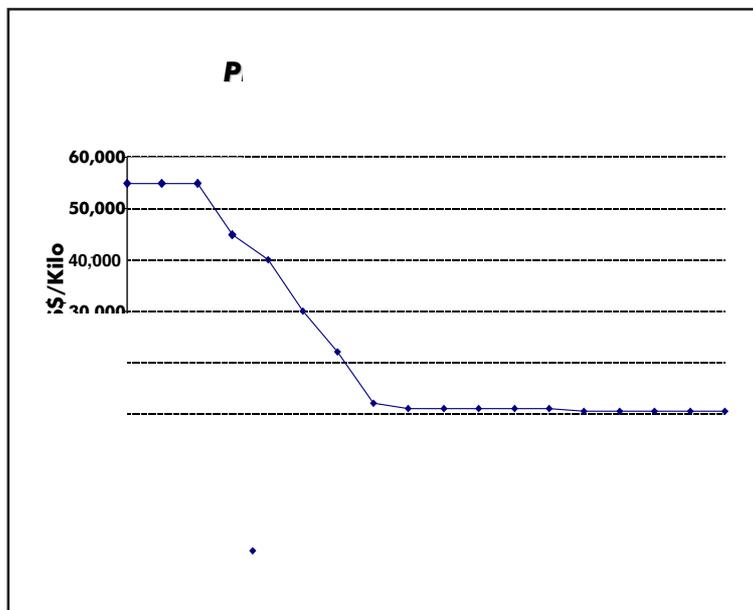
²⁰ Valor que pudo ser repatriado a Colombia; sin embargo, los estimativos son del 50% de ingreso a la economía colombiana por parte de los narcotraficantes, por medio de las distintas modalidades de lavado de activos, en las que se destaca el contrabando.

GRÁFICA 10



Sin duda, la variable más significativa de la economía del narcotráfico son los precios. Para el presente análisis se tomaron al mayorista FOB en Colombia. La gráfica 11 muestra el comportamiento de los precios de los estupefacientes.

GRÁFICA 11



En el período analizado el comportamiento de los precios de cocaína al mayorista ha sido descendente. En efecto, en 1981 el kilo registró un precio de US\$54.000, a raíz del incremento de áreas sembradas en Bolivia, Colombia y Perú y del aumento de la oferta tanto de hoja como pasta y base, que ocasionaron la baja notable de los precios. Entre 1994 y 1998, el kilo se situó en US\$10.500.

GRÁFICA 12



Una evaluación quinquenal de los resultados relacionados con la producción y distribución (tráfico) de cocaína:

1986-1990. La participación de Colombia en el mercado internacional se eleva. El proceso de consolidación de la industria y la organización de la distribución se profundiza por medio de carteles, hasta el punto de iniciarse una abierta confrontación entre los carteles de Cali y Medellín, por la participación en el mercado internacional.

El área de los cultivos locales casi se triplica y pese a la caída en los precios de la base, su importación se incrementó en cerca de un 160%. Aunque los precios internacionales se reducen a cerca de la mitad, los carteles exportan en promedio 307 toneladas, para ingresos de US\$3.016 millones, equivalentes al 8% del PIB, nivel más elevado de toda la historia del narcotráfico.

1991-1995. Se profundiza el proceso de sustitución de importaciones de base para cocaína, mediante el incremento del área cultivada en Colombia. La comercialización internacional se hace mucho más competitiva y los carteles colombianos experimentan una pérdida parcial del control de las rutas de distribución a través de México, por pagar parte del transporte en especie (Zabludoff, 1994)²¹. La dura confrontación por parte de las autoridades locales y de la comunidad internacional, en términos de decomisos y acciones en contra del lavado de activos, determinó la diversificación de rutas y la concentración de las utilidades en un reducido número de *carteles* regionales. Durante este período, los ingresos se redujeron a un promedio anual de US\$1.499 millones, equivalente a un 3% del PIB.

1996-1998. El control de los corredores aéreos del sur del país (Ecuador y Perú) determinó una significativa disminución de las importaciones de base. La desarticulación de los principales *carteles* regionales determinó su fragmentación y la disminución del control de la comercialización a favor de los carteles mexicanos. Los cultivos locales alcanzan el más alto cociente de exportación sobre la producción potencial, pese a los niveles récord en términos de erradicación de cultivos, incautaciones de base y cocaína, así como las medidas de control a la introducción de precursores químicos en las propias zonas de producción. De acuerdo con las estimaciones realizadas, se habrían exportado anualmente un promedio de 295 toneladas de cocaína, para un valor de ingresos de US\$1.447 millones, es decir, un 1,6% del PIB.

Para Colombia, la importancia relativa del tráfico de cocaína disminuyó a lo largo de los 90, de 8,5% el PIB a un poco más del 1,6% en los últimos tres años.

HEROÍNA

La incursión de colombianos en el tráfico de heroína se dio a partir de finales de la década del 80, como resultado de la interacción con traficantes mexicanos que durante esta década controlaban la totalidad de la oferta hemisférica de heroína a Estados Unidos.

El principal mercado de destino es Estados Unidos. Pese a la importancia en el mercado estadounidense, la participación de la oferta colombiana en el mercado mundial resulta reducida.

Al igual que en el caso de la cocaína, los cálculos de producción se realizan considerando el área cosechable neta de la erradicación y considerando los ren-

²¹ Zabludoff, Sidney. "Colombian Narcotics Organizations as Business Enterprises". Ensayo presentado en la Conferencia CIA - Departamento de Estado en Washington, D.C., noviembre, 1994. Mimeo.

dimientos de producción de látex y el coeficiente de transformación a heroína (Uribe, 1997)²².

Para la determinación de los precios de venta, se asume que una parte de las ventas se realiza por los canales de distribución utilizados para la cocaína y los precios que allí se reconocen son los del mercado mayorista en el exterior, correspondiente al promedio del rango de las estadísticas llevadas por la Policía Nacional.

En cuanto a la heroína, entre 1981 y 1998, los precios registran una tendencia ascendente. Las cifras de la Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional indican que en 1991 la heroína registró un valor de US\$40.000 por kilo, mientras en 1998 fue de US\$60.000.

El consumo de heroína está en auge, pues además del crecimiento de la demanda, la elevada pureza de la heroína colombiana permite su consumo inclusive fumada, lo que disminuye el riesgo de contagio del sida u otras enfermedades al no compartir agujas.

De acuerdo con lo anterior, entre 1992 y 1998, el promedio anual de ingresos netos es de US\$213 millones, es decir, una participación de 0,3% del PIB. Para 1998 y 1999, los ingresos netos alcanzan un promedio de US\$375 millones, 0,4% del PIB.

MARIHUANA

Con este cultivo, Colombia incursionó en el narcotráfico. Durante finales de los 70 y principios de los 80 se tuvieron las mayores extensiones del cultivo e ingresos por el tráfico. En la década del 90, el comportamiento de esta actividad fue a la baja, la siembra en 1999 fue de 2.000 hectáreas. A ello contribuyeron la política de interdicción desplegada por las autoridades colombianas en los 80, el elevado riesgo de incautación asociado a la baja relación precio/volumen, al desplazamiento de la producción local hacia productos ilícitos más rentables, la proliferación de cultivos de alta tecnología en Estados Unidos y Europa.

La estimación de ingresos netos permite identificar dos períodos. El primero comprendido entre 1982 y 1988, con resultados visibles de la política de interdicción. Mientras que a partir de 1989 se ha dado un debilitamiento de las exportaciones.

²² Uribe, Sergio. "Los cultivos ilícitos en Colombia" en "Drogas ilícitas en Colombia, su impacto económico, político y social", Editores PNUD, DNE y Ariel Ciencia Política. Bogotá, mayo 1997.

En cuanto a los ingresos netos para 1982 - 1988 se estima un promedio anual de US\$103 millones, equivalente a un 0,3% del PIB. Mientras que para el resto del período, estas magnitudes se reducen a US\$122 millones y 0,2% del PIB.

REFLEXIÓN FINAL

Las drogas ilegales han jugado un papel clave en convertir a Colombia en uno de los países más violentos del mundo, donde las prácticas corruptas pululan y donde la administración de justicia funciona de manera muy precaria. Además, el narcotráfico ha fortalecido a los actores del conflicto armado. Como si ello fuera poco, el gobierno destina un elevado porcentaje del presupuesto a combatir el flagelo en todas sus manifestaciones, desatendiendo otras obligaciones claves. Cualquier evaluación objetiva del tema tiene que concluir que, más allá de algunos beneficios económicos de corto plazo, Colombia es quizá la principal víctima del negocio de las drogas ilegales.



EL LAVADO DE ACTIVOS Y SU CONTROL

Rafael Iván Bermúdez Acosta¹

Este documento se preparó con propósitos pedagógicos e ilustrativos y no compromete, por tanto, al Banco de la República ni a las entidades que se mencionan.

INTRODUCCIÓN

El lavado de activos es un concepto relativamente nuevo que ha trascendido, principalmente, en el campo del derecho y de la economía. A pesar de ser un tema de estudio reciente, conviene anotar cómo la esencia del problema, la avidez por obtener el enorme poder del dinero, ha sido evidenciada desde tiempos bíblicos.

“... el amor al dinero es la raíz de toda clase de males...”

1 Timoteo 6:10

¹ Profesional especializado de la Unidad de Análisis de Operaciones del Banco de la República.

Este afán por el enriquecimiento rápido y sus nefastas consecuencias han calado en nuestra sociedad al punto de verse manifiesta en numerosas expresiones, incluyendo la literatura.

“Una droga más dañina que las mal llamadas heroicas se introdujo en la cultura nacional: el dinero fácil. Prosperó la idea de que la ley es el mayor obstáculo para la felicidad, que de nada sirve aprender a leer y a escribir, que se vive mejor y más seguro como delincuente que como gente de bien”.

**Noticia de un secuestro
Gabriel García Márquez**

En efecto, cuando en un individuo los valores éticos son inferiores a su deseo de enriquecimiento, este estará dispuesto a involucrarse en todas las actividades que generen rápidamente la riqueza anhelada. Son muchas las actividades que pueden generar una ganancia súbita, pero muy pocas de estas son lícitas. Ganarse el premio mayor de una lotería, recibir una cuantiosa herencia y encontrar un yacimiento de petróleo son ejemplos de actividades lícitas que producen un importante monto de utilidades. El secuestro, el narcotráfico, la trata de blancas, el tráfico de armas, los asaltos bancarios y la corrupción son ejemplos de actividades ilícitas que generan grandes capitales. De esta forma, ante la ausencia de valores éticos y morales, la pregunta por resolver es: ¿cuál de las actividades, lícitas o ilícitas, tienen mayor probabilidad de arrojar resultados exitosos?

La respuesta a este interrogante se presta para un sinnúmero de suposiciones. En cualquier caso, un individuo con un bajo nivel en sus valores éticos preferirá adelantar una actividad delictiva para obtener poder económico siempre y cuando encuentre viable la realización exitosa del delito y el disfrute de los frutos obtenidos del mismo.

Para que un delito como los enunciados tenga éxito, se debe contar con la congruencia de diferentes factores, en cualquier caso se ha de realizar con el concurso de varios individuos que de manera coordinada adelanten las acciones correspondientes, es decir, se debe contar con una organización. De otra parte, si el delito tuvo éxito, para que la organización criminal pueda disfrutar de sus utilidades debe dar apariencia de legalidad a los bienes obtenidos, es decir, debe lavar los activos obtenidos ilícitamente.

En este artículo se exponen los aspectos básicos del lavado de activos, así como los elementos fundamentales de la respuesta integral del Estado a este fenómeno.

ASPECTOS BÁSICOS DEL LAVADO DE ACTIVOS

No pasa un día sin que los medios de comunicación registren una noticia sobre el lavado de activos, frecuentemente se escucha de los esfuerzos que hacen el Gobierno y el sector privado para combatir el lavado de activos, reiteradamente se escucha a las autoridades y a los estudiosos del tema hablar de la importancia de prevenir el lavado de activos. ¿Qué hace que sea tan importante para nuestro país el control al lavado de activos?

1. Importancia del tema

Sencillamente, no controlar el lavado de activos conlleva consecuencias nefastas para la sociedad. Las consecuencias del lavado de activos afligen al país de distintas formas:

2. Consecuencias económicas

Con frecuencia, se escuchan comentarios encaminados a resaltar los beneficios económicos del narcotráfico, pero estos carecen de un fundamento serio. Muchos estudios adelantados por notables economistas tratan los efectos de la actividad criminal, particularmente del narcotráfico, en la economía del país y evidencian los efectos económicos negativos de los dineros provenientes del delito que son repatriados. Entre otros, se destacan los trabajos de Ricardo Rocha García, Salomón Kalmanovitz y Roberto Steiner.

- **Acumulación de las riquezas:** Las grandes utilidades que genera el delito ingresan al patrimonio de los capos de las organizaciones criminales y acrecientan la diferencia entre las clases sociales. En una sociedad emergente como la nuestra en la que las diferencias sociales son muy marcadas resulta nocivo el surgimiento de nuevos ricos que concentran grandes capitales obtenidos de actividades ilícitas.
- **Efectos inflacionarios:** Los flujos de efectivo que ingresan a la economía incrementan el nivel de los precios, es decir, crean inflación. Los economistas explican este fenómeno utilizando teorías monetarias que no son objeto de este artículo. De esta forma y considerando que el efectivo es anónimo y no deja rastro, los lavadores movilizan grandes sumas de dinero en efectivo que incorporan a los flujos de dinero en las regiones y crean efectos inflacionarios que perjudican a los ciudadanos honestos que perciben sus ingresos de actividades lícitas.

- ***Desequilibrios en los mercados:*** Los mercados subsisten en equilibrio en la medida de que las variables de demanda y oferta se comporten acorde con las reales circunstancias del sector económico donde se desarrolla el negocio. De esta forma, cuando un mercado es afectado por factores extraños muy seguramente generará desequilibrios que afectarán a los legítimos participantes del mismo. Un ejemplo muy conocido de esta situación lo constituye el mercado de bienes raíces que ha sido impregnado por las empresas criminales de quienes con la intención de lavar activos realizan operaciones que incrementan ficticiamente el valor real de los bienes. Con frecuencia, escuchamos sobre personas que adquirieron bienes inmuebles que han sufrido un importante proceso de devaluación y llegaron inclusive a valer menos que la deuda contraída.
- ***Inconvenientes cambiarios:*** Uno de los mercados de más trascendencia en el desarrollo económico de un país es el cambiario. Por medio de este mercado, el sector productivo nacional interactúa con la economía mundial. Así, por ejemplo, las operaciones de inversión extranjera, de inversión colombiana en el exterior, de endeudamiento externo, de pagos de exportaciones e importaciones, entre otras, son afectadas por los desequilibrios que producen las divisas que ingresan por el mercado ilegal, que es alimentado por los recursos de las empresas criminales. El problema es bastante complejo. El ingreso de estos capitales ilícitos inducen una serie de desbalances macroeconómicos que, en últimas, se traducen en pérdida de la competitividad del sector productivo nacional. Esta consecuencia negativa de los capitales que, por las operaciones de lavado de activos, ingresan a la economía es tratada por los expertos económicos en estudios de considerable profundidad.
- ***Quiebras de las empresas legales:*** Desde la óptica económica, la consecuencia negativa más lamentable son las frecuentes quiebras a las que se ven sometidos los empresarios honestos que además de afrontar las consecuencias descritas en los párrafos anteriores, deben encarar la competencia desleal de empresas de fachada operadas por organizaciones de lavadores de activos. El dinero producto del delito que es repatriado debe canalizarse hacia la economía legal y una forma muy fácil de hacerlo es crear una empresa de fachada que puede operar por debajo del costo real. Al delincuente lo que le interesa, en este caso, no es obtener utilidad en la operación del negocio legal, sino transferir su riqueza a la economía formal. De esta forma, el delincuente que opera un negocio legal por debajo del costo real, obtiene un aparente éxito que le permite justificar sus riquezas y de paso genera la quiebra de los empresarios honestos a quienes les queda imposible competir con las empresas de fachada.

- **Desempleo:** El desempleo es una consecuencia inmediata de las quiebras y de la pérdida de competitividad que afecta a la industria nacional. En este aparte, se destaca el hecho de que el contrabando y el lavado de activos se han unido en una simbiosis que les permite optimizar sus resultados y, en consecuencia, se incrementan las nefastas secuelas para la sociedad, en especial el desempleo.
- **Todas las que se derivan de las anteriores:** La economía de un país corresponde a un complejo conjunto de relaciones entre diversas variables de tipo interno y externo. Una sola de las consecuencias negativas antes expuestas generará una reacción sobre muchas de las demás variables de la economía, que por su multiplicidad ameritan agudos estudios para su comprensión.

Los ingresos de la actividad criminal sí benefician a unos pocos delincuentes y sí perjudican a la sociedad, en especial a los individuos emprendedores y honestos que todos los días trabajan arduamente por hacer del país una sociedad desarrollada y equitativa.

3. Consecuencias para la justicia

El Estado tiene la inmensa responsabilidad de prevenir y castigar las conductas que atenten contra la sociedad y sus intereses económicos. En su lucha contra el delito, el Estado diseña e implementa una política de lucha contra la criminalidad que se refleja en un conjunto de normas de tipo penal y administrativo. De esta forma, nuestra legislación ha incluido, desde tiempos pasados, normas para castigar el secuestro, el narcotráfico, la falsificación, el robo.

Los delincuentes entienden el riesgo que para ellos representa la aplicación de estas normas, por lo que han perfeccionado sus métodos a fin de dificultar la labor de la justicia. Adicionalmente, han estudiado la viabilidad de un delito, en términos de beneficio costo. Es decir, si una vez cometido un delito el delincuente es castigado por este, qué tan probable es, una vez cumplido el castigo, que pueda disfrutar de los bienes obtenidos del delito. El real propósito del delincuente es conseguir poder económico y si para hacerlo hay que pasar algún tiempo en prisión, es posible realizar el delito y cumplir el castigo.

En general, los países han entendido que no es suficiente castigar el delito, se debe castigar el hecho de disfrutar de los bienes habidos del delito. Lo anterior implica que las organizaciones criminales tengan que considerar además de la viabilidad del delito, la posibilidad de lavar los activos fruto de la actividad ilícita. Es decir, los delincuentes, además de cometer el delito, deben desligar su nuevo

capital de su sucio origen. De esta forma, al no existir control al lavado de activos la justicia enfrenta las siguientes consecuencias negativas:

- **Las organizaciones criminales perfeccionan su operación y es imposible condenarlas:** Los delincuentes perfeccionan sus métodos cometiendo delitos muy difíciles de investigar y probar. Se crea un alto grado de ineficiencia de la justicia y, por tanto, de impunidad. El control al lavado de activos constituye la última oportunidad que tiene la sociedad para evidenciar un delito y castigarlo.
- **Las organizaciones criminales utilizan su poder económico para comprar su impunidad:** En la medida en que las organizaciones criminales logran incorporar sus utilidades a la economía cuentan con más posibilidades de comprar funcionarios públicos con el propósito de salir bien librados de las investigaciones. Cuando una sociedad encuentra que su justicia no opera y que los delincuentes no son castigados, se pierde la credibilidad en ella y se induce un autodestructivo estado de caos.
- **Los capitales ilícitos son reinvertidos en el delito inicial y en otros que sean necesarios para el logro de los objetivos de la empresa criminal:** Como cualquier organización, la empresa criminal diseña estrategias y políticas para el logro de sus objetivos de enriquecimiento ilícito. En la mayoría de los casos, las organizaciones invierten parte de su capital en la realización de otros delitos que les permitan diversificar su actividad criminal. Adicionalmente, en algunos casos deben recurrir al soborno o al homicidio para franquear la acción del Estado. Así pues, los recursos que los delincuentes lavan se emplean en la realización de muchos más delitos y dificultan la acción de la justicia.

En conclusión, si existe una adecuada política de lucha contra el lavado de activos, la justicia contará con mayores recursos para dismantelar las organizaciones criminales, castigar a los individuos que las conforman y despojarlos de los bienes obtenidos ilícitamente.

4. Consecuencias políticas

Desde la óptica política, son muchas las implicaciones negativas de no contar con un sistema eficiente de control al lavado de activos:

- **Los delincuentes acceden a posiciones de poder político:** Mediante la financiación de campañas electorales, la compra de votos y demás mecanismos de

manipulación política, los delincuentes influyen en las decisiones trascendentales de una sociedad.

- ***Pérdida de prestigio y capacidad de negociación del país en el ámbito internacional:*** La comunidad internacional empieza a excluir a los países que consienten las riquezas de las organizaciones criminales. Actualmente, son cada vez más las exigencias que hace la comunidad internacional, en materia de lavado de activos, para que un país pueda beneficiarse de un acuerdo, forme parte de un grupo, etc. Es decir, en un futuro, el país que no logre demostrar a la comunidad internacional sus esfuerzos en la lucha contra la empresa criminal será excluido de todas las instancias y se convertirá en paria del mundo. Las noticias que todos los días registran los medios sobre el trato “preferencial” que recibimos los colombianos en los aeropuertos del mundo no requieren ningún comentario adicional.

El poder corruptor del dinero permitirá que en una sociedad carente de valores los delincuentes accedan a privilegiadas posiciones de poder. La anterior situación se reflejará en un radical rechazo de la comunidad internacional.

5. Consecuencias sociales

La problemática del lavado de activos y sus consecuencias se presta para estudios dentro de diferentes áreas de investigación. Una de las más interesantes es la sociología. Los lavadores de activos pueden inducir en una sociedad un sistema de valores que alimenta en las mentes jóvenes un ideal de vida fácil al margen de la honestidad. En efecto, si las actividades de lavado de activos tienen éxito, la sociedad se verá afectada de la siguiente forma:

- ***Pérdida de valores en la población joven:*** La cultura del “vivo” ha hecho mella en la sociedad de tal forma que para muchos jóvenes la idea del trabajo y el estudio como formas de realización individual ha sido remplazada por el ideal del dinero fácil. Se aplaude al delincuente, se le lleva inclusive al nivel del héroe, se mira el ordenamiento jurídico como un tropiezo para el logro de la realización personal que solo es posible en la acumulación de grandes cantidades de dinero.
- ***Incremento de la violencia:*** Los individuos que ingresan a las organizaciones criminales alcanzan rápidamente niveles de riqueza y poder que no corresponden a su nivel intelectual. De esta forma, requieren el uso de la fuerza como medio para ratificar su poderío. Cuántos asesinatos son realizados por individuos que, sin mediar palabra y sin medir consecuencias, disparan con-

tra el transeúnte que se atravesó desprevenidamente al paso de uno de estos prepotentes delincuentes.

La educación de calidad será la única vía para que un país como Colombia salga de la inequidad social. La educación y el desarrollo integral del individuo sobre valores con altos niveles de ética y moral garantizarán el desarrollo justo de la sociedad, la creación de ventajas competitivas y el bienestar individual y colectivo.

6. Definición del lavado de activos

El lavado de activos ha sido definido de diversas formas y se han empleado un variado número de términos. Blanqueo de capitales, lavado de dólares, reciclaje del dinero sucio, lavado de dineros calientes son términos que se han utilizado para definir el lavado de activos, pero en esencia se refieren al mismo concepto. De otra parte, conviene hacer notar que el lavado de activos acepta algunas variaciones en su definición dependiendo de la óptica con que se estudie.

- ***Definición con énfasis económico:*** El lavado de activos es un conjunto de procedimientos encaminados a disminuir los costos de transabilidad de una riqueza obtenida mediante el desarrollo de actividades ilícitas. En la medida en que el Estado persigue las riquezas ilícitas, los delincuentes encuentran muchas dificultades para utilizar su capital sucio y deben lavarlo para aparentar honestidad y disfrutarlo abiertamente.

La mejor forma de entender esta definición es mediante un ejemplo: Supongamos que un delincuente roba un vehículo; si el delincuente pretende venderlo, encontrará que muy pocas personas estarán dispuestas a comprar un vehículo robado y estas personas tendrán interés en pagar un monto muy inferior al valor real del vehículo. En estas condiciones, el delincuente, si quiere obtener una mejor utilidad, tendrá que, por ejemplo, falsificar unos documentos, pintar el vehículo, etc. Es decir, tendrá que realizar unos procedimientos encaminados a mejorar la capacidad de negociar con los bienes de origen ilícito.

- ***Definición desde la óptica del derecho:*** Desde la óptica del derecho, el lavado de activos se ha definido en función de unos verbos rectores y delitos fuentes. Particularmente, en Colombia el artículo 247A del Código Penal, al definir el lavado de activos, dice: “El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión o relacionadas con el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza,

origen, ubicación, destino, movimiento o derechos sobre tales bienes, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito incurrirá, por ese solo hecho, en pena de prisión de seis (6) a quince (15) años y multa de quinientos (500) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales". De esta definición, se destaca la diversidad de verbos. Adicionalmente se destaca el hecho de que los delitos fuentes del lavado de activos corresponden a delitos graves para cuya realización se requiere una organización.

- **Definición general:** Definitivamente, el lavado de activos, por ser un fenómeno de múltiples implicaciones, debe ser definido y analizado desde una concepción general. El lavado de activos es un conjunto de operaciones tendientes a ocultar el origen de unos bienes adquiridos ilícitamente. Con el fin de fundamentar la anterior definición, se exponen los elementos que la constituyen:

- **La esencia del lavado la constituye un conjunto de operaciones:** Pueden ser de tipo financiero, comercial, cambiario, bursátil, etc. Es decir, puede ser cualquier operación económica en la que existen unos recursos y un beneficiario correspondientes a un determinado negocio. Cabe anotar que puede tratarse de una operación o un conjunto de operaciones. Se resalta el hecho de que no necesariamente tiene que ser una operación financiera y en efectivo.

Así, por ejemplo, la compra de un bien urbano, la exportación de un producto agrícola, la inversión en acciones de una compañía o una consignación en una cuenta corriente pueden ser operaciones de lavado de activos.

- **El propósito de las operaciones es ocultar el origen de unos bienes:** Para que una operación sea de lavado de activos, esta debe tener por finalidad la de esconder o disfrazar el origen de unos bienes. El delincuente requiere esconder el origen de sus bienes para evitar ser condenado y adicionalmente para poder disfrutar de su riqueza. El delincuente desea presentarse ante la sociedad como una persona de bien, pues como a cualquier ser humano le interesa ser admirado y respetado.
- **El origen sucio de unos bienes:** Para que se constituya el lavado de activos, estos activos deben ser adquiridos de una forma ilegal y por ende están sucios. Solo bastaría pensar en la posibilidad de tener a disposición varios millones en efectivo que acaban de ser cobrados como rescate del secuestro de un niño. Para un ser humano de principios, ¿habría algún placer en gastar un dinero manchado con sangre inocente? En efecto, la sociedad ha establecido, por medio del ordenamiento jurídico, aquellas

conductas que no son deseables y que atentan gravemente contra el bien común. De esta forma, cuando un bien ha sido adquirido a través del delito es un bien que es sucio y no tiene legitimidad para la sociedad.

En este aparte cabe anotar que en muchas sociedades un delito puede ser considerado grave y en otras no. Así, por ejemplo, en una sociedad los delitos ecológicos pueden ser graves, mientras que la trata de blancas no se considera grave o ni siquiera es delito. Finalmente, conviene resaltar que el delito de lavado de activos no se refiere exclusivamente al narcotráfico.

- **Los bienes:** Los bienes sucios obtenidos del delito y que deben ser lavados pueden ser de muchas clases: Dinero en efectivo, títulos valores, joyas, obras de arte, bienes inmuebles rurales o urbanos. En efecto, de una actividad delictiva es posible obtener un vehículo, un cheque, un cuadro de un pintor famoso, etc. Nuevamente, conviene resaltar que el lavado de activos no necesariamente se da con dinero en efectivo o con dólares. En razón de que durante algún tiempo se utilizó el término lavado de dólares, se creó la percepción de que el lavado de activos se trataba únicamente de dólares en efectivo.
- **El sujeto:** En la definición, el sujeto se encuentra implícito. En realidad, alguien debe realizar las operaciones de lavado, puede ser una persona natural o puede ser una compleja organización. Inicialmente, los delincuentes que realizaban el delito origen eran los mismos que realizaban las operaciones de lavado de activos, pero con el correr de los años dentro de las organizaciones criminales han surgido delincuentes expertos en operaciones de lavado.

7. Esquema general de una operación de lavado de activos

Con el fin de entender cómo se realiza una operación de lavado de activos conviene observar el esquema general. Para que una operación de lavado de activos se pueda dar por concluida el delincuente debe tener la posibilidad de disfrutar abiertamente su riqueza. Para que un capital obtenido ilícitamente aparente ser el resultado del trabajo honesto, se requieren cuatro etapas. En este aparte, es importante anotar que no es posible obtener activos limpios, es decir, ni legal ni moralmente se concibe la idea de limpiar un activo obtenido del delito. El lavado de activos da apariencia de legalidad a unos bienes mal habidos, pero nunca limpia, legal o moralmente, la riqueza de las empresas criminales.

1. **La recolección:** Es la etapa en que el delincuente obtiene los bienes del ilícito. Así, por ejemplo, recibir el pago de un secuestro, obtener dólares producto de un embarque de droga, etc. son operaciones que corresponden a esta primera etapa.
2. **La colocación:** En esta etapa, el lavador introduce a la economía sus recursos recién obtenidos del delito. Esta etapa es particularmente difícil para el lavador considerando las grandes cantidades de capital que tiene que incorporar en el torrente económico. Usualmente, en esta etapa, los lavadores utilizan el sistema financiero o realizan operaciones comerciales. Así, por ejemplo, abren cuentas en las entidades bancarias, compran en efectivo grandes cantidades de mercancía, etc. Es interesante observar cómo en países como Colombia, con un alto nivel de economía informal, los lavadores pueden fácilmente adquirir grandes volúmenes de mercancía que son transferidos a la economía formal mediante vendedores informales. Adicionalmente, en un país en el cual buena parte de la sociedad aprueba el contrabando, resulta muy fácil para el delincuente, mediante esta actividad, lavar su dinero sucio.
3. **La transformación:** Una vez que el capital forma parte de la economía formal, el lavador debe, por medio de diversas operaciones, transformar los recursos a fin de ocultar el origen de los mismos y dificultar la acción de las autoridades. En esta etapa, el lavador tiene un sinnúmero de posibilidades: Convertir los recursos en papeles financieros, comprar bienes de contenido cultural, etc. El propósito de esta etapa es transformar los recursos e imposibilitar conocer el origen y verdaderos propietarios.
4. **La inversión:** En esta etapa el lavador invierte sus recursos en empresas de fachada, empresas reales, bienes inmuebles bienes suntuosos, etc. En esta última etapa el lavador quiere tener distribuido sus recursos en muchos sectores de la economía con el fin de tener a disposición recursos económicos para continuar con su actividad delictiva y disfrutar sus riquezas mal habidas.

La literatura existente sobre el lavado de activos se refiere a las etapas del lavado y, en algunos casos, a tres etapas. En cualquier caso, en la práctica, es muy difícil establecer los límites de cada una de ellas. Los delincuentes cuentan con muchas opciones que les permiten adelantar en una sola operación varias etapas. Así, por ejemplo, un narcotraficante puede exigir que el pago de un embarque de droga se haga simulando la cancelación de una supuesta obligación entre empresas legalmente constituidas. En el anterior caso resulta muy difícil esquematizar la operación de lavado dentro de las etapas antes definidas.

8. Métodos de lavado de activos

Concurren tantas formas de lavar activos como combinaciones de transacciones económicas existan. La imaginación es la única limitante para que el delincuente esboce una operación de lavado de activos. No sobra anotar que el hecho de que a pesar de que en teoría haya múltiples posibilidades de lavar, en la práctica la realización exitosa de una operación de lavado de activos depende de la acción del Estado y sobre todo de la actitud de la sociedad respecto del delito. Hablar de los métodos que han utilizado los delincuentes para lavar sus riquezas daría para escribir un texto bastante voluminoso. De esta forma, este aparte muestra algunos métodos generales con sus respectivas técnicas y expone dos métodos muy usados recientemente en los diferentes sectores de la economía.

- **Sector financiero bancario:** Se refiere a las transferencias que hacen los lavadores por medio de cuentas corrientes, de ahorros y demás productos bancarios. Para este tipo de operaciones, los delincuentes utilizan la técnica de la estratificación, más conocida como "pitufeo", consistente en hacer muchos depósitos por debajo del monto de control. Se ha sabido de casos en que los lavadores empleaban a un importante número de personas desempleadas y les pagaban por consignar sumas de dinero en efectivo en varias cuentas. Se sabe de algunos casos en los que los lavadores transportaban a los "pitufos" por diferentes sectores de una región y les hacían consignar el dinero. Posteriormente, los delincuentes por medio de transferencias procedían a recoger el dinero en una cuenta mayor. En este tipo de operaciones es frecuente la suplantación, es decir, los delincuentes abren cuentas a nombre de personas que fallecieron o perdieron sus documentos.
- **Sector financiero no bancario:** Se refiere a las transferencias que hacen los lavadores por medio de casas de cambio, compañías de seguros, compañías de financiamiento comercial, fiduciarias, etc. En estos negocios financieros, hay interesantes métodos de lavado. Así, por ejemplo, un individuo puede adquirir un servicio dentro de este sector, pagarlo en efectivo y retractarse antes del vencimiento. Usualmente, si un cliente se retracta de un servicio en este sector deberá pagar una indemnización que corresponde a un porcentaje del monto. Lo importante para el lavador es que, pese a perder un poco de dinero, obtiene de la operación un cheque de una compañía legal y reconocida.
- **Sector comercial:** El contrabando en todas sus modalidades es uno de los métodos más utilizados en nuestro país. Al final de este aparte se hace una exposición del método denominado "Peso Broker", en el cual el contrabando es el eje de la operación de lavado de activos. En el comercio internacional, las operaciones de exportaciones ficticias resultan un muy apropiado método

para lavar. En este último caso, el lavador tendrá que disponer de empresas de fachada que cumplan los requisitos legales para operar en el comercio internacional. Así pues, el lavador recibirá del exterior pagos por concepto de exportaciones, que, en realidad, nunca existieron.

- **Otros sectores:** Las organizaciones criminales se involucran en un sinnúmero de actividades económicas con el fin de lavar sus recursos mal habidos. En términos generales, los lavadores buscan negocios cuya naturaleza implique el manejo de grandes cantidades de dinero en efectivo y adicionalmente sean actividades económicas de alta rentabilidad. De esta forma, el sector del turismo, el sector de juegos de azar y las organizaciones religiosas constituyen sectores de especial riesgo.

Para finalizar este aparte se exponen dos métodos concretos de lavado de activos de reciente resonancia.

- **Peso "Broker":** Las organizaciones de narcotraficantes recogen diariamente enormes cantidades de dólares en las calles de Estados Unidos. Estos dólares en efectivos son traídos de contrabando al país para ser entregados a organizaciones de intermediarios ilegales en el mercado de divisas, denominados "Broker". Los intermediarios contactan a contrabandistas, que compran las divisas a un valor significativamente inferior a la tasa de cambio oficial. Los contrabandistas deben pagar estas divisas consignando pesos en efectivo en diversas cuentas en beneficio de un sinnúmero de personas naturales y jurídicas. Es claro que los beneficiarios de estas cuentas en muchos casos son empresas de papel, personas naturales que han sido suplantadas, testafierros que a cambio de cualquier bicoca prestan su nombre o simplemente personas que han fallecido. Con los dólares, los contrabandistas adquieren la mercancía que luego es vendida, con la complacencia de una gran parte de la sociedad.
- **Donaciones a organizaciones sin ánimo de lucro:** En un mundo globalizado, los intereses comunes de personas en diferentes partes del mundo se ven representados por organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro. Así, por ejemplo, los derechos humanos, la ecología, creencias religiosas, etc. agrupan a muchas personas interesadas en estas causas. Para que una organización de las antes mencionadas pueda funcionar requiere recursos económicos que normalmente son aportados por sus miembros o por simpatizantes de la causa con una alta capacidad económica. En algunos casos, como en las organizaciones de tipo religioso, las donaciones y "ofrendas" son anónimas. De esta forma, los delincuentes pueden infiltrar estas organizaciones o pueden establecer las propias y por medio de supuestas donaciones lavar el dinero producto del delito.

9. Acciones contra el lavado de activos

La comunidad internacional y el Estado colombiano, conscientes de la importancia del control al lavado de activos y de la complejidad del mismo, han adelantado una serie de acciones de las que en este aparte destacamos las siguientes:

A. Acciones internacionales

El delito del lavado de activos es un problema transnacional, pues sus consecuencias trascienden las fronteras de las naciones. En un mundo cada vez más globalizado, las mafias ejercen poder mundial y ponen en peligro a las naciones. Resulta oportuno observar cómo el lavado de activos afecta de diversas formas a un Estado. Los narcotraficantes colombianos obtienen jugosas utilidades, fruto de su actividad delictiva, que son repatriadas, en un porcentaje, a la economía nacional con las concebidas nefastas consecuencias para el país. Estados Unidos padece de manera alarmante el problema de los adictos a los narcóticos. Ahora bien, todos los días tienen lugar secuestros en todo nuestro país. Las utilidades del secuestro son exportadas a otros estados, donde se procederá a lavar estos dineros con las respectivas consecuencias negativas para esas naciones.

La comunidad internacional entendió la pertinencia de tomar acciones radicales en contra de las empresas criminales.

- ***Recomendación del Consejo de Ministros de Europa (1980)***: Es la primera recomendación en materia de lucha contra el lavado de activos nacida de un organismo internacional. En esta ocasión se ejecutó un llamado al sistema financiero para que desempeñara un papel protagónico en la lucha contra el lavado de activos. Este es el primer síntoma de que las naciones reconocían que para combatir el lavado de activos era necesario incorporar al sector privado y, en particular, al financiero. Es oportuno hacer mención del proverbio que manifiesta "No hay mejor sitio para esconder un árbol que el bosque". No hay mejor forma de camuflar unas transacciones económicas que en el sistema financiero.
- ***Convención de la ONU contra el tráfico ilícito de narcóticos y sustancias psicotrópicas (Convención de Viena, 1988)***: En este evento se estableció la obligación, para los países miembros de la ONU de tipificar en la normatividad interna el lavado de activos como delito autónomo. Además, se propuso fortalecer la cooperación internacional y limitar el secreto bancario.
- ***Declaración de principios del Comité de Basilea (1988)***: El Comité para la reglamentación bancaria y las prácticas de vigilancia de Basilea dio a conocer

una Declaración de Principios, cuyo objetivo es impedir que los bancos y otras instituciones financieras sean utilizados para transferencias o depósitos de fondos de procedencia ilícita. Esta declaración de principios reconoce el riesgo de que la criminalidad organizada utilice el sistema financiero y afecte el activo más importante de las entidades de este sector, su imagen y credibilidad. Es oportuno destacar que en esta declaración de principios se delimitaron algunas políticas y procedimientos que las entidades bancarias deben adoptar para disminuir el riesgo de lavado de activos.

- **Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI (1989):** Este equipo de trabajo, conformado por el grupo de los siete G7 (Grupo de los países más industrializados), formuló en 1990 un documento ampliamente divulgado, conocido como las cuarenta recomendaciones para prevenir el lavado de dinero. Se destacan las siguientes recomendaciones:
 - Penalizar las conductas de lavado de activos.
 - Fortalecer la cooperación internacional.
 - Extender los controles a otros sectores de la economía.
 - Establecer estrategias para combatir el lavado de activos en las regiones donde funcionan los paraísos fiscales (países con legislaciones débiles en cuanto al control del lavado de activos, bajo nivel de impuestos y fuerte secreto bancario).
 - Informar a las autoridades sobre operaciones sospechosas.
 - Crear unidades de inteligencia financiera.
 - Sustituir el efectivo por otros medios de pago.
- **Directivas del Consejo de la Comunidad Económica Europea (1990):** En el marco del Consejo de la Comunidad Económica Europea han tenido lugar varios eventos de trascendental importancia en la lucha contra el lavado de activos. Se destaca la convención sobre lavado, inspección decomiso y confiscación de productos del crimen (Convención de Estrasburgo). Resalta en esta convención la obligación del reporte de operaciones sospechosas, haciendo énfasis en la buena fe del reporte que exime de responsabilidad penal al reportante.
- **Reglamento Modelo sobre lavado de activos de la CICAD - OEA (1992, 1997, 1998):** La CICAD es un organismo de la OEA que tiene como fin principal fortalecer la acción de los Estados miembros en su lucha contra las drogas ilícitas. Dentro de este marco, la CICAD, junto con un grupo de expertos,

elaboró un Reglamento Modelo para combatir el lavado de activos. El Reglamento Modelo es solidario con la Convención de Viena de 1988 de las Naciones Unidas. El Reglamento Modelo, que ha sido actualizado en dos ocasiones, 1997 y 1998, tiene en general los siguientes propósitos:

- **Penalizar las conductas de lavado de activos que tengan origen en delitos graves.**
- **Prevenir que la empresa criminal utilice el sistema financiero.**
- **Facilitar el embargo y la extinción del dominio.**
- **Disminuir el secreto bancario.**
- **Establecer políticas sobre conocimiento de los clientes.**
- **Fortalecer la cooperación internacional.**

Conviene destacar en este aparte los esfuerzos que adelanta la CICAD, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo, orientados a dar capacitación a los funcionarios del Estado y del sistema financiero de los países miembros de la OEA.

- **Plan de Acción de Buenos Aires (1995): Dentro de las diferentes cumbres hemisféricas realizadas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se han efectuado importantes pronunciamientos en materia de lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Particularmente, la cumbre de 1994 en Miami generó una reunión de carácter ministerial que se desarrolló en Buenos Aires en 1995 y en la que los líderes de los diferentes estados acordaron una respuesta hemisférica coordinada para combatir el lavado de activos. En desarrollo de este plan de acción, se destaca la creación, en Chile (1998), de un Mecanismo de Evaluación Multilateral, MEM, respecto del accionar de los Gobiernos en relación con el delito del narcotráfico y conexos. Este mecanismo reviste especial interés en la medida en que resta importancia al mecanismo de certificación unilateral utilizado por el Gobierno de Estados Unidos.**
- **Gafisud (2001): En la ciudad de Cartagena tuvo lugar entre el 7 y 9 de diciembre de 2000 el nacimiento del Gafisud, Grupo de Acción Financiera Internacional de Sur América contra el lavado de activos. Este grupo está conformado por Brasil, Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Ecuador, Chile y Colombia. El propósito del grupo es la adopción de políticas comunes que permitan fortalecer la cooperación y hacer más eficiente la lucha contra el lavado de activos.**

En conclusión, las acciones de los organismos internacionales apuntan a que los Estados realicen esfuerzos coordinados en la lucha contra las riquezas de la delincuencia transnacional.

B. Acciones nacionales

Colombia es un país que de manera importante ha sufrido en carne propia las consecuencias de la criminalidad organizada: Violencia, desempleo, estigmatización de los nacionales en el exterior, etc. De otra parte, el país ha sido sometido a una presión internacional por mostrar resultados en la lucha contra el narcotráfico. De esta forma, el Estado colombiano, en su componente público y privado, ha adquirido un importante nivel de conciencia que se ve reflejado en acciones concretas. Particularmente se destacan el desarrollo de un marco regulatorio adecuado y la gestión de autocontrol adelantada por el sistema financiero colombiano. Se resaltan las siguientes acciones en concreto:

- **Decreto 1872 de 1992:** La Asociación Bancaria en 1992 estableció un Acuerdo Interbancario para autorregular la actividad bancaria y protegerse del lavado de activos. El Gobierno acogió la propuesta de la Asobancaria y expidió el decreto 1872 de 1992. En este decreto se asignaban responsabilidades a la Superintendencia Bancaria y a las entidades financieras.
- **Ratificación de la Convención de Viena (Ley 67 de 1993):** Colombia es suscriptora de la Convención de Viena de 1988, mediante la Ley 67 de 1993 ratificó dicha Convención.
- **Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995):** En atención a las recomendaciones y a los compromisos internacionales, el Estado colombiano tipificó el delito de lavado de activos.
- **Extinción del dominio (Ley 333 de 1996):** La extinción del dominio y el lavado de activos son columnas en la lucha del Estado contra la empresa criminal. La intención es mostrar a los delincuentes que el crimen no paga y que el derecho de dominio sobre un bien no existe cuando este ha sido adquirido con recursos del delito.
- **Ley de aumento de penas (Ley 365 de 1997):** Aumentó las sanciones penales y administrativas. Adicionalmente introdujo la figura de omisión de control en relación con la obligación de reportar las transacciones en efectivo.
- **Comité de Coordinación Interinstitucional para el Control del lavado de activos (decretos 950 de 1995, 754 de 1996 y 1890 de 1999):** Este comité, conforma-

do por un importante número de altos funcionarios del gobierno, evalúa las actividades del gobierno y propone la adopción de medidas complementarias con el fin de hacer eficiente el accionar del Estado en su lucha contra la empresa criminal.

- **Creación de la Unidad de Información y Análisis Financiero (decreto 1964 de 1998 y la Ley 526 de 1999):** Una vez establecido el marco jurídico, para que la acción del Estado tenga resultados favorables se debe contar con la posibilidad técnica de recopilar, centralizar, sistematizar y analizar la información de las transacciones financieras y comerciales a fin de hacer inteligencia financiera y detectar las operaciones de lavado de activos. De esta forma, el gobierno facilita las bases jurídicas necesarias para construir la estructura tecnológica pertinente en la implementación del sistema de control al lavado de activos en Colombia.
- **Legislación permanente de las autoridades de vigilancia y control:** Dependiendo del sector de la economía, las superintendencias, la DIAN y demás entidades de vigilancia y control han expedido normas tendientes a disminuir la exposición al riesgo de lavado de activos de sus vigilados así como a crear un ambiente de colaboración con las autoridades. Teniendo en cuenta la diversidad de normas, no se considera oportuno hacer mención de las mismas, circunstancia que resultaría muy dispendiosa y que no corresponde al objetivo principal de este artículo. Cabe anotar que las normas expedidas por las diferentes autoridades guardan la misma esencia en cuanto al sistema de control propuesto, que será motivo de exposición en el siguiente capítulo.

Colombia, sin lugar a dudas, se ha posicionado en el hemisferio y en el mundo como un país de alto nivel de cumplimiento en lo referente al control del lavado de activos. Así, por ejemplo, cuenta con un adecuado marco regulatorio, dispone de una unidad de análisis financiero, el sector privado se ha involucrado oficiosamente en la lucha contra el lavado de activos, en especial se destaca la participación del sector financiero. De esta forma, pese a que Colombia no forma parte del Grupo de Acción Financiera Internacional, GAFI, cumple la casi totalidad de las cuarenta recomendaciones emanadas de este organismo internacional. Obviamente, falta mucho por trabajar y son muchos los sectores que deben involucrarse activamente, en cualquier caso, la sociedad en general debe alcanzar un importante nivel de sensibilidad que conduzca a un cambio de la cultura. Debemos cambiar la cultura del "vivo" por la del trabajo, la honestidad y los valores éticos.

CONTROL AL LAVADO DE ACTIVOS

Pese a que el fenómeno del lavado de activos es un tema recientemente estudiado, los esfuerzos por implementar un sistema de control han sido notables. Los organismos internacionales han coincidido en que el sistema de control que adopte un Estado para combatir el lavado de activos debe fundamentarse en unos principios orientadores. De esta forma, seguidamente se exponen los principios orientadores de control al lavado de activos y el sistema de control que se encuentra implementado en Colombia.

Principios orientadores:

La eficacia de la gestión del Estado en su lucha contra el lavado de activos depende de la correcta aplicación de todos y cada uno de los principios orientadores. La correcta aplicación de los principios orientadores depende de la sensibilización, el nivel de conocimiento y la disponibilidad de los recursos tecnológicos del Gobierno y del sector privado. Conviene anotar que los principios orientados han sido recogidos y adaptados a nuestra realidad hemisférica en el reglamento modelo de la CICAD.

- ***Principio de ética:*** No obstante exista un marco regulatorio apropiado, a pesar de que se cuente con tecnología de punta, pese a que se tenga el recurso humano más calificado, el sistema de control al lavado de activos será inoperante si no existe un importante nivel de valores en los miembros de la sociedad.

Durante su formación, el ser humano adquiere una forma individual de ver la vida, pero esta debe estar alineada con los intereses de la sociedad de la que forma parte. De esta forma, cuando un individuo interactúa con otros aplica sus principios buscando el logro de unos objetivos que, de acuerdo con su manera de ver la vida, son buenos. Si en un individuo los principios más fuertes están encaminados al logro de poder económico, probablemente no dude en hacer cualquier acción en miras de su objetivo, sin importar que esta actividad afecte los intereses de la colectividad. Cuando en una sociedad prevalecen muchos de estos individuos, en poco tiempo se está ante una sociedad caótica, en la que cada cual hace lo que pueda por enriquecerse. Corrupción, narcotráfico, secuestro, contrabando, asaltos e inequidad social serán temas de todos los días. ¿Conoce usted una sociedad así?

La aplicación de principios basados en la honestidad, la transparencia, la equidad, la justicia, etc. resulta esencial para que un sistema de control al lavado de activos sea viable. En la práctica, los sistemas de control proveen un código de

conducta que intenta establecer un estándar de comportamiento basado en la autorregulación. Así, por ejemplo, las entidades financieras tienen establecido un código de conducta por medio del cual se suministran elementos para resolver éticamente los conflictos de interés a que se puedan ver abocados los funcionarios responsables del control al lavado de activos.

- **Principio de “conozca a su cliente”:** Este principio se constituye en un pilar en la lucha contra el lavado de activos. Se trata de que al momento de establecerse una relación contractual entre una entidad y un cliente exista para la entidad un interés particular por conocer las actividades económicas del cliente. El principio de “conozca a su cliente” se lleva a la práctica mediante la adopción de una política de conocimiento del cliente que involucra la realización de las siguientes actividades.
- **Identificación del cliente:** Se trata de obtener los soportes documentales pertinentes para la adecuada identificación del cliente.
- **Confirmación de datos y referencias:** Implica recurrir a terceras fuentes de información para constatar la veracidad de los datos suministrados por el cliente. Adicionalmente, implica la realización de las llamadas pertinentes para confirmar las referencias suministradas por el cliente.
- **Analizar la información financiera suministrada por el cliente:** Mediante el diligenciamiento de formularios, las entidades indagan al cliente sobre su actividad económica y su situación financiera. La información que suministran los clientes de la entidad debe ser sometida a un análisis técnico con el fin de evaluar la veracidad de la información. Así, por ejemplo, una microempresa difícilmente tendrá cuantiosas inversiones realizadas con excedentes de liquidez.
- **Establecer perfiles de los clientes:** Dependiendo de la actividad económica del cliente, unas características propias y un determinado comportamiento son previsibles. Así, por ejemplo, es previsible que un agricultor dedicado a un determinado alimento, cuente con excedentes de liquidez justamente durante la cosecha, mientras que en época de siembra maneje un alto nivel de endeudamiento. De esta forma, un perfil es un conjunto de características que son propias de la actividad financiera y del modo de vida de las personas, naturales o jurídicas, que se dedican a un sector de la economía. Continuando con el ejemplo del agricultor, si el cliente manifiesta ser un pequeño campesino sería esperable que su condición física refleje las arduas tareas del campo, llamaría la atención encontrar un “gomelo” de manos delicadas.

- **Confrontación contra listas de control:** Un control muy utilizado lo constituyen la generación de listas que contienen las identidades de personas naturales o jurídicas sobre las que se sospecha están involucradas en actividades delictivas. Mediante sistemas automáticos y manuales es posible evitar la vinculación, como clientes, de personas incluidas en las antes mencionadas listas. La Orden Ejecutiva 12978 de la Presidencia de Estados Unidos, más conocida como "lista Clinton", es la de mayor utilización. Sobre la "lista Clinton" es interesante anotar que pese a ser una medida administrativa de aplicación en Estados Unidos muchas entidades financieras de otras naciones diferentes a Estados Unidos han adoptado este mecanismo de control. Lo anterior ha generado una fuerte polémica y particularmente en nuestro país se han interpuesto tutelas. En todo caso, las entidades financieras particulares tienen la libertad para no vincular como clientes a las personas que pueden afectar su negocio y poner en riesgo el patrimonio del resto de los clientes de la entidad.
- **Visitas a los establecimientos y oficinas de los clientes:** El control más práctico es conocer de primera mano la actividad del cliente mediante una visita. Esta actividad es perfectamente compatible con la política de servicio al cliente que adelantan las entidades. En más de una ocasión, las entidades vinculan como clientes empresas de papel que manejan montos significativos, pero que no tienen operación real.

Finalmente conviene resaltar que el principio de "conozca a su cliente" tiene aplicabilidad cuando la operación se adelante dentro de un contrato que permita a la entidad solicitar información y adelantar labores de verificación de los datos suministrados. De esta forma, se entenderá que cliente es una persona con la que se establece una relación contractual que corresponde al negocio de la entidad.

- **El principio de "conozca su mercado":** Este principio de control es complementario al de "conozca su cliente" y adicionalmente permite establecer parámetros de verificación a operaciones que son adelantadas por usuarios con los que no existe una relación contractual. Se trata del empleo de diversas técnicas estadísticas orientadas al estudio de agrupamientos de datos, buscando los segmentos en que se pueda dividir, de manera natural, el mercado objetivo. Por medio de este estudio se encuentran grupos de operaciones que son adelantadas por usuarios o clientes que se comportan de una forma muy parecida. La idea es poder realizar análisis de operaciones entre iguales, no es posible comparar peras con manzanas. A manera de ejemplo, para efectos de control al lavado de activos, el mercado de los profesionales podrá dividirse en dos segmentos: el de los profesionales empleados y el de los profesionales independientes. A su vez, el mercado de las operaciones de los emplea-

dos independientes podrá subdividirse en otros grupos o subsegmentos, profesionales del área médica, ingenieros, abogados, etc.

Contando con los segmentos del mercado claramente definidos será más oportuno implementar los controles dentro de cada uno de los segmentos del mercado. Retomando el ejemplo, podrán establecerse controles acordes a los profesionales empleados que reciben una mesada, consignan una cuantía y durante el transcurso del mes van retirando hasta quedar con saldo cero. De esta forma, se establece mediante técnicas estadísticas un conjunto de características que se consideran como normales para cada grupo. Dicho de otra forma, se establecen parámetros de normalidad para cada segmento fuera de los cuales la operación se considera anormal o inusual. ¿Sería normal que un profesional que devenga su sustento de una relación laboral mantenga altos saldos en sus cuentas? Los límites entre lo normal y lo inusual se denominan señales de alerta.

En conclusión, el conocimiento del mercado se logra con de la aplicación de técnicas estadísticas que permiten la segmentación del mercado y la definición de parámetros de normalidad o señales de alerta para cada uno de los segmentos.

- **El principio de "conozca a su empleado": Al observar la historia de los fraudes y robos más famosos, se llega rápidamente a la conclusión de que, pese a los más altos sistemas de control, el recurso humano es el más susceptible de corromper. De esta forma, las políticas de selección deben estar encaminadas a reclutar recurso humano que posea un importante nivel de valores éticos, adicionalmente debe garantizar que su situación financiera sea manejable.**
- **El principio de control a las transacciones en efectivo: El dinero en efectivo es anónimo y, por tanto, no deja rastro. La anterior característica resulta muy útil a los propósitos de las organizaciones de lavadores. Por esto, los organismos internacionales han sugerido el estricto control a las operaciones con efectivo. Básicamente, los controles se orientan a documentar las transacciones en efectivo que exceden un determinado monto. Esta documentación que usualmente se hace mediante el diligenciamiento de un formulario se registra en bases de datos para su posterior reporte a la autoridad responsable del análisis de las transacciones en efectivo.**
- **El principio de reporte de las operaciones sospechosas: La información obtenida de aplicar los principios de conocimiento del cliente y del mercado permitirán establecer si una operación o conjunto de operaciones se presentan como inusuales. La presencia de una operación inusual exige un análisis profundo con el fin de determinar si las características inusuales de la operación obedecen a una situación coyuntural perfectamente explicable. Al no contar con elementos que expliquen la inusualidad de una operación, esta será con-**

siderada como operación sospechosa y, en consecuencia, se debe alertar a las autoridades competentes.

Retomando el ejemplo del profesional asalariado, si en un mes el profesional en mención consigna en su cuenta un valor que excede significativamente el promedio, la entidad bancaria determinará que la operación es inusual. Lo anterior no significa que la entidad bancaria esté acusando al profesional de ser delincuente, simplemente ha evidenciado que existe un comportamiento inusual que amerita un análisis detallado. El análisis detallado implica estudios de tipo financiero, contable, tributario, etc. y puede dar por explicación que el profesional consignó los recursos producto de la venta de su automóvil, por lo que la operación inusual tiene una explicación lógica. ¿Qué pasaría si el profesional del ejemplo vende su automóvil cada mes, es decir, si todos los meses consigna altas cantidades de dinero, en relación con su segmento de profesionales asalariados, y explica que la cuantía corresponde a la venta de un vehículo? En el anterior caso, hay dos posibilidades: o el profesional asalariado es ahora un comerciante de vehículos, en cuyo caso su segmento de mercado será otro; o el profesional asalariado está dedicado a una actividad ilegal y quizás esté prestándose como testaferro. De no ser posible saber lo que realmente pasa, la entidad reportará la situación a la autoridad competente.

Los reportes de operaciones sospechosas ROS no son una denuncia penal ni constituyen una acusación. En realidad, las entidades que se dedican a actividades de tipo económico en un determinado sector no tienen la capacidad ni la competencia para determinar si una operación, pese a ser sospechosa, corresponde a lavado de activos. Las autoridades competentes analizarán la información y determinarán, con los mecanismos legales de que disponen, si la operación es de lavado de activos, en cuyo caso se seguirá el procedimiento penal pertinente.

- ***El principio de colaboración con las autoridades:*** Solo es posible el éxito en la lucha contra la empresa criminal con la participación decidida de todas las instancias honestas de la sociedad. El gobierno debe implementar los mecanismos para que desde los diferentes sectores de la sociedad se reporten las operaciones sospechosas de lavado de activos. Adicionalmente, los sectores honestos de la sociedad deben estar dispuestos a atender diligentemente los requerimientos de información expedidos por las autoridades.
- ***El principio de capacitación continuada:*** El recurso humano capacitado y motivado es imperioso para la adecuada implementación de mecanismos de control. En este aparte, conviene resaltar cómo las organizaciones criminales evolucionan en la medida en que los controles se hacen más estrictos. Así pues, el

recurso humano encargado del control debe adecuarse permanentemente a las nuevas modalidades de lavado.

SISTEMA DE CONTROL

Los principios por sí solos no garantizan el éxito del Estado en su lucha contra la empresa criminal, se requiere llevar a la práctica los principios rectores dentro del marco de un sistema de control y detección de operaciones de lavado de activos que corresponda a las características propias del entorno.

En el caso colombiano, el sistema de control, en términos generales, está estratificado en tres niveles de la siguiente forma:

- **Primer nivel:** En este nivel se encuentran todas las entidades gubernamentales y privadas que están expuestas al riesgo de lavado de activos. Los bancos, las entidades financieras, los corredores de bolsa, las fiduciarias, las casas de cambio, las sociedades de intermediación aduanera, las sociedades portuarias, las galerías de arte, los casinos de juego, los hoteles, etc. son ejemplos de empresas en las que el lavado de activos es un riesgo inherente al negocio desarrollado. Corresponde a los integrantes del primer nivel aplicar estrictamente todos los principios orientadores expuestos en el numeral 3.1. La aplicación de los principios orientadores por parte de las entidades de primer nivel se debe adelantar de forma coordinada, es decir, las entidades de primer nivel implementan al interior un Sistema de control denominado Sistema de Protección contra el lavado de activos, SIPLA. Usualmente, en las entidades de primer nivel el SIPLA se encuentra documentado mediante un manual de aplicación interna.
- **Segundo nivel:** En Gobierno supervisa y norma a las entidades de primer nivel por medio de instituciones de vigilancia y control denominadas de segundo nivel. La Superintendencia Bancaria, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia de Valores, la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Salud, la DIAN son ejemplos de entidades de segundo nivel. Corresponde a estas entidades normar y velar por el adecuado cumplimiento de los controles al lavado de activos en las entidades del primer nivel. Las entidades de segundo nivel tienen la posibilidad de imponer multas en los casos en que se detecte un grado importante de incumplimiento por parte de sus vigilados. Adicionalmente, las entidades de segundo nivel adelantan programas de capacitación tendientes a fortalecer el sistema de control de las entidades de primer nivel. En conclusión, las entidades de segundo nivel ejercen facultades de regulación, facultades de inspección y facultades de sanción.

- **Tercer nivel:** En el tercer nivel se encuentran la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Fiscalía General y demás autoridades legitimadas para hacer investigación. Cabe anotar que las autoridades de tercer nivel pueden oficiar a las de primer nivel con el objeto de obtener información adicional, acopiar pruebas, etc. En este aparte, conviene resaltar la función de filtro que cumple la Unidad de Información y Análisis Financiero, pues toma los reportes de las entidades de primer nivel, ya sea de operaciones sospechosas o de transacciones en efectivo, y mediante cruce de información y análisis de datos logra establecer aquellas operaciones que poseen un alto grado de sospecha y que por ende tienen una alta probabilidad de éxito desde el punto de vista de administración de justicia. La Unidad de Información y Análisis Financiero cuenta con la posibilidad de procesar de manera consolidada la información suministrada por las entidades de primer nivel.

La Unidad de Información y Análisis Financiero constituye el eje del sistema de detección de operaciones de lavado de activos. De una parte, recibe los reportes de las entidades de primer nivel y por otra, luego de un trabajo de análisis, reporta a las autoridades competentes la operación sospechosa adjuntando elementos adicionales que orientan la labor de investigación. Cabe anotar que una vez las autoridades inician la investigación correspondiente pueden requerir a las entidades de primer nivel para el levantamiento de pruebas. Lo anterior porque la Unidad de Información y Análisis Financiero, por su naturaleza de unidad de inteligencia de información, recibe y procesa únicamente datos.

- **Misión de la Unidad de Información y Análisis Financiero:** La Misión de la Unidad de Información y Análisis Financiero es poner en marcha un Sistema de Información basado en última tecnología y en un grupo humano altamente calificado para centralizar, sistematizar y analizar transacciones financieras y comerciales con el fin de luchar contra el lavado de activos en Colombia.
- **Visión de la Unidad de Información y Análisis Financiero:** El objetivo de la Unidad de Información y Análisis Financiero es la detección, prevención y, en general, la lucha contra el lavado de activos en todas las actividades económicas, para lo cual centralizará, sistematizará y analizará la información recaudada en el desarrollo de lo previsto en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus normas remisorias, las normas tributarias, aduaneras y demás información que conozcan las entidades del Estado o privadas que pueda resultar vinculada con operaciones de lavado de activos.

Como puede deducirse de lo expuesto anteriormente el sistema de detección y control de operaciones de lavado de activos es en esencia un sistema de información en el que las entidades de primer nivel recibe información sobre los clientes,

los mercados, las operaciones, etc. Con la información procesada, las entidades de primer nivel devuelven, como resultado, los reportes de transacciones en efectivo y de operaciones sospechosas que son el insumo para que las entidades de tercer nivel, en especial la Unidad de Información y Análisis Financiero, inicien su trabajo de análisis e investigación.

Si el Gobierno desarrolla, eficientemente, una estrategia integral contra el lavado de activos e implementa un adecuado sistema de detección y control de operaciones de lavado de activos, las organizaciones delictivas encontrarán dificultades en su accionar, pero recurriendo a su inagotable recursividad hallarán formas de evadir la acción del Gobierno. Solo cuando la sociedad en general tome conciencia del problema y no tolere las riquezas producto del delito, en ese momento se habrá ganado la lucha contra el lavado de activos y, en consecuencia, contra los delitos que lo originan.

Mucho podemos hacer en nuestra calidad de funcionarios del Estado, de empleados del sistema financiero o de cualquier sector de riesgo, pero por sobre todo en nuestra condición de colombianos. La próxima vez que tengamos que comprar un electrodoméstico, un computador, etc., pensemos muy bien cómo lo vamos a adquirir, podría ser que por ahorrarnos unos pesos estemos lavando el dinero necesario para adelantar el secuestro de uno de nuestros seres queridos.

“Ningún criado puede servir a dos señores, pues odiará a uno y amará al otro, o preferirá a uno y despreciará al otro. No podéis servir a Dios y al dinero”.

Lucas 15:13



ACCIÓN DE EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO

Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación

I. INTRODUCCIÓN

La incorporación a nuestra legislación de la novedosa Acción de Extinción del Derecho de Dominio sobre bienes de ilícita procedencia surgió en la vida jurídica de nuestro país como producto de la necesidad inaplazable de reprimir con eficacia y eficiencia a los agentes de desestabilización política, económica y social que, en un momento dado, creyeron que el poder que les daba la riqueza derivada de conductas ilícitas les aseguraba el disfrute ilimitado de la misma.

En la legislación colombiana, la posibilidad de declarar la extinción del derecho de dominio cuenta con antecedentes constitucionales y normativos desde el punto de vista de la función social de la propiedad y, en especial, de la inobservancia de los deberes y obligaciones que emanan de su ejercicio.

No se puede desconocer que los fenómenos de la delincuencia organizada, narcotráfico, secuestro, extorsión, rebelión y otros han presentado un gran auge en la última mitad del siglo XX, y los mecanismos de represión y sanción del provecho lucrativo de estos delitos son de reciente creación y estaban ligados a una acción penal.

Por ello, resultaba más que necesario buscar un instrumento jurídico que permitiera afrontar no solo los efectos de los actuales fenómenos delictivos sino que, además, facultara al Estado para accionar en contra de aquellos patrimonios que por falta de una acción judicial se presentaban ante la sociedad como derechos adquiridos.

II. ANTECEDENTES

Si bien la extinción del Derecho de Dominio de los bienes producto de actividades delictivas se consagró por primera vez la Carta Política de 1991, ello no significa que el Estado era inerte frente a los bienes utilizados como objeto o instrumento de estas actividades y, por qué no decirlo, producto de las mismas. Con el paso de los años se vino legislando sobre la materia.

1. ESTATUTOS NACIONALES DE ESTUPEFACIENTES

a) *Primer Estatuto Nacional de Estupefacientes - Decreto 1188 de 1974:* Como producto de la adhesión de Colombia a la “Convención Única sobre Estupefacientes” de Nueva York, del 30 de marzo de 1961, y su Protocolo de modificaciones, elaborado en Ginebra el 25 de marzo de 1972, por medio de la Ley 13 de 1974, se expidió nuestro primer Estatuto Nacional de Estupefacientes, Decreto 1188 de 1974, el cual se preocupó de los bienes que servían de medio o instrumento del delito de narcotráfico, mediante la figura de “confiscación” de bienes a favor del Estado.

b) *Ley 30 de 1986*

La Ley 30 de 1986, norma marco de la lucha contra el narcotráfico, estableció el decomiso a favor del Estado, de aquellos bienes que eran medio o instrumento del delito de narcotráfico, y los dineros o efectos producto de ellos. En el artículo 48, se facultó al Consejo Nacional de Estupefacientes para declarar por resolución administrativa el decomiso de los bienes, si transcurridos 90 días desde su ocupación o incautación, estos no habían sido reclamados por persona alguna.

En virtud de ello, el Consejo Nacional de Estupefacientes podía disponer su destinación definitiva u ordenar su remate.

De la misma forma, por disposición del Decreto Ley 262 de 1998, se procedía en relación con los predios donde existían pistas ilícitas de aterrizaje.

2. CONVENCION DE VIENA

La Convención fue incorporada a nuestro derecho interno por medio de la Ley 67 de 1993 y ha sido el soporte de grandes avances normativos, como la Acción de Extinción de Dominio, inspirada en los preceptos del artículo 5° de la misma, que prevé:

- El decomiso del producto de los delitos de narcotráfico y conexos.
- El decomiso de bienes cuyo valor es equivalente a ese producto.
- El decomiso de bienes medios o instrumentos del delito.

La Convención no solo desarrolla el concepto de bienes equivalentes, sino que además, establece pautas de cooperación internacional, para proceder al decomiso de bienes en cualquier otra nación que hubiese incorporado las obligaciones de la Convención en su legislación interna.

3. DECRETO 1856 DE 1989 - TESTAFERRATO

Este Decreto confirió enormes facultades a los organismos de Policía Judicial para el decomiso de los bienes mal habidos, y su judicialización por el punible de testaferrato. Aunque dichas facultades especiales de orden público adolecían de serios vicios de inconstitucionalidad, las acciones desplegadas en virtud de dichas disposiciones permitieron conocer la enorme dimensión del poderío económico de la delincuencia organizada.

Por medio del Decreto 1856, artículo 6°, se tipificó el delito de testaferrato y se estableció una pena de 5 a 10 años de prisión, para quien prestara su nombre para adquirir bienes con dineros provenientes del delito de narcotráfico y conexos, sin perjuicio del decomiso de los bienes.

4. DECRETO 1895 DE 1989 - ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO

Por medio de la figura enriquecimiento ilícito de particulares derivado de actividades delictivas, comenzó la persecución indirecta de las fortunas de origen ilícito, al establecerse como una de sus penas principales, al igual que en el enriquecimiento ilícito de funcionario público, una multa equivalente al valor del enriquecimiento.

En virtud de ello, el Estado podía embargar y afectar los bienes del sindicado, con el fin de garantizar la pena de multa a que hubiese lugar.

Sin embargo, ante la actual vigencia de la ley de extinción del derecho de dominio, se ha interpretado que no todo bien puede ser objeto de medidas cautelares para efectos de garantizar el pago de la multa, pues estas proceden solo sobre bienes de lícita procedencia, toda vez que en relación con los bienes de origen ilícito, o que han sido utilizados como medios o instrumentos del delito, procede la acción de extinción del derecho de dominio.

Lo anterior, como quiera que la pena de multa, es fuente de una obligación de carácter civil, y resulta contradictorio pensar que esta pueda extinguirse con un objeto ilícito. Por tanto, cuando la acción de extinción del derecho de dominio tenga su origen en el delito de enriquecimiento ilícito de particulares, el investigado puede ser objeto de una doble afectación patrimonial: la de sus bienes lícitos, para efectos del proceso penal, y la de sus bienes mal habidos, con fines de extinción del derecho de dominio.

5. DECRETO 2790 DE 1990 EXTINCIÓN DE DERECHO A FAVOR DEL ESTADO EN ORDEN PÚBLICO

El Estatuto para la Defensa de la Democracia, Decreto 2790 de 1990, facultó también a las Unidades Investigativas de Orden Público para ocupar e incautar los bienes muebles o inmuebles, efectos, dineros, divisas, derechos o beneficios vinculados directa o indirectamente, ya sea como medio, instrumento o producto de los delitos de competencia de los Jueces de Orden Público.

El artículo 57 del Decreto 2790 de 1990 establecía la Extinción de Dominio de los derechos principales y accesorios de aquellos bienes incautados u ocupados en los procesos de la entonces denominada Jurisdicción de Orden Público. Sin embargo, la extinción solo procedía sobre aquellos bienes que necesariamente estaban afectados dentro de un proceso penal, si transcurrido un año desde la fecha de citación para comparecer al proceso a ejercer su defensa, los interesados no asistían.

En realidad, se establecía una extinción de dominio por el transcurso del tiempo y por la inactividad del interesado, que no salvaguardaba eficientemente los derechos de terceros y no consagraba las garantías propias del debido proceso.

Sin embargo, a partir de este Decreto puede verse claramente la intención del gobierno, de perseguir los bienes derivados de los delitos más graves, no solamente del narcotráfico y conexos.

6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

A partir de la reforma política de 1991, la Extinción de Dominio encuentra fundamento no solo en la función social y ecológica (artículo 58), sino que se extiende al repudio de actividades ilícitas y al enriquecimiento contrario a la ley, ya que consagró en su artículo 34 la prohibición de aplicar la pena de confiscación, pero, con la excepción de declarar por sentencia judicial la extinción del derecho de dominio “sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social”.

Este precepto busca rechazar y erradicar toda fuente de riqueza ilícita y así combatir el crimen organizado en todas sus manifestaciones, proteger los derechos constitucionales y legales de la propiedad privada, el mantenimiento de la estructura estatal y el rechazo normativo de la acumulación de riqueza proveniente de actividades ilícitas.

7. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

En busca de dar aplicación legal al artículo 34 de la Constitución, se desarrolla la figura de la extinción del derecho de dominio en el Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal), que recoge el mandato constitucional en su artículo 340, señalando que procederá sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público y con grave deterioro de la moral social.

El artículo 340 del Código de Procedimiento Penal fue modificado por el artículo 14 de la Ley 365 de 1997, en el cual se desarrolla el artículo 34 de la Constitución Política, al relacionar los delitos que perjudican el tesoro público o van en detrimento de la moral social (no solo narcotráfico). También se recupera la función social de los bienes objeto de extinción, al prevenir que estos harán parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado.

Como gran avance, se destaca la posibilidad de decretar la Extinción del Derecho de Dominio, aunque el proceso penal hubiese terminado por cualquier causa, salvo la inexistencia del hecho, estableciendo que en la declaración del origen ilícito de un bien, se puede hacer en la resolución inhibitoria, en la preclusión de investigación o en la cesación de procedimiento.

El artículo 60 del Código (modificado por la ley 81/93) también consagra otro tipo de Extinción del Derecho de Dominio, tratándose de aquellos bienes afectados al proceso penal, que no se requieren para garantizar la indemnización de

perjuicios, y que al momento de dictar sentencia o decisión de fondo equivalente (preclusión), no hayan sido reclamados por los interesados. Esta extinción de dominio procede siempre y cuando se haya notificado a los afectados y observado el debido proceso.

Este tipo de extinción debe ser entendido como el decomiso común y no debe equipararse al procedimiento especial que consagra la Ley 333 de 1996 (Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, decisión N° 228 de septiembre 21 de 1999, MP. Dr. Jorge Córdoba Poveda).

III. LEY 333 DE 1996 - ACCIÓN DE EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO

Estos primeros intentos normativos pretendieron dar aplicación al artículo 5° de la Convención de Viena, que regula precisamente la figura de la extinción del derecho de dominio “decomiso”. Con base en este postulado, el Gobierno impulsó el desarrollo del artículo 34 de la Constitución Nacional, al presentar el Proyecto de Ley 019, el cual buscaba los siguientes objetivos:

- **Contar con un instrumento que permita la aplicación retrospectiva de la ley, de manera que su aplicación no legalizara fortunas, ni consolidara situaciones jurídicas existentes con anterioridad a la ley.**
- **Consagrar una acción de carácter real, otorgando al Estado la posibilidad de perseguir los bienes mal habidos en manos de quien se encuentren.**
- **Contar con la posibilidad legal de perseguir eficazmente los patrimonios ilícitos, accionando sobre bienes lícitamente adquiridos, en aplicación del concepto de bienes equivalentes consagrado en la Convención de Viena.**
- **Extinguir el dominio de los bienes adquiridos por causa de muerte, que terminaban legitimados al ser transmitidos al patrimonio de los herederos.**

La extinción se configura como una consecuencia patrimonial, tras la acreditación de los presupuestos fácticos del artículo 34 de la Constitución Política, en una sentencia declarativa de extinción.

El proyecto inicial presentado por el Gobierno contemplaba algunas diferencias sustanciales con la actual Ley 333 de 1996:

- **Se asignaba la competencia para conocer de la acción de extinción a la jurisdicción Contencioso Administrativa. Se establecía un procedimiento puramente administrativo.**

- **La acción procedía siempre por demanda, siendo la parte actora una entidad estatal, incluida la Fiscalía General de la Nación.**
- **Se establecía como requisito de procedibilidad, un acto administrativo previo al proceso, cuya legalidad se revisaría o cuestionaría durante el trámite.**
- **Se contempla como causal para dar inicio a la acción, el hecho de que la adquisición del bien se originara en una conducta ilícita que constituyera cualquier hecho punible.**
- **Se dejaba a criterio del legislador, las conductas que pudieran constituir grave deterioro a la moral social.**
- **Las causales no estaban circunscritas específicamente a actividades delictivas.**
- **Se consagraban incentivos a los particulares que denunciaran bienes adquiridos de manera ilícita ante las entidades legitimadas para iniciar la acción.**

1. CONCEPTO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

La extinción del dominio se entiende como la pérdida del derecho de dominio a favor del Estado, mediante sentencia judicial, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular.

La honorable Corte Constitucional la definió de la siguiente manera:

“...La extinción del dominio es una institución autónoma, de stirpe constitucional, de carácter patrimonial, en cuya virtud, previo juicio independiente del penal, con previa observancia de todas las garantías procesales, se desvirtúa, mediante sentencia, que quien aparece como dueño de bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias previstas por la norma lo sea en realidad, pues el origen de su adquisición, ilegítimo y espurio, en cuanto contrario al orden jurídico, o a la moral colectiva, excluye a la propiedad que se alegaba de la protección otorgada por el artículo 58 de la Carta Política. En consecuencia, los bienes objeto de la decisión judicial correspondiente pasan al Estado sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna...”¹.

La extinción del derecho de dominio no debe confundirse con figuras similares que también privan el derecho a la propiedad, como la expropiación o la confiscación con las cuales guarda las siguientes diferencias:

¹ Sentencia C-374/97, Corte Constitucional. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

LA EXPROPIACIÓN

La expropiación es la facultad del Estado de privar del derecho de propiedad, en los siguientes casos:

- **Expropiación ordinaria: Por motivo de utilidad pública o interés social.**
- **Por vía administrativa: Sujeta a posterior acción contenciosa.**
- **Por razones de equidad: Sin indemnización, procede con el voto de la mayoría absoluta de ambas Cámaras.**
- **Por estado de guerra exterior: Temporal y sin indemnización.**

La expropiación tiene las siguientes características, frente a la extinción de dominio:

	E
Propia de un Est	
Los motivos d social o equidc definidos por el	

La única excepción es la expropiación en caso de guerra exterior, la cual no requiere trámite judicial ni implica indemnización, pero se ha dicho que en este evento la expropiación debe entenderse como ocupación, pues una vez desaparecido el estado de excepción, los bienes deben regresar a su antiguo dueño, de acuerdo con la relación del Estado y los particulares en un Estado Social de Derecho, como Colombia en tiempos de paz.

LA CONFISCACIÓN

La confiscación presenta las siguientes características frente a la acción de extinción de dominio:

Se originó en e
Prohibida expr Política.
Es una pena represión y cast

En relación con figuras como el decomiso, embargo y secuestro de bienes para garantizar el pago de indemnizaciones y multas, el comiso, y comiso especial, medidas que suelen adoptarse en desarrollo de los procesos penales, la ley es clara al indicar que la acción de extinción de dominio no puede intentarse mientras exista este tipo de actuaciones penales en curso (comiso o decomiso), por lo cual la suerte de los bienes afectados al proceso penal deberá cumplir el propósito de su afectación, a menos que se disponga sobre ellos la iniciación del trámite extintivo.

2. CARACTERÍSTICAS

- **Es una institución autónoma, de stirpe constitucional.**
- **Es una acción de carácter real, patrimonial, porque solo recae sobre bienes y permite perseguir el bien en cabeza de quien se encuentre.**
- **Procede aún si se ha hecho la tradición entre vivos o por causa de muerte.**
- **Se dirige en contra del titular actual, real o presunto o beneficiario de los bienes adquiridos ilícitamente.**
- **Es un juicio independiente de la responsabilidad penal, no importa si el afectado participó o no en la comisión del delito.**
- **Es retrospectiva, la ley entra a regular hechos y situaciones registrados con anterioridad de la vigencia de la ley, salvaguardando el principio de legalidad².**
- **Tutela o protege los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa y los derechos que con arreglo a las leyes civiles se deriven de los negocios jurídicos válidamente celebrados.**
- **Es de naturaleza jurisdiccional en la medida en que el constituyente ordenó que la extinción del dominio solamente procede por sentencia judicial, de carácter declarativo.**
- **Es distinta e independiente de la responsabilidad penal y complementaria de las actuaciones penales, pues no se requiere sentencia condenatoria para iniciar y decretar la extinción del derecho de dominio.**
- **Es una acción taxativa y procede solo por las causales relacionadas en la ley, con ocasión a conductas delictivas específicas, ratificando la autonomía de la acción de extinción.**
- **Es imprescriptible y no ampara el régimen de patrimonio de familia, ni los bienes afectados a vivienda familiar, ni los derechos personales sobre dichos bienes.**
- **Los bienes objeto de extinción de dominio pasan al Estado sin compensación, retribución ni compensación alguna.**

² En virtud del principio de legalidad, los bienes sobre los cuales procede la extinción del derecho de dominio, deben provenir, o estar relacionados con conductas punibles previamente definidas por el legislador con anterioridad a la adquisición de los bienes.

3. CAUSALES DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO

Las causales de la acción son taxativas, pues hacen relación solo a aquellas circunstancias y delitos enunciados en el artículo 2° de la ley 333 de 1996. Por ejemplo, los bienes derivados del hurto, la estafa y el proxenetismo no dan lugar a la acción de extinción del derecho de dominio.

Se consagra así la extinción del derecho de dominio de los bienes que sean derivados, producto, medio o instrumento de los siguientes delitos:

- **Enriquecimiento ilícito de servidor público y particulares.**
- **Delitos en perjuicio del tesoro público.**
- **Delitos que causan grave deterioro de la moral social - Narcotráfico y conexos.**
- **Delitos contra el orden económico y social.**
- **Delitos contra los recursos naturales.**
- **Lavado de activos y omisión de control.**
- **Fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Militares.**
- **Testaferrato.**
- **Concusión, cohecho, tráfico de influencias.**
- **Rebelión, sedición, asonada.**
- **Provenientes del secuestro simple, extorsivo y de la extorsión.**
- **Delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado.**

La acción de extinción de dominio también procede sobre aquellos bienes que, al momento de extinguirse o terminar la acción penal, se determine que son de origen ilícito.

Tratándose de los bienes que han sido medio o instrumentos del delito o se han destinado a actuaciones delictivas (causal 4ª), la acción procede sin importar el injusto penal del cual se deriven, salvo que hayan sido objeto de decomiso o incautación ordenada dentro del proceso penal mediante providencia en firme.

4. INICIO DE LA ACCIÓN

La acción de extinción del dominio puede iniciarse de oficio por la Fiscalía General de la Nación, o mediante interposición de demanda.

– **De oficio.** La investigación sobre el origen ilícito de bienes puede adelantarse oficiosamente por:

- **Fiscales Delegados ante Jueces Penales del Circuito**
- **Fiscales Delegados ante Jueces Penales del Circuito Especializados**
- **Fiscales adscritos a la Unidad Especializada**

– **Demanda.** Conforme al artículo 8° de la ley, están legitimados para demandar ante la Fiscalía, la iniciación de la acción de extinción del derecho de dominio:

- **La Dirección Nacional de Estupefacientes,**
- **La Contraloría General de la República y**
- **La Procuraduría General de la Nación.**

Además, la acción puede ser solicitada por cualquier persona, incluso, por autoridades extranjeras u organismos internacionales, por medio de las entidades legitimadas o de la Fiscalía General de la Nación.

Sin embargo, en virtud del artículo 10 de la Ley 333 de 1996, se impone una limitación a las entidades legitimadas para demandar la acción de extinción de dominio, pues tratándose de bienes que tienen su origen en una actividad delictiva, la demanda deberá ser instaurada una vez la acción penal termine por cualquier causa (salvo inexistencia del hecho), y en el proceso penal no se hubiese decidido la suerte de los bienes.

5. CONTRA QUIÉN SE DIRIGE

La acción se dirige contra el titular real o presunto del bien, sea este demandado, sindicado o tercero de mala fe. Se debe tener en cuenta que se persigue el bien estigmatizado, independientemente de quién lo tenga en su poder.

6. TERCEROS

La ley ampara los derechos de terceros, siempre y cuando actúen de buena fe, es decir, que en su proceder no concurren el dolo o la culpa grave.

El dolo, aquella intención positiva de hacer daño, debe ser entendido como la intención de una persona de querer ocultar el origen ilícito de un bien u obtener intencionalmente un beneficio del mismo, implica astucia, engaño o cualquier maniobra intencional en procura de un resultado (mala fe). Por tanto, se puede predicar el dolo en una persona que, a sabiendas del origen ilícito de un bien, lo compra por un menor valor, para posteriormente venderlo a un mayor precio.

La culpa grave, que en Derecho Civil se equipara al dolo, es aquella negligencia grave, es la previsión de un resultado dañino, del cual el agente se confía en evitarlo, es correr un riesgo totalmente previsible. Se predica, por ejemplo, del agente de finca raíz que, a sabiendas de los problemas penales del tradente, insiste en negociar el bien.

IV. TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

El proceso de extinción del dominio no tiene el mismo objeto del proceso penal, pues pretende declarar, mediante sentencia judicial, que quien pasaba por titular del derecho de dominio no lo era, por el origen viciado del mismo, en cuanto no podía alegar protección constitucional alguna.

En su artículo 15, la Ley 333 de 1996 indica un trámite con características únicas y específicas, que no pueden clasificarse como de naturaleza exclusiva Civil, Penal o Contenciosa Administrativa, por cuanto el legislador quiso darle uno especial, que participa de todas estas materias: Penal, por el origen delictivo de las causales y a la competencia atribuida a la Fiscalía General de la Nación y a los Jueces Penales; Civil, por el carácter real de la acción; y Contenciosa, por la relación Estado y particulares.

Sin embargo, ante eventuales vacíos normativos, remite por integración (artículo 30 Ley 333/96), en su orden:

- **Normas especiales del Código de Procedimiento Penal.**
- **Normas del procedimiento Civil.**
- **Normas especiales del Contencioso Administrativo, en lo que sean compatibles con la naturaleza del proceso especial y las actuaciones que se realicen en el mismo.**

La ley de extinción, en su artículo 15, consagra un procedimiento especial para el trámite de la acción de extinción del derecho de domino:

- a. **Trámite:** Ya sea que se inicie la acción por demanda de una de las entidades legitimadas o de oficio por la Fiscalía, el trámite que se ha de seguir es el mismo y se realizará en cuaderno separado.

Si la acción se inicia por demanda, no hay lugar a investigación previa.

- b. **Investigación preliminar:** Facultad de la Unidad Especializada³, la cual tiene por objeto buscar bienes de ilícita procedencia de un afectado en particular, garantizando en debida forma los derechos de terceros, y su duración no puede sobrepasar los 6 meses.

Para la investigación preliminar se aplican por integración los artículos 319 y siguientes del Código de Procedimiento Penal, teniendo por tanto, las mismas facultades investigativas, salvo la de reserva de las diligencias, dado su carácter real y la inexistencia de un imputado, pues solo se investigan bienes de ilícita procedencia y no la responsabilidad de las personas.

- c. **Demanda:** Las entidades legitimadas para demandar la acción solo podrán hacerlo, una vez concluida la acción penal por cualquier causa, salvo inexistencia del hecho (art. 10 y 14).

La demanda no solo debe reunir los requisitos del artículo 18 de la ley 333 de 1996, sino que, además, por integración, debe cumplir las disposiciones de los artículos 75, 76, 77, 78 y 79 del Código de Procedimiento Civil, sobre requisitos y anexos de toda demanda, en lo que es compatible con el trámite especial, como la prueba de la representación legal de la parte demandada, la prueba de la existencia de las personas jurídicas, la prueba de la calidad de heredero, cónyuge, o la indicación del lugar donde puedan ser ubicados los demandados, etc.

- d. **Competencia:** Para comprender el contenido de la Ley en este punto, es necesario remitirnos a los artículos 14, 15 y 27 de la misma, y analizar por separado lo siguiente:

- De conformidad con lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 14, son competentes para conocer de la acción de Extinción los Fiscales de la Justicia Regional, la Fiscalía adscrita a la Unidad Especializada, o el Fiscal que determine el señor Fiscal General de la Nación.

³ Se entiende que es facultad de la Unidad Especializada (art. 27 Ley 333/96) como quiera que cualquier otro Fiscal competente para conocer de la acción, tiene las facultades propias del proceso penal para la búsqueda de bienes de ilícita procedencia.

- Igualmente indica la norma que son competentes los Jueces Regionales o el Juez Penal del Circuito que esté conociendo de la actuación.
- En el artículo 27, señala, en forma por demás ambigua, que *“sin perjuicio de la competencia de los Fiscales ante la Justicia Regional, de los que determine el Fiscal General de la Nación y de los Jueces Penales del Circuito, la Fiscalía General de la Nación conformará, por reorganización de su planta de personal, una Unidad Especializada para investigar bienes de ilícita procedencia”*.

Debemos concluir que la competencia para la iniciación de la acción de extinción de dominio corresponde única y exclusivamente a la Fiscalía, es decir, es potestativa en su primera fase del ente acusador; en cada caso conforme a la competencia que por ley le resulta asignada en la perspectiva penal al respectivo fiscal delegado.

El procedimiento se dividió en dos etapas: la primera, de investigación, identificación y vinculación de bienes, asignada a la Fiscalía General de la Nación, y la segunda, de juzgamiento o fallo, exclusivo de los Jueces Penales del Circuito o Regionales, de acuerdo con su competencia, pero en ningún caso le es dable a un juez iniciar la acción aludida; su función se centra en dictar sentencia.

El artículo 27 de la ley 333 de 1996 autoriza la creación de la Unidad Especializada, la cual conoce de los asuntos de mayor importancia, de acuerdo con las facultades que le asisten al señor Fiscal General de la Nación, quien puede delegar en un Fiscal el conocimiento de determinado asunto.

En virtud de dicha delegación, la Unidad Especializada para la Extinción del Derecho de Dominio conoce de las acciones de extinción, exista o no, actuación penal en curso, y su competencia funcional la ejerce preferentemente cuando se tratan de bienes procedentes de "...las actividades delictivas de organizaciones criminales, del crimen organizado y de la corrupción administrativa...".

En conclusión, la regla general indica que el trámite de extinción debe ser iniciado por el Fiscal de conocimiento del proceso penal. La excepción, entonces, la constituye la Unidad Especializada, hoy Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos.

- e. **Resolución de inicio:** El trámite se inicia por resolución interlocutoria, apelable en efecto devolutivo, que debe contener un resumen de los hechos, los bienes y las pruebas que sustentan la decisión.

Del literal a) del artículo 15 de la ley 333 de 1996, se puede inferir que la iniciación del trámite de extinción solo requiere como prueba mínima, una

pluralidad de indicios (dos o más) que apunten a la ilicitud del origen de los bienes.

El efecto de la apelación y el de la celeridad del trámite permiten deducir que la actuación se adelanta en original y copia.

Es de anotar que en contra de esta resolución proceden los recursos ordinarios: reposición y apelación.

- f. *Suspensión del poder dispositivo y medidas cautelares:* En la misma resolución de inicio se dispone la suspensión del poder dispositivo sobre los bienes, lo que impide enajenarlos o constituir derechos sobre los mismos. Al mismo tiempo, se dispondrá la medida cautelar correspondiente, embargo, o secuestro, siguiendo las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, y las de incautación, aprehensión u ocupación de que trata la ley.**

Lo anterior no quiere decir que todas las medidas son concurrentes, pues la suspensión del poder dispositivo saca los bienes del comercio, y de adoptarse otra medida, esta debe ser acorde con las características y situación judicial del bien, siguiendo las reglas generales del Código de Procedimiento Civil, del Código de Procedimiento Penal, del Código de Comercio (Sociedades y Títulos Valores), etc.

Para ordenar una medida cautelar, es necesaria la plena identificación del bien, por su nombre, dirección, cabida, linderos y demás características.

Los bienes afectados, sin excepción, se dejarán a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, entidad encargada de su administración.

- g. *Notificaciones:* La relación jurídica procesal se establece mediante la notificación personal a los afectados, a los titulares del derecho de dominio, al agente del Ministerio Público y a todas las personas con interés cuya dirección se conozca. Por ejemplo, bancos, hipotecas, servidumbres, fiducias, prenda sobre vehículos, embargos, etc.**

Las notificaciones se realizarán de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento penal adjetivo. La ley no establece un término en el cual se debe intentar la notificación personal, por lo cual el fiscal deberá señalar un término judicial, el cual debe ser corto y prudencial.

A pesar de que la ley prevé la posibilidad de iniciar el trámite a instancia de parte, no hace alusión expresa de un traslado de la demanda, figura propia de las actuaciones civiles.

- h. *Emplazamiento:*** La notificación subsidiaria de la resolución de inicio del trámite de extinción es por medio de edicto emplazatorio y no de estado.

Los afectados que no pudieron ser notificados personalmente, las personas cuya dirección se desconozca, los indeterminados y los terceros que se crean con un derecho afectado y con interés en el proceso serán notificados y representados por un curador *ad litem*.

Aunque el titular del bien comparezca a notificarse personalmente, es necesario emplazar a los indeterminados con interés en la causa.

El emplazamiento se hará por edicto que permanecerá en la secretaría por un término de 20 días. Durante este lapso, el edicto deberá ser publicado por una sola vez en un diario de amplia circulación nacional y se divulgará en una radiodifusora de la localidad donde se halle el bien.

Cumplido lo anterior, el emplazado tiene cinco (5) días para comparecer al proceso. De no hacerlo, se designará un curador *ad litem*, de la lista de Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura.

El funcionario judicial tiene la facultad de imponer sanciones de multa de hasta diez (10) salarios mínimos mensuales y exclusión de la lista de auxiliares de la justicia, al curador *ad litem* que sin causa justificada no acepte el cargo o se niegue a cumplir sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9 y 11 del Código de Procedimiento Civil, y 6 de la Ley 446 de 1996.

Los gastos que genera la publicación del edicto y los honorarios del curador *ad litem* estarán a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes y no de la Fiscalía General de la Nación, pues aquella es la entidad encargada de administrar y percibir los rendimientos de los bienes, y de manejar el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado.

- i. *Recurso de apelación:*** El recurso de apelación en contra de la resolución que da inicio a la acción de extinción del derecho de dominio, podrá ser interpuesto por las partes con interés legítimo, desde la fecha en que se dictó la providencia, hasta los tres (3) días siguientes contados a partir de la notificación del curador *ad litem* (última notificación), y se sustentará, según las reglas consagradas en el artículo 196 A del Código de Procedimiento Penal.

El Fiscal, en la decisión que dispone el término común, de ser procedente, concederá los recursos en efecto devolutivo y resolverá todas las peticiones que no sean de fondo.

j. *Término común:* Vencido el término de comparecencia y una vez notificados los emplazados por intermedio del curador *ad litem*, se tendrá por debidamente integrado el contradictorio. Para ejercer los derechos de oposición, contradicción y defensa, se consagra un término común de diez (10) días contados a partir de la ejecutoria formal de la resolución de inicio, durante los cuales los interesados podrán:

- Presentar oposiciones
- Aportar pruebas al proceso
- Solicitar pruebas
- Solicitar nulidades

Por tener la extinción del derecho de dominio un trámite especial, no es admisible la presentación de excepciones, ni el trámite de incidentes, figuras propias los procedimientos Civil y Penal.

En el evento de que los sujetos procesales acudan al proceso a través de éstas figuras, el fiscal de conocimiento las deberá tener en cuenta como oposiciones, haciendo las observaciones del caso. Estas se tramitarán en cuaderno separado.

k. *Término probatorio:* Vencido el término común, el funcionario decretará las pruebas solicitadas que sean conducentes y pertinentes y las que oficiosamente considere necesarias. Para su práctica, el funcionario dispone de un término de 20 días, prorrogable por una sola vez, por un término igual.

La carga de la prueba le corresponde al Estado. Sin embargo, por desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el tema, en el proceso de extinción es admisible la “solidaridad probatoria”. *No se trata de invertir la carga de la prueba.* Esta teoría consiste en que, una vez el Estado tenga indicios sobre la procedencia ilícita de los bienes, o acerca de la mala fe de los terceros adquirentes, a la parte a quien le es más fácil probar determinado hecho le corresponde facilitar las pruebas, atendiendo a los principios de lealtad procesal, solidaridad y buena fe en sus actuaciones procesales.

Se debe recordar que en virtud de la Ley 446 de 1998 (norma aplicable por integración al regular aspectos probatorios del Procedimiento Civil), se faculta a las partes para aportar en un proceso experticias emitidas por instituciones o profesionales especializados.

Para que la acción de extinción de dominio resulte próspera es indispensable acreditar, no solo la existencia del hecho causal (artículo 2 de la ley) y el incremento patrimonial espurio, sino la relación patrimonial entre uno y otro.

- i. *Traslado común para alegatos:* Vencido el término probatorio, se dará traslado del expediente a los sujetos procesales por ocho (8) días, para que presenten sus alegatos de conclusión. El representante del Ministerio Público, así intervenga como demandante, dispondrá del mismo término para emitir concepto.**
- m. *Resolución de procedencia o improcedencia:* Vencido el término de alegatos, el expediente ingresará al Despacho con el fin de que el Fiscal, según lo alegado y probado, mediante resolución interlocutoria, declare la procedencia o improcedencia de la acción de extinción de dominio.**

La ley nada dice sobre la naturaleza de esta resolución, ni establece para ella recurso alguno, pero como quiera que es una decisión que da paso a otra etapa procesal (fallo), por integración con el Código de Procedimiento Penal, debe asimilarse a una resolución calificatoria y, por ende, es objeto del recurso de apelación en efecto suspensivo.

En todo caso, si se determina la improcedencia de extinción del derecho de dominio, la resolución debe ser consultada ante el superior jerárquico.

- n. *Sentencia:* El Juez es quien dicta la sentencia declarativa de extinción del dominio, observando que durante el trámite seguido en la Fiscalía hayan sido respetados el debido proceso, la plenitud de las formas y la protección de derechos.**

El Juez no puede inhibirse de decidir, pues el expediente le llega a su Despacho con el fin de que emita una decisión sustancial de fondo en uno u otro sentido, salvo que advierta una causal de nulidad que obligue retrotraer la actuación a la etapa de trámite.

El Juez, al dictar la sentencia, lo hace de forma plena y no se limita al control de legalidad que parece indicar el artículo 15 inciso f), además la Corte Constitucional, en sentencia 539 del 23 de octubre de 1997, aclara este aspecto e inclusive considera que el Juez puede decretar pruebas en esta etapa.

La sentencia que declara la extinción del derecho de dominio es apelable en efecto suspensivo y la que se abstenga de tal declaración, es objeto del grado jurisdiccional de consulta.

- o. *Sentencia por bienes equivalentes:* En el evento de que se reconozcan derechos de terceros, la licitud del origen de los bienes objeto de extinción, o exista imposibilidad de localizar el bien afectado dentro del trámite, el juez podrá declarar la extinción del derecho de dominio de bienes equivalentes, por el valor de los bienes sobre los cuales procedió la extinción. Para cumplir**

lo anterior, el Estado podrá perseguir bienes del titular o beneficiario real de la persona contra quien se dictó la procedencia.

p. *Devolución de bienes:* La devolución de un bien afectado en un trámite de extinción del derecho de dominio puede presentarse:

- **En cualquier momento, cuando se advierte que por error se afectó un bien, y procede el restablecimiento del derecho.**
- **Cuando se profiere resolución de improcedencia de la acción, o se reconocen derechos de terceros de buena fe.**
- **En la sentencia, cuando el Juez considera que no procede la extinción del derecho de dominio.**

V. MEDIOS UTILIZADOS PARA OCULTAR EL ORIGEN ILÍCITO DE BIENES

La Ley 333 de 1996 hace un reconocimiento práctico de la función social de la propiedad, al desestimar el ejercicio de actividades ilícitas como medio de lucro. Al respecto, la Corte Constitucional expuso:

***“...No es inconstitucional, como lo afirmaron varios de los demandantes. El legislador ha partido de un supuesto fundado en la realidad: quien adquirió un bien de manera ilícita buscará muy probablemente deshacerse de él, aprovechando casi siempre la buena fe de otros, y, de todas maneras, si lo consigue habrá logrado el provecho equivalente que estará radicado ahora en el dinero o en otros bienes. Sobre estos o sobre los que los sustituyan dentro de su patrimonio cabe la extinción del dominio para hacer realidad el principio según el cual la sociedad no puede premiar el delito ni la inmoralidad. Establecer lo contrario llevaría a aceptar figuras tan corruptoras y dañinas como el lavado de activos, que no están cobijadas por la protección constitucional de la propiedad”.* (C.C. Sentencia No. 374 del 13 de agosto 1997. M.P. Dr. José Gregorio Hernández).**

Entre las diversas formas empleadas por las organizaciones criminales para ocultar y asegurar las ganancias y los bienes producto de sus actividades ilícitas, se destacan las siguientes figuras jurídicas:

1. FIDUCIA

Conforme al Código del Comercio, la fiducia es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o

enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de este o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.

Al constituirse una fiducia, el fiduciante pierde el derecho de dominio sobre el bien, aunque posteriormente puede readquirirlo, beneficiándose en el cumplimiento de la finalidad que persigue; mientras que el fiduciario, aunque se beneficia con la remuneración, se grava con la administración y actos que realicen para el logro de los fines de la fiducia.

1. SIMULACIÓN

Es una figura mediante la cual las partes, de común acuerdo, establecen una situación jurídica aparente; en ella existen dos acuerdos de voluntades: uno que es real, y otro ficticio con fines de engaño.

Se desprende de lo anterior que cuando la simulación se realiza, las partes logran el propósito de crear frente a terceros la apariencia de legalidad de cierto acto jurídico y los efectos propios del mismo, obrando bajo el recíproco entendimiento de que el acto es inexistente. Significa ello que esa apariencia los obliga a colocar posteriormente las cosas en el estado en que se encontraban al momento de fingir la negociación.

3. DACIÓN EN PAGO

Se traduce en el abandono voluntario que el deudor hace de sus bienes a su acreedor o acreedores, cuando a consecuencia de accidentes inevitables no se haya en estado de pagar sus deudas.

La cesión que realiza no transfiere la propiedad de los bienes del deudor a los acreedores, sino solo la facultad de disponer de ellos o de sus frutos hasta pagarse de sus créditos.

Aunque aparentemente la propiedad estaría en cabeza de un tercero, lo cierto es que él solamente tiene la capacidad de disposición de estos bienes pero no la propiedad.

4. HIPOTECA

Es un derecho de garantía constituido sobre inmuebles que no dejan por eso de permanecer en poder del deudor.

Por medio de esta figura, la propiedad del bien permanece o continúa siendo del deudor, quien puede hacer oponible ante las autoridades este gravamen, limitando así la acción legal correspondiente.

5. REMATE DE BIENES DENTRO DE PROCESOS EJECUTIVOS

Dentro de los procesos ejecutivos, una vez proferida la sentencia se procede al remate de los bienes afectados con el gravamen.

Dentro del proceso de remate, puede suceder que sea el mismo deudor quien, por interpuesta persona, se haga presente y haga la postura de mejor oferta, logrando así la adjudicación del bien.

También se tienen como mecanismos de evasión de la acción de extinción de dominio los siguientes:

- **Utilización de “testaferros”.**
- **Adjudicación de bienes por herencias inexistentes.**
- **Falsedad en títulos de propiedad y de registro.**
- **Cesión de derechos en asociaciones, fundaciones y entidades sin ánimo de lucro.**
- **Litigios simulados que versan sobre bienes (procesos laborales, civiles y comerciales).**



ADMINISTRACIÓN DE BIENES INCAUTADOS

Verónica Cruz¹

La Dirección Nacional de Estupefacientes, como ente administrativo, se desempeña de acuerdo con las facultades otorgadas por la ley.

Entre las múltiples funciones que desarrolla la Dirección Nacional de Estupefacientes se encuentra la administración de los bienes incautados y puestos a su disposición por parte de las autoridades judiciales competentes.

Ley 30/86	Ley 333/96
INCAUTACIÓN <i>(Medidas cautelares o provisionales)</i>	INCAUTACIÓN <i>(Medidas cautelares o provisionales)</i>
DECOMISO <i>(Decisión Judicial en Firme)</i>	EXTINCIÓN DOMINIO <i>(Decisión Judicial en Firme)</i>

¹ Abogada, profesional especializada de la Subdirección de Bienes de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

La Subdirección de Bienes es la encargada de administrar los bienes puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Para lo cual y con el fin de optimizar la función encomendada, la Subdirección de Bienes estableció un esquema gerencial. En la actualidad, cuenta con un grupo humano interdisciplinario distribuido en los siguientes grupos:

- **Vehículos**
- **Bienes urbanos**
- **Bienes rurales**
- **Motonaves y aeronaves**
- **Sustancias y otros**
- **Sociedades**

Teniendo en cuenta el esquema operativo existente en la Subdirección de Bienes, esta desarrolla la administración de los bienes con base en el marco jurídico vigente como está expresado en el artículo 47 de la Ley 30 de 1986, el artículo 25 de la Ley 333 de 1996, el Decreto 306 del 13 de febrero de 1998 y el Decreto 1461 del 28 de julio de 2000.

De acuerdo con el marco legal vigente, la Subdirección de Bienes puede administrar mediante los siguientes procesos:

- **Depósito provisional**
- **Destinación provisional**
- **Arrendamientos**
- **Fiducia**
- **Contratos de administración**
- **Enajenación de bienes (art. 5, 6, 7 numeral 1, Decreto 1461 de 2000).**

***Depósito provisional:* Así adquiere la cosa con cargo de custodia o administración, rindiendo informes periódicamente de la gestión realizada y con la obligación de restituirla.**

En la Ley 30 de 1986, el propietario o poseedor de los bienes puede solicitar los bienes en depósito provisional, siempre y cuando demuestre un derecho lícito sobre el bien, artículo 47 de dicha ley.

El depositario provisional tiene los deberes y obligaciones del secuestre judicial, pues debe rendir cuentas de la gestión de los bienes dejados en depósito o en custodia.

***Destinación provisional:* Es el medio por el cual se destina el bien con el fin de ser usado, gozarlo y conservarlo sin transferir el dominio. El bien solo puede ser destinado provisionalmente a las entidades oficiales o a las instituciones de beneficio común legalmente reconocidas conforme a lo estipulado por el Decreto 1461 de 2000.**

En la extinción del dominio, los bienes no pueden ser entregados en depósito provisional.

INSTRUCTIVO PARA ENTIDADES DE BENEFICIO COMÚN (SIN ÁNIMO DE LUCRO)

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1461 del 28 de julio de 2000, expidió la reglamentación en materia de destinación de bienes incautados, que se encuentran a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes y estableció el procedimiento para la destinación de los mismos en forma provisional, a las entidades oficiales o de instituciones de beneficio común sin ánimo de lucro, legalmente reconocidas, que tengan por lo menos cinco (5) años de trayectoria y que sus programas sean de público reconocimiento por parte de la comunidad beneficiaria.

Dicho procedimiento comprende una serie de obligaciones, las cuales se comprometen a cumplir las entidades interesadas en las destinaciones, para considerar sus propuestas.

Las precitadas normas establecen el siguiente procedimiento, cuyo trámite implica:

- 1. La publicación de los bienes disponibles por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes, labor que se efectúa el *último día hábil de cada mes*, en la Oficina de Notificaciones de esta Entidad, en las Direcciones Seccionales del DAS de todo el país, en los Comandos de Policía Departamentales y en la página web www.dnecolombia.gov.co. La lista contendrá el número que el bien tiene asignado en la base de datos de esta Dirección, el tipo de bien con algunas especificaciones según el caso y su ubicación.**

2. **Las entidades interesadas presentarán, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la publicación, la propuesta. Esta debe presentarse en sobre cerrado y ser depositada en la urna que para tal fin se ubica en la Oficina de Correspondencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Cuando los proponentes se encuentren en lugares diferentes a esta capital, deben remitirlas por correo certificado, teniendo presente el plazo de cinco (5) días antes señalado. Lo expresado en este numeral indica que NINGUNA propuesta allegada fuera del término, puede ser contemplada en el análisis de las propuestas por parte del Comité Interno de Destinaciones.**
3. **Contenido de las propuestas**
 - a. **Identificación del bien:** Corresponde al número del bien asignado en la base de datos de la Dirección, el tipo de bien y las demás características que aparezcan relacionadas en la lista publicada.
 - b. **Justificación:** Expresa de manera clara y precisa la(s) razón(es) por la(s) cual(es) se hace la solicitud.
 - c. **Propuesta económica:** Debe estipular en cifras el valor mensual con el cual estará en capacidad de corresponder la entidad proponente para con la Dirección Nacional de Estupefacientes, como contraprestación sobre el bien que solicita.
 - d. **Tenencia:** Fin o forma como va a ser utilizado el bien.
 - e. **Garantía del buen uso, conservación y cuidado del bien:** Compromiso de realizar el mantenimiento necesario a los bienes y la obligación de darles uso legal y debido.
 - f. **Compromiso de asegurar el bien contra todo riesgo:** Manifestar el compromiso de adquirir la póliza contra todo riesgo.
 - g. **Garantía del cumplimiento de las obligaciones que se deriven del acto administrativo de destinación:** Esto se hace mediante la constitución de una póliza de cumplimiento.
 - h. **Garantía de trayectoria y desarrollo del objeto social:** Las entidades proponentes presentarán certificación suscrita por el alcalde de la respectiva localidad, sobre el desarrollo de programas y/o proyectos que son de público reconocimiento por parte de la comunidad beneficiaria, de acuerdo con lo establecido en su objeto social. El organismo que suscriba dicho aval, responderá ante las autoridades competentes civil y penalmente por los efectos que produzca lo certificado.

i. Obligaciones del destinatario provisional:

- 1. El destinatario provisional devolverá el bien el momento que le sea comunicado por la Dirección Nacional de Estupefacientes, en caso de decisión judicial o revocatoria de la destinación provisional.**
- 2. Sufragará los gastos correspondientes a servicios públicos domiciliarios (bien urbano y rural).**
- 3. Efectuará el pago de los impuestos y demás gravámenes a que hubiere lugar.**
- 4. Remitirá informe bimestral a la Dirección Nacional de Estupefacientes sobre el uso y estado, destino y conservación del bien.**

J. Anexos a la propuesta:

- 1. Certificado de Existencia y Representación Legal vigente con fecha de expedición no superior a noventa (90) días a su presentación, y/o resolución de reconocimiento de personería jurídica, adjuntando certificación de vigencia de la misma, para aquellas entidades para las cuales no proceda inscripción en la Cámara de Comercio.**
- 2. Copia del certificado judicial vigente, expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, de los miembros que conforman la junta directiva de la entidad proponente junto con su representante legal.**
- 3. Relación de los miembros que conforman la junta directiva de la entidad proponente con el respectivo número del documento de identidad.**

NOTAS

- La propuesta deberá ser suscrita por el representante legal de la entidad solicitante.**
- Las entidades que requieran la documentación allegada a las propuestas, podrán solicitar su devolución por escrito.**

INSTRUCTIVO ENTIDADES OFICIALES

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1461 del 28 de julio de 2000, expidió la reglamentación en materia de destinación de bienes incautados, que se encuentran a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes y estableció el procedimiento para la destinación de los mismos en forma provisional, a

las entidades oficiales o de instituciones de beneficio común sin ánimo de lucro, legalmente reconocidas, que tengan por lo menos cinco (5) años de trayectoria y que sus programas sean de público reconocimiento por parte de la comunidad beneficiaria.

Dicho procedimiento comprende una serie de obligaciones, las cuales se comprometen a cumplir las Entidades interesadas en las destinaciones, para considerar sus propuestas.

Las precitadas normas establecen el siguiente procedimiento, cuyo trámite implica:

- 1. La publicación de los bienes disponibles por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes, labor que se efectúa el *último día hábil de cada mes*, en la Oficina de Notificaciones de esta Entidad, en las Direcciones Seccionales del DAS de todo el país, en los Comandos de Policía Departamentales y en la página web www.dnecolombia.gov.co. La lista contendrá el número que el bien tiene asignado en la base de datos de esta Dirección, el tipo de bien con algunas especificaciones según el caso y su ubicación.**
- 2. Las entidades interesadas presentarán, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la publicación, la propuesta. Esta debe presentarse en sobre cerrado y ser depositada en la urna que para tal fin se ubica en la Oficina de Correspondencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Cuando los proponentes se encuentren en lugares diferentes a esta capital, deben remitirlas por correo certificado, teniendo presente el plazo de cinco (5) días antes señalado. Lo expresado en este numeral indica que NINGUNA propuesta llegada fuera del término, puede ser contemplada en el análisis de las propuestas por parte del Comité Interno de Destinaciones.**
- 3. Contenido de las propuestas**
 - A. *Identificación del bien:* Corresponde al número del bien asignado en la base de datos de la Dirección, el tipo de bien y las demás características que aparezcan relacionadas en la lista publicada.**
 - B. *Justificación:* Expresa de manera clara y precisa la(s) razón(es) por la(s) cual(es) se hace la solicitud.**
 - C. *Propuesta económica:* Debe estipular en cifras el valor del ahorro al presupuesto por la destinación provisional del bien que está solicitando, y especificar si es mensual, semestral o anual.**

- D. Tenencia: Fin o forma como va a ser utilizado el bien.**
- E. Garantía del buen uso, conservación y cuidado del bien: Compromiso de realizar el mantenimiento necesario a los bienes y la obligación de darles uso legal y debido.**
- F. Compromiso de asegurar el bien contra todo riesgo: Manifestar el compromiso de adquirir la póliza contra todo riesgo.**
- G. Garantía del cumplimiento de las obligaciones que se deriven del acto administrativo de destinación: Esto se hace mediante la constitución de una póliza de cumplimiento.**
- H. Obligaciones del destinatario provisional:**
- 1. El destinatario provisional devolverá el bien el momento que le sea comunicado por la Dirección Nacional de Estupefacientes, en caso de decisión judicial o revocatoria de la destinación provisional.**
 - 2. Sufragará los gastos correspondientes a servicios públicos domiciliarios (bien urbano y rural).**
 - 3. Efectuará el pago de los impuestos y demás gravámenes a que hubiere lugar.**
 - 4. Remitirá informe bimestral a la Dirección Nacional de Estupefacientes sobre el uso y estado, destino y conservación del bien.**
- I. Compromiso de devolver el bien: Cuando la Dirección Nacional de Estupefacientes lo solicite, debe comprometerse a devolver el bien destinado provisionalmente.**
- J. Anexos a la propuesta:**
- 1. Copia del acta de posesión y/o resolución de nombramiento del representante legal de la entidad proponente.**

NOTAS

- La propuesta deberá ser suscrita por quien ostente el cargo de director o jefe máximo de la entidad oficial solicitante.**
- Las entidades que requieran la documentación allegada a las propuestas, podrán solicitar su devolución por escrito.**

Entidades oficiales
Guía para la presentación de propuestas de conformidad
con lo establecido por los Decretos 306 de 1998 y 1461 de 2000
(Transcriba en papelería de la entidad solicitante)

Ciudad y fecha

Doctor
GABRIEL MERCHAN BENAVIDES
Dirección Nacional de Estupefacientes
Bogotá, D.C.

REF: Asignación de xxxx

En nombre de (ENTIDAD SOLICITANTE), reciba un atento y cordial saludo.

De manera atenta, y con el fin de acceder a la destinación provisional de bienes disponibles de destinar, los cuales se encuentran a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, nos permitimos presentar solicitud del (los) bien(es) a continuación relacionado(s) :

- A. *Identificación del bien (de acuerdo con la lista vigente para cada mes, describa: acta, número de bien y demás características)***
- B. *Justificación: Describa la razón por la cual hace la solicitud.***
- C. *Propuesta económica: Describa en cifras (expresar en pesos "\$") el valor que se ahorra al presupuesto, por la destinación del bien solicitado y manifieste si es mensual, semestral o anual.***
- D. *Tenencia: Especifique para qué va a ser utilizado el bien y quién se hará cargo de él.***
- E. *Garantía del buen uso, conservación y cuidado del bien: Manifieste el compromiso de realizar el mantenimiento necesario, conservación y cuidado al (los) bien(es) y la obligación de darle(s) uso legal y debido.***
- F. *Compromisos: Exprese el compromiso de:***
 - 1. *Rendir póliza que garantice el bien contra todo riesgo***
 - 2. *Sufragar los gastos de servicios públicos***
 - 3. *Pagar impuestos y demás gravámenes a que haya lugar.***
- G. *Garantía del cumplimiento: Manifieste compromiso de constituir póliza de cumplimiento sobre las obligaciones que se deriven del acto administrativo.***
- H. *Informe bimestral: Exprese el compromiso de remitir a la Subdirección de Bienes de esta dirección, el informe de uso y estado sobre el (los) bien(es) solicitado(s).***
- I. *Manifieste el compromiso de devolver el (los) bien (es) a la Dirección Nacional de Estupefacientes, cuando esta entidad lo indique.***
- J. *Anexos***

Remita copia anexa a la solicitud, del acta de posesión y/o nombramiento del representante legal de la entidad.

Cordialmente,

Nombre y firma del representante legal

Entidades de beneficio común
(Legalmente reconocidas, que tengan por lo menos cinco (5) años de trayectoria y que sus programas sean de público reconocimiento por parte de la comunidad beneficiaria)

Guía para la presentación de propuestas, de conformidad con lo establecido por los Decretos 306 de 1998 y 1461 de 2000

(Transcriba la información en papelería de la entidad solicitante)

Ciudad y fecha

Doctor
GABRIEL MERCHAN BENAVIDES
Dirección Nacional de Estupefacientes
Bogotá, D.C.

REF: Asignación de xxxx

En nombre de (ENTIDAD SOLICITANTE), reciba un atento y cordial saludo.

De manera atenta, y con el fin de acceder a la destinación provisional de bienes disponibles de destinar, los cuales se encuentran a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, nos permitimos presentar solicitud del (los) bien (e)s a continuación relacionado (s):

- A. **Identificación del bien** (de acuerdo con la lista vigente para cada mes, describa: acta, número de bien y demás características)
- B. **Justificación:** Describa la razón por la cual hace la solicitud.
- C. **Propuesta económica:** Describa en cifras (expresar en pesos "\$") el valor que se ahorra al presupuesto, por la destinación del bien solicitado y manifieste si es mensual, semestral o anual.
- D. **Tenencia:** Especifique para qué va a ser utilizado el bien y quién se hará cargo de él.
- E. **Garantía del buen uso, conservación y cuidado del bien:** Manifieste el compromiso de realizar el mantenimiento necesario, conservación y cuidado al (los) bien(es) y la obligación de darle(s) uso legal y debido.
- F. **Compromisos:** Exprese el compromiso de:
 4. Rendir póliza que garantice el bien contra todo riesgo
 5. Sufragar los gastos de servicios públicos
 6. Pagar impuestos y demás gravámenes a que haya lugar.
- G. **Garantía del cumplimiento:** Manifieste compromiso de constituir póliza de cumplimiento sobre las obligaciones que se deriven del acto administrativo.
- H. **Informe bimestral:** Exprese el compromiso de remitir a la Subdirección de Bienes de esta dirección, el informe de uso y estado sobre el (los) bien(es) solicitado(s).

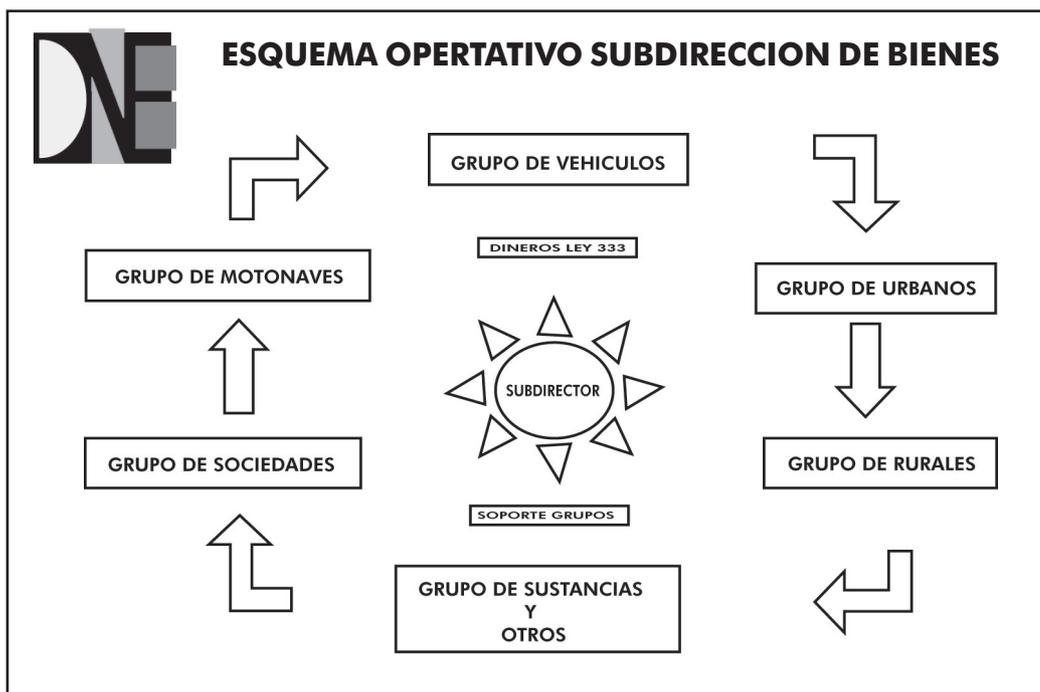
I. Manifieste el compromiso de devolver el (los) bien (es) a la Dirección Nacional de Estupefacientes, cuando esta entidad lo indique.

J. Anexos

- Remita copia anexa a la solicitud, del Certificado de Existencia y Representación Legal, con vigencia no mayor a 90 días
- Copia de la resolución de personería jurídica y constancia de vigencia de la misma. Esta última con vigencia no mayor de 90 días. Lo anterior para aquellas entidades que no requieran inscripción en Cámara de Comercio.
- Copia del Certificado Judicial expedido por el DAS, de los fundadores e integrantes del órgano de dirección de la respectiva institución.
- Certificación suscrita por el alcalde de la localidad, sobre los programas y/o desarrollados que sean de público reconocimiento por parte de la comunidad beneficiaria de acuerdo con lo establecido en su objeto social, vigencia no mayor de 90 días.
- Lista de los fundadores e integrantes del órgano de dirección de la respectiva institución.

Cordialmente,

Nombre y firma del representante legal



LA TOXICOLOGÍA DE LOS PSICOACTIVOS

Camilo Uribe Granja^{1*}

En esta conferencia, veremos lo que llamo aterrizaje forzoso a la realidad del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia.

Colombia es un país cultivador, procesador, importador de insumos y exportador de sustancias psicoactivas ilícitas. Todo esto y una serie de fenómenos sociales y económicos nos tienen como uno de los países más violentos del mundo. Pero nos ha costado un trabajo gigantesco reconocer que somos consumidores de sustancias psicoactivas ilícitas. Apenas ahora, comenzamos a reconocer la problemática del consumo.

Cuál es la situación de consumo de estas sustancias en Colombia y cuáles son los efectos sobre el estado de salud de los colombianos. Haremos una rápida radiografía general de la problemática.

¹ Médico egresado de la Universidad del Rosario. Actualmente, se desempeña como director científico de la Clínica de Toxicología de Bogotá D.C. Desde hace dos años, se encuentra a cargo de la Dirección de los Programas de Gerencia de los Servicios de Salud de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Desde hace un año, tiene a su cargo la Dirección de los Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo de Apoyo a la Reforma de los Programas del Sector Salud (BID 03 y 05) de la República de Colombia. Profesor de Toxicología Clínica en la Universidad del Rosario y la Universidad Nacional. Profesor de Medicina Legal en la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana. Director del programa de Especialización en Toxicología Clínica en la Facultad de Medicina Universidad del Rosario. Consultor de la Policía Antinarcoóticos y el Gobierno Americano, entre otros. Presidente Asociación Latinoamericana de Toxicología. Presidente Asociación Colombiana de Toxicología y Farmacodependencia.

* Las opiniones son responsabilidad del autor y no comprometen de manera alguna a la DNE.

Colombia combate el tráfico de estupefacientes y colabora con la comunidad internacional para evitar que estas sustancias, altamente nocivas para la salud de los seres humanos, lleguen a otros países consumidores. Pero Colombia tiene un grave problema de consumo de sustancias psicoactivas, no solo de drogas ilícitas sino también lícitas. Vamos a tratar de aterrizar el problema y de averiguar si el consumo de las sustancias psicoactivas realmente afecta el estado de salud de los colombianos y si realmente afecta los costos de prestación de los servicios de salud en Colombia.

En 1998, realizamos el primer estudio de la relación entre *trauma* y *alcohol* en Bogotá. Estos son solo los datos del Hospital de Kennedy, que atiende a una población de dos millones y medio (2.500.000) de habitantes, lo cual es estadísticamente significativo para los ocho millones (8.000.000) de habitantes que tiene Bogotá. Este hospital tiene una gran influencia en el estrato 1 y va hasta el estrato 5. Es decir, allí pudimos evaluar diferentes patrones socioculturales y de capacidad económica. Solo en un mes, septiembre del 98, ingresaron al servicio de urgencias 3.065 traumatizados. Si multiplican esa cifra por 16 hospitales de tercer nivel de la ciudad, se pueden dar una idea de cuántos lesionados ingresan a los servicios de urgencia durante un mes.

El 70% de esos lesionados eran adolescentes y adultos jóvenes, que tenían entre 15 y 40 años, las edades de mayor productividad para un país. La muerte a estas edades repercute en forma importante sobre el Producto Interno Bruto de un país e incide sobre un tema macro, la macroeconomía de la salud. En un país con una expectativa de vida de 72 años para hombres y 69 años para mujeres, cada muerto a los 45 años o cada discapacitado a los 40 años pesan en el Producto Interno Bruto de la Nación. El 80% de esos 3.065 lesionados que ingresaron era de género masculino. Esto es entendible en un país todavía con tendencias machistas, pues por lo general son los hombres quienes portan armas de fuego, más que las mujeres. El 53% de los lesionados presentan unas altísimas tasas de morbilidad y mortalidad (enfermedad y muerte). Esto significa que tienen incapacidades mayores de 30 días. Y eso vale plata. Y también significa que un alto porcentaje de ellos fallece. Y eso también vale plata. Pero de ese porcentaje que fallece, la mayoría no muere de inmediato. Previamente, está en una Unidad de Cuidados Intensivos, UCI, durante entre 10 y 20 días en promedio. La atención en una UCI oscila entre \$2.000.000 y \$2.500.000 diarios. Ese dinero tiene que pagarlo el Sistema General de Seguridad Social de Salud.

Un alto porcentaje de los lesionados en accidentes de tránsito en las zonas urbanas son peatones. Y un alto porcentaje de los peatones está desempleado. Colombia tiene un 20,1% de desempleo. Para nuestro Sistema de Salud, ¿qué representa ese porcentaje? Que muchos de ellos no están en el régimen contri-

butivo, que aporta un dinero por si le sucede algo a un afiliado; pero tampoco están en el régimen subsidiado, en el cual el Estado paga la atención. Entonces, se ubican en un grupo que se denomina vinculados, en el cual ellos mismos tienen que asumir el 100% del costo. Pero están desempleados. Luego, el pobre hospital comienza a ver quién le paga la cuenta, cómo pasa la cuenta y quién va a responder por los gastos.

¿Adónde va este cuento? A que de esos 3.065 lesionados durante un mes en un solo hospital de Bogotá, el 83% estaba borracho. ¿Cómo lo supimos? Capacitamos a los médicos de Urgencias para diagnosticar el estado de embriaguez. Es un diagnóstico clínico, un examen médico. Y además, les tomamos una muestra de sangre para determinar los niveles de alcohol en sangre en el laboratorio de toxicología (por cromatografía de gases). Denominamos esta prueba "de Oro", porque es incontrovertible. El 83% de los lesionados presentaba embriaguez 2-3 clínica, es decir, todos ellos tenían más de 100 miligramos por porcentaje de alcohol en sangre.

De acuerdo con el Código de Procedimiento Penal, se considera que una persona está embriagada cuando tiene más de 50 miligramos de alcohol en sangre. En Noruega o Estados Unidos, para aplicar una sanción punitiva, se considera que la embriaguez está en niveles superiores a 20 miligramos por porcentaje de alcohol en sangre. En Colombia estamos un poquito desactualizados en la legislación.

Con estos datos, ¿a qué conclusión llegamos? A que el 83% de los lesionados estaba borracho, independientemente que fuese lunes, martes, miércoles... por la mañana, por la tarde o por la noche. Obviamente, había una mayor incidencia los viernes, sábados, domingos y lunes.

Si bien el primer lugar lo ocupan los accidentes de tránsito, en segundo lugar están las lesiones propinadas por arma de fuego y por armas cortopunzantes, pues, obviamente, una persona en estado de embriaguez es más vulnerable a la acción de los delincuentes.

También encontramos estadísticas curiosas. El 9% de los lesionados se había caído de su propia altura, porque iban caminando por el andén y se tropezaron, o iban caminando y cayeron a la alcantarilla, o iban caminando y se estrellaron con un poste. Porque los borrachos dicen que ven doble. El 6% eran accidentes de trabajo. ¿De qué tipo? El de un obrero de la construcción que se cae del andamio del séptimo piso; el de uno que trabaja con madera y se le va la mano en la sierra; el de uno que trabaja en la ladrillera y se cae en el horno donde se cuece el ladrillo. Y esas lesiones eran, sobre todo, viernes en la tarde, sábado y lunes en la mañana, los días de mayor ingestión de bebidas alcohólicas.

Todas estas situaciones son preocupantes. ¿De eso qué nos preocupó más? Que el 20,43% de esos lesionados eran menores de 18 años de edad. Entonces, nos preguntamos si hay una norma en este país santanderista de las leyes. En Colombia, hacemos leyes para todo, el problema es cumplirlas. En el Código de Policía está la prohibición expresa del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad. Y comenzamos a tomar unas medidas muy criticadas, como la de ratificar la importancia del cierre de establecimientos públicos a la 1 a.m. en Bogotá y la de exigir el cumplimiento de la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad en establecimientos públicos.

Esas medidas en su momento fueron útiles. Hoy ya no lo son. Por ejemplo, cerrar los establecimientos a la 1 a.m. fue muy útil, no porque el número de accidentes de tráfico y de lesionados disminuyera, sino porque disminuyó la severidad de las lesiones y, por tanto, costaba menos atender al lesionado. No era lo mismo cubrir el accidente de un paciente medio embriagado a la 1 a.m., que el de otro completamente embriagado a las 5 a.m. Pudimos verificar esa situación. Pero los medios de comunicación que evalúan nuestra labor siempre miran lo que más pesa. Y, en este caso, pesaron más los dueños de los establecimientos públicos.

También comenzamos a trabajar con los defensores de familia del ICBF, buscando a los menores en los establecimientos públicos. No los buscábamos para sancionarlos. Llamábamos a sus padres desde un celular y les preguntábamos: “Señor, ¿sabe usted dónde está su hijo? Venga, por favor”. Cuando el padre o la madre llegaban, les mostrábamos dónde estaba su hijo y se daban cuenta de que no estaba donde los amigos haciendo tareas.

Estamos trabajando con el Ministerio de Defensa Nacional, con el despacho del viceministro y con el Comando General de las Fuerzas Armadas. Una de las ideas que estamos trabajando es que el alcohol está relacionado con la violencia y las armas de fuego, pues la mayoría de las muertes violentas en Colombia se produce con armas de fuego amparadas legalmente por el Estado. Por ello, buscamos una política clara para poder investigar a quien solicite un salvoconducto de porte de arma; para poder rastrear al portador del arma en una base de datos; y para poder hacer operaciones sorpresa, en busca de alcohol y de sustancias psicoactivas entre portadores de armas, pues aquel portador que salga positivo debe perder de por vida el derecho a portar un arma de fuego. Queremos usar los recursos para montar programas dentro de las Fuerzas Armadas y en el Régimen Penitenciario.

En 1999, seleccionamos 300 lesionados al azar. Cien del Hospital de Kennedy (en el sur occidente), 100 del Hospital de la Victoria (sur oriente) y 100 del Hospital Simón Bolívar (norte). Pero en esos 300 lesionados no solo buscamos alcohol,

sino también marihuana. Y en 63 de ellos encontramos metabolitos de marihuana en la orina. Entonces, encontramos otra problemática: los hechos violentos y la accidentalidad no se relacionan solo con el alcohol, sino que hay otras sustancias psicoactivas comprometidas. Esto nos sirve para reflexionar sobre si el problema es nuestro o no. Si cuando hablamos de educación, de erradicación y de controlar estas sustancias, estamos hablando de prevenir el consumo en Estados Unidos, la Comunidad Europea o Rusia o si también debemos ver qué vamos a hacer con nuestro problema nacional de consumo.

También nos llama la atención la epidemiología, es decir, los casos que se presentan por accidentes tóxicos. Colombia es "rico" en producción de accidentes tóxicos. Por ejemplo, es el único país del mundo donde la delincuencia usa escopolamina, un alcaloide natural, mezclada con Ativan de 2 mg, una benzodiazepina. En ninguna otra parte del mundo hay "emburundangados", solo en Colombia. Este es el único país del mundo en donde adulteran bebidas alcohólicas con metanol. Entonces, los riesgos aquí no son solo la violencia y el excesivo consumo de alcohol, sino la posibilidad de que el alcohol esté adulterado.

En Colombia, una de las primeras causas de accidentes tóxicos son las tentativas de suicidio. El 53% de los intoxicados que ingresan a los servicios de urgencias corresponden a tentativas de suicidio por medios tóxicos. Estos pacientes, cuyas edades van de los 12 a los 30 años, escogen para suicidarse plaguicidas, como el baygón y el paraquat.

El dato curioso es que, a partir de septiembre de 1994 y hasta la fecha, entre las 10 primeras causas de casos de intoxicación aguda que ingresan a nuestros servicios de urgencias de los hospitales, está la sobredosis por sustancias psicoactivas.

Desde el punto de vista epidemiológico, es muy preocupante que las sobredosis estén entre las 10 primeras causas. Pero en Colombia tenemos dos tipos de intoxicación por psicoactivos: la una es la sobredosis que pueden sufrir los adictos o los consumidores ocasionales, que pueden morir o pueden ir a un hospital, aunque les va a costar mucho dinero. Y el otro tipo de intoxicación se debe a un fenómeno que en este país se ha convertido en una industria nacional: el transporte de estupefacientes utilizando las cavidades de los seres humanos.

Esta situación es muy preocupante. Seres humanos cargados, por vía oral, con 70 u 80 cápsulas de cocaína de hasta 10 gramos cada una. En otros casos, mezclan 70 u 80 cápsulas tomadas de cocaína y otras 50 o 60 de heroína por vía rectal. Y de regreso, para que no vengan solos, los devuelven con dólares.

Ahora bien, cuando una sola de estas cápsulas se revienta, ¿qué sucede con ese pobre ser humano? ¿Adónde llega? A nuestros hospitales. ¿Quién responde por él? Nadie. Hoy, muchas de estas mulas también son extranjeras. Por el cierre del Hospital San Juan de Dios de Bogotá, el Hospital de Kennedy comenzó a recibir entre 11 y 14 mulas semanales; de lunes a domingo. De ellas, un 30 ó 40% son extranjeros. ¿Quién responde en el sistema de salud? Un alto porcentaje de las mulas son mujeres en estado de gestación, porque les han explicado que en nuestro Código Penal, por el hecho de estar embarazadas, son excarceladas cuando faltan dos meses para el parto y las vuelven a encarcelar seis meses después de haber dado a luz. También se han presentado casos de personas mayores de 65 años y de pensionados. Ustedes no se imaginan qué es tener una mula en un centro de urgencias esperando expulsar las cápsulas. Le hacemos una radiografía del abdomen para detectar los cuerpos extraños. Además, a las mulas se les pregunta cuántas cápsulas consumieron y ni siquiera recuerdan: tal vez 50 o 60. Hace un tiempo, descubrimos una persona que tenía las cápsulas recubiertas con un material radioinmune y, por eso, no veíamos las cápsulas. Tuvimos que hacerle un TAC (mucho más costoso), para determinar dónde estaban los cuerpos extraños.

Para cerrar este capítulo, analicemos otro aspecto del problema. Desde 1998 hasta ahora, en el Hospital de Kennedy de Bogotá se presentan en promedio de 6 a 9 casos mensuales de sobredosis por heroína. Desde el punto de vista estadístico, de 6 a 9 casos en un hospital de una ciudad de ocho millones de habitantes no es nada. Pero con heroína, un solo caso de sobredosis es muy grave. Y cuando un paciente llega con sobredosis de heroína significa que está en coma y que, por bien que le vaya, tiene que estar de 10 a 13 días en la UCI, pues un paciente de estos tiene miles de complicaciones. Y esto cuando llega a Urgencias, pues es muy probable que tengamos que remitirlo de una vez a la morgue, porque llega muerto.

Hoy, el consumo de psicoactivos ilícitos va desde los 7 hasta los 70 años. Aquí vemos niños de 5 o 7 años inhalando pegante y vemos personas de 40 años, gente de 50 o 60 años y pensionados que, por no tener nada qué hacer, se deciden a fumar basuco, a consumir cocaína o a mezclarlos con alcohol.

Con estos argumentos, hemos elaborado la radiografía para aterrizar la problemática de las drogas y para pensar que esto cabe en los planes territoriales en la República de Colombia. Este es un problema de salud pública, como la tuberculosis o cualquier otra enfermedad. Debemos convencer a los secretarios de Salud de que hay que incluir la farmacodependencia en el Plan de Salud Básica, que financia el Estado, en el rubro de promoción y prevención de salud. Pero como esto va incluido en los presupuestos de los hospitales de 1° y 2° nivel, la

rentabilidad financiera inmediata del programa no se ve por ningún lado. Es necesario aprender a ponerle números a la rentabilidad social del programa. Ahí están los recursos. Colombia empleaba el 3% de PIB en 1993 para la salud, ahora, tenemos el 13%.

Las sustancias lícitas y los medicamentos también son un problema, porque los control sobre ellos son complejos. Apenas ahora, Colombia está hablando de vigilar los fármacos y de educar a los médicos. La prescripción médica no se maneja como se debe y los primeros que caemos en la trampa somos los médicos, porque en una consulta de 15 minutos no hay tiempo para hablar sobre las contraindicaciones y hacer otras advertencias. Por su parte, el usuario colombiano es muy simpático cuando el médico le formula medicamentos. Su única pregunta es: "doctor, ¿puedo tomar trago?". Eso es todo lo que pregunta. Ahí entendemos nuestra situación.

Ahora bien, se ha observado cómo se puede crear adicción a medicamentos para un simple dolor de cabeza. Los medicamentos conocidos son excelentes, pero bajo prescripción médica, no por autoformulación. De lo contrario, pueden crear terribles fenómenos de adicción. Recientes estudios de la Universidad de Antioquia han mostrado la magnitud del consumo de tranquilizantes entre la población femenina de ese departamento.

Los tranquilizantes son de venta estricta bajo fórmula médica. Pero no hay cómo hacer cumplir estas disposiciones, aunque las funciones de inspección, vigilancia y control han sido delegadas en entes territoriales. Si voy como médico a comprar un Ativan en una droguería, no me lo venden porque saben quién soy. Pero el adicto, aunque se lo nieguen, lo consigue. Es tan fácil conseguir Ativan en el mercado negro, que la burundanga que usan los delincuentes para dominar a sus víctimas es una mezcla de escopolamina y Ativan.

También hemos encontrado fenómenos de adicción en pacientes que no consumían psicoactivos. En el Hospital San José de Bogotá, sumamos 22 casos de derrame cerebral, de infartos en el cerebelo, en mujeres jóvenes de entre 18 y 25 años de edad. No entendíamos por qué, pues no eran hipertensas ni tenían otra sintomatología asociada al derrame. Comenzamos a hacerles una vigilancia epidemiológica a estos casos y solo encontramos un patrón: todas estas damas venían consumiendo medicamentos naturistas para adelgazar. Los medicamentos naturales en Colombia todavía no están reglamentados, aunque requieren registro sanitario. No estamos en contra de los medicamentos naturales.

Para determinar en qué situación estamos, me voy a referir al alcohol. En Colombia, hasta hace muy poco el alcoholismo comenzó a ser reconocido por la comunidad como una enfermedad, lo mismo sucede con la farmacodependencia.

A veces, clasificamos los problemas de alcoholismo y farmacodependencia entre las enfermedades mentales. Pero en un país como Colombia, ese es otro estigma. El alcoholismo y la farmacodependencia pasan a ser enfermedades mentales. Y en Colombia tendemos a esconder a los enfermos mentales, porque las enfermedades mentales son multisistémicas y multifactoriales. Es decir, abarcan muchos factores de la economía, de la sociedad y de la esfera emocional.

Inicialmente, hablamos de alcoholismo y farmacodependencia. En la década del 70, la Organización Mundial de la Salud en Ginebra, Suiza, denominó el problema "alcoholismo y drogadicción". Después, en la década del 80, la OMS volvió sobre el término y llegó a una conclusión: la llamó "enfermedad adictiva lícita o ilícita originada por sustancias que denominamos psicoactivas" (SPA).

Para mí, el término "psicoactivo" no es más que un eslogan, porque la traducción de psicoactivo es "algo que estimula la psique". Y eso atrae al ser humano, porque le gusta todo aquello que lo active, que lo estimule, que le llame la atención. Pero algunas de esas sustancias son exactamente todo lo contrario, porque tienen efectos depresores en el sistema nervioso central. ¿Por qué creen que los pacientes mueren por sobredosis? Porque sus sistemas respiratorio y nervioso se deprimen. ¿Qué sucede? Que una vez están en el sistema nervioso, estas sustancias actúan primero en los centros inhibitorios, en el ámbito cerebral. Es decir, en los moduladores de la conducta del ser humano.

EFFECTOS DE LAS DROGAS EN LA SALUD

LA MARIHUANA

La marihuana contiene canabinoles y canabidiolos. Durante mucho tiempo, se dijo que la sustancia alcaloidea alucinógena de la marihuana podría tener muchos efectos terapéuticos útiles en medicina. Hoy, este concepto está revaluado. Todos los canabinoles de la marihuana tienen efectos adictivos y otros efectos nocivos.

La marihuana se consume en cigarrillo, pipas y tortas. Los adolescentes consumen estas tortas que, una vez en el tracto digestivo, producen los mismos efectos de la inhalación. El problema es que durante la cocción, se baja mucho el pH de la marihuana y la torta queda muy ácida. Este ácido perfora la cavidad gástrica de los consumidores. Hemos tenido muertes por perforación de la cavidad gástrica por el consumo de tortas de marihuana. También están fabricando dulces y galletas "felices" de marihuana y, por si fuera poco, se puso de moda el aceite de

marihuana. Este aceite se utiliza para disminuir los dolores de la artritis. Pero los colombianos se están inyectando este aceite. Esto equivale a inyectarse aceite de cocina por las venas, produce tromboembolismo pulmonar y la muerte.

La marihuana produce efectos en el sistema nervioso central que se manifiestan en diferentes órganos y se traducen en efectos directos. Por ejemplo, la depresión sobre el centro de la saciedad produce anorexia (pérdida de apetito).

Aunque sea fumada, la marihuana produce efectos gastrointestinales. Esto comúnmente lo llaman "un mal viaje", con dolor de estómago, náuseas y vómito. Si es ingerida, en tortas, galletas o dulces, puede producir una perforación en la cavidad gástrica.

La marihuana tiene otros efectos: los cannabinoles son cardiotóxicos, es decir, una vez se metabolizan, producen efectos directos en el corazón y lesionan el músculo cardiaco. Tienen una gran afinidad con las células del músculo cardiaco. Cuando el paciente muere y se le hace la autopsia, tomamos una muestra del tejido del corazón. Al observarlas en el microscopio, las fibras musculares presentan lesiones típicas en los consumidores de marihuana y diferentes a las producidas por el alcohol y otras sustancias. La cardiomiopatía producida por la marihuana está descrita en los libros de cardiología.

Entonces, esta sustancia no es tan inocua. Actúa sobre el sistema nervioso simpático; produce midriasis, es decir, dilata las pupilas; además, por la combustión, los ojos se irritan y están rojos. Produce una contracción del músculo esquelético; por eso, al conducir, el consumidor no tiene la misma capacidad de reacción. También se presentan reacciones por hipersensibilidad, es decir, por ser natural, la marihuana puede producir reacciones alérgicas en el ser humano.

La marihuana puede inducir malformaciones congénitas. Se ha comprobado que la marihuana y el alcohol pueden producir lesiones teratogénicas (malformaciones).

El profesor Najas, de la Facultad de Medicina de Nueva York, logró descubrir y describir la atrofia de óvulos y espermatozoides humanos en pacientes consumidores de marihuana. Pero el problema es muy grave: la atrofia es por marcador genético, es decir, no importan el tiempo de consumo ni la cantidad. Si el paciente tiene el marcador, desencadena la lesión. Estadísticamente, la lesión se presenta en uno de cada cien mil consumidores; por eso, no lo vemos tanto. Las consecuencias se dan en los recién nacidos (microcefalia, adherencia renal, síndrome de Epstein (recién nacidos con el ventrículo derecho del corazón muy pequeño), recién nacidos con agenesia (ausencia de mandíbula inferior). De estos resultados, concluimos la teratogénesis de la marihuana.

Desde el punto de vista psíquico, ¿qué pasa? Los consumidores pasan permanentemente de la excitación a la depresión y viceversa. También produce alucinaciones, ilusiones. Ese proceso es complicado; si bien un adicto a la marihuana pasa de la depresión a la excitación y viceversa.

LA COCAÍNA

Desde el punto de vista médico, la cocaína es la más complicada por las lesiones que causa y porque de ella se derivan el basuco y otras sustancias.

La cocaína produce una embriaguez muy similar a la embriaguez alcohólica. Pero si la persona está en embriaguez alcohólica y consume cocaína sale de esa embriaguez. De inmediato, mejora su estado de ánimo y comienza con un pensamiento rápido y una gran locuacidad. Eso, obviamente, refuerza el consumo.

Produce midriasis y sequedad de las mucosas, pero por deshidratación. La cocaína tiene un efecto muy similar al del alcohol, pues inhibe la hormona antidiurética en el cerebro. La hormona antidiurética regula la necesidad de orinar. Al orinar más de lo normal, no solamente se pierde agua; se pierden potasio, fósforo y magnesio, además de que se produce una fuerte deshidratación. También produce neuropatías, lesiones del sistema nervioso periférico. La conducción en el sistema nervioso se produce por una sustancia llamada mielina. En los consumidores crónicos, la cocaína destruye la mielina y causa alteraciones en la sensibilidad. Algunas personas dicen que la sensación es como si tuvieran animalitos caminando debajo de la piel. Este es el primer signo de la neuropatía.

La cocaína es altamente cardiopélica. Las muertes por consumo de cocaína son por infarto agudo del miocardio. El consumo de cocaína es una de las causas de muerte súbita en menores de 40 años, que está disparada en Colombia, aunque las estadísticas no lo muestren. La muerte súbita está disparada por la mezcla letal de cocaína, alcohol y tabaco. La cocaína también tiene una gran afinidad con la válvula tricúspide del corazón. Es decir, la válvula que une la aurícula derecha con el ventrículo derecho del corazón. Entonces, causa arritmias y bloqueos cardiacos.

La cocaína produce flacidez muscular, todo lo contrario a la marihuana, que produce contracción de los músculos. Por este efecto, el consumidor de cocaína pierde la capacidad de realizar labores de precisión. Si la consume por aspiración nasal, el consumidor crónico acaba con su tabique nasal.

Al igual que el basuco, la cocaína tiene la capacidad de desencadenar un cuadro de enfermedad mental, la psicosis cocaínica. Este caso puede ilustrar mejor

esta problemática. Un muchacho de 23 años de edad, que laboraba como celador, estaba asignado en una fábrica de hilos en el barrio Toberín de Bogotá. Tenía turno de 6 p.m. a 6 a.m. Su supervisor de vigilancia lo autorizó para que a las 6 a.m. regresara a su casa con un revólver de dotación y volviera a las 6 p.m. Un sábado regresó a su casa, durmió hasta las 10 a.m. y luego se fue a jugar tejo. Consumió licor y regresó a su trabajo a las 6 p.m. en estado de embriaguez. Para mantenerse vigilante toda la noche, fumó una gran cantidad de cigarrillos de basuco. Se mantuvo alerta y despierto. Terminó su turno y regresó al sur de Bogotá, donde residía. Cuando bajó del bus, vio que alguien lo iba a matar, sacó su revólver y mató a una persona que iba a comprar el pan y la leche. ¿Dónde está? En el frenocomio criminal de la Penitenciaría de la Picota. Esa es la psicosis cocaínica.

La cocaína produce hepatitis tóxicas anictéricas, es decir, el paciente no se pone amarillo. Todos sabemos que las personas que padecen hepatitis son de color amarillo. En este caso, el hígado se lesiona, pero como el paciente no se pone amarillo, no consulta.

La cocaína produce el síndrome de abstinencia o sed de la droga, es decir, cuando se es adicto es tan grave consumir, como dejar de consumir. Y cuando un síndrome de abstinencia no se controla, produce infarto y convulsiones.

BASUCO

Normalmente, el basuco se fuma. El "perico" (clorhidrato de cocaína) tiene más del 95% de alcaloide, a diferencia del basuco que no posee más de 20 ó 25% de alcaloide. Cuando una persona lo fuma, el basuco llega rápidamente al pulmón y pasa a la sangre. Por su poca concentración de alcaloide, el efecto del basuco no dura más de 15 a 20 minutos. Entonces, el consumidor entra en depresión cada 15 minutos, fuma otro cigarrillo y otro más. De esta manera, puede fumar cien cigarrillos en una fiesta.

En este punto, tenemos otro problema: el basuco se fabrica solamente en Colombia. Por esta razón, no se ha desarrollado investigación sobre el basuco. En Estados Unidos, se ha hecho investigación sobre el crack; pero, al lado del basuco, el crack es un chicle de menta.

El basuco también produce atrofia de corteza cerebral, enfisema pulmonar o bronquitis crónica. Esta enfermedad es común en los fumadores de tabaco, pero en los adictos al basuco, el enfisema se produce más rápido. La medicina no puede ofrecerles nada a estos pacientes, que simplemente esperan la muerte por bronquitis crónica. También afecta el páncreas, pues se cree que el permanganato

de potasio ocasiona la necrosis o muerte de las células del páncreas, encargadas de producir insulina (islotos de Langerhams). Entonces, tenemos adolescentes basuqueros insulino dependientes de por vida. Diabéticos de por vida por el consumo de basuco.

LA HEROÍNA

La heroína se consume inyectada, aunque la heroína colombiana se puede fumar. En Holanda y España, han tenido que carnetizar a sus heroinómanos y, por cuenta del Estado, suministrarles semanalmente aguja, jeringa y dosis personales de heroína. Esta es la única forma de mantener bajos los índices de sida, hepatitis B y, también, de violencia. En España, han montado centros de consumo en diferentes zonas de Madrid, donde el drogadicto pueda ir a inyectarse bajo control médico.

Produce tolerancia y dependencia. Los heroinómanos no toman precauciones e intercambian agujas entre sí, lo cual ha incrementado el contagio de VIH y otras enfermedades transmisibles.

La heroína es la droga que más rápidamente produce degradación psíquica y desadaptación social progresiva. La sobredosis de heroína produce la muerte, aunque el paciente llega riendo sin motivo y aparentemente no muy grave.



ESQUEMA CONCEPTUAL PARA LA COMPRESIÓN Y APROXIMACIÓN A LAS MANIFESTACIONES DE LAS DROGAS

Andrés Barreto Agudelo¹

Para comprender la aparición y desarrollo de las diferentes manifestaciones (producción, tráfico y consumo) de las drogas, hay que partir de un esquema en el cual las conductas de los individuos, sus creencias y las relaciones entre ellos no suceden aisladamente. Los hechos sociales se constituyen a partir de una serie de elementos conectados y las modificaciones en cada uno de ellos o en la relación que mantienen, repercute de una u otra manera en el resto. (Grupo Interdisciplinar sobre Drogas, GID.1995).

Un esquema para la aproximación y comprensión de las manifestaciones de las drogas solo es posible desde la complejidad, dada la dificultad para explicar por qué se dan estos fenómenos. Morin (1998) dice que la complejidad se da por el enmarañamiento de acciones, interacciones y retroacciones. El ejemplo típicamente conocido es el “efecto mariposa”: una mariposa bate sus alas en Australia y, por una serie de causas y efectos puestos en movimiento, provoca un tornado en Buenos Aires. “Nada está realmente aislado en el Universo y todo está en relación”. Los seres humanos contenemos la historia del cosmos y, aun siendo insignificanamente pequeños, mantenemos nuestra singularidad.

Otra característica de la complejidad es que como fenómeno histórico y cultural se debe ubicar en la actualidad o en cada tiempo y lugar particular. Una de las

¹ Psicólogo. Magister en Psicología Social Comunitaria. Subdirección de Prevención y Desarrollo - DNE.

influencias más marcadas de la ciencia moderna que menciona Morin (1998) ha sido separar para comprender y, por ello, distanciamos los objetos de su entorno y tratamos de aislarnos cuando observamos un objeto. Por tanto, pensamos disyuntivamente y de manera reduccionista, tratando de explicar el todo por medio de las partes que lo constituyen.

Esta forma de pensamiento crea un paradigma profundo, oculto, que gobierna nuestras ideas sin darnos cuenta. En realidad, vemos lo que el paradigma nos impone ver. Por esto, desde finales del siglo pasado, se ha venido planteando una revolución paradigmática orientada hacia la complejidad, en los planos de las ciencias físicas, del conocimiento del hombre y de la política. El planteamiento va encaminado a sustituir la idea tradicional de objeto: cerrada, monótona y uniforme por la de sistema: en la cual interactúan dialógicamente orden y desorden.

Todo sistema tiene una forma de organización cuyo todo es mucho más que la suma de las partes, ya que se generan nuevas propiedades y cualidades para su funcionamiento, que a su vez limitan a las partes. El principio del holograma plantea que la parte está en el todo y viceversa. Por otro lado, es necesario superar la idea de que existe un conocimiento cierto y objetivo, ya que aquello que denominamos realidad es lo que percibimos gracias a nuestras estructuras mentales con las cuales organizamos nuestra experiencia en el tiempo y en el espacio. Para Morin (1998), todo conocimiento es una traducción y una reconstrucción, ya que los estímulos percibidos son traducidos en códigos que, a su vez, se mezclan y transforman para generar una representación mental del mundo.

Otro de los elementos de la complejidad tiene que ver con el constructivismo, en el cual la percepción del mundo es construida gracias a la participación del mismo; por tanto, el observador debe observarse a sí mismo mientras observa a los otros, esta autocrítica enriquece el pensamiento complejo. También se parte de una concepción en la cual el ser humano es de naturaleza multidimensional y en él se mezclan dos tipos de pensamientos: uno de carácter racional, empírico, técnico y otro simbólico, mitológico y mágico.

Finalmente, Morin (1998) concluye que el pensamiento complejo se sabe siempre local, con un tiempo y un momento, que antes que ser un pensamiento completo, parte de la incertidumbre de ser inacabado. Este concepto de complejidad arroja muchas luces para una adecuada aproximación a las diferentes manifestaciones de las SPA.

El esquema plantea que el hecho social de las SPA resulta de la articulación y las relaciones que se establecen entre los siguientes elementos:

- **Los procesos de identidad del sujeto, la organización sociocultural y la sustancia psicoactiva.**

En consecuencia, cada situación relacionada con las SPA (producción de cultivos ilícitos, tráfico de estupefacientes, percepciones, usos sociales, usos clandestinos, abusos, adicciones, etc.) se diferencia de las demás según las circunstancias de tiempo y lugar. Así, para comprender el fenómeno, habrá que considerar de cuál SPA se trata, de qué actor social se habla (productor, traficante y/o consumidor), en qué contexto se produce la interacción del sujeto y la SPA, y cuál es el discurso social que sustenta el tema.

Conviene tener en cuenta que la validez, usos y aplicación derivados de las ideas contenidas en este esquema dependen de las posibilidades de construcción colectiva e individual que se haga para cada caso concreto. Es imposible dar por sentados estos elementos en forma abstracta o mecánica, si su construcción es ajena a la realidad cotidiana en la cual se dan las diferentes manifestaciones.

Antes de desarrollar cada uno de los elementos de análisis, es importante incluir en el esquema los conceptos de vulnerabilidad y prevención, entendido el primero como el conjunto de circunstancias por las cuales una persona o grupo tienen disminuida su habilidad o capacidad de respuesta para afrontar situaciones de riesgo, como el abuso de SPA (UCPI, 1997) o la producción y el tráfico de sustancias ilegales.

Según el Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas. Colombia. 1998-2002, se entiende por prevención integral: "El conjunto de procesos y estrategias orientadas a minimizar las posibilidades de vinculación de los individuos o los grupos sociales a cualquiera de las prácticas relacionadas con las diferentes manifestaciones de las drogas". Lo anterior nos ubica frente a una comprensión más integral del fenómeno, en la cual se tomen en cuenta las manifestaciones de producción, tráfico y consumo, como variables indisolubles de una misma problemática. Esto coincide con el enfoque contemporáneo sistémico, que en las ciencias sociales ha tomado tanta fuerza y que nos ayuda a comprender fenómenos complejos, en los cuales interactúan variables y manifestaciones simultáneamente.

El mismo Plan contempla que es necesario prevenir por medio de los procesos educativos, orientándolos hacia la clarificación y fortalecimiento de valores y actitudes, en escenarios de socialización, como la familia, la escuela, el lugar de trabajo y la comunidad, para desestimular la tendencia a involucrarse en comportamientos ilícitos y enfrentar en forma adecuada los conflictos asociados con esta problemática.

Así se establece que, para prevenir la producción de cultivos ilícitos, es necesario emplear una pedagogía que ayude a dar una mayor comprensión y toma de conciencia por parte de las comunidades sobre los impactos negativos que estas prácticas tienen sobre los conglomerados humanos y ecosistemas vitales. Sin

embargo, sabemos que paralelamente se hace necesario contemplar variables socioeconómicas y agrarias que empujan a diferentes comunidades a continuar o ingresar a la siembra de cultivos ilícitos.

En relación con el tráfico, las acciones deben ir encaminadas a crear y fomentar procesos de formación ciudadana, en los cuales los deberes y los derechos se constituyan en pilares de un trabajo centrado en la ética. Es importante profundizar en las dinámicas de sectores marginales que presentan alta vulnerabilidad para involucrarse en la delincuencia e infringir la ley por medio del tráfico de sustancias ilícitas.

Finalmente, el Plan se refiere a la prevención de las diferentes manifestaciones de las sustancias psicoactivas, al establecer la necesidad de fortalecer las redes de soporte individual, familiar y comunitario como mecanismos para disminuir la vulnerabilidad.

Para lograr una acertada intervención preventiva frente a la problemática de las sustancias psicoactivas, se plantea el siguiente Esquema Conceptual que sirve como matriz de análisis y de aproximación a las diferentes manifestaciones del problema de las drogas.

El esquema conceptual para la aproximación a las SPA parte de la necesidad de comprender e interpretar las diferentes realidades microculturales y los procesos socializadores de las personas y sus comunidades. Por tanto, para realizar una intervención preventiva que propenda por la reconstrucción cultural, hay que analizar simultáneamente los individuos, los contextos socioculturales y las SPA.

LOS INDIVIDUOS

La vulnerabilidad de los individuos para vincularse a cualquiera de las manifestaciones de las drogas está relacionada con su construcción de identidad, ya que es la base sobre la cual se desarrolla el comportamiento. Para Castells la identidad es un proceso, mediante el cual los individuos dan prioridad a unos atributos sobre otros y que, igualmente, son fuente de sentido.

A continuación se describen tres componentes (la confianza básica, la trayectoria del yo y las redes sociales) de la identidad que influyen en la vulnerabilidad.

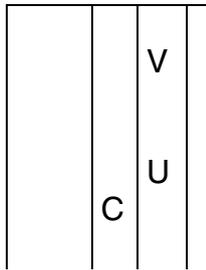


Fig. No. 1 El cuadro muestra los elementos que conforman el esquema conceptual para la comprensión y aproximación a las manifestaciones (producción, tráfico y consumo). Se genera una compleja dinámica entre los elementos por sus múltiples interacciones y retroacciones.¹

¹ El anterior modelo es el resultado de un trabajo personal que se ha venido consolidando durante los últimos cinco años y en el cual contribuyeron Luis Carlos Restrepo y Gabriel Gutiérrez.

LA CONFIANZA BÁSICA

En relación con la identidad del yo, Guiddens (1998) parte de la premisa de que ser una persona es saber, mediante una descripción, lo que se hace y el porqué se hace.

Uno de los primeros conceptos para poder aproximarnos al proceso de formación de la identidad del yo, es el de “seguridad ontológica”, estrechamente vinculado con la conciencia práctica, que nos permite enfrentar con “actitud natural” los diferentes acontecimientos de la vida cotidiana y dejar de lado las preguntas sobre nosotros, sobre los otros y sobre el mundo.

Para afrontar la vida, damos por supuestas cuestiones existenciales sobre el tiempo, el espacio, la continuidad y la identidad. Pero bajo una mirada escéptica esa condición tan natural de “estar en el mundo” se convierte en motivo de caos, temor y angustia, los cuales son disipados por la conciencia práctica y sus rutinas cotidianas. Al respecto es importante anotar que el afianzamiento de estas respuestas se produce más desde lo emocional que desde lo cognitivo y, desde estos mecanismos de origen inconsciente, se producen la confianza, la esperanza y el coraje.

La formación de esta “confianza básica”, como la denomina Erickson (1950), citado por Guiddens (1998), se da durante las primeras experiencias de la niñez. La confianza básica surge de los cuidados afectivos de los primeros cuidadores y vincula decisivamente la identidad del yo a la estimación de los otros.

La confianza básica surge de la conciencia de identidad diferenciada de las figuras parentales, pues se da la aceptación emocional de la ausencia y aparece la “fe” de que el cuidador regresará, aunque no se encuentre presente.

Los hábitos y rutinas disminuyen la angustia, ya que están cargados de significados emocionales, como pudo comprobarlo Garfinkel (1963), citado por Guiddens (1998), en sus experimentos. Esta disciplina conforma un “marco formado” que da lugar al sentimiento de “ser” y “no ser”, base indispensable para la conformación de la seguridad ontológica.

Guiddens (1998) afirma que la confianza básica constituye “una especie de vacuna emocional contra las angustias existenciales”, es la fuerza emocional de esa “coraza protectora” que las personas normales poseen para superar los aspectos cotidianos.

Esta coraza protectora es más un sentimiento de “irrealidad” que deja en pausa los sucesos que amenazan la integridad corporal y psicológica del individuo.

Por tanto, en diferentes momentos esta coraza es traspasada, temporal o permanentemente por eventos que generan riesgo, frente a lo cual nos tornamos más cuidadosos y precavidos, pasando posteriormente a la usual posición de invulnerabilidad y retomando los comportamientos tradicionales.

Husserl, citado por Guiddens (1998), propone que la comprensión de los sentimientos y emociones de otros se da por deducciones empáticas a partir de uno mismo. Esta visión egocéntrica trató de ser resuelta por Wittgenstein, citado por Guiddens (1998), y la fenomenología existencial, al dar énfasis al lenguaje como elemento indispensable para acceder a la propia conciencia y a la de otros. Aquí se planteó que la subjetividad se deriva de la intersubjetividad.

Sin embargo, hay que aclarar que antes de la aparición del lenguaje se han instaurado los procesos evolutivos tempranos.

La confianza en los otros se origina en la experiencia individual con los cuidadores. Así, en la vida adulta se mezclan la confianza, las relaciones interpersonales y la convicción de la “realidad” de las cosas.

La identidad del yo, incluye la permanencia en el tiempo y el espacio y se define como “el yo entendido reflexivamente por la persona en función de su biografía”. Normalmente, esta integridad del yo es vivida como algo valioso y que le permite al individuo “llevar adelante una crónica particular”. Por tanto, saber quiénes somos significa reconocer de dónde venimos y cómo llegamos.

Para comprender un poco mejor la identidad del yo, Laing (1965), citado por Guiddens (1998), describe tres trastornos del sentido del yo, que el individuo inseguro ontológicamente presenta. El primero es la ausencia del sentimiento de continuidad biológica, representado en la angustia por verse eliminado o absorbido por elementos externos. El segundo es la preocupación obsesiva por eliminar los riesgos que produce un ambiente externo cambiante y agresivo, que terminan por bloquear y paralizar al individuo, que intenta “fundirse con el entorno”. El tercer y último elemento es la incapacidad para mantener confianza en su integridad, ya que el individuo no posee una visión positiva y amable de él mismo. Esto lleva a que la persona se autoexamine obsesivamente, llegando como en los dos casos anteriores a la sensación inerte de la espontaneidad del yo.

Analícemos la importancia del cuerpo en todo el proceso de construcción de la identidad y de lo que hemos venido trabajando como la confianza básica.

Durante sus exploraciones iniciales del mundo, el niño aprende “los rasgos de los objetos y de las demás personas”. Es entonces cuando toma conciencia de las propiedades de su cuerpo y de su forma.

En la interacción diaria se capta la realidad. El cuerpo es más que una “entidad” y se convierte en una forma práctica para resolver problemas y sucesos externos. (Wittgenstein, citado por Guiddens, 1998).

Se puede decir que en la base de la comunicación se encuentra el contexto propio de las expresiones faciales.

Desenvolverse como un “agente competente” significa mantener un control constante y asertivo sobre el cuerpo y, en particular, sobre el rostro. Esto es fundamental para reforzar la “coraza protectora” que se emplea para afrontar la cotidianidad.

Toda actividad rutinaria debió pasar por un momento de dificultad y superación, después del cual se incorpora volviéndose casi imperceptible o de ejecución automática.

La mayoría de las personas siente un todo indisoluble conformado por el cuerpo y el yo. Lo contrario es la desvinculación del cuerpo, la cual ocurre en casos extremos en algunos torturados o prisioneros de guerra para quienes resulta funcional “separarse” temporalmente del cuerpo como un intento por superar el peligro y sentirse a salvo. Esto también puede ocurrir en menor escala, en la vida cotidiana cuando enfrentamos situaciones de peligro temporal. La desintegración no es una disociación crónica, afirmación en la que coinciden Winnicott, Laing (1965) y Lacan, citados por Guiddens (1998), lo cual plantea que imaginar la percepción del cuerpo separado es necesario durante una etapa del desarrollo del niño y que una vez superada esta, por medio del relato se da paso a la crónica de la identidad del yo.

El cuerpo es pues un organismo físico que requiere cuidados de su poseedor; es sexuado y fuente de placer y dolor. Una característica humana es la imposibilidad de cuidar de nosotros mismos durante los primeros años, lo cual da lugar a los “hábitos asistenciales” que desarrollan las condiciones de confianza en el niño. Estos regímenes incluyen la alimentación y otras necesidades orgánicas que responden a una organización social y cultural, como también es el caso del vestido y el género.

Se puede concluir que las rutinas sociales exigen un control continuo del cuerpo y los regímenes son prácticas aprendidas mediante las cuales se controlan las necesidades orgánicas.

LA TRAYECTORIA DEL YO

Aquí se parte de ubicar que la identidad del yo no se determina exclusivamente durante los primeros años de vida, sino que también se construye y reconstruye a

lo largo de toda la vida y que este proceso ocurre durante lo que Guiddens (1998) denomina la modernidad tardía, escenario donde se contextualiza y determina.

¿Quién ser?, ¿cómo? y ¿con qué características? son las preguntas ante las cuales respondemos con el comportamiento social cotidiano. El “arte de estar en el ahora” desarrolla el autoconocimiento para planear y construir la trayectoria de la vida según los deseos que se tengan.

Autores como Baumeister (1986), citado por Guiddens (1998), sostienen que en la premodernidad no existía ese énfasis en la individualidad, necesaria para la búsqueda de la identidad del yo como problema de la modernidad. Sin embargo, Guiddens (1998) afirma que esto no es cierto, ya que en todas las culturas se da la idea de que la persona posee un carácter único y con características especiales que se pueden desarrollar o no.

Reinwater (1989), citado por Guiddens (1998), identifica en la psicoterapia varios aportes para la comprensión de lo que actualmente entendemos como la trayectoria del yo, en la cual se da la construcción del individuo, el yo o la identidad del yo. En primer lugar, el yo se plantea como un proyecto reflejo cuyo responsable es el individuo. Esto quiere decir que nos hacemos, nos reconstruimos. El yo parte en su trayectoria desde el desarrollo del pasado hacia un futuro previsto, y esta “reflexividad del yo es continua y generalizada”, lo que se convierte en autoobservación.

La identidad del yo presupone una crónica, que puede plasmarse en un diario o una autobiografía. Esta realización del yo involucra el control del tiempo, principalmente la demarcación de “lapsos de tiempo personal”. Este diálogo con el tiempo posibilita la autorrealización.

Otro aspecto que señala Reinwater (1989), citado por Guiddens (1998), es que la reflexividad del yo se extiende al cuerpo y que la conciencia implica las exigencias del ejercicio y la dieta, frente a lo cual podemos escoger por aquello que ahora deseamos y esta cohesión entre el cuerpo y el yo permite que la persona comprenda que es “aquí donde vivo”.

Es necesario entender la realización del yo como un equilibrio entre riesgo y oportunidad. Esto quiere decir que existen múltiples posibilidades de ser y actuar frente a las cuales debemos abrirnos para poder alcanzar el crecimiento personal.

Desde el siglo pasado y en este con particular énfasis, la línea moral de realización del yo se basa en la autenticidad, entendida como “ser fiel a uno mismo”. Por

tanto, ser auténtico implica no solo actuar en función del conocimiento del yo, sino también separar y develar el yo verdadero del falso.

Así, el proceso de la vida reúne una serie de “pasajes” que el individuo debe atravesar con pérdidas y ganancias, pero sobre todo desconocidos, ya que no existen ritos ni situaciones tradicionales.

Finalmente, el hilo conductor del desarrollo del yo es la trayectoria de la vida, cuyas experiencias conforman una crónica, caracterizada por la construcción y reconstrucción desde dentro. Todo esto se da en lo que Guiddens (1998) denomina la modernidad tardía, con una visión pragmática del tiempo -como aquello que hace posible la vida-, rompiendo con la tradicional actitud de impotencia y desesperanza que se tiene frente a este. Optar por esta apropiación del destino genera riesgos, ya que implica enfrentar la amplia gama de posibilidades que se nos plantea a diario.

Mediante nuestros planes de vida, vamos configurando estilos de vida, según Guiddens (1998), definidos como el conjunto de prácticas más o menos integrado que un individuo realiza no solo para satisfacer necesidades utilitarias, sino para dar forma material a la crónica de la identidad de su yo. Todas las elecciones que realizamos rutinariamente sobre cómo actuar y quién ser se plantean hoy en escenarios más postradicionales que afectan el estilo de vida y, por ende, al núcleo de la identidad del yo en su hacerse y rehacerse. Es evidente que las oportunidades de vida condicionan las elecciones de vida para un individuo o grupo.

RED DE RELACIONES

El término red está siendo utilizado actualmente de forma amplia, para referirse a objetos, actividades, nexos o relaciones. Igualmente, ha venido ganado terreno dentro de los marcos conceptuales de la sociología, la economía, la psicología y la informática, entre otros campos científicos. En particular, en las ciencias humanas, se habla de red social, lo que delimita aún más el campo del conocimiento poniéndolo a disposición de varias disciplinas.

Las redes sociales son modalidades de interactividad entre el sujeto y su entorno, y enuncian intercambios y relaciones con el tejido social. Para comprender la importancia de las redes, es preciso abordar cuestiones constitutivas del hombre, como la noción de necesidad, entendida como el deseo y la carencia en las posibilidades de satisfacción, esto implica el desarrollo de estrategias individuales y conjuntas para satisfacer dichas necesidades.

En primer lugar, encontramos las relaciones interpersonales que se generan durante las diferentes fases del desarrollo, donde intervienen las personas significativas (familia, amigos, pareja) para el individuo y que comienzan a entretejer la red como parte de su entorno, lo cual da lugar a un mundo afectivo con fortalezas y debilidades que construirán la identidad de la persona.

Aunque la red interpersonal es de vital importancia en el desarrollo de la personalidad, existe un segundo nivel constituido por las relaciones que el individuo genera con objetos o actividades que determinan su forma y estilo de vida, como el cine, la música, la literatura, el deporte, la comida y, en general, las aficiones y el arte que complementan el mundo del individuo. Aquí el cuerpo juega un papel determinante.

En el tercer nivel están las relaciones con uno mismo, mediadas por los diálogos internos, los recuerdos, la imaginación, la fantasía y todo el mundo que encierra la soledad concebida como el placer de compartir individualmente los diferentes aspectos que encierra la vida. Surge aquí un aspecto de vital importancia, la reflexividad, mediante la cual el individuo se examina en su pasado para construirse y reconstruirse en el presente con miras hacia el futuro.

Estos tres niveles conforman la red de relaciones que se va construyendo durante la trayectoria del yo y determinan en buena medida la vulnerabilidad de los individuos para generar vínculos compulsivo o comportamientos ilegales de orientación sociopata como en el caso del narcotráfico.

En la cotidianidad, nos realizamos como seres humanos y pasamos por diferentes etapas, crisis y búsqueda de satisfacción de necesidades. La persona ya no satisface todas sus necesidades en las redes primarias (familia, vecinos, amigos, etc.) y las redes secundarias (instituciones, organizaciones, etc.), ya que esto no es posible ni se debe hacer. En la mezcla entre los dos niveles de redes se genera el espacio para que los satisfactores se expresen y se individualicen.

La cultura se encarga de transformar las expresiones de satisfacción, porque las necesidades se mantienen constantes. En la dinámica que existe entre las necesidades y los satisfactores, se encuentran dos formas de satisfacción, una instituida o societaria, en la cual participan las redes secundarias principalmente, y otra no instituida o comunitaria, proporcionada por la red primaria. La interacción entre ambos satisfactores configura nuestra cotidianidad.

Para autores como Restrepo (1995), la expresión de diálogos funcionales propios de la interacción de las redes secundarias se ha monopolizado y ha ido abarcando poco a poco las esferas familiares, de pareja y de amigos, llegando a desplazar los diálogos y acercamientos de tipo lúdico en los que prima el afecto,

el contacto y la posibilidad de dar y recibir ternura. Ecológicamente hablando, la imposición del monocultivo arrasa con la biodiversidad y solo da cabida a una especie dominante; para este caso, los satisfactores que proveen el éxito y la eficiencia. Es clara la importancia que tiene la comunicación funcional en las empresas y organizaciones, pero cuando se desplaza al terreno de las redes primarias genera una contaminación del espacio comunicativo.

En el entorno familiar, los elementos más empleados para la comunicación funcional son el dinero, el éxito laboral, el éxito en general y el éxito en la vida, y el adecuado rendimiento escolar, donde se camuflan las necesidades de interacción lúdica y afectiva.

La fortaleza de las redes primarias está dada por el tipo de nicho afectivo en que se desarrollen. Es importante comprender que el nicho de cada sujeto cambia o se modifica, de acuerdo con el momento vital en que se encuentre. Lo que no varía es la necesidad de todas las personas de recibir nutrientes afectivos y de seguridad en su red inmediata o primaria. La expresión de afecto fundamental es el contacto corporal directo, es imposible sustituir con palabras o imágenes la estimulación directa de la piel cuya ausencia hace imposible vivir.

El tacto constituye el real punto de encuentro entre las personas y va desde la aprehensión hasta la caricia, esta última exploración de la intimidad se da solo en la medida en que el otro nos lo permite y se expone a la cercanía. Negar la posibilidad de expresiones de contacto dentro de las redes primarias es impedir la satisfacción de una de las necesidades básicas de todo ser humano; sin embargo, es posible observar familias en las que se condiciona tal entrega a patrones de eficiencia, lo cual genera un patrón de chantaje afectivo.

Las redes sociales primarias comparten algunas características de las familias, grupos o sistemas, pero van más allá. En una familia, sus miembros se reconocen y, aun con la distancia física o temporal, las relaciones se mantienen con el tiempo y crean historia. Con los amigos, por ejemplo, se construyen relaciones específicas y cualitativamente diferenciadas. Cada ser humano nace en una red particular, que es su punto de partida, pero a lo largo de la vida toma decisiones que lo van reorientando hacia diferentes escenarios que distan de su configuración inicial.

Las redes sociales secundarias son grupos sociales normativos, creados para cumplir misiones y funciones particulares (colegio, empresa, universidad, etc.) que los identifican socialmente. Las relaciones entre sus miembros están determinadas y los intercambios se fundamentan en el derecho o en el dinero. Los satisfactores provistos por esta red ya no son exclusivamente de carácter universal e impersonal, sino que se han tornado no convencionales y personalizados por

medio de las redes informales que sustituyen el Estado de Bienestar con estructuras organizativas estables.

Las redes de cada individuo son un factor muy importante a la hora de determinar su grado de vulnerabilidad, ya que a mayor fortaleza en las redes menor la posibilidad de generar vínculos compulsivos o sociopatas. Pareciera que los individuos con vacíos afectivos y redes débiles intentarían infructuosamente suplir sus deficiencias con el consumo compulsivo, o el poder que genera el dinero del narcotráfico.

LOS ESCENARIOS SOCIOCULTURALES

Este segundo elemento de análisis del esquema retoma el concepto gramsciano de cultura, expuesto por Pulido (1985), y propone una lectura cultural de la sociedad para dar lugar a una forma de ser social diferente de lo político y económico. De esta forma, toda la realidad es cultura y tanto el hombre como la naturaleza se encuentran inmersos dentro de ella.

Para una mejor comprensión del concepto de cultura, Pulido (1995) expone tres presupuestos gramscianos que, a su vez, se constituyen en dimensiones que se relacionan con las más importantes formas de ser de la cultura, con sus niveles de abstracción y como los ejes para construir una teoría de la cultura.

La primera dimensión es la antropológica; la segunda, la histórico abstracta y la tercera, la real. Estas dimensiones plantean una aproximación a la comprensión de la cultura y de la influencia que esta tiene en nuestras concepciones y formas de ser, dando un mejor entendimiento a las diferentes manifestaciones de las SPA, ya que estas forman parte de la cultura y por lo tanto son determinadas y deterministas.

También se puede decir que cada escenario particular determina una visión diferente de las manifestaciones de las drogas y de la relación que los individuos establecen con ellas. Es frecuente afirmar que cada cultura tiene su droga y esta afirmación es comprobada por la tolerancia hacia el consumo de la sustancia integrada a dicha cultura y la demonización de las sustancias foráneas o externas a ella.

En este sentido se entienden los contextos como aquellas “dinámicas sociales y culturales que son propias de nuestro tiempo y que tienen una marcada influencia en las actitudes y comportamientos de individuos, grupos, comunidades y sociedad en general”. La circunstancia de que, en términos generales, la mayoría

de los individuos de una cultura afrontan idénticas situaciones y problemas, nos conduce a la tentativa conclusión de que estos últimos (problemas o situaciones) en gran parte están definidos por las condiciones específicas de vida que reinan en esos contextos.

CULTURA URBANA

La cultura urbana sobrepasa el tipo ideal de comunidad al que hace referencia la vida "rural", con pequeños grupos sociales donde prima el componente afectivo, las relaciones basadas en vínculos primarios y los encuentros cara a cara. Pulido (2000) describe que la construcción de un tipo ideal de vida urbana contempla la dimensión, la densidad y la heterogeneidad.

La dimensión se refiere a los comportamientos de la vida urbana caracterizados por una alta diferenciación social, el debilitamiento de los lazos comunitarios transformados hacia el derecho formal y una mayor variación individual con relaciones de concurrencia en el mercado.

La densidad se expresa en la construcción de nuevas formas de relación social basadas en la distancia social, como respuesta a la cercanía física fruto de las áreas habitacionales, los medios de transporte, los centros de abastecimiento de bienes y servicios y, en general, los puntos de encuentro de masas.

La heterogeneidad es el resultado de la alta movilidad social, hecho que implica una mayor inestabilidad en los grupos de filiación y, por tanto, la aparición de diferentes papeles definidos por las posiciones de los individuos en las estructuras socioeconómicas, lo cual da lugar a interacciones secundarias con distintas valoraciones sobre su importancia y utilidad social.

Pulido (2000) enfatiza que es precisamente esa narrativa urbana la que se ha considerado el caldo de cultivo para la implementación del uso masivo de SPA, principalmente por dos razones. La primera, por la ruptura o incapacidad de constitución de un sujeto autónomo que reconoce su lugar entre otros coexistentes y la segunda, la ruptura o incapacidad de constitución de un cuerpo valorativo coherente entre los motivos y los intereses individuales y lo colectivo, lo cual provoca una segmentación de valores.

La identidad desarrollada en una cultura urbana adquiere diferentes posiciones del sujeto articuladas a identidades momentáneas, sin que estas tengan la potencia para ser únicas o colectivas. En el desarrollo de las ciudades, Pulido (2000) plantea que la migración de zonas rurales llevó a un intercambio multicultural que no logró incorporarse en una única identidad urbana. Por el

contrario, la cultura citadina contemporánea es un punto de ruptura e imposibilidad para construir una identidad inmediata que, a su vez, sea soportada por una identidad colectiva.

Esta pluralidad repercute en la desvalorización de las instituciones primarias, especialmente en su referente normativo, lo cual reemplaza las relaciones de adscripción por las relaciones electivas. En este escenario, se ha propuesto la noción de hibridación cultural de Canclini como la coexistencia de formas culturales que se afectan entre sí y generan una identidad que está impregnada de producción de información y de fragmentación; homogeneización como constante de multiplicidad cultural urbana.

En nuestras ciudades, esta contradicción entre altas expectativas y pocas facilidades de satisfacción parece corroborarse en las palabras de Pécaut (1987), cuando expresa que en Colombia existe una “modernización a medias”, la cual impone unos modelos basados en el cálculo, la secularización, la racionalización, la eficiencia, el lucro, pero dentro de una dinámica económica y política excluyente que encuentra sus propios límites en su interior. Estas contradicciones forman parte de lo que Giraldo y López, citados por Salazar (1998), han denominado la metamorfosis de la modernidad, la cual implica un tejido social muy complejo en el que se integran antiguas creencias sobre la sociedad, el individuo y diversas relaciones socioeconómicas y culturales que expresan una especie de nueva colonización de la vida cotidiana por la modernidad y que se observa en una prominencia de los estilos de vida, para los cuales el hedonismo, el consumo compulsivo, la cultura de la imagen y otras expresiones de la vida moderna son consideradas lo esencial para los individuos.

En ese caso, el tráfico y consumo de SPA puede aparecer como una forma espuria (un sucedáneo a la mano) para compensar la vivencia del individuo, niño, joven o viejo, como un ser excluido o marginado del acceso a la movilidad social, la participación política o el intercambio cultural. Precisamente, en la medida que las SPA operan como mecanismos de compensación, se corre el riesgo de incorporarlas como prácticas cada vez más frecuentes, cuyos costos son precisamente agudizar las dificultades de movilidad social y de mayor integración a la vida política, económica y cultural.

En consecuencia, según los autores arriba mencionados, el marginado que habita en los grandes centros urbanos en Colombia y que, en algunas ciudades, ha asumido la figura del sicario y el traqueteo, es la expresión tanto del atraso, la pobreza, el desempleo, la ausencia de la acción del Estado en su lugar de residencia, pero también de una cultura que hunde sus raíces en la religión católica, en la violencia política y en la combinación de los factores antes mencionados (hedonismo, consumo, cultura de la imagen, tráfico, etc.).

La dificultad para dotar la vida personal de sentido o de proyecto reconoce varias causas, llámense estas: crisis de utopías, de ideologías, de vínculos comunitarios, o despersonalización de la vida en la metrópolis, pérdida de continuidad en la vida moderna, falta de adhesión a valores estables, etc.

En el caso de Colombia, Thoumi (1997) enuncia:

“la desigualdad social del país y las instituciones que excluyen grandes segmentos de la población del poder político, la creciente ilegitimidad del régimen político, la rápida urbanización y las grandes migraciones, el alto nivel de violencia, los drásticos cambios en el papel de la mujer y el debilitamiento de la influencia de la Iglesia Católica son factores propios de la realidad que vivimos a comienzos del siglo XXI”. (Thoumi, 1997).

En concordancia con lo anterior y referido al narcotráfico, Salazar (1998) dice que existe un entorno cultural cuyos valores y prácticas individuales y sociales han facilitado la expansión y consolidación de diferentes fenómenos relacionados con las drogas. La ausencia de modernidad en nuestras costumbres e instituciones y, consecuentemente, la falta de una ética ciudadana que regule nuestros comportamientos. La modernidad, dice, implica la constitución de escenarios de lo público no limitados a lo estatal, sino extendidos a otros ámbitos de la vida social donde se construyen símbolos, lenguajes e identidades que cohesionan la sociedad.

El mismo autor sostiene que la ausencia de modernidad se manifiesta en la ausencia de una noción de lo público: “Aquí solo existen intereses particulares. El colombiano solo concibe las relaciones personales, solo concibe su reducido interés personal o familiar, y a ese único interés personal o familiar subordina toda su actividad pública y privada”.

REPRESENTACIONES SOCIALES

Sirva el título de este apartado como exponente de una de las mayores dificultades que aparecen sistemáticamente cuando se pretende analizar el hecho social de la producción, tráfico y/o consumo. Durante algún tiempo, uno de los hechos más llamativos al abordar las manifestaciones han sido los parámetros tan divergentes en el punto de partida: algunos planteamientos propugnaban propuestas de intervención a partir de los usos reales de las SPA y de los problemas concretos que ellos generaban. Mientras tanto, la posición más generalizada se definía a partir de “la SPA” como referente simbólico con una serie de características definidas previamente y cuya relación con la situación real era bastante escasa. La conclusión fue evidente: durante largo tiempo han discurrido por vías

paralelas; por un lado, las necesidades objetivas de intervención y, por otro, la presión de la demanda social articulada en torno a un discurso social muy elaborado y profundamente arraigado.

Esta construcción social de una realidad no se limita a realizar una descripción más o menos objetiva de los hechos. Constituye una fuente selectiva de información articulada en torno a un esquema previamente seleccionado que, una vez condensada en símbolos, ofrece una completa explicación de la realidad y acaba expresándose en acciones concretas (García, 1986).

El concepto de representación social planteado por Ortigosa (1992) y Páez (1992), citados en el estudio de FUNLAM (1996), recoge perfectamente el mecanismo antes descrito. De acuerdo con estos autores, la representación social de unos hechos no solo nos va a permitir conocer y manejar una realidad que resulta excesivamente compleja, sino que puede actuar sobre ella hasta el punto de transformarla:

La representación social es un proceso de construcción de la realidad [...] forma parte de la realidad social, contribuye a configurarla y, como parte sustancial de la realidad, produce en ella una serie de efectos específicos contribuyendo a construir el objeto del cual es una representación (FUNLAM 1996).

El anterior planteamiento permite ver que se configuran estereotipos en nuestro país, que contribuirán a definir la propia evolución del fenómeno. Estos son, sin pretender ser exhaustivo, algunos de los ejes que han articulado la representación social en nuestro país (matizada, por supuesto, en cada situación concreta):

- Se identifican factores o situaciones de riesgo sin tener en cuenta el conjunto de elementos del esquema multidimensional que explica cada una de las manifestaciones de las drogas. Es habitual definirlos exclusivamente en función de factores estructurales como el desempleo y la pobreza, o en función únicamente de elementos psicológicos como la depresión, e incluso inherentes exclusivamente a la sustancia como cuando se afirma que el primer contacto lleva indefectiblemente a la dependencia. Todos ellos son elementos que en una situación concreta pueden intervenir para potenciar la vinculación con cualquiera de las problemáticas. Ahora bien, desde esta perspectiva multisistémica, fenomenológica y dinámica, la clave residirá en el análisis conjunto de los distintos planos, y en cómo y en qué medida se proyecta cada uno en un momento dado en el individuo o en un grupo de población.
- La justificación de situaciones, “condenables a priori” según la lógica del discurso explicitado más arriba, a partir de criterios de proximidad social (un

familiar, uno mismo...). Se fuerza así al propio discurso a un alejamiento cada vez mayor de la realidad para permitirle argumentar posturas diferentes ante situaciones similares.

IMAGINARIOS

Los imaginarios predeterminan la visión que tenemos del fenómeno. Por ello, debemos determinar cómo se construyen ellos y de qué manera es posible generar un marco más amplio y completo de lo que pasa con las diferentes manifestaciones de las drogas. Se debe reconocer que, en general, contamos con una construcción y representación débil en la que no intervenimos de forma analítica, cuestionadora o propositiva, lo cual se refleja en las opiniones y conceptos que individuos, grupos y regiones tienen de la problemática.

Algunas características de los imaginarios fácilmente identificables son:

- **La fetichización de la SPA. Según la cual se le brinda todo el poder y la responsabilidad a la sustancia, dejando de lado los aspectos socioculturales inmersos en la problemática y excluyendo la dinámica participativa del individuo.**
- **La búsqueda de culpables de un caso en particular o de la problemática en general. En este imaginario se cae de nuevo en despojar al individuo y su contexto inmediato de toda responsabilidad y de encontrar las principales causas de las manifestaciones en los vendedores de droga, la policía, la música rock, los amigos, las autoridades de salud o de educación.**

Analicemos dos de los grandes proveedores para la construcción de nuestros imaginarios frente a las manifestaciones de las drogas. El primero de ellos es lo que podemos denominar la información dominante de carácter informal, que se da en el contexto más inmediato del sujeto, entendido este como la familia, el colegio, el barrio, el trabajo y los amigos, y que se constituye en el referente más cercano del individuo. La mayor parte de esta información se transmite de forma oral y es propicia para la duplicación de prejuicios, estereotipos, generalizaciones y distorsiones que en una alta proporción de casos impide que veamos de manera clara y objetiva lo que sucede con los individuos que se vinculan a las manifestaciones y con su entorno inmediato. En una alta proporción de los casos, este conocimiento no es complementado ni confrontado con información de carácter científico o de las diferentes corrientes que vienen trabajando e investigando el tema.

Dos fuentes importantes en la construcción de imaginarios son los medios masivos de comunicación y la información que se transmite de manera informal

en los contextos sociales en los que se mueven los individuos. Los noticieros, los programas especializados, educativos e incluso preventivos han aportado de manera significativa a los múltiples imaginarios que poseemos. Infortunadamente, el manejo que se ha hecho en esta área es similar al de temas tan importantes para nuestro país como la violencia, la economía o los deportes, en los que han primado los enfoques sensacionalistas y superficiales y en los cuales el afán por cubrir la noticia no da tiempo para el tan anhelado periodismo investigativo que ofrece la información objetiva, profunda y analítica y que convierte en una mirada específica y determinante la aproximación a una realidad cotidiana que debemos tratar de comprender.

El periodismo inmediatista motivado por la “chiva” nos ha dejado sumidos en una visión ahistórica que no nos permite comprender nuestra realidad actual, sino simplemente aterrorizarnos ante ella. De esta manera, concebimos los acontecimientos diarios como hechos aislados, discontinuos y sin relación. Es fácil observar cómo, en repetidas ocasiones, se distorsiona la información, ya sea por sobredimensionamiento, supresión o reducción.

Se parte de una crítica alrededor del tratamiento que los medios de comunicación dan a los problemas sociales críticos, como las sustancias psicoactivas (SPA), pues se fomenta la impotencia sin proveer elementos para construir una cultura de la prevención (Camacho, 1998).

Los planteamientos propositivos para contrarrestar esta realidad de nuestro país van encaminados a generar espacios que posibiliten una representación social más comprensiva sobre este complejo fenómeno, en la cual se analicen los factores simbólicos y socioeconómicos promotores de las manifestaciones, para interactuar así con ellos y modificarlos haciendo uso de un saber especializado y de la cualificación de una red de mediadores del tema (Restrepo, 1994).

Es fácilmente observable que existe una representación social estereotipada, que reafirma prejuicios y que dificulta una reflexión para la acción. En esta representación social concurren: informaciones, creencias, opiniones, valores y actitudes, elementos que son alimentados por dos circuitos de comunicación interrelacionados. Uno, el de la comunicación cercana, interpersonal, la que se da en la familia, con los amigos, en el colegio, los lugares de trabajo, la religión. Y dos, el de los medios masivos de comunicación en sus diferentes soportes (impresos, radio, televisión) y formatos (noticiosos, dramatizados, educativos, publicitarios).

Frente a las manifestaciones de las drogas, los expertos coinciden en que existe una debilidad en cuanto a la representación social. Entre las críticas más comunes se destacan:

- **La estigmatización del productor, traficante y consumidor, visto como un individuo débil, proclive al relajamiento moral e incluso capaz de transmitir su “enfermedad” o tipo de vinculación con la droga.**
- **La idea de la “droga” como enemigo externo, como una amenaza para la sociedad, la cual deja en manos de las autoridades la solución del problema.**
- **El sobredimensionamiento del impacto negativo de las SPA ilegales, lo que implica cierto ocultamiento de los costos sociales de las SPA legales.**

De esta concepción del fenómeno se desprenden algunas consideraciones acerca de las acciones de prevención:

- **Se deben tener en cuenta tanto las SPA legales como las ilegales (y en ocasiones fundamentalmente las primeras).**
- **En el análisis de las drogas se deben considerar, además de la sustancia o sustancias, aspectos relacionados con el individuo y con el contexto.**
- **El individuo no es un agente pasivo, sino que interactúa con las diferentes manifestaciones en cada contexto. Es importante rescatar entonces la idea de responsabilidad del sujeto.**
- **Para el individuo, la sustancia cumple una función que debe ser comprendida desde las características del sujeto, del contexto en que se mueve y el papel que la sustancia juega en él.**
- **Es importante partir de información confiable y actualizada sobre cada una de las manifestaciones y no de discursos estereotipados.**

Los valores sociales inciden de forma importante en la creación de una cultura frente a las drogas, que a su vez influye en los pequeños grupos y en los individuos.²

Finalmente, resulta oportuno retomar aquello del saber en permanente construcción que plantea Camacho (1998). En medio de los muy diversos escenarios que debe ayudar a iluminar, el saber especializado al que se alude, es una especie de guía, de mapa del tesoro que debe ser interpretado, actualizado y enriquecido en cada caso. Una estrategia de comunicación debe hacer lo suyo para asumir esta peculiaridad del discurso de la prevención, aportando a los actores involucrados en estos contextos específicos un esquema para abordar las diferen-

² *Materiales de formación en prevención de drogodependencias*, Programa de Prevención de Drogodependencias (PPD), Madrid. 1995.

tes manifestaciones de las SPA y las metodologías que permitan justamente contextualizarlo, que faciliten el intercambio de saberes y el diseño participativo de las intervenciones. Aquí cobra todo su sentido la labor de localizar y cualificar mediadores que guíen este proceso en dichos contextos específicos.

Por mediador se entiende aquí toda persona que, por el lugar que ocupa y la función que cumple en la comunidad, dispone de una capacidad privilegiada para informarse y dar información, para apropiarse de saberes y compartirlos con los grupos de población sobre los que ejerce su influencia, para convocar a la acción y canalizar iniciativas. Maestras y maestros, sacerdotes y pastores, profesionales de la salud, líderes comunitarios de todas las estirpes, funcionarios institucionales, periodistas, policías... cada cual en su escenario tiene acceso permanente o frecuente a un público particular. Aunque la lista no es ni mucho menos exhaustiva, sí es un llamado de atención sobre la necesidad de ampliar el abanico de posibles mediadores del discurso de la prevención.

En el entorno macrosocial, los medios masivos de comunicación son los generadores más importantes de representaciones sociales. La reciente encuesta nacional sobre la percepción de los colombianos frente al problema de la droga tiende a confirmar esta tesis al afirmar que “la televisión es, por mucho, el principal medio informativo sobre las drogas”.³

Wilbur Schramm, conocido científico estadounidense, en la década del 60, propuso algunas funciones para los medios masivos en el campo económico y social⁴. Según él, los medios masivos sirven para:

- **Focalizar lo que es importante, útil e interesante para mantener la atención pública centrada en algún tema social.**
- **Crear un clima favorable a las iniciativas propuestas.**
- **Ampliar la mirada sobre un tema.**
- **Contribuir a cambiar actitudes y prácticas arraigadas.**
- **Alimentar los canales de comunicación interpersonal.**
- **Conferir status o legitimar el status de los actores y los procesos.**

³ *La percepción de los colombianos frente al problema de la droga*. Ministerio de Comunicaciones – Proyecto Enlace. Dirección Nacional de Estupefacientes. Centro Nacional de Consultoría. 1997.

⁴ Wilbur Schramm. *Mass media and national development*, Stanford University Press, 1964. Citado por Bordenave y Carvalho en *Planificación y Comunicación*, Ciespal, Quito. 1978.

- **Contribuir al cumplimiento de las normas sociales.**
- **Ayudar sustancialmente a los procesos de educación y capacitación.**

LA INFORMACIÓN Y LA OPINIÓN

Como lo han anotado diversos especialistas, la información noticiosa desempeña un papel de primer orden en la conformación de la representación social del fenómeno y en el posicionamiento del mismo en la agenda de la opinión pública. Con el ánimo de aprovechar tal potencialidad, se recomienda:

- **Surtir de información a los medios nacionales, regionales y locales sobre las acciones de prevención emprendidas y las investigaciones efectuadas al respecto, por medio de boletines y ruedas de prensa.**
- **Entregar a los medios informes de profundidad sobre las diferentes manifestaciones de las SPA, elaborados y distribuidos por la Agencia de Prensa del Proyecto Enlace.**
- **Hacer seguimiento y análisis de la información emitida sobre producción, tráfico y consumo de SPA, que permita dar respuesta oportuna tanto a informaciones equívocas como a omisiones de los medios en el tema, que ameriten tal respuesta.**

Por otra parte, es importante cualificar a los periodistas, teniendo en cuenta su calidad de mediadores privilegiados. Dos acciones apuntan a este objetivo:

- **Acordar con grupos de periodistas y comunicadores institucionales eventos puntuales de formación sobre diversos aspectos de la temática, que respondan a intereses coyunturales, como la aparición en el mercado de una nueva SPA o el lanzamiento de una investigación.**
- **En concertación con universidades diseñar y poner en marcha de manera regular cursos formales (diplomados), que desarrollen temas específicos atinentes a la relación del periodismo con las diferentes manifestaciones del problema de la droga.**

LAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS (SPA)

Este es el tercer y último elemento de análisis en el esquema conceptual propuesto para la comprensión y aproximación a las manifestaciones de las drogas.

Un abordaje integral del llamado “problema de la droga” requiere la precisión en los conceptos y términos, que se han planteado desde la medicina y la bioquímica, hasta los de la psicología y la psiquiatría que han establecido diferentes parámetros en relación con las SPA y sus usos.

EL TÉRMINO SPA

Uno de los conceptos que ocupa un lugar clave en este tema es el de Sustancias Psicoactivas o SPA.

Aunque no es fácil ubicar su definición en la literatura, el término sustancias psicoactivas, a diferencia de otros, ha venido ganando consenso en los escenarios donde se debate el tema de las drogas. Este consenso quizás resida en su capacidad descriptiva al sugerirnos que aquellas son sustancias capaces de producirse, traficarse o consumirse y que “activan” o modifican la capacidad de sentir, pensar y actuar de las personas, bien sea para relajar, contraer o distorsionar sus funciones y como consecuencia directa sus relaciones con el entorno inmediato. En este sentido, el concepto de psicoactividad nos conduce a pensar en la estrecha relación que parece existir entre las motivaciones y necesidades que tiene el individuo para producir, traficar, o ingerir estas sustancias y el tipo de modificaciones que espera hallar en ellas y que inducen a la producción, tráfico o consumo de ellas; la profundización de este aspecto es importante en la medida en que puede ayudarnos a comprender el porqué y el cómo de la relación entre individuo, sociedad y SPA.

Finalmente, con el término SPA es posible abarcar la diversidad y la totalidad de sustancias que circulan y son producidas, traficadas y consumidas.

En contraste con lo antes mencionado, la utilización de la palabra droga para referirse a las SPA resulta inexacta, dado que este término no responde a la lógica científica y otorga relevancia a algunas sustancias (cocaína, marihuana, opiáceos) y excluye o considera menos importantes y nocivas otras como el alcohol, el tabaco y los psicofármacos, cuyos niveles de daño social son reconocidos ampliamente por diferentes estudios e investigaciones. También de esta denominación se han derivado clasificaciones como drogas duras y blandas, legales e ilegales, que muchas veces en vez de aclarar confunden, dejando en la opinión pública una sensación de inocuidad y facilitando su extensión como objetos de consumo masivo.

Otras maneras limitadas de nombrar a las SPA son: narcótico, término que hace referencia a aquellas sustancias que inducen artificialmente el sueño, como el opio y su derivado, la morfina; estupefacientes, que según el diccionario son también opiáceos y derivados de la cocaína, usados para calmar el dolor;

alucinógenos, que son aquellas sustancias con gran capacidad de alterar las percepciones. Y, por último, fármaco, término caído en desuso pero que originalmente era el que mejor y más objetivamente recogía lo que son las sustancias psicoactivas. A ellas se referían los griegos como el “Pharmakon”, para indicar que estas sustancias comprenden a la vez el remedio y el veneno. Esto hizo expresar a Paracelso aquello de que: “solo la dosis hace de algo un veneno”; con lo cual, por ejemplo, es posible explicarse por qué son posibles los usos medicinales de derivados de la cocaína y la morfina (Escohotado, 1992).

Esa variedad en los nombres y denominaciones dadas a las SPA parece tener su origen en una falta de objetividad para abordar el tema. Este tema arrastra imaginarios de decadencia y maldad, en los que se mezclan indiscriminadamente intereses y conceptos provenientes de la ética, el derecho y la química.

Sin dejar de reconocer que los estudios más importantes sobre la materia se deben a farmacólogos como Lewin y a botánicos como Schultz y Watson, para la total comprensión del tema de las SPA, además de la fisiología y la farmacología, es necesario involucrar las ciencias sociales y humanas, dado que es un fenómeno en el que se combinan el químico con la personalidad de quien la consume y las condiciones concretas de su entorno. Por esto, la capacidad de la sustancia para producir trastornos solamente es explicable como resultado de su combinación con los otros dos niveles: el individuo y su contexto.

En consecuencia, al referirnos a las SPA, no solamente hacemos alusión a todas aquellas sustancias que inciden sobre el Sistema Nervioso Central (SNC) modificando su normal funcionamiento, sino que consideramos que la necesidad de usar o abusar de ellas está en estrecha relación con la búsqueda de los individuos y colectividades de satisfacer o llenar ciertas necesidades o funciones humanas.

Con ello no se quiere justificar la producción, tráfico o consumo de estas sustancias; se pretende profundizar en su comprensión de manera que las estrategias para neutralizar este fenómeno sociocultural obedezcan más a una lógica de la ciencia que de la especulación.

CLASIFICACIÓN DE LAS SPA

Los diferentes tipos de clasificación de las SPA realizados por la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (1999), se han elaborado con arreglo a muy diversos criterios:

Por su origen: naturales y sintéticas.

Por su reconocimiento legal-social: legales-institucionalizadas (nicotina, alcohol, cafeína, anfetaminas, algunos opiáceos, inhalantes) e ilegales no institucionalizadas: heroína, marihuana, LSD, cocaína, etc.

Por su farmacología o efectos: depresoras del SNC, estimulantes del SNC y alucinógenas. En esta clasificación es posible identificar rápidamente la gran mayoría de las sustancias empleadas.

- **Depresores:** disminuyen el funcionamiento del SNC, lo cual no significa que estén asociados a la depresión o tristeza. En este grupo encontramos el alcohol, los opiáceos (opio, morfina, codeína y heroína), los opioides (petidina o meperidina, metadona, pentazocina, fentanilo, dihidrocodeína, buprenorfina y dextropropoxifeno), los barbitúricos y las benzodiazepinas-tranquilizantes-hipnóticos.
- **Estimulantes:** aceleran el SNC y generan la sensación de mayor agudeza psicológica y la capacidad física. Aquí se encuentran la cocaína, el basuco, las anfetaminas (speed, dexanfetamina y metilanfetamina), efedrina, metilfenidato, pemolina, anorexígenos, y las feniletilaminas, como el metilenedioximetanfetamina-MDMA o éxtasis. También aparecen algunos denominados estimulantes secundarios como el café, el té, el cacao, el mate, el guaraná, el betel, el cat y la cola.
- **Alucinógenos:** como su nombre lo indica, producen fuertes alteraciones perceptuales, principalmente visuales, conocidas como alucinaciones. En este grupo están el LSD, hongos alucinógenos, mezcalina, yahé, nuez moscada, DMT y PCP.

Podemos partir de las necesidades o funciones de los seres humanos, como lo sugiere Escohotado (1992), y que los legisladores expliquen por qué psicoactivos distintos reciben trato igual y psicoactivos parejos son tratados diferencialmente. De acuerdo con su psicoactividad, este autor identifica tres grandes grupos, el primero agrupa drogas que proporcionan –o prometen- paz interior a quien las consume y están relacionadas con la disminución del dolor, el sufrimiento y el desasosiego. El segundo grupo proporciona energía en abstracto y son empleadas en la búsqueda de brío, para alejar la pereza, la impotencia y el aburrimiento. El tercer grupo se relaciona con la curiosidad intelectual y el corazón aventurero hacia zonas inexploradas del ánimo y la conciencia.

La producción y el tráfico de las distintas SPA presentan diferencias marcadas, ya sean estas de origen natural o sintéticas e implican diferentes formas de comercialización, ya sean legales e ilegales. Para todos son ya claras las diferentes implicaciones en lo medioambiental y el problema ecológico de los cultivos

ilícitos para la producción de cocaína y heroína, así como las funestas consecuencias que ha traído el narcotráfico, en la transformación de la ética y la economía en países como el nuestro, expuestos a estas manifestaciones durante varias décadas.

Finalmente, las SPA significan hechos sociales diferentes tanto para el productor, el traficante y el consumidor, pero una mirada integral pone de manifiesto las implicaciones que estas manifestaciones pueden tener en un individuo, grupo, región, país o continente. Por lo tanto cada sustancia marca particularidades para cada una de las manifestaciones, por ejemplo para el caso del tráfico y la producción, se plantean fuertes diferencias entre la cocaína, la heroína o el Extasis.

La invitación a emplear el esquema conceptual es para que podamos contar con una visión más clara y a la vez compleja de un fenómeno con varias manifestaciones y que tradicionalmente ha sido abordado exclusivamente desde la SPA, desconociendo que son los individuos los que producen, trafican y consumen y que estas actividades se dan en un escenario sociocultural y no de manera aislada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Augé, M. (1994). El sentido de los otros: actualidad de la antropología. Barcelona: Paidós.

Camacho, J. (1998). Un saber en permanente construcción. Bogotá.

Carvajal, C. (1993). Qué es prevención integral. Bogotá: UCPI – Luis Rocca.

Catellano, B, y otros. (1998). La perspectiva de redes naturales: Un modelo de trabajo para el servicio social. Buenos Aires: Humanitas.

Coordinadora de ONG que intervienen en drogodependencias, (1995). Drogas sintéticas y nuevos patrones de consumo. Madrid.

Delgado, J. Gutiérrez, J. (1993). Métodos y técnicas de investigación en ciencias sociales. Madrid: Síntesis.

Dorsch, F. (1994) Diccionario de Psicología. Barcelona: Herder.

Ehrenberg, A. (1996). Un mundo de funámbulos. En: Grupo interdisciplinario de investigación en toxicomanías de la Federación Internacional de Universida-

des Católicas, (1996). La investigación en psicomanías: estado y perspectivas. Medellín: FUNLAM.

Erickson, E. (1950). Childhood and society. New York: W.W. Norton & Company. INC.

Escohotado, A. (1996). Historia elemental de las drogas. Barcelona: Anagrama.

Escohotado, A. (1992). Para una fenomenología de las drogas. Madrid: Biblioteca Mondadori.

Freud, S. (1974). Lecciones introductorias al Psicoanálisis. En: Obras Completas (1905 – 1915) Madrid: Biblioteca Nueva. Tomo II.

From, E. (1991). El amor a la vida. Barcelona: Paidós.

Gadamer, H. (1984). Verdad y método: fundamentos de una hermenéutica filosófica. Salamanca: Ediciones Sígueme.

Galeano, E. (1994). Úselo y tírelo. Bogotá: Planeta.

García, C. (1998) En algún lugar parcharemos: normas de interacción y valores de los parches de la localidad 11 de Santa Fe de Bogotá. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

García, M., Ibáñez, J. y Alvira, F. (1986). El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación. Madrid: Alianza Editorial.

Guiddens, A. (1998). Modernidad e identidad del Yo: El yo y la sociedad en la época contemporánea. Barcelona: Península.

Grupo interdisciplinar sobre drogas. GID. (1995). Materiales de Formación en prevención de Drogodependencias. España.

Horney, K. (1984). La personalidad neurótica de nuestro tiempo. Barcelona: Paidós.

Max Neef, M. (1992). El acto creativo. Memorias I Congreso Internacional de Creatividad. Bogotá: Universidad Javeriana.

Morin, E. (1994). Epistemología de la complejidad. En: Fried, D. (1998) Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad. Buenos Aires: Paidós.

Pécaut, D. (1987). Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968 – 1988. México: Siglo XXI.

Programa Rumbos, UCPI, (2000). Sondeo Nacional del Consumo de Drogas en Jóvenes. Bogotá.

Pulido, O. (1985 - 1999). Hegemonía y cultura: hacia una teoría práctica de la cultura. Bogotá: Sin editar.

Pulido, M. (2000). Documento de trabajo en borrador. Sin editar.

Restrepo, L. (1995). Droga y reconstrucción cultural: guía para la prevención de la farmacodependencia. En: serie Prevenir es construir UCPI. Número 2, Bogotá: Editora Guadalupe.

Restrepo, L. (1994). La droga en el espejo de la cultura. En: serie Prevenir es construir UCPI. Número 7 Bogotá: Editora Guadalupe.

Restrepo, L. (1994). El derecho a la ternura. Bogotá: Arango Editores.

Restrepo, L. (1989). La trampa de la razón. Bogotá: Arango Editores.

Restrepo, L. (1995). Libertad y locura. Bogotá: Arango Editores.

Rodríguez, E. (1997). Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia. Bogotá: Editorial Carrera Séptima.

Salazar, A. (1998). La cola del lagarto: drogas y narcotráfico en la sociedad colombiana. Medellín: Corporación Región.

Schnitman, L. (1987). Crack: droga, adicción y cultura. Editorial Catálogo Científico: Bogotá.

Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, (1999). GLOSARIO de términos, en uso y abuso de sustancias Buenos Aires.

Surgir: Corporación Colombiana para la Prevención del Alcoholismo y la Farmacodependencia, (1993). ABC de las drogas. Bilbao: Edex.

Szasz, T. (1990). Droga y ritual: la persecución ritual de drogas, adictos e inductores. México: Fondo de Cultura Económica.

Thoumi, F., y otros. (1997). Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social. Bogotá: Ariel.

Touraine, A. (1993). Crítica de la modernidad. España: Ediciones Temas de hoy.

UCPI - Unidad Coordinadora de Prevención Integral, (1997). Un trabajo de campo en la ciudad: Conceptualización y materialización de la prevención integral. Bogotá: Editora Guadalupe.

UCPI y Proyecto ENLACE, (1995) Prevención y comunicación: experiencias participativas. Bogotá: Luis Rocca.





