

# El narcotráfico y la economía de Colombia: una mirada a las políticas\*

Ricardo Rocha <sup>a\*</sup>

<sup>a</sup> Universidad de los Andes – CEDE

## Resumen

El presente es un ensayo sobre los antecedentes y las perspectivas del narcotráfico en Colombia, sus repercusiones en la economía y la estabilidad sociopolítica, especulando escenarios con y sin Plan Colombia. Para su realización se hizo una lectura de la literatura relevante y la actualización de algunas de las estimaciones realizadas por el autor. Se concluye, que para Colombia cualquier estrategia antinarcóticos debe tener un diseño y una implementación integral, considerando la endogeneidad de la relación entre el conflicto armado y el narcotráfico.

Palabras clave: drogas ilícitas, narcotráfico, economía informal.

Clasificación JEL: O17, E26.

---

\* Investigador asociado del CEDE. Estudio elaborado mediante el patrocinio del BID. Las opiniones, limitaciones y errores son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen los valiosos comentarios recibidos de Javier León, Carolina Méndez, Moritz Kraemer, Manuel Fernando Castro, Giampiero Renzoni, Carlos E. Vargas y a los asistentes al seminario del DNP.

\* Correo electrónico: rrocha@uniandes.edu.co

## Introducción

Para finales de los años noventa, la inserción y la lucha de Colombia contra el narcotráfico dejaba un balance desalentador: ser el principal proveedor de drogas ilícitas de la Región Andina, una economía debilitada y una precaria estabilidad sociopolítica, todo ello dentro de una evidente endogeneidad. Estos hechos motivaron un replanteamiento de la estrategia antidrogas, mediante una integración de las políticas de interdicción a las de recuperación económica, al fortalecimiento y desarrollo institucional, al apoyo a la población más vulnerable y a la negociación pacífica del conflicto interno, a través del Plan Colombia, (PC).

En la primera sección de este artículo, se presenta la evolución de la economía de las drogas en términos de sus principales desarrollos durante el período 1980-2000. En la segunda se muestra la magnitud de la repatriación de utilidades, los canales y su relación con la macroeconomía, los sectores y las regiones. En la tercera sección se analizan los efectos del narcotráfico sobre la criminalidad y sobre la estabilidad sociopolítica. La cuarta es una reflexión sobre los programas de atención de la población vulnerable al conflicto y el de desarrollo alternativo y se discuten algunos de sus alcances. Por último, se presenta una sección de consideraciones finales.

## I. | Antecedentes del mercado y de la industria

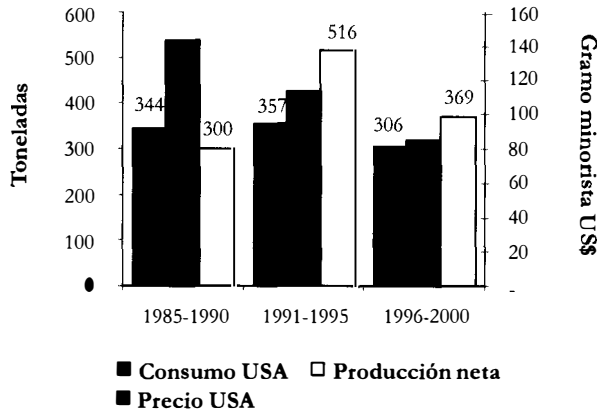
En Colombia, durante las últimas dos décadas, la mayor parte de las exportaciones de drogas ilegales han correspondido a las de cocaína y su principal mercado ha sido los Estados Unidos. Paralelamente, la producción de marihuana se ha marchitado, la producción de heroína aún tiene un carácter incipiente y las ventas de cocaína a Europa han ganado participación.

En los años 90 el precio final de la cocaína<sup>1</sup> disminuyó, como resultado de un retraimiento de su demanda y la popularidad de las drogas de origen sintético en los Estados Unidos (gráficos 1 y 2). También se ha reducido la oferta (vía decomisos) y en la Región Andina los cultivos han migrado desde Perú y Bolivia, hacia Colombia.

---

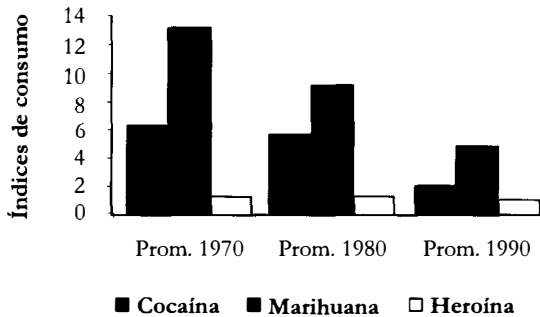
<sup>1</sup> En su estimación y análisis se utiliza la metodología empleada por Rocha (2000) que considera información relacionada con el control del mercado por parte de colombianos, costos de transporte, productividades de los cultivos, coeficientes de transformación, la erradicación de cultivos, el consumo, las exportaciones peruanas y bolivianas de base para cocaína hacia Colombia y valoración de las exportaciones a precios mayoristas. Se consultaron estadísticas del *International Narcotics Strategy Control Report (INS-CR)*, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, de la *Office of National Drug Control Policy (ONDCP)*, de la Policía Nacional, de la Dirección Nacional de Estupefacentes (DNE) y del *United Nations Drugs Control Program (UNDCP)*.

*Gráfico 1*  
**Mercado mundial de la cocaína**  
 Promedios anuales



Fuente: Rocha (2000), UNDCP, ONDCP, cálculos del autor

*Gráfico 2*  
**Índices de consumo de drogas en los Estados Unidos**  
 Promedios anuales



Fuente: ONDCP.

Lo ocurrido en el mercado de la cocaína se puede recrear en un sencillo modelo de comercio, el de un mundo con un sólo bien (cocaína) y de dos economías: una importadora y otra exportadora (Krugman y Obstfeld, 1999, Cap. 9), donde la oferta de cocaína en el mercado de consumo es relativamente inelástica al precio, al igual que la demanda en la economía que la produce.

El Gráfico 3 muestra tres escenarios de reducción del mercado, utilizando un diagrama de tres cuadrantes, donde, el izquierdo muestra el equilibrio de oferta y demanda, D-S, en la economía importadora (Estados Unidos y la Unión Europea); en el cuadrante de la derecha, D\*-S\*, aparece el mercado de la economía exportadora (Región Andina) y en el cuadrante de la mitad, está el equilibrio mundial entre la demanda de importaciones, D<sub>m</sub>, y la oferta de exportaciones, S<sub>x</sub>.

Ante una disminución de la demanda por importaciones, el precio internacional tiende a bajar (Gráfico 3a). Una caída en la oferta exportable, ocasiona un repunte en el precio internacional (Gráfico 3b). Pero una reducción simultánea en la demanda por importaciones y en la oferta exportable, asumiendo igualdad en las magnitudes y las elasticidades, no afectaría el precio internacional (Gráfico 3c). En los tres escenarios se reduce el narcotráfico y el ingreso del país exportador.

Así, la reducción en el precio internacional y en el ingreso de los países exportadores, sería el resultado del efecto combinado de la disminución de la demanda en el principal mercado de consumo y del hecho que la oferta disponible (producción menos decomisos) también hubiera disminuido. Visto de otra manera, el libre comercio o la interdicción, representaría un crecimiento o la caída en los ingresos para el país productor.

Sin embargo, rescatando la heterogeneidad de condiciones existentes en la Región Andina y las particularidades de la evolución del narcotráfico en Colombia, a continuación se hace un recuento de los principales desarrollos locales y regionales de la producción y exportación, para tener una mejor aproximación a sus inmediatas perspectivas.

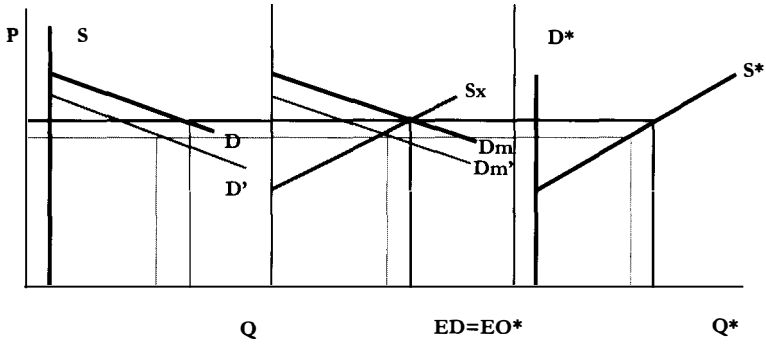
La inserción de Colombia al tráfico de estupefacientes se remonta a mediados de los años setenta con la erradicación de cultivos de marihuana en México, que hizo posible que estos se trasladaran a la costa norte colombiana, aprovechando el clima y las redes de contrabando de importaciones de bienes de consumo y de exportaciones de esmeraldas.

En los años ochenta se hizo tránsito hacia la importación de base de cocaína boliviana y peruana, debido al auge de la demanda en los Estados Unidos y a la erradicación de cultivos colombianos de marihuana mediante fumigaciones. Durante los años noventa, el cultivo de hoja de coca y el tráfico de cocaína hacen de Colombia el principal productor mundial y su mayor fuente de exportaciones ilegales, mientras que la producción de heroína sigue teniendo un carácter incipiente frente a la producción de Asia.

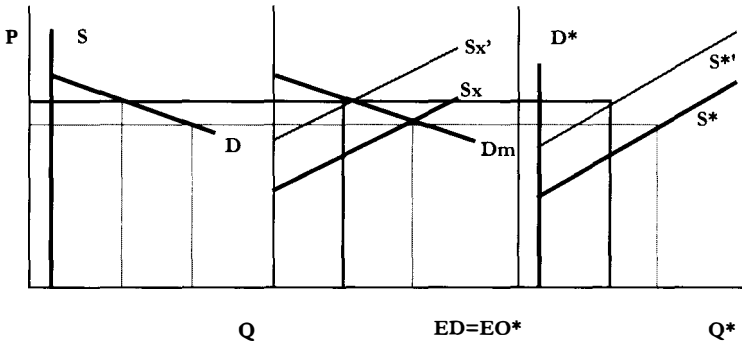
Gráfico 3

El mercado mundial de la cocaína en un modelo de libro de texto

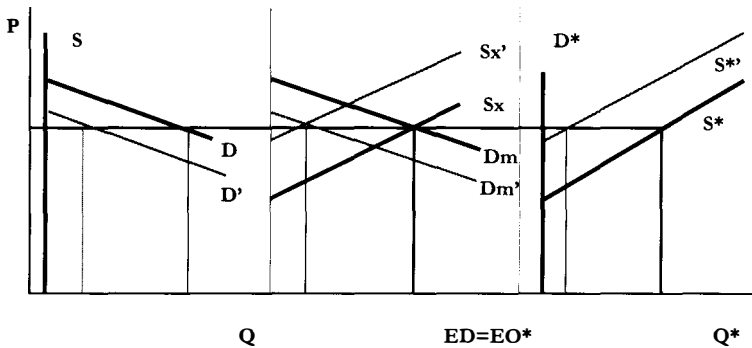
a. Una disminución de la demanda



b. Una disminución de la oferta



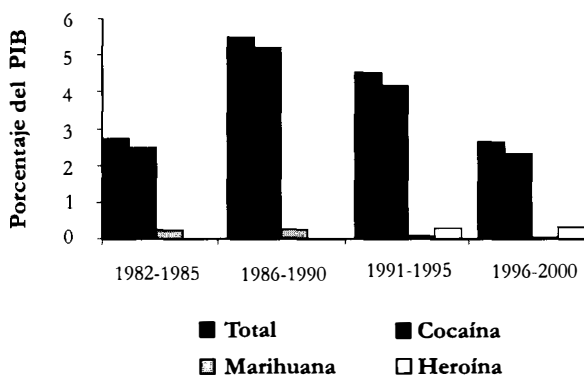
c. Una disminución simultanea en la oferta y la demanda



Las utilidades repatriables<sup>2</sup> por el narcotráfico se han reducido desde la segunda mitad de los años ochenta cuando su tamaño frente al PIB promediaba un 5,5%, para luego situarse en 2,5% en la segunda mitad de la década de los 90, un nivel equivalente al estimado para principios de los ochenta (Gráfico 4). Detrás de esta evolución, se pueden caracterizar varias fases (Gráfico 5) en la inserción de Colombia en el narcotráfico.

*Fase de cartelización (utilidades de 2,7 % del PIB).* A principios de los años ochenta la ventaja competitiva se construyó mediante el desarrollo de redes de comercialización hacia el mercado mayorista, la sustitución de importaciones de la materia prima y el acomodo frente a la institucionalidad tradicional. En este proceso, la búsqueda de economías de escala, llevó a la conformación de la industria en unas pocas organizaciones exportadoras, comúnmente denominadas *carteles*, que pudieran competir con organizaciones de otras nacionalidades y mejorar las condiciones del aprovisionamiento de materia prima importada.

*Gráfico 4*  
**Utilidades repatriables por exportaciones ilícitas**  
Promedios anuales

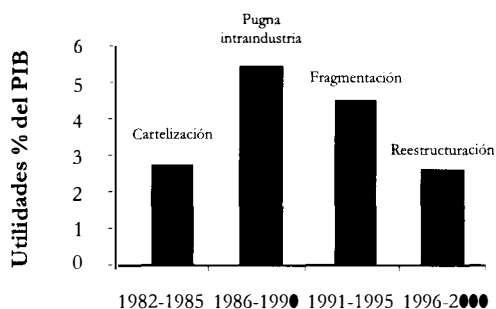


Fuente Rocha (2000), DNE, DNP, cálculos del autor.

<sup>2</sup> Diferentes de las utilidades potencialmente repatriadas, como se ilustrará en la siguiente sección.

Gráfico 5

## Fases de la industria del narcotráfico



Fuente: Rocha (2000), DNE, DNP y cálculos del autor.

*Fase de pugna intraindustria (utilidades de 5,5 % del PIB).* En la segunda mitad de los ochenta, las organizaciones buscaron un mayor control de la oferta y la promoción de cultivos en el territorio nacional; se dio el desbordamiento de las utilidades repatriables, y se elevó la presión sobre la institucionalidad tradicional para legitimar la acumulación de riqueza.

También en esta fase, la búsqueda de la competitividad a través de las economías de escala resultaba crucial. Por un lado, debía lograrse el desarrollo de nuevas rutas y desplazamiento de quienes controlaban las existentes, mediante la consolidación de la industria en unas pocas pero poderosas organizaciones, que tuvieran el suficiente poder de intimidación y corrupción para obtener costos medios decrecientes. Por otro lado, la expansión del área local sembrada en cultivos de hoja de coca, en múltiples productores, permitía un mayor control de la calidad y de los costos de la materia prima, eliminando la intermediación de los acopiadores en Bolivia y Perú y desde luego reduciendo el riesgo de la interdicción policial.

Durante este período, el país inició una de las épocas de mayor violencia de la que se tenga conocimiento. Los esfuerzos de los narcotraficantes por preservar la riqueza acumulada y ampliarla, combinaron la intimidación y el soborno del sector público (jueces y policías), legisladores, periodistas, políticos, sacerdotes, sindicalistas, activistas de izquierda y derechos humanos, guerrilleros reinsertados, etc. Se buscaba, de esta manera, preservar el *status* de santuario para sus inversiones y el negocio de exportación, frente a las iniciativas de los Estados Unidos y la comunidad internacional, por lograr una reducción en la oferta de narcóticos proveniente de la Región Andina, así como frente al repudio de diferentes sectores de la sociedad y a la creciente persecución por parte del Estado.

*Fase de fragmentación (utilidades de 4,5% del PIB).* En la primera mitad de los años 90 se avanzó en la escala de la confrontación con el Estado, llevando a la desarticulación de los carteles, la prisión

para sus *lobbistas* y políticos simpatizantes y a una aguda crisis de gobernabilidad y de relaciones diplomáticas por la financiación de dineros del narcotráfico en las elecciones de 1994. Para los exportadores locales ello significó un menor control del mercado mayorista y su desplazamiento hacia nuevos protagonistas nacionales e internacionales. Así, el extraordinario repunte de los cultivos en los años noventa es el resultado del desplazamiento de la búsqueda de la ventaja competitiva en las fases cultivo y acopio.

*Fase de reestructuración (utilidades de 2,6% del PIB).* Durante la segunda mitad de los años 90 se avanzó en la sustitución de importaciones, en medio de una reducción de las utilidades repatriables y Colombia como principal proveedor mundial de cocaína. Con la salida del mercado de Perú y Bolivia, las organizaciones exportadoras colombianas desarticuladas y la virulenta expansión de los cultivos ilícitos en zonas de frontera agrícola, encontraron protección en los grupos de extrema ideología y de paso les ofrecieron una fuente de financiamiento y una motivación para involucrarse en actividades de exportación<sup>3</sup>. Así, la búsqueda de la competitividad en la fase agroindustrial, estableció una conexión endógena entre el narcotráfico y el conflicto armado.

El comportamiento de los precios y la distribución regional de los cultivos reflejan las transformaciones mencionadas. Por ejemplo, en la década de los ochenta cuando la competitividad del negocio se originaba primordialmente en la fase de exportación, era mayor la participación de los precios mayoristas sobre el precio final, lo cual coincide con las fases de cartelización y fragmentación; luego esta disminuye con la reestructuración de la industria (Gráfico 6), mientras que en los noventa, la participación del costo de la base sobre el precio mayorista de la cocaína desciende a medida que la competitividad se busca en la fase agroindustrial y crecen los cultivos locales (Gráfico 7).

Para 2000 el área cultivada en hoja de coca, extraoficialmente<sup>4</sup>, podía rebasar las 125.000 hectáreas en Colombia; esto representaba ser el primer productor del mundo, con un 67% de la superficie mundial cultivada entre 1980 y 2000. Un proceso vertiginoso, si se considera que en 1990 era del 20%. Mientras tanto, en el resto de la Región Andina ocurrió lo contrario. Desde mediados de los años noventa, Bolivia implementó la política de reducir la oferta a la magnitud necesaria para atender la demanda interna de hoja de coca, mediante la erradicación manual de 30.000 ha., por parte del ejército en la región del Chapare. Mientras que en el Perú, donde el cultivo también es permitido, los controles aéreos, los mayores costos y la menor calidad obtenida de los acopiadores peruanos<sup>5</sup>, sumada a la sustitución de cultivos en Colombia, dieron como resultado un marchitamiento del área dedicada a la exportación en el Alto Huallaga (Cabieses, 1999) y el abaratamiento de la base para cocaína.

---

<sup>3</sup> La captura de un narcotraficante brasileño reveló que un frente de las Farc controlaba el acopio y la exportación de la cocaína producida en el Guaviare, así como ingresos que podrían estar entre US\$10 y 12 millones. “La confesión de Fernandinho”, *Revista Semana*, abril 30 a mayo 7 de 2001, No. 991.

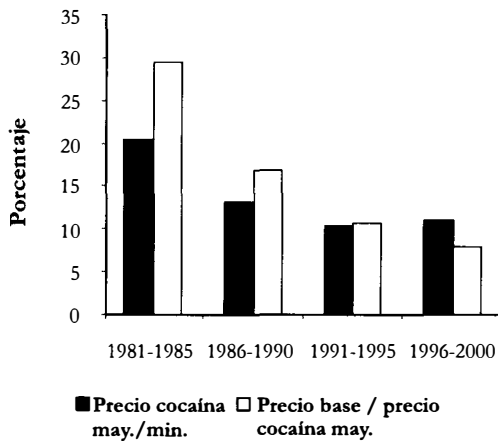
<sup>4</sup> De acuerdo con la nueva metodología satelital del sistema integral de monitoreo de cultivos ilícitos del Gobierno de Colombia y la ONU, se reportaron 162 mil hectáreas para 2000, *Revista Cambio*, semana del 14 al 21 de mayo de 2001. Esta información no se incorporó en las estimaciones y análisis de este ensayo.

<sup>5</sup> “Los pactos de Montesinos”, por Francisco Reyes. *Revista Gatopardo*, febrero de 2001.



Gráfico 6

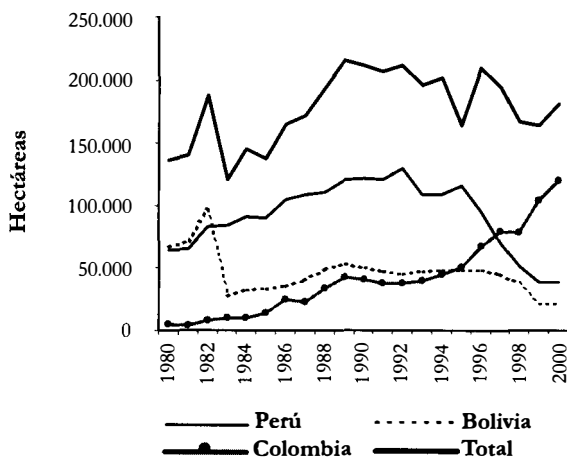
Costo de la materia prima para el mayorista y el minorista



Fuente: Rocha (2000), ONDCP y cálculos del autor

Gráfico 7

Área de hoja de coca en países andinos



Fuente: Policía Nacional, INSCR varios números.

De acuerdo con lo anterior, las perspectivas del mercado y de la industria en el mediano plazo, podrían corresponder a los siguientes escenarios.

- Sin PC y si el mercado mundial de la cocaína profundiza en sus tendencias recientes, es de esperarse que los ingresos continúen disminuyendo, en medio de un mayor crecimiento de los cultivos, una creciente participación de los grupos alzados en armas en la exportación y una mayor intensidad en el conflicto armado.
- Con PC, una solución negociada al conflicto armado y una reducción del 50% en la extensión cultivada localmente, se introduciría un déficit de oferta de 270 toneladas en el mercado mundial de cocaína y eventualmente se daría un repunte en el precio, que abriría el retorno de Perú y Bolivia a la exportación (Gráfico 3b). En este escenario la paz es una condición necesaria para el éxito de la interdicción, pues de lo contrario, se experimentarían los efectos indeseados de las políticas anunciadas con demasiada anticipación a su efectiva implementación: ante una eventual erradicación, los cultivos se propagarían con una rapidez inusitada, que desbordaría las disponibilidades de recursos. Ello pone de presente, que en la credibilidad del PC jugará un papel determinante, la sincronización de las diferentes estrategias y la eficiencia de su implementación.

## II. | La repatriación y sus efectos económicos

Las utilidades repatriables mencionadas en la sección anterior no han sido necesariamente las utilidades repatriadas. En Colombia al igual que en el resto del mundo, la repatriación de capitales ilegales se encuentra limitada a las posibilidades de lavado de activos, dadas por la informalidad de las transacciones internacionales, las medidas de control, al igual que por el tamaño y la estructura de la economía.

Desde la época de la economía cerrada, los flujos de capitales encubiertos (FCE), (contrabando abierto de importaciones y divisas, sobre y subfacturación del comercio y las operaciones de la cuenta de servicios), eran los canales más recurridos para movilizar capitales legales para eludir controles cambiarios y fiscales, así como para introducir capitales ilegales; estos han sido materia de estudio y estimación (Cuadro 1). Desde la apertura de la cuenta de capitales, es posible que nuevas modalidades de lavado se hayan sumado a los canales tradicionales, sin que se tenga información de su estimación y magnitud.

*Cuadro 1***Estimaciones de utilidades repatriables y repatriadas por el narcotráfico**

Autores	Período	Utilidades porcentaje del PIB	
		Repatriables	Repatriadas
Caballero y Junguito (1978)	1970-1977	2,7	1,4
Gómez (1988)	1981-1985	3,0	n.d.
Gómez (1990)	1981-1988	4,0	2,4
Kalmanovitz (1990,1992)	1976-1988	11,0	6,6
Sarmiento (1990)	1981-1988	4,0 y 10,0	2,5
Steiner (1997)	1982-1995	5,0	5,0
Rocha (1997)	1985-1994	2,0 y 10,0	3,3
Rocha (2000)	1982-1998	4,0	2,9

n.d: no disponible.

Los FCE representan un techo para la absorción de utilidades del narcotráfico, donde actúan aspectos estructurales de la economía. La propiedad industrial y financiera es cerrada y se encuentra concentrada en una docena de conglomerados empresariales. Pese a la evidente predilección de los mafiosos por las edificaciones suntuosas y las presiones inflacionarias derivadas de sus compras, su penetración sectorial no fue tan alta dado que la construcción está dotada de un esquema de financiamiento institucional, sujeto a requisitos de información.

En cambio, no han existido diques para las inversiones rurales y en la economía informal; en las primeras, la deficiente titulación de la propiedad rural y los atrasados sistemas de registros, junto a la extorsión de los propietarios tradicionales por parte de los grupos de extrema ideología, facilitaron compras de tierras en una contrarreforma agraria. Las inversiones del narcotráfico también han sido visibles en el comercio informal, el sector hotelero y los juegos de azar, dada la prevalencia de las transacciones en efectivo.

Los documentos relacionados en el Cuadro1 tienen en común que detallan las metodologías y las fuentes de información utilizadas para el cálculo de las utilidades repatriables y estiman los ingresos netos a partir de exportaciones valoradas al precio mayorista, con una excepción (Kalmanovitz, 1990 y 1992). La consistencia entre la oferta y la demanda de cocaína a partir de las estimaciones de consumo en los Estados Unidos y del control del mercado mayorista atribuido a las mafias colombianas, es reciente (Steiner, 1997). Igualmente ocurre con las estimaciones de la demanda en Europa, el costo del lavado de activos, la estimación de las importaciones de base, así como la revisión de las metodologías para los ingresos de marihuana y heroína (Rocha, 2000).

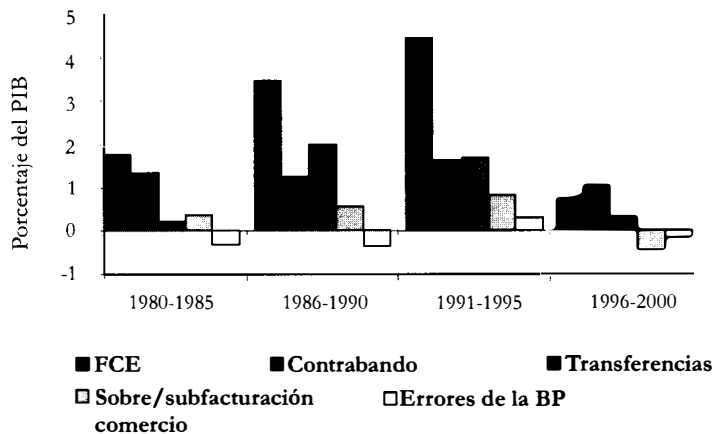
Por el lado de la repatriación, las metodologías resultan heterogéneas. La sobre y subfacturación del comercio se estima contrastando los registros de Colombia y los de sus socios comerciales (Rocha,

1997 y 2000; Steiner, 1997) y los índices de *quantum* y de precios (Sarmiento 1990, Kalmanovitz, 1990 y 1992). Para el contrabando se usan encuestas (Caballero y Junguito, 1978), funciones de importaciones (Rocha, 1997) y diferencias con registros de la Zona Libre de Colón (Steiner, 1997). Para la repatriación de transferencias se hace una estimación en función del ingreso de la emigración (Rocha, 1997).

De los principales resultados de la actualización del trabajo de Rocha (2000) se tiene que para 1982-2000, los ingresos netos repatriables de los narcotraficantes habrían oscilado en torno a un 4,4% del PIB (Gráfico 8), con una visible disminución en los años noventa, hasta descender a un promedio del 2,6% durante el último trienio; de los cuales, tres cuartas partes (3% del PIB) habrían sido repatriados a través de las transferencias, el contrabando abierto de importaciones y en menor medida, mediante la sobre y subfacturación del comercio; el resto, presumiblemente, habría financiado la fuga de capitales.

Entre 1991 y 1995 los FCE pudieron ser utilizados para ingresar la mayor parte de las utilidades del narcotráfico (Gráfico 9), sin embargo en la segunda mitad de los noventa, es posible que una parte del exceso de los ingresos repatriables sobre los FCE (en promedio 1,2 del PIB desde los años 80) se haya quedado en el exterior, dedicada a financiar la fuga de capitales y en alguna medida, también permeó la cuenta de capitales a través de operaciones financieras internacionales, que por su complejidad y tecnología son muy difíciles de controlar, a pesar de que la legislación y los controles locales homologan los estándares internacionales<sup>6</sup>.

*Gráfico 8*  
**Flujos de capitales encubiertos y utilidades repatriables**  
Promedios anuales



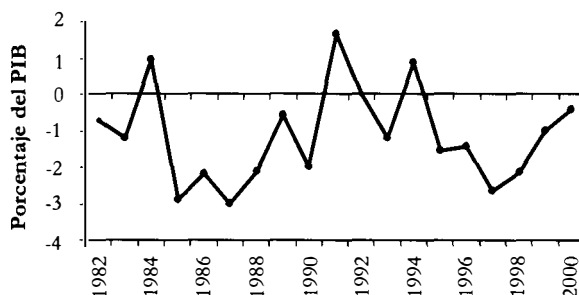
Fuente: Rocha (2000) y cálculos del autor

<sup>6</sup> El Subcomité de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos, basado en un estudio realizado sobre lavado de activos en 2000, concluyó que importantes bancos estadounidenses, al no cumplir cabalmente con la legislación, están permitiendo que sus bancos corresponsales en Colombia dejen filtrar sin control, dineros provenientes del narcotráfico. "El control bancario de los Estados Unidos es permisivo", *El Tiempo*, jueves 8 de febrero de 2001.

Gráfico 9

## Utilidades repatriadas menos repatriables

Promedios anuales



Fuente: Rocha (2000), DNP y cálculos del autor.

Entre 1992 y 2000, del total de inversión extranjera directa, un 34% provino de Centroamérica y el Caribe, donde se sabe que proliferan paraísos fiscales que ofrecen numerosas ventajas a capitales de toda procedencia. Además, los cambios ocurridos dentro de la industria se deben haber reflejado sobre la repatriación, pues la fragmentación ha hecho menos visibles las operaciones del lavado.

Surgen, por tanto, nuevos interrogantes: ¿cuáles son los nuevos canales de repatriación en una economía abierta y los eslabonamientos con el resto de la economía con una industria fragmentada en pequeñas organizaciones?, ¿cuál es la efectividad de las políticas contra el lavado de activos para reducir la capacidad de absorción de los capitales repatriados por el narcotráfico?, ¿la fragmentación de industria implicaría menor corrupción y mayor violencia?, ¿si la compra de tierras es la inversión preferida qué intervención necesitaría el mercado de tierras?, ¿si las políticas contra el contrabando y el lavado en el sistema financiero homologan e incluso sobrepasan los estándares internacionales, cuál debería ser la cooperación internacional?

Las políticas enfrentan un importante reto institucional ante los numerosos vasos comunicantes entre el narcotráfico y la economía legal, a través de los mercados informales de divisas, de crédito, de mercancías y de tierras. De la experiencia colombiana, se sabe que la preferencia de los canales para la repatriación y los patrones de inversión, se encuentran favorecidos por la inexistencia o precario registro de las transacciones y de los derechos de propiedad, como prevalece en la economía informal.

Sin embargo en Colombia los flujos de capitales conservaron la identificación económica y personal de las transacciones. Existe un impuesto al arbitraje de divisas entre el mercado paralelo y el regulado y un margen de intermediación cambiaria, que encarecen la repatriación de utilidades a través de la cuenta de capitales. En materia de comercio exterior, los esquemas preferenciales tributarios y administrativos, sujetos a identificación, han disminuido las oportunidades de lavar activos mediante la sobre y subfacturación del comercio. Otro tanto ha sucedido con los programas adoptados por el sistema financiero y el mercado de capitales sobre identificación de las transacciones.

Los convenios de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (Dian) con las multinacionales, han logrado disminuir substancialmente la oferta de contrabando de importaciones.

A pesar de esos obstáculos, faltaría avanzar en la cooperación internacional para lograr una homologación tanto en legislaciones, como en la ética de los negocios internacionales, así como en la modernización de los sistemas de registro de la propiedad inmobiliaria y la creación de mercados de tierras. También la capacidad de lavado disminuiría en la medida en que se reduzca la evasión fiscal y se amplíe la cobertura de la base gravable.

Respecto a los efectos económicos del narcotráfico, la sabiduría convencional y los trabajos realizados no comparten la misma visión. La primera ha sido enriquecida por datos rápidamente contruidos y de “opiniones informadas”, donde se destacaba el éxito empresarial de los narcotraficantes colombianos, sus fortunas fabulosas, las posibilidades de redención social de sectores marginados de la población, los vínculos con segmentos de la clase empresarial y política colombiana y una explicación para que el desempeño macroeconómico de Colombia, durante los años 80, fuera destacable dentro de la región.

Los trabajos de los economistas se han motivado en la verificación empírica de la sabiduría convencional, la búsqueda de la interpretación económica a la problemática de un país productor con una demanda externa dada, en la discusión sobre la presencia de externalidades negativas y positivas y donde la principal dificultad encontrada por los autores ha sido la información estadística y el diseño de metodologías de medición.

A partir de los años ochenta la propensión de los narcotraficantes a invertir en propiedades rurales y en construcción era tan evidente que se presumía que su dinámica estuviese muy influenciada por la repatriación de utilidades (Sarmiento y Moreno, 1990; Giraldo, 1990). También se le atribuían efectos locales o regionales en el salario real de las regiones productoras, variaciones en los depósitos del sistema financiero y en las tasas de desempleo. Kalmanovitz (1990 y 1992) revelaba positivos impactos sobre la infraestructura y la tecnología del sector pecuario, como también sobre la inversión de propiedad raíz urbana, los medios de comunicación, las cadenas de farmacias y algunas empresas industriales.

Por entonces, se entendía que los efectos de naturaleza macroeconómica, se daban a través de la especulación en vivienda suntuaria con desfavorables efectos sobre la inversión y el crecimiento y a través de la mayor oferta de divisas en el mercado paralelo, por una parte, aumentando el contrabando de importaciones y deteriorando la actividad industrial y, por otra, financiando la fuga de capitales (Gómez, 1988). El dinero de la cocaína se había dedicado a la financiación del contrabando y a la informalización del comercio exterior, al turismo exterior y a la fuga de capitales, actividades que en nada contribuían al crecimiento económico y complicaban el manejo macroeconómico (Urrutia, 1990).

Los posibles efectos de la repatriación sobre la composición del producto vía tasa de cambio, no han resultado evidentes. A comienzos de los años 90 se preveía que la “enfermedad holandesa” vía narcotráfico, se daría a medida que la economía se internacionalizara (Sarmiento 1990 y 1991). No obstante, a esa previsión poco ayudaba el carácter permanente de los flujos, sus bajos eslabonamientos con el resto de la economía y su tenue impacto sobre los ingresos fiscales (Thoumi, 1994). Además, en forma importante, la repatriación se canaliza por el mercado negro y los efectos de la repatriación de capitales del narcotráfico sobre el *premium cambiario* han sido irrelevantes, por la baja convertibilidad a pesos (Steiner, 1997). De hecho, son relativamente reducidas las ventas de dólares de las casas de cambio al mercado oficial (Rocha, 2000).

Para la segunda mitad de los años 90 la expansión de los cultivos revelaba un vínculo más estrecho con la economía y la estabilidad sociopolítica de las regiones: la fase agroindustrial del narcotráfico generaba 40.000 empleos directos al año y una creciente dependencia financiera de la guerrilla (Uribe, 1997). También la encuesta municipal de compras de tierras por parte del narcotráfico elaborada por Reyes, revelaba una contrarreforma agraria (1997).

De acuerdo con las consideraciones anteriores, y con una actualización de las estimaciones de Rocha (2000), se presenta a continuación un recuento de las repercusiones macroeconómicas, sectoriales y regionales del narcotráfico para el período 1980-2000.

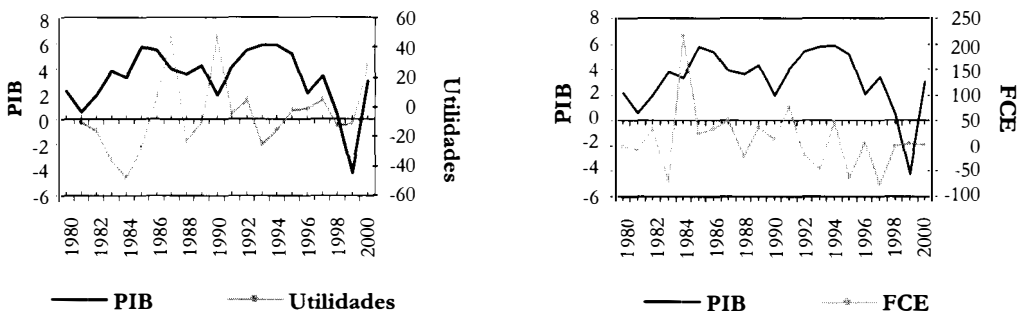
A primera vista la repatriación de utilidades por ventas de cocaína, heroína y marihuana se podrían catalogar como otra exportación agroindustrial, con una cifra cercana a las exportaciones de café, banano y flores, 2% del PIB, para 1996-2000, pero sus eslabonamientos con el resto de economía son de una menor intensidad, por la visible preferencia de los mafiosos por el consumo suntuario y las inversiones especulativas.

Del examen de las exiguas correlaciones entre las utilidades repatriadas y su potencial repatriación con el PIB legal, se desprende que las repercusiones no resultan evidentes. Los débiles eslabonamientos con la economía legal y su reducida capacidad de absorción de la repatriación de capitales, han determinado que el narcotráfico no haya dinamizado de manera sistemática la economía legal (Gráfico 10). A través de los flujos de difícil explicación (contrabando, transferencias y sobrefacturación), también se repatrian capitales de orígenes diferentes al narcotráfico que desean eludir el pago de impuestos y hacer arbitraje cambiario.

Gráfico 10

**Utilidades del narcotráfico. Flujos de capitales encubiertos y PIB**

Tasas anuales de crecimiento, precios de 1998



Fuente: Rocha (2000), DNP, ONDCP, UNDCP y cálculos del autor.

Nota: Sólo para facilitar la lectura del gráfico, el elevadísimo crecimiento de 1985 en las utilidades, se substituyó por el crecimiento promedio 1980-1984.

Fuente: Rocha (2000), DNP, Steiner (1997), FMI y cálculos del autor.

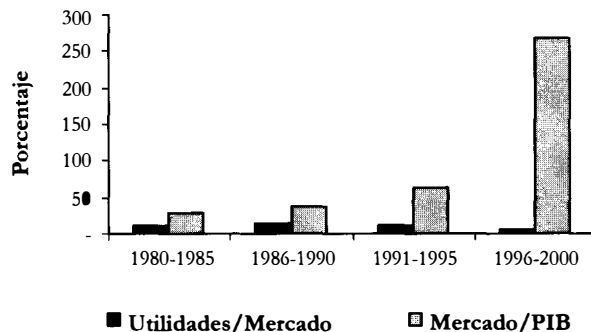
Tampoco resultan visibles los efectos sobre la determinación del índice de tasa de cambio real (ITCR) y el *premium cambiario*. De acuerdo con los estudios realizados para Colombia, estas dos variables son explicadas igualmente en economías donde no opera el narcotráfico (Steiner, 1997). Además hay que señalar que con la liberación del mercado cambiario, a principios de los años 90, se conservaron los registros de la identificación de los operadores y se estableció un impuesto para su ingreso al mercado cambiario legal, cuya magnitud explica el *premium negativo* de la tasa de cambio paralela con respecto a la oficial en los años noventa.

Esta desregulación significó una ampliación del mercado cambiario donde las transacciones pasaron de representar un 33% del PIB en los años 80, a un 38% durante la última década (la suma de ingresos y egresos de la balanza cambiaria); si se les adicionan las cuentas corrientes en el exterior, esta magnitud superaría el 170% del PIB (Gráfico 11).

En consecuencia la magnitud de las divisas negras disminuyó en los noventa no sólo en términos del PIB, sino también con respecto al tamaño del mercado. La relación, utilidades repatriables sobre transacciones del mercado cambiario, pasó de 12% a 5% durante las últimas dos décadas. Igualmente el exceso de utilidades repatriables sobre los FCE, descendió de 1,5% del PIB a 0,8%. Era de esperarse que al bajar la presión sobre la repatriación por ingresar a la economía, la tasa de cambio paralela debería aumentar, pero ocurrió lo contrario. Así, estas magnitudes tampoco ayudan mucho a la presunción de que detrás del *premium* negativo, la libertad de la cuenta de capitales amplió los efectos depresivos del narcotráfico sobre la tasa de cambio (Gráfico 12).

Gráfico 11

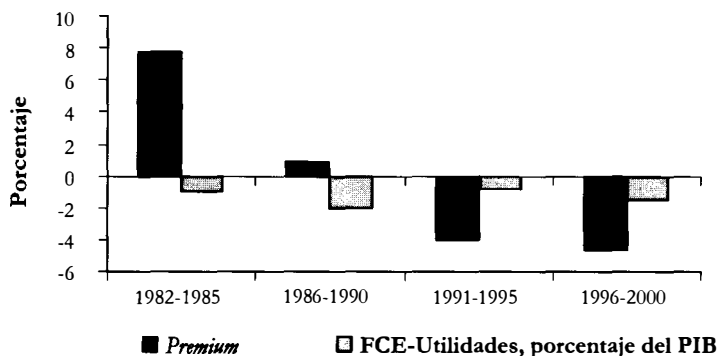
**Transacciones del mercado cambiario**



Fuente: Banco de la República, Rocha (2000) y cálculos del autor.



Gráfico 12

Utilidades repatriables, repatriación y *premium* cambiario

Fuente: DNP, Rocha (2000) y cálculos del autor.

Desde el punto de vista contable<sup>7</sup>, la incursión de Colombia en el narcotráfico le pudo representar una recomposición de la balanza de pagos, producto de la repatriación de utilidades (3% del PIB), como también del balance macroeconómico, principalmente en la medición de la cuenta de capitales, del ahorro privado y del PIB. Si se incorpora el valor de la fase agroindustrial, el PIB podría haberse incrementado hasta en 3,5% en promedio durante las últimas dos décadas.

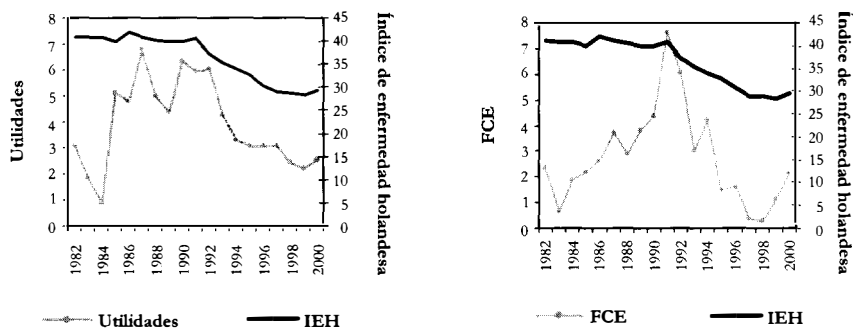
Lo anterior, sumado al hecho de que el narcotráfico no ha representado un auge exportador transitorio, explica porqué no se le pueden atribuir cambios en la composición sectorial. Una mirada a un índice de “enfermedad holandesa” (PIB agrícola e industrial vs. PIB total) frente a los FCE, no muestra la correspondencia esperada.

Pese a las elevadas magnitudes de la repatriación en los años ochenta, el índice de enfermedad holandesa (IEH) no cayó (Gráfico 13), mientras que en los años 90 ambos disminuyeron, dejando en claro que la recomposición del producto a favor de los no transables, correspondió en muy poco al narcotráfico y en cambio obedeció fundamentalmente al repunte en la demanda doméstica ante las expectativas creadas por las exportaciones petroleras a comienzos de la última década. De hecho, las exportaciones con mayor sensibilidad a la tasa de cambio real (no tradicionales o diferentes a minería y café) crecieron durante el período 1980-2000 a una tasa promedio del 8% y ganaron participación sobre la oferta exportable del 35% al 45%.

<sup>7</sup> Un ejercicio que podría abordarse mediante un modelo de equilibrio general computable (Hernández y otros, 2001).

Gráfico 13

**Enfermedad holandesa, utilidades repatriables y repatriadas**  
Porcentaje del PIB



IEH = Índice de enfermedad holandesa, UTNARC= Utilidades repatriables.

FCE= Flujos de capital encubiertos.

Fuente: DNP, Rocha (2000) y cálculos del autor.

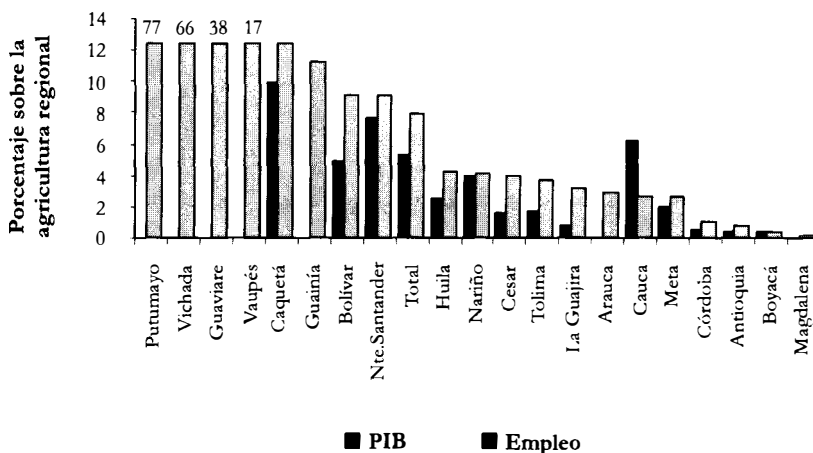
El narcotráfico tampoco ha tenido efectos sistemáticos regionales y sectoriales. Pese a que a menudo se argumenta la presencia de efectos sobre la composición del producto en el ámbito sectorial y regional, las correlaciones con los PIB sectoriales de la construcción, el sector financiero y el comercio, no permiten apreciar nexos de consideración. En el caso de la construcción, su comportamiento va en contravía de la repatriación, lo cual no favorece la tesis de que la construcción se benefició en forma generalizada por el narcotráfico. Es cierto que los nichos de construcción suntuaria vivieron procesos especulativos debido a las compras del narcotráfico, sin embargo, hay evidencia de que la dinámica del sector ha respondido a determinantes propios de economías sin narcotráfico (Rocha, 2000).

La relación entre el desempeño del sector agropecuario y los FCE, no resulta sorprendente si se considera que las inversiones de narcotraficantes en propiedades rurales se han orientado a la especulación inmobiliaria, en regiones controladas por la guerrilla y con precaria acreditación de su propiedad. Asumiendo compras del 10% y 20% de la superficie en los municipios que reportan compras de tierras por parte de narcotraficantes (Reyes, 1997) y una subvaluación del 40% del precio catastral vs. el precio comercial, se tendrían estimativos de 2,2 millones de hectáreas (US\$1,2 millones) y 4,4 millones de hectáreas (US\$2,4 millones), es decir entre el 5% y el 11% del área de las propiedades rurales (Rocha, 2000).

La importancia económica del narcotráfico sobre algunas economías regionales ha sido significativa, principalmente donde hay cultivos, pues los efectos del narcotráfico no se reflejan en regiones sedes de las organizaciones exportadoras y tampoco en aquellas preferidas para sus inversiones; al parecer, allí el lavado de activos se destina a financiar la fuga de capitales y el contrabando.

Las regiones con cultivos ilícitos se caracterizan por tener economías atrasadas, predominan las actividades primarias, tienen zonas de colonización y ganadería extensiva, son menores las dotaciones institucionales y de infraestructura, al igual que los niveles de capital humano y social, y registran elevados índices de inestabilidad sociopolítica. Para 2000 los cultivos ilícitos habrían tenido una producción valorada en US\$350 millones, equivalente al 5% del PIB agrícola y del 8% del empleo agrícola (69 mil empleos directos) de las regiones productoras (Gráfico 14).

*Gráfico 14*  
**Cultivos ilícitos por regiones en 1999, PIB y empleo**



Fuente. DNE, Rocha (2000) y cálculos del autor.

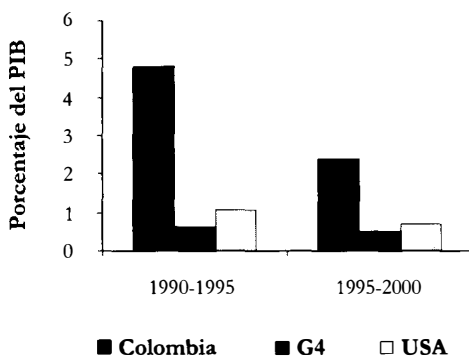
Nota: Para facilitar el gráfico en Vichada, Putumayo, Guaviare y Caquetá, las barras no corresponden a los porcentajes sobre empleo; tampoco tienen porcentajes sobre el PIB.

Desde luego que la estabilidad sociopolítica de estas regiones ha sido perturbada por el narcotráfico. Los cultivos de hoja de coca también han favorecido las corrientes migratorias desde diferentes partes del país hacia el sudeste, en la región conocida como los Territorios Nacionales o la Orinoquia-Amazonia, que desde antes de la llegada del narcotráfico, se ha caracterizado por tener precarias vías de acceso hacia el interior del país, una incipiente agricultura comercial que coexiste con una ganadería extensiva, una dinámica colonización de la frontera agrícola, selva tropical y comunidades indígenas.

También, utilizando las estimaciones de las utilidades del tráfico de cocaína, se podría hacer una aproximación a su dimensión económica en el hemisferio y una provocación para los análisis de economía política.

En la Región Andina y México, la participación de los ingresos de la droga puede llegar al 1% del PIB, claro está que a su interior existen disparidades: en Bolivia la economía de la droga tiene un 7% del PIB, mientras que en Perú y México está por debajo del 0,5%, una importancia relativa muy parecida a la que en los Estados Unidos tendría el valor de las ventas de cocaína, el 0,6% del PNB, donde la mayor parte del valor agregado del negocio mundial se genera en el mercado minorista controlado por organizaciones delictivas locales (gráficos 15 y 16). De hecho, el consumo en los Estados Unidos de 301 toneladas en 1998, no sólo habría permitido ventas por US\$39 mil millones, sino también siguiendo los datos Levitt y Venkatesh (1998), el mercado minorista podría ser una fuente importante de empleo<sup>8</sup>. Durante la fase agroindustrial realizada en Colombia se estima una generación de aproximadamente 70.000 empleos directos, pero se desconoce cuánto empleo vincula en las demás etapas del negocio.

*Gráfico 15*  
**Importancia relativa de la economía de la cocaína**

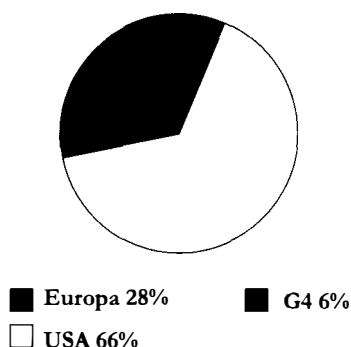


Nota: G4 comprende Bolivia, Perú, México y Colombia  
Fuente: Rocha (2000), Banco Mundial, cálculos del autor.

<sup>8</sup> De acuerdo con este trabajo, una organización pandillera representativa del bajo mundo en los Estados Unidos (un consumo de 300 toneladas anuales) puede llegar a vender anualmente entre 2 y 10 kilos en el mercado detallista, tomando dos rangos de tamaño, que pueden tener entre 30 y 60 integrantes.

Gráfico 16

### Apropiación del mercado de la cocaína



Fuente: Rocha (2000), ONDCP. UNDCP y cálculos del autor.

Para abordar las perspectivas inmediatas, de nuevo sirve referirse a los escenarios de la sección anterior (Gráfico 3).

- Sin mediar el PC, no se esperaría que el funcionamiento global de la economía se vea adversamente afectado por la reducción paulatina de los ingresos de la droga, ni sectorial ni regionalmente, aunque prevalecerían los costos generados por la inestabilidad sociopolítica en los procesos de ahorro-inversión.
- El escenario de una reducción del 50% en el área cultivada prevista por el PC, implicaría una reducción de las utilidades repatriables a US\$900 millones, es decir a un 0,6% del PIB, siendo directamente afectadas las regiones cultivadoras (35.000 empleos menos) y algunas actividades pertenecientes a la informalidad. Ello, sobre la premisa de una paz negociada, pues de lo contrario se esperaría que la delincuencia organizada y los grupos alzados en armas, ante la perspectiva de una reducción de ingresos, aceleren la promoción de cultivos y su vinculación a la fase exportadora y ofrezcan resistencia por caminos diferentes a la negociación pacífica y por consiguiente, ocasionen un mayor deterioro de la estabilidad sociopolítica y del clima de los negocios.

### III. | Repercusiones sociopolíticas

La literatura económica ha explorado las relaciones del narcotráfico con la institucionalidad y la estabilidad sociopolítica, principalmente a través de la explicación del desplazamiento, la corrupción, la violencia y la criminalidad, los vínculos con los grupos alzados en armas y la transformación de

las instituciones; estos trabajos hacen énfasis en los costos que representa el narcotráfico para el bienestar y las posibilidades de crecimiento de la economía.

El impacto del narcotráfico sobre la sociedad colombiana ha sido grande y complejo. La acumulación de riqueza determinó un crecimiento de la economía informal y un deterioro de las instituciones tradicionales a través de la creciente corrupción y violencia, en lo que se denominó el “efecto catalítico”, que aceleró un proceso de deslegitimación del Estado que había comenzado desde antes de la llegada del narcotráfico, propiciando la inestabilidad sociopolítica (Thoumi, 1994).

La irrupción del narcotráfico trajo consigo la financiación de las bandas de sicarios, los grupos paramilitares y la guerrilla, la sustitución de parte de clase empresarial del sector agropecuario, la intimidación del poder judicial, el desprecio del sistema legal para solución pacífica de conflictos, el incremento en las tasas de criminalidad, el secuestro y la violencia como mecanismos de justicia dentro de la industria y el terrorismo para presionar un marco legal santuario, los desplazamientos de población de las zonas rurales, la contrarreforma agraria desatada por las compras de propiedades rurales, el tráfico de armas y la presencia de mercenarios extranjeros.

También se argumenta que el narcotráfico, al contribuir a la financiación del contrabando y a la creciente informalización de la economía, erosionó la institucionalidad de los controles administrativos de la economía cerrada, facilitando el consenso frente a la adopción de las reformas del programa de apertura económica (Molina, 1995).

Los estudios que analizan las repercusiones negativas entre la actividad criminal y el crecimiento económico y las tasas de productividad e inversión, revelan que a en el ámbito internacional las tasas de homicidio son explicadas positivamente por la producción de narcóticos (Fajnzylber y otros, 1999), al igual que una coincidencia entre la incursión de Colombia en el narcotráfico y el repunte en la violencia (Rubio, 1995).

Para las siete mayores ciudades y sus áreas metropolitanas se encontró una estrecha asociación entre los ingresos por narcotráfico y los niveles de criminalidad: un incremento del 1% en los ingresos del narcotráfico eleva la tasa de homicidios en 0,2%. Para una muestra de 700 municipios, el 90% de la diferencia entre aquellos con mayor violencia y el resto, corresponde a la presencia de paramilitares, guerrilla y narcotráfico (Sánchez y Núñez, 2000).

También ha sido evidente la influencia negativa del narcotráfico y el terrorismo asociados con la eficiencia en la administración de justicia (Montenegro y otros, 1999; Echeverry y Partow, 1997).

De esta manera, en Colombia la escalada de violencia ha coincidido con la incursión de colombianos en el narcotráfico y los delitos relacionados con este han estado estrechamente ligados con las tasas de homicidios (Rocha, 2000).

En las ciudades, el accionar de los cuerpos de seguridad del narcotráfico para proteger propiedades de hecho, garantizar contratos delictivos, intimidar y corromper las autoridades, explican esta conexión, mientras que en el sector rural, han sido dos los enlaces del narcotráfico que explican el mecanismo de transmisión hacia la inestabilidad sociopolítica: el control de los cultivos y de las inversiones en propiedades rurales. Los narcotraficantes armaron ejércitos privados para controlar algunas de las zonas de cultivos y proteger sus inversiones de la extorsión de la guerrilla y de la delincuencia común en las regiones que compraron tierras, imponiendo de esta manera su presencia mediante intimidación y/o simpatía a los propietarios tradicionales y a de la población local.

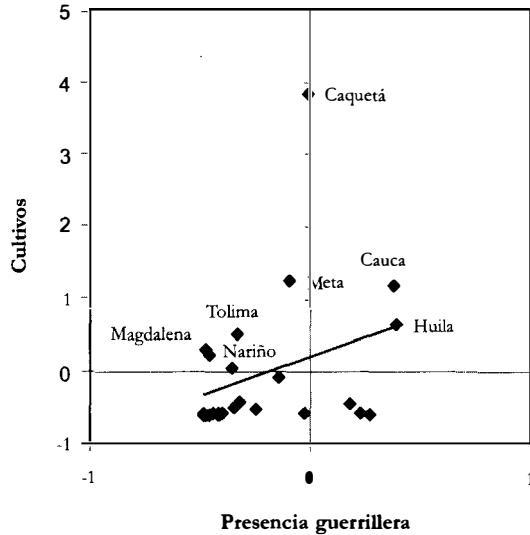
Para las guerrillas de las Farc y el Eln la probabilidad de hacer presencia en un municipio aumentaba 155%, si existían cultivos ilícitos (Vélez, 2000). Durante el período 1991-1994 se estimaba que el 40 % de los ingresos de los grupos guerrilleros se obtenía del narcotráfico y que su accionar violento le representaba al país costos equivalentes al 4% anual de PIB (Granada y Rojas, 1995).

La estructura de la propiedad agrícola ha favorecido la marcada preferencia de los narcotraficantes por las inversiones en propiedades rurales. En regiones como Antioquia, Caquetá, Meta y La Guajira, donde la intensidad de las compras de tierras ha sido particularmente elevada, la presencia de grupos paramilitares, a través de las masacres de la población civil, ha sido especialmente alta. Al parecer, con mayor intensidad que la guerrilla, los grupos paramilitares usan preferentemente el terror indiscriminado sobre la población civil (Gráfico 17). Mientras que en el Valle y el Tolima, la presencia de los ejércitos particulares ha sido relativamente baja, pese a la importancia de las inversiones rurales.

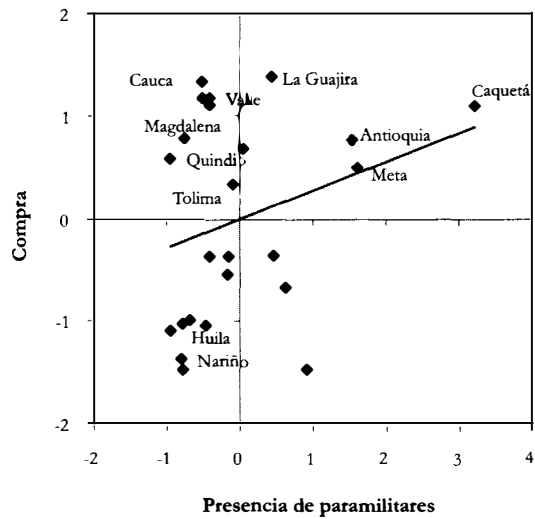
Lo anterior ha determinado un tremendo reto a las instituciones tradicionales y la necesidad de distraer en forma creciente, recursos necesarios para financiar el desarrollo económico y el bienestar de la población, a favor del gasto en administración de justicia y seguridad. Mientras que en los años setenta en promedio se destinaba a estas finalidades un 2,5% del PIB, este gasto ha crecido paulatinamente hasta promediar el 4,5% del PIB en la segunda mitad de los años noventa (Rocha, 2000).

De la revisión de los canales señalados por los trabajos elaborados hasta el momento sobre los nexos entre la economía colombiana y el narcotráfico, se desprende que la sabiduría convencional ha sobrestimado la repatriación de utilidades y sus bondades económicas, mientras que ha subestimado los costos derivados de la inestabilidad sociopolítica. La ilegalidad del narcotráfico ha determinado que mucha de la información sea precaria y pululen los mitos; los estudios económicos realizados sobre el tema cada vez más comprensivos y con mejor información, sin llegar a ser conclusivos, coinciden en mostrar costos que superan los eventuales beneficios y permiten concluir que la inserción de Colombia en el narcotráfico le ha representado una limitación a sus posibilidades de bienestar y crecimiento económico.

*Gráfico 17*  
**Cultivos ilícitos y presencia guerrillera**  
 Valores estandarizados



**Compra de tierras y presencia de paramilitares**  
 Valores estandarizados



Fuente: Rocha (2000).



Pero las repercusiones económicas y sociales también se dan en los países consumidores. En los Estados Unidos, el tráfico de drogas está directamente relacionado con las tasas de criminalidad. Utilizando información para 27 áreas metropolitanas, Grogger y Willis (2000) muestran que de no haberse dado la introducción del *crack* (un derivado de la cocaína), probablemente la tasa récord en criminalidad urbana de 1991 pudo haber sido menor en 10%.

Dada la ilegalidad del tráfico de drogas, los derechos de propiedad sobre las redes de distribución se ejercen mediante la intimidación. De hecho, las finanzas de las pandillas, pertenecientes al crimen organizado en las ciudades de los Estados Unidos, son resultado de la efectividad de la violencia para controlar territorialmente sus redes de distribución (Levitt y Venkatesh, 1998).

Aunque para Colombia aún no se conocen estudios equivalentes, es bien sabido que las fases de acopio, exportación, distribución al mercado mayorista y lavado de activos, son intensivas en violencia, para minimizar los riesgos de incumplimiento contractual y de la interdicción policial.

Las reflexiones que surgen al final de esta sección, sobre el futuro inmediato de la conexión entre el narcotráfico y la inestabilidad sociopolítica, también retoman los escenarios dibujados en las secciones precedentes.

- Sin PC y de continuar las tendencias recientes en el mercado y la industria, la paulatina reducción de las utilidades iría acompañada con una reducción en las tasas de criminalidad; sin embargo, ello no tendría necesariamente que reflejarse, como de hecho está ocurriendo, en otras formas de inestabilidad sociopolítica, por la endogeneidad del conflicto armado al narcotráfico.

- La perspectiva de una paz negociada y la reducción del área cultivada, previstas por el PC, deberían acelerar el recorrido hacia la estabilidad sociopolítica, a lo cual debería contribuir la credibilidad en el cumplimiento de objetivos y la integralidad de las diferentes estrategias del PC; si los agentes no le otorgan credibilidad a las políticas de interdicción y de desarrollo alternativo, serían previsibles las adversas repercusiones de la pugna redistributiva (marchas campesinas y paros cívicos) sobre la estabilidad sociopolítica; si el PC excluyera el acuerdo de paz, a las protestas campesinas se sumaría la escalada en el conflicto armado y la controversia internacional.

## IV. | Una mirada a las políticas

En esta sección, el punto de partida es una reseña de los costos que la inserción al narcotráfico le ha representado a Colombia, para recrear el conocimiento que asistió el diseño del PC y una apretada sinopsis de sus estrategias (excluyendo interdicción y paz). Pese a lo prematuro de una evaluación del PC, y a la endogeneidad del narcotráfico y del conflicto armado, se anticipa que, si este último se escala y se dilata, ello reducirá la cobertura de las diferentes estrategias del PC y aumentará las necesidades de financiación; para ello se hace una rápida reflexión sobre los programas de atención de la población vulnerable y el de desarrollo alternativo.

De acuerdo con las secciones anteriores, los cambios en el mercado internacional de la cocaína y en la estructura local han determinado una tendencia decreciente en la repatriación de utilidades, en promedio de 3% del PIB<sup>9</sup>, sin externalidades positivas, pero en cambio, con evidentes costos frente a una economía sin narcotráfico: mayor inestabilidad sociopolítica, menor bienestar, distorsiones en la asignación de recursos públicos y en los procesos de ahorro e inversión.

Sin embargo, durante mucho tiempo la percepción predominante en la sabiduría convencional, era diametralmente opuesta: un mercado internacional en expansión, beneficios económicos y ambiguas repercusiones sociopolíticas. Un problema de acción colectiva, que en el pasado restringió el diagnóstico y la legitimidad de las políticas antinarcóticos.

Una muestra de lo anterior, es que hasta el momento no se dispone de una estimación de los costos asociados al narcotráfico, que incorpore los diferentes efectos de una manera comprensiva. Pero aceptando que el narcotráfico ha sido el catalizador de la inestabilidad sociopolítica, es posible apreciar algunas de las magnitudes estimadas, con diferentes metodologías y propósitos, de los efectos que se le pueden atribuir al narcotráfico sobre el proceso de ahorro-inversión, la pérdida de capital humano, el desplazamiento de la economía legal y el deterioro sobre el medio ambiente (Cuadro 2).

Así, la inversión privada podría ser superior en 4% del PIB si se tuviera un contexto de estabilidad sociopolítica (Parra, 1998). Por el lado del financiamiento, también los dineros del narcotráfico han tenido adversas consecuencias, al reducir las fuentes internas por el exceso de gasto fiscal en seguridad y justicia, la evasión fiscal y la fuga de capitales. No se conocen los sobrecostos de la inversión por el conflicto, tal como lo evidencia el escalafón de las firmas calificadoras internacionales. Tampoco se sabe del costo de las inversiones necesarias para sustituir las divisas generadas por las exportaciones ilegales.

Las pérdidas humanas y materiales derivadas del conflicto armado con la guerrilla y los grupos paramilitares (minas antipersonales, desplazamiento, combates, secuestros, asesinatos, extorsión), han sido estimadas en 0,7% del PIB (Castro y otros, 1999a). Se desconocen los costos de la destrucción de poblaciones, la deserción escolar, el éxodo de nacionales, la rehabilitación de la salud física y mental de las víctimas del conflicto, entre otros aspectos. Tampoco se sabe del impacto del narcotráfico y los cambios en la institucionalidad sobre los costos de transacción.

El daño ambiental corresponde a la destrucción de aproximadamente 2,3 millones de hectáreas en selva húmeda y bosques tropicales afectados por la siembra y fumigación de los cultivos de hoja de coca y amapola. No se sabe cuál sea su costo, como tampoco el ocasionado por el vertimiento en ríos de los desechos químicos del procesamiento y los daños sobre la salud por la utilización de agroquímicos de contrabando.

---

<sup>9</sup> La contribución al PIB de la repatriación y de la fase agroindustrial (3% del PIB) también se pueden considerar como una aproximación al desplazamiento de la economía formal.

Cuadro 2

## Estimaciones de los efectos del narcotráfico en los años 90

	Porcentaje del PIB
<b>Ahorro-inversión</b>	
Menor FBIK privada (Parra, 1998)	4,0
Menor financiación:	
Fuga de capitales (Utilidades-FCE)	1,2
Gasto público en seguridad y justicia	2,0
Evasión fiscal (FCE x 0,3)	0,8
Infraestructura (Castro y otros, 1999a)	0,1
<b>Pérdidas de capital humano (Castro y otros, 1999a)</b>	0,7
Minas antipersonales (Celis, 1999)	0,1
Muertes	0,1
Desplazamiento	0,0
Pagos de secuestros	0,5
<b>Desplazamiento de la economía legal</b>	
FCE	2,6
Contrabando (Steiner, 1997)	1,4
Transferencias	1,0
Otros	0,2
Cultivos	0,5
	<b>Miles de has.</b>
<b>Medio ambiente (Castro y otros, 1999a)</b>	2.281
Pérdida de selva húmeda (4:1 ha. de coca)	1.619
Pérdida de bosque tropical (2,5:1 ha. de amapola)	214
Pérdida por fumigaciones (1,5:1 ha.)	448

Hasta 1998 la estrategia del Estado frente al narcotráfico, era la erradicación de cultivos (con fumigación y el programa de desarrollo alternativo del Plante), la confiscación de insumos y exportaciones, la destrucción de laboratorios, la captura y desarticulación de organizaciones exportadoras, la homologación de la legislación internacional contra el narcotráfico y los delitos conexos, las leyes de expropiación de la riqueza adquirida con utilidades del narcotráfico, una jurisdicción especial para la justicia antinarcóticos y un programa contra la drogadicción. Todo lo anterior, de la mano de una escalada en el gasto público dedicado a la seguridad y la justicia<sup>10</sup>.

Sin embargo, el hecho que Colombia llegara a ser el principal proveedor mundial de cocaína, luego de haber erradicado 220 mil hectáreas durante la última década –casi el doble del área cultivada en 1999– y después de asumir elevados costos económicos y sociales, hizo necesario el replanteamiento de la estrategia antidrogas a través del Plan Colombia, mediante la integración de los esfuerzos de interdicción a los de recuperación económica, fortalecimiento institucional, desarrollo institucional, apoyo a la población más vulnerable y al proceso de paz con los grupos alzados en armas, cuyo diseño y algunos de sus alcances, se analizan a continuación.

## A. El diseño del PC

En 1998 se lanzó el PC, una política que pretende remover las condiciones que hicieron posible la inserción de la economía en el tráfico de drogas y mitigar las repercusiones adversas que ha tenido sobre el crecimiento, bienestar y la institucionalidad de la economía<sup>11</sup>.

En 1999 el PIB cayó 4,3%, el desempleo saltó a un 20% y el déficit fiscal cerró en 5,2%. Ese año el sistema de flotación intervenida dentro de una banda cambiaria, resultó insostenible por las presiones sobre la tasa de interés y sus repercusiones recesivas. Todo ello en medio de una violenta escalada en la confrontación armada, el desplazamiento de la población civil y una cifra récord en las áreas de cocaína y fumigadas.

El PC tiene un presupuesto de US\$7,500 millones para ejecutar durante cuatro años a partir del 2000, es decir el equivalente del 2,1% del PIB anualmente. La estrategia de la lucha antinarcóticos recibirá US\$4,324 millones, de los cuales US\$3,090 millones corresponden a recursos ya existentes

---

<sup>10</sup> En Colombia se están destinando a la lucha antinarcóticos más de US\$1,000 millones anualmente, 1,1% del PIB; el equivalente en los Estados Unidos es del 0,2% del PNB (ONDCP, 2000). Desde la incursión de Colombia en el narcotráfico, la participación del gasto público en defensa y justicia subió en el equivalente a 2% del PIB (Rocha, 2000).

<sup>11</sup> El diseño del PC hace explícita la implementación de siete líneas de acción gubernamental: una macro de control a la evasión fiscal, acceso a los mercados internacionales y mejoramiento en el riesgo de inversión; una de acuerdos de paz negociados con los grupos alzados en armas; una para la defensa nacional, judicial y de derechos humanos, ampliando la cobertura y eficiencia de las funciones del Estado; una de desarrollo alternativo, para fomentar la legalización sostenible de la economía campesina, la protección del medio ambiente y la inversión en capital social; una de participación social, para ampliar el apoyo popular al PC, en las diferentes instancias del Gobierno, de la comunidad empresarial y dentro de las distintas expresiones de la sociedad civil; una de desarrollo humano, de apoyo a los sectores de la población más vulnerables a la pobreza y la violencia, y una de orientación internacional, que promueva la corresponsabilidad política entre países productores y los consumidores.

(RYE) del presupuesto nacional destinados a seguridad y administración de justicia<sup>12</sup> y US\$1,234 millones adicionales para la lucha contra el narcotráfico.

El resto, US\$3,176 millones, administrado a través del Fondo de Inversiones para Paz (FIP) se destinarán a dos grandes estrategias. La primera, la recuperación económica y social (RES) con US\$900 millones para la Red de Apoyo Social (RAS); programas de generación de empleo y US\$64 millones para la promoción de las exportaciones y la lucha contra el contrabando mediante el mejoramiento de la gestión aduanera. La segunda, la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo social (FIDS), recibirá US\$2,157 millones, donde US\$576 millones corresponden al componente de atención humanitaria (AH) y la atención de la población afectada por el conflicto y el resto, al componente de desarrollo alternativo integral (DA) (Cuadro 3).

*Cuadro 3*  
**Presupuesto del Plan Colombia**  
Millones de US\$

<b>Estrategias</b>	<b>Total</b>
<b>I. Recuperación económica y social</b>	964
Promedio de exportaciones y de la gestión aduanera	64
Red de apoyo social <sup>1/</sup>	900
<b>II. Fortalecimiento institucional y desarrollo social</b>	2.157
Atención humanitaria	576
Atención a la población desplazada	499
Atención a poblaciones vulnerables	73
Promoción y difusión de DDHH y DIH	4
Desarrollo alternativo integral	1.321
Fortalecimiento institucional y desarrollo social	144
Procesos productivos	471
Sostenibilidad ambiental	257
Infraestructura	450
Recursos por distribuir en otros proyectos	260
<b>III. Proceso de Paz</b>	54
<b>IV. Lucha contra el narcotráfico</b>	1.234
<b>V. Recursos ya existentes</b>	3.090
<b>Total</b>	<b>7.500</b>

<sup>1</sup> Incluye US\$218 millones adicionales.

Fuente: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

<sup>12</sup> Recursos ordinarios existentes apropiados en el Inpec, sector Justicia, Fiscalía, Ministerio del Interior (Orden Público), Defensa y Policía para funcionamiento e inversión.

Dado el estrecho margen que imponía la coyuntura macroeconómica para el déficit fiscal, la financiación del PC necesitaba la consecución de recursos adicionales al presupuesto del Gobierno colombiano, como son US\$600 millones en bonos de suscripción forzosa para el sector privado y recursos de cooperación internacional<sup>13</sup> por US\$2,781 millones, es decir el 45% del PC.

La estrategia de RES se propone una reestructuración de las finanzas públicas<sup>14</sup>, la implementación de la RAS y el logro de la prórroga y la ampliación de las preferencias arancelarias a las exportaciones hacia Europa y los Estados Unidos.

Los programas de la RAS se proponen mitigar el impacto de la recesión económica sobre la población más vulnerable (Cuadro 4), con subsidios alimenticios y escolares en 500 municipios, atención a 300.000 familias, cubriendo 373.000 niños menores de 7 años y 670 mil jóvenes entre 7 y 17 años; el programa Manos a la obra-Vías para la Paz, que es un subsidio para la realización de obras públicas que incorporen trabajo de población pobre, espera generar más de 300 mil empleos, en cuatro ciudades principales y 70 municipios circunvecinos; con los subsidios a jóvenes desempleados, que se destinan a becas de formación en el sitio de trabajo<sup>15</sup>, se espera capacitar 100.000 jóvenes<sup>16</sup> en las cuatro ciudades principales.

---

<sup>13</sup> En las mesas de aportantes de Madrid y Bogotá, coordinadas por el BID, se obtuvo financiación por US\$800 millones de los cuales US\$550 millones corresponden a créditos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, Japón e Italia; de los Estados Unidos US\$1,158 millones; Colombia, al igual que Perú recurrió a mesas de donantes en Bruselas (noviembre de 1998) y París (enero del 2000) y Bolivia en Washington (noviembre de 1999).

<sup>14</sup> La estrategia de recuperación macroeconómica, comprende reformas en el régimen de pensiones de las entidades territoriales (Ley 549 de 1999), la reestructuración financiera y tributaria de empresas en dificultades mediante la Ley de Intervención Económica (Ley 550 de 1999), estímulos a la construcción de vivienda (Ley 546 de 1999), la reciente reforma tributaria y otras iniciativas legislativas que están en trámite en el Congreso, como las reformas a las finanzas territoriales y al régimen de pensiones.

<sup>15</sup> Tiene un financiamiento de US\$70 millones provenientes de un crédito externo contratado con el BID.

<sup>16</sup> En sentido estricto, la RAS corresponde a un programa de aseguramiento de ingresos para la población más vulnerable a las perturbaciones macroeconómicas, mediante el cual el PC aspira a crear 650.000 empleos durante los tres años de su vigencia, lo cual debería reflejarse en una menor oferta de trabajo y una menor tasa de desempleo. Si a enero de 2001 la tasa de desempleo se situó en 20,5%, 3,2 millones de desempleados, la RAS en operación la habría reducido a un 16,5%.

*Cuadro 4*  
**Presupuesto de la red de apoyo social (RAS)<sup>1/</sup>**  
 Millones de US\$

Actividades	Crédito	Contrapartida	Total
Manos a la obra – Proyectos comunitarios	200,0	95,0	295,0
Manos a la obra – Vías para la paz	162,0	44,5	206,5
Subsidios condicionados	230,0	106,0	336,0
Capacitación a jóvenes desempleados	70,0		70,0
Gastos de administración	20,0		20,0
<b>Total recursos</b>	<b>682,0</b>	<b>245,5</b>	<b>927,5</b>

<sup>1</sup> En DNP (2000b) la RAS totaliza US\$900 millones.  
 Fuente: DNP.

El PC también busca en la cooperación económica internacional, facilitar la inserción de la economía legal a las corrientes del comercio y la inversión internacional: la prórroga del Acuerdo de Preferencias Arancelarias para la Región Andina (*ATPA*) y el Sistema General de Preferencias (SGP), la obtención de preferencias para confitería, textiles, confecciones, industria editorial, calzado, cemento y manufacturas de cuero; la ampliación de la lista de productos e inclusión de sectores con potencial exportador, tales como piedras preciosas y azúcar; así como el levantamiento de barreras no arancelarias.

Aproximadamente US\$1,900 millones, un 15% de las exportaciones colombianas, se beneficia de las preferencias arancelarias derivadas del *ATPA* y el SGP. La introducción del sistema de preferencias SPG-régimen andino, permitió que el 59% del valor exportado a la Unión Europea, se realizara con un margen de preferencia del 100% del arancel. En 1996 se exportaron US\$2,400 millones a la Unión Europea, detrás de las cuales se estimaba una actividad económica que generaba cerca de 5,5 millones de empleos (Cubillos, 1997); para 2000 las exportaciones cayeron a US\$1,725 millones, debido a la adversa dinámica del mercado cafetero y a las cuotas del banano.

En lo que respecta a las exportaciones a los Estados Unidos, el sistema de preferencias arancelarias concedidas desde 1991 hasta 2001 a los países de la región andina, *ATPA*, beneficia al 15% de las exportaciones colombianas con este destino (Mesa, 1997). Entre 1997 y 2000, las exportaciones hacia los Estados Unidos pasaron de US\$4,724 millones a cerca de US\$5,800 millones. El Gobierno colombiano está adelantado gestiones para lograr la prórroga y ampliación de su cobertura.

La estrategia de FIDS, tiene dos componentes: atención humanitaria y desarrollo alternativo. El primero, busca promover el respeto de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario, así como la atención a la población afectada por la violencia, por desplazamiento, minas antipersonales y el consumo de drogas.

El programa de atención a la población desplazada, dispone de US\$499 millones. Se propone atender 715.000 desplazados a través de la Red Nacional de Asistencia Humanitaria, focalizada en 139 municipios donde se concentra el 85% de la expulsión y recepción del desplazamiento, mediante campamentos móviles, centros de acomodación temporal y unidades de atención y orientación. Busca la reubicación de 290.000 desplazados a través del programa de relocalización, estabilización y retorno<sup>17</sup>, que comprende subsidios a la adecuación, compra y arrendamiento de tierras y casas, transporte y aseguramiento alimentario y proyectos productivos; además contempla créditos de alta rotación (de tres a seis meses) para pequeños usuarios (máx. US\$500) con el que se desea atender 140.000 desplazados.

El programa de atención a poblaciones vulnerables al conflicto, como los niños y las mujeres, también hace parte del componente de atención humanitaria. Se estima que 6.000 niños están enrolados en los grupos de extrema ideología y un número no establecido trabaja en los cultivos ilícitos; que el 49% de la población desplazada es menor de edad y que el 31% de los hogares tienen como jefe de hogar a una mujer (Codhes, 1999). El PC con US\$10 millones, a través del ICBF, ofrecerá internados para 5.400 niños, asistencia alimentaria a 24.750 niños en 165 municipios en zonas de conflicto, la creación de 7.425 asociaciones juveniles para promover procesos productivos, la asistencia a 1.500 niños desmovilizados de los grupos alzados en armas, la asistencia de 3.000 niños dedicados a la prostitución y la asistencia sociológica a 172.800 personas afectadas por la violencia.

El PC tiene previsto destinar US\$15 millones para la rehabilitación médica y social de la población afectada por minas antipersonales (MAP). Se estima que en Colombia hay sembradas cerca de 70.000 minas en un área de 185.000 Km<sup>2</sup>, un territorio mayor al afectado en Centro América. Son 105 municipios donde se han causado muertes y heridas a 7.700 personas, entre ellas 5.250 niños. Una proyección para los próximos 10 años calculaba los costos anuales de las MAP en US\$109 millones, representados en pérdida de capital humano, atención médica y pérdidas por inactividad económica de las regiones; la sola remoción de las MAP podría costar US\$57 millones (Celis, 1999).

El componente de desarrollo alternativo integral (DA), con US\$1,321 millones promueve procesos productivos generadores de empleo que sean sostenibles económica y ambientalmente, en concertación con las comunidades locales, que brinden alternativas de ingreso frente a los cultivos ilícitos. Además de la promoción del fortalecimiento institucional y de las organizaciones sociales locales y regionales, busca la preservación y recuperación de zonas ambientalmente frágiles y el desarrollo de inversiones en infraestructura física y social dirigidas a articular los proyectos productivos a los mercados<sup>18</sup>.

El DA se focalizará inicialmente en municipios agrupados en tres regiones<sup>19</sup> del país: el Macizo Colombiano (MC), el Magdalena Medio (MM), y el Suroriente (SO), que han sido afectadas

---

<sup>17</sup> En concordancia con la Ley 387 de 1997.

<sup>18</sup> El DA ha recogido la experiencia y conocimiento regional de instituciones como el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, el Fondo de Confinanciación para la Inversión Rural (DRI), las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), entre otras, así como diversas asociaciones campesinas y empresas privadas.

<sup>19</sup> El MC: suroccidente del Tolima y del Huila, oriente del Cauca y nororiente de Nariño. El MM: suroriente de Antioquia, sur de Bolívar y suroriente de Santander. El SO: Caquetá, Putumayo, Meta y Guaviare.



por fenómenos de violencia, presencia de grupos armados, cultivos ilícitos, existencia de ecosistemas ambientalmente frágiles, precaria presencia del Estado, altos niveles de pobreza<sup>20</sup> y deficiente oferta de servicios básicos. De acuerdo con el DNP, allí se encuentra el 85% del área de parques nacionales naturales, el 28% de la población indígena, el 87% de la producción total de amapola y el 85% de hoja de coca, el 60% de los integrantes de la guerrilla y unas tasas de homicidio y secuestro muy superiores al promedio nacional. El componente DA contempla cuatro programas: FIDS-DA, procesos productivos, sostenibilidad ambiental e infraestructura.

En FIDS-DA destinará US\$144 millones a la financiación de actividades de fortalecimiento institucional de regiones de conflicto, programas de eficiencia en la gestión pública local y regional, titulación de tierras, manejo de tierras en zonas de conflicto, mejoramiento de la educación rural, la promoción de la convivencia pacífica y la cultura de la paz. Se espera proteger la cultura de 221.000 habitantes indígenas del MC, mejorar la gestión pública de las tres regiones, regularizar los derechos de propiedad para 59.000 ocupantes de tierras y 35.000 de predios urbanos abandonados y hacer extensiva la experiencia de la primera fase de Programa de Desarrollo y Paz del MM para el MC y el SO, entre otros.

#### Cuadro 5

### Regiones para el desarrollo alternativo integral (DA)

Indicadores seleccionados

Regiones	Población		NBI <sup>1/</sup>	ICV <sup>2/</sup>	Tasa de analfabetismo (%)
	Total	Rural %	%	%	
Magdalena Medio	855.040	54,6	61,0	47,0	17,0
Suroriente	1.285.624	49,4	60,0	64,0	11,0
Macizo Colombiano	1.494.626	53,5	57,0	59,0	13,0
Total nacional	37.664.711	69,0	31,0	71,0	9,0

<sup>1/</sup> Porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas.

<sup>2/</sup> Índice de calidad de vida.

Fuente: Dane, 1993; SISD-DNP, 1999.

<sup>20</sup> Es un común denominador con las cuencas cocaleras de Perú y Bolivia (Cabieses, 2000).

En procesos productivos de DA<sup>21</sup>, se invertirán US\$471 millones (incluyendo inversiones después del tercer año que serían US\$545 millones, en DNP (2000a)), con los que se aspira generar 40.056 empleos anuales en agricultura tropical intensiva en mano de obra y ganadería, en extensiones dedicadas a pastos, papa, frutales, palma de aceite, yuca, frijol, cacao, café orgánico y espárrago (Cuadro 5). Estas tienen a su favor, actividades que hacen parte de la agricultura regional (Castro y otros, 1999b) y que en su mayoría han tenido un satisfactorio desempeño durante la década (Jaramillo, 1998).

*Cuadro 6*  
**Programas agropecuarios de DA del PC**  
Extensiones, empleo e inversiones previstas

Actividades	Area				Empleo				Inversiones (US\$Miles)			
	Total	SO	MC	MM	Total	SO	MC	MM	Total	SO	MC	MM
Acuicultura	200	200			695	695			11.021	11.021		
Agropec. forestal	10.000	10.000			5.742	5.742			23.286	23.286		
Yuca	4.000	4.000			875	875			10.782	10.782		
Caucho	5.226	5.226			7.149	7.149			62.080	62.080		
Plátano	10.000	10.000			2.303	2.303			5.271	5.271		
Ganadería	225.000	225.000			4.101	4.101			30.831	30.831		
Bosque no maderero									15.000	15.000		
Ecoturismo									45	45		
Palma de aceite	33.000	4.000	4.000	25.000	6.070	670	800	4.600	268.740	14.675	28.340	225.725
Cacao	11.000			11.000	6.400			6.400	89.080			89.080
Frijol	800			800	2.400			2.400	5.242			5.242
Café orgánico	6.000		6.000		1.200		1.200		890		890	
Espárrago	200		200		2.000		2.000		17.647		17.647	
Frutales	540		540		1.080		1.080		838		838	
Papa	650		650		370		370		4.743		4.743	
Total	306.616	258.426	11.390	36.800	40.385	21.535	5.450	13.400	545.496	172.991	52.458	320.047

Fuente: Presidencia de la República y DNP. Plan Colombia. Reporte al grupo de apoyo para el proceso de paz, Vol. 2, julio.

<sup>21</sup> Los proyectos productivos se originan bajo diferentes iniciativas y esquemas de participación: proyectos diseñados y promovidos por las comunidades, el sector privado, el Estado y ONG; planes regionales de desarrollo para cuatro subregiones para su focalización: Caguán (Caquetá), Ariari y la Macarena (Meta), el departamento del Putumayo y el Macizo Colombiano; programas regionales de desarrollo y paz como una propuesta de convivencia y desarrollo de la sociedad civil.

También dentro del DA se financiarán US\$257 millones en proyectos de fortalecimiento y sostenibilidad ambiental, a través de la restauración y establecimiento de bosques, sistemas forestales productivos; ordenamiento y recuperación de ciénagas, uso sostenible de los recursos y conservación y manejo de áreas protegidas, con los cuales se aspira generar 5.370 empleos y una producción forestal de 84 mil hectáreas.

El PC también dotará a los productores, de subsidios a la demanda de crédito para inversión, mediante el incentivo a la capitalización rural (ICR) y el certificado de incentivo forestal (CIF), así como la utilización del seguro agropecuario para cultivos y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) para facilitar el acceso al crédito. Adicionalmente, se sabe que el Gobierno se encuentra diseñando mecanismos de financiación de largo plazo para cultivos que requieren mayor tiempo para alcanzar su etapa productiva<sup>22</sup>.

Los proyectos de infraestructura del PC por US\$450 millones, comprenden programas y proyectos de inversión en los sectores de transporte, energía, telecomunicaciones y agua potable y saneamiento básico. Los criterios de asignación del PC comprenden el número de beneficiarios, el nivel de pobreza, el costo de la alternativa energética, el posible fomento a proyectos de desarrollo agrario y el interés de la comunidad, así como la factibilidad de interconexión, el costo por kilómetro, el impacto ambiental y la sostenibilidad de los proyectos en el mantenimiento y operación en el largo plazo.

Los proyectos de transporte incluyen mejoramiento de carreteras primarias (652 km.), secundarias (881 km.) y terciarias (666 km.), así como obras fluviales que en su conjunto están directamente relacionadas con el desarrollo productivo de las regiones. Los proyectos de electrificación, buscan incorporar un número importante de municipios al sistema nacional de interconexión. En telecomunicaciones, el plan busca dotar de 880 puntos de servicio. Los programas de infraestructura en agua y saneamiento pretenden beneficiar a 1.080.000 personas en 124 cabeceras de municipios menores de 12.000 habitantes.

También las estrategias del PC van encaminadas a trabajar el fortalecimiento institucional a través del financiamiento y dotación de los instrumentos estatales para la represión del narcotráfico y todos sus delitos conexos, para lo cual durante la vigencia del PC, añadirá US\$1,234 millones al presupuesto que ordinariamente se destina a la represión del narcotráfico y US\$1,030 millones anuales para 2000-2002 (Cuadro 3), es decir un crecimiento del 40%. Las estrategias del PC en la lucha antinarcóticos retoman las líneas de acción seguidas por el país durante los años 90, como ha sido la lucha contra la violencia originada en el crimen organizado y sus nexos con el narcotráfico pero con un énfasis en la interdicción de las diferentes fases de la cadena agroindustrial, mayor control a la utilización de insumos, apoyo a la erradicación voluntaria para los pequeños agricultores y los jornaleros cocaleros y la erradicación mediante la fumigación aérea de los cultivos empresariales.

---

<sup>22</sup> Entre ellos un fondo aval, más incentivos directos a las actividades de tardío rendimiento.

## B. Algunos alcances del FIDS

Los alcances de la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo social se concentran en la atención de la población vulnerable al conflicto y en el programa de desarrollo alternativo. Su presupuesto suma US\$2,157 millones, equivalente al 70% del PC diferente a interdicción y su existencia se encuentra directamente justificada por la magnitud de los cultivos y la dinámica del conflicto armado. Sin embargo, su cobertura se encontrará inversamente asociada al vínculo narcotráfico-conflicto armado; si este se dilata o se profundiza, los propósitos no sólo se harán pequeños ante las necesidades, sino que también se deteriorará su efectividad.

### 1. La ayuda a los desplazados

El componente de ayuda a la población afectada por el conflicto se enfrenta a un complejo problema social. Las encuestas revelan que el 40% de los desplazados ha abandonado pequeñas propiedades rurales y ha emigrado a centros urbanos. Entre el 80% y el 90 % de la población desplazada son campesinos y propietarios de minifundio. Se estima que un 35% se ha establecido en Bogotá. Las condiciones sociales son muy precarias: el 40% no percibe ningún ingreso y el 50% vive en condiciones de hacinamiento urbano (Codhes, 1999). También la mayoría de los desplazados afirmó que las posibilidades de retorno, bajo condiciones de conflicto, eran muy remotas y el 57% ya consideraba su asentamiento como permanente. Así el desplazamiento forzado contribuye a la expansión de los tugurios en la periferia de las ciudades en unas condiciones muy precarias de bienestar, (Muggah, 2000). Las estadísticas de desplazados tienen deficiencias (Erazo y otros, 1999). Desde 1996 se han registrado ante la Red de Solidaridad Social, cerca de 528 mil desplazados por la violencia; con base en esta información el PC estima que entre 2000 y 2002, se desplazarán aproximadamente 375.000 personas. Entre 1985 y 1998, el Codhes estimaba<sup>23</sup> un desplazamiento para el período de 1.418.000, originados en un 92% por la violencia desplegada por los grupos guerrilleros y paramilitares.

El PC se propone atender 750.000 desplazados y buscar la relocalización y atención de 290 mil, lo cual plantea un reto a las políticas no sólo en términos de cobertura, sino también de asignación de recursos. Desde antes de los años ochenta Colombia ha registrado intensos movimientos migratorios del campo a la ciudad y hacia las zonas de frontera agrícola, producto de su desarrollo económico y su historia sociopolítica, los cuales desde los ochenta, se han imbricado con la expansión de los cultivos ilícitos y el conflicto con los grupos de extrema ideología. En estas condiciones, la efectividad de un programa de esta naturaleza dependerá de la dinámica del proceso de paz y de los instrumentos para minimizar la desviación de recursos<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Corresponde a la suma de los valores estimados anualmente. Estas cifras pueden estar sobrestimadas porque un mismo desplazado puede trashumar por varias localidades y registrarse en varias oportunidades; también puede relocalizarse o retornar a su origen abandonando su condición de desplazado. Pero también existe la posibilidad de subestimación, pues los desplazados pueden no querer revelar su nueva localización para proteger sus vidas.

<sup>24</sup> La experiencia de la tragedia de la destrucción de Armero en 1986 por el deshielo de un volcán es bien ilustrativa. El número de beneficiarios resultó superior a los muertos ocasionados por la tragedia.

## 2. Desarrollo alternativo (DA)

Respecto al componente de desarrollo alternativo, a continuación se traen a colación la generación de empleo y las experiencias del café en Perú y Bolivia. En términos macroeconómicos las estimaciones elaboradas con un modelo de equilibrio general computable (Hernández y otros, 2001), las inversiones del PC en su componente de desarrollo alternativo durante los cuatro años de su vigencia, generarían un aumento del PIB en 1,2% y la creación de 110.000 nuevos empleos, pero con efectos adversos sobre la inversión privada y la balanza comercial.

Si se consideran los efectos que tendría la reducción de los cultivos ilícitos sobre el empleo y el PIB de las economías regionales, una mirada a las cifras del empleo directo generado por los cultivos ilícitos y los que se crearán con el DA, puede aproximar la magnitud de sus alcances<sup>25</sup>.

Así, los 46.000 empleos que generará el PC<sup>26</sup> equivaldrían al 67% del empleo demandado por los cultivos ilícitos en 1999, por regiones, ello equivaldría al 50% en el SO y un poco más de la totalidad en el MM (Cuadro 5 y Gráfico 18). Sin embargo, ello se hace bajo el supuesto de que la estimación del empleo se calcula sobre el área cosechada y deja por fuera el área erradicada. En el caso de hoja de coca en 1999 se reportaron 103.000 hectáreas cosechadas<sup>27</sup> (51.500 empleos) pero a la vez se erradicaron 44.000 (22.000 empleos), ello implicaría que el potencial de sustitución del PC se reduciría a 50%, hecho que tendría mayor relevancia en la región SO.

Además la concentración de los cultivos de amapola en la región del MC y su topografía, implica una logística mucho más complicada en la generación de empleo a través de DA que en las otras dos regiones, por la heterogeneidad de la región andina en términos de vocación agrícola, condiciones de acceso a los mercados, infraestructura e idiosincrasia. Lo anterior, plantea por un lado la necesidad de inversiones adicionales en DA para las otras dos regiones del sur del país, si se desea lograr una meta de sustitución total de cultivos y por otro, la urgencia de avanzar en el proceso de paz para acelerar el cronograma de erradicación y de DA.

---

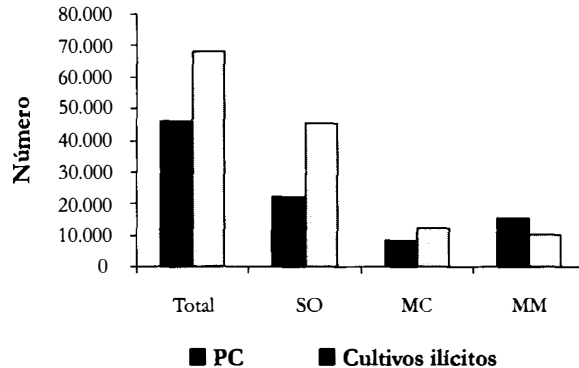
<sup>25</sup> Con la salvedad de que no se puede esperar que el PC pueda dar una sustitución de cada empleo ilegal a las actividades legales previstas, pues ello pretendería en muchos casos una relocalización de los productores o profundizar el deterioro de la selva húmeda y bosque tropical. Además, se sabe de trabajadores trashumantes que viajan entre la zona cafetera y las selvas del Putumayo durante las épocas de cosecha.

<sup>26</sup> Para lograrlo el DA-PC realizaría inversiones que equivaldrían a 1,9 veces el valor de la producción anual de los cultivos ilícitos, para el MM sería de 5,6 veces, focalizados en el cultivo de palma de aceite, cacao y frijol. Esta disparidad obedece a los requerimientos tecnológicos y periodos de maduración que tienen las diferentes actividades y al proceso de concertación que se dio entre el PC y las comunidades locales, donde también la vocación agrícola, la iniciativa empresarial, la seguridad y la sostenibilidad económica, resultaron cruciales.

<sup>27</sup> De acuerdo con la nueva metodología satelital del sistema integral de monitoreo de cultivos ilícitos del Gobierno de Colombia y la ONU, se reportaron 162 mil hectáreas para 2000, *Revista Cambio*, semana del 14 al 21 de mayo de 2001.

Gráfico 18

Empleo generado por el PC y los cultivos ilícitos



Fuente: DNP, Policía Nacional y cálculos del autor.

El país ya tuvo una experiencia importante en DA con el programa de diversificación de zonas cafeteras. Desde los años 60 la Federación Nacional de Cafeteros, emprendió un programa de DA para sustituir y complementar los ingresos de la caficultura, con gasto social e infraestructura. Este programa tenía a su favor, que se desarrollaba en regiones caracterizadas por tener niveles de ingreso y bienestar, por encima del promedio nacional, la institucionalidad creada en torno a la Federación Nacional de Cafeteros y la baja presencia de grupos de extrema ideología. Pese a lo anterior, una evaluación realizada por la FAO en 1990, señalaba la poca efectividad del programa sobre el patrón de especialización cafetera, concentración de crédito y limitantes por dificultades en el mercadeo, desviación de recursos hacia el café, subutilización del potencial de la tierra y de la infraestructura de acopio y de transporte (Leibovich y otros, 1993).

Esta experiencia en DA sugiere un gran reto institucional para la gestión pública, toda vez que las regiones con cultivos ilícitos, carecen de todas las ventajas socioeconómicas que tenía la zona cafetera, pero además sufren de la inestabilidad sociopolítica generada por la presencia de grupos de extrema ideología y las manifestaciones populares frente a las fumigaciones.

Además, las experiencias de Perú y Bolivia en los años noventa, aún no muestran resultados conclusivos en torno a la efectividad en la sustitución de cultivos ilícitos, ni a la sostenibilidad de los proyectos de DA<sup>28</sup>. En Bolivia al parecer, funcionó la política de erradicación compensada

<sup>28</sup> En el Perú la caída en los precios durante 1998-1999 ha hecho fracasar proyectos en DA en ajonjolí, barbasco, frutas y café, de una muestra seleccionada (Cabienes, 2000).

y/o forzosa previa al DA, logrando reducir la oferta local para atender el autoconsumo. Mientras que en el Perú se dio DA sin erradicación forzosa hasta 1996 y la explicación del marchitamiento de su producción la comparten las políticas de interdicción y la sustitución de importaciones de base de coca en Colombia. En el caso del Perú ha resultado evidente la vulnerabilidad de los proyectos frente a la evolución propia de los mercados (Cabieses, 2000). Tampoco, las condiciones sociales de la población cultivadora son parecidas en Colombia con respecto a Perú y Bolivia (Thoumi, 2000). En la mayor parte de las regiones cocaleras predomina una población trashumante propia de las zonas de colonización agrícola y, en menor medida, población nativa con sus instituciones tradicionales.

Así, el DA se enfrenta a la compleja tarea de implementar alternativas de desarrollo económico, para regiones cultivadoras, hasta el momento marginadas del progreso y atribuladas por el conflicto armado, cuya eventual escalada y prolongación, limitaría necesariamente su espectro de acción.

## IV. | Consideraciones finales

Desde 1980 los ingresos repatriables del narcotráfico a Colombia habrían oscilado en un 4,4% del PIB, disminuyendo recientemente hasta un 2%, de los cuales, tres cuartas partes fueron repatriados como transferencias, a través del contrabando abierto y mediante la sobre y subfacturación del comercio; el resto, habría financiado la fuga de capitales y estaría aguardando en el sistema financiero internacional.

Esta repatriación no afectó el desempeño macroeconómico ni la composición sectorial, mientras que los cultivos ilícitos y las compras de tierras sí han tenido consecuencias regionales. En cambio, sí tuvo visibles y adversas consecuencias sobre la inestabilidad sociopolítica, y sobre los procesos de ahorro-inversión, la formación de capital humano, el desplazamiento de la economía legal y el deterioro del medio ambiente. La inversión privada pudo ser mayor, así como su financiamiento, si no hubiera mediado el exceso de gasto fiscal en seguridad y justicia, la evasión fiscal y la fuga de capitales.

A lo largo de los años 90, el precio de la cocaína ha caído por la menor demanda en los Estados Unidos. También la oferta ha disminuido, por los decomisos y las menores áreas en Perú y Bolivia. Por su parte, Colombia se convirtió en el principal proveedor mundial, sustituyendo importaciones (vía cultivos). Luego de la fragmentación de la industria de exportación, esta se ha replegado a la etapa agroindustrial con una creciente vinculación de los protagonistas de conflicto armado.

Alcanzar el primer puesto en la producción de cocaína, luego de erradicar casi el doble del área cultivada, hizo necesario repiantar la estrategia colombiana antidrogas a través del Plan Colombia, mediante la integración de los esfuerzos de interdicción a los de recuperación económica, fortalecimiento institucional, desarrollo institucional, apoyo a la población más vulnerada y la paz negociada del conflicto armado con los grupos alzados en armas. De su implementación, las perspectivas del mercado y la industria en el mediano plazo, podrían corresponder a los siguientes escenarios.

*Sin PC.* Si el mercado mundial de la cocaína sigue sus tendencias recientes, los ingresos continuarían disminuyendo, en medio del crecimiento de los cultivos, la reestructuración de la industria hacia la fase agroindustrial y la vinculación de los protagonistas del conflicto armado. Los menores ingresos no afectarían el funcionamiento macroeconómico, ni sectorial ni regional. También habría una reducción en las tasas de criminalidad. Sin embargo, los procesos de ahorro-inversión se verían afectados por la creciente inestabilidad sociopolítica, resultado de la endogeneidad del conflicto armado y el narcotráfico.

*Con PC.* Con una solución pacífica al conflicto armado y una reducción del 50% del área de cultivos ilícitos, se introduciría un déficit de oferta de 270 toneladas en el mercado mundial de cocaína y también un repunte en el precio, abriendo posibilidades para las exportaciones de Perú y Bolivia. Habría una reducción de las utilidades repatriables a US\$900 millones, es decir a un 0,6% del PIB, las regiones cultivadoras experimentarían una menor actividad económica y la de algunas actividades pertenecientes a la informalidad. La perspectiva de una paz negociada y la reducción del área cultivada deberían acelerar el recorrido hacia la estabilidad sociopolítica, a lo cual debería contribuir la credibilidad en el cumplimiento de objetivos y la integralidad de las diferentes estrategias del PC. Si los agentes no le otorgan credibilidad a las políticas de interdicción y de desarrollo alternativo, serían previsibles las adversas repercusiones de la pugna redistributiva (marchas campesinas y paros cívicos) sobre la estabilidad sociopolítica; si el PC excluyera el acuerdo de paz, a las protestas campesinas se sumarían la escalada en el conflicto armado y la controversia internacional

Sin ser el propósito de este ensayo la evaluación, una mirada a los alcances de la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo social (la atención de la población vulnerable al conflicto y el programa de desarrollo alternativo) revela que esta se realizará en condiciones muy diferentes a la experiencia de diversificación cafetera y del resto de la Región Andina. Además se señala que la cobertura de estos programas se encontrará inversamente asociada al vínculo narcotráfico-conflicto armado, si este se dilata o se profundiza; los presupuestos se harán insuficientes ante las necesidades y su efectividad será menor.

Finalmente, el desfavorable balance que el narcotráfico le ha representado a Colombia, relleva que la ruptura de la endogeneidad entre el conflicto armado y el narcotráfico es el gran reto que enfrentan las políticas.



## Bibliografía

- Caballero, C. y Junguito, J. (1978) “La otra economía”, *Coyuntura Económica*, volumen VIII No. 4, diciembre.
- Cabieses, H., compilador (1999) *Desarrollo alternativo y desarrollo rural. Debate sobre sus límites y posibilidades*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Lima, agosto.
- Cabieses, H. (2000) “Experiencias de desarrollo alternativo en el Perú: Análisis y propuestas”, estudio preparado para la División de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, septiembre, mimeo.
- Castro, M. F., Arabia J. y Celis A. (1999a) “El conflicto armado: la estrategia económica de los principales actores y su incidencia en los costos de la violencia 1990-1998”, *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXX, No. 3, julio-septiembre.
- Castro, M. F., Aristizábal H. y Palou J.C. (1999b) “Conflicto, región y desarrollo en el suroriente colombiano”, *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXX, No. 3, julio-septiembre.
- Celis, A. (1999) “Las minas antipersonales. Posibilidades de acción en medio del conflicto” en *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXX, No. 3, julio-septiembre
- Cubillos, R. (1997) *Impacto socioeconómico del Sistema de Preferencias SPG Andino de la Unión Europea*, Ministerio de Comercio Exterior y Departamento Nacional de Planeación.
- Codhes, Consultoría para el desplazamiento forzado y los derechos humanos (1999) *Un país que huye, desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Unicef y Codhes, Editorial Guadalupe, Bogotá, mayo.
- Departamento Nacional de Planeación (2000) “Plan Colombia Institutional Strengthening and Social Development 2000-2002”, *Report to the support group for the peace process*, julio.
- Echeverry, J. C. y Partow Z. (1998) “¿Por qué la justicia no responde al crimen?: el caso de la cocaína en Colombia”, *Corrupción, crimen y justicia: una perspectiva histórica*, (Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner, compiladores), Tercer Mundo, Fedesarrollo y Lacea.
- Erazo, J., Ibañez, A.M. Kirchooff, S. y Galán, A. (1999) “Diversas causas y costos del desplazamiento ¿Quién los compensa?”, *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXX, No. 3, julio-septiembre.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (1999) “Inequality and Violent Crime”, mimeo, Conferencia Internacional “Crimen y violencia: causas y políticas de prevención” organizada por el Banco Mundial y la Universidad de los Andes.
- Giraldo, F. (1990) “Narcotráfico y construcción” *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, febrero-marzo.
- Gómez, H. J. (1990) “El tamaño del narcotráfico y su impacto económico”, *Economía Colombiana*, No. 45, febrero-marzo.

Gómez, H. J. (1988) “La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico”, *Coyuntura Económica*, septiembre.

Granada, C. y Rojas, L. (1995) “Los costos del conflicto armado 1990-1994”, *Planeación y Desarrollo* Vol. XXVI, No. 4, octubre-diciembre.

Grogger, J. y Willis, M. (2000) “The Emergence of Crack Cocaine and the Rise in Urban Crime Rates”, mimeo, Conferencia Internacional “Crimen y Violencia: causas y políticas de prevención” organizada por el Banco Mundial y la Universidad de los Andes, enero, mimeo.

Hernández, G., Prada, S. y Ramírez, J. M. (2001) “Impacto económico del programa de desarrollo alternativo del Plan Colombia”, mimeo.

Jaramillo, C. F. (1998) “La agricultura colombiana en la década de los 90”, *Revista de Economía del Rosario*, Vol.1, No. 2, noviembre.

Kalmanovitz, S. (1990) “La economía del narcotráfico en Colombia”, *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, febrero-marzo.

Kalmanovitz, S. (1992) “Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana”, mimeo, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional de Colombia, diciembre.

Krugman, P. y Obstfeld, M. (1999) *Economía internacional, teoría y política*, Editorial McGraw Hill, cuarta edición, Madrid.

Leibovich, J., Gómez H. J. y Reyes S. (1993) “Diagnóstico de la diversificación cafetera”, *Economía cafetera, crisis y perspectivas*, Universidad Javeriana, DNP y Fonade.

Levitt, S. y Sudhir, V. (1998) “An Economic Analysis of a Drug Selling Gang’s Finances” *NBER, Working Paper Series*, WP 6592, disponible en <http://www.nber.org/papers/w6592>.

Mesa, F. (1997) “Efectos de la descentificación de los Estados Unidos a Colombia”, mimeo.

Molina P. (1995) “Illegal Drug Trafficking and Economic Development in Colombia”, Thesis for Ph. D. in Economics in the University of Illinois at Urbana-Champaign.

Montenegro, A., Posada, C.F. y Piraquive, G. (1999) “Violencia, criminalidad y justicia: otra mirada desde la economía”, mimeo.

Muggah, R. (2000) “Capacidades institucionales en medio del conflicto: una evaluación de la respuesta en la reubicación de la población desplazada en Colombia”, mimeo.

ONDCP, Office of National Drug Control Policy (2000) “The National Drug Control Strategy: 2000 Annual Report”, mimeo.

Parra, C. H. (1998) “Determinantes de la inversión en Colombia: evidencia sobre el capital humano y la violencia”, *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIX, No 5, julio-septiembre.

- Reyes, A. (1997) “Compras de tierras por narcotraficantes”, *Drogas Ilícitas en Colombia*, Editores PNUD, DNE y Ariel Ciencia Política, Santafé de Bogotá D.C., mayo.
- Rocha, R. (2000) *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, Editorial Siglo del Hombre y UNDCP, Bogotá.
- Rocha, R., (1997) “Aspectos económicos de las drogas ilegales en Colombia”, *Drogas Ilícitas en Colombia*, Editores PNUD, DNE y Ariel Ciencia Política, Santafé de Bogotá D.C., mayo.
- Rubio, M. (1995) *Crimen y crecimiento en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Sánchez, F. y Núñez, J. (2000) “Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia”, Universidad de los Andes, mimeo, septiembre.
- Sarmiento, E. (1990) “Economía del narcotráfico”, *Desarrollo y Sociedad*, septiembre.
- Sarmiento, E. (1991) “Precisiones a la economía del narcotráfico”, *Desarrollo y Sociedad*, marzo.
- Sarmiento, L. y Moreno, C. (1990) “Narcotráfico y sector agropecuario”, *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, febrero-marzo.
- Steiner, R. y Corchuelo, A. (2000) “Repercusión económica e institucional del tráfico de droga en Colombia”, *Documento CEDE 3830*, Universidad de los Andes.
- Steiner, R. (1997) “Los dólares del narcotráfico”, *Cuadernos de Fedesarrollo*, No. 2, Editorial Tercer Mundo, septiembre.
- Thoumi, F. (1994) *Economía, política y narcotráfico*, Tercer Mundo Editores, mayo, primera edición.
- Thoumi, F. (2000) “Ventajas competitivas de las drogas ilegales en los países andinos: el Estado, las instituciones sociales y el capital social”, *Coyuntura Social*, No. 22, mayo.
- Uribe, S. (1997) “Los cultivos ilícitos en Colombia”, *Drogas Ilícitas en Colombia*, Editores PNUD, DNE y Ariel Ciencia Política, Santafé de Bogotá D.C., mayo.
- Urrutia, M. (1990) “Análisis costo-beneficio del tráfico de drogas para la economía colombiana”, *Coyuntura Económica*, octubre.
- Vélez, M. A. (2000) “Farc – Eln evolución y expansión territorial”, Universidad de los Andes, *Documento CEDE 2000-08*.