

CULTIVOS DE USO ILÍCITO Y ALTERNATIVAS DE DESARROLLO: EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES EN COLOMBIA Y EL ÁREA ANDINA



Documento Ocasional - Magdalena Medio - No. 4 - Agosto de 2005

PRESENTACIÓN

Este nuevo número de Documento Ocasional está dedicado al tema "Cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo" y recoge las exposiciones realizadas en el conversatorio que sobre el mismo adelantó el Opi el pasado 17 de mayo en Barrancabermeja.

Su publicación se produce en un momento en que sobre la región empieza a caer de nuevo el glifosato sobre las zonas rurales, pese a los innumerables llamados contra las fumigaciones que desde el valle del río Cimitarra y del sur de Bolívar hace la población campesina, actor débil y ubicable (productores o no de cultivos ilícitos) que, a la postre, paga el alto costo social y económico y en sus derechos fundamentales de los operativos de "erradicación" que adelanta el Estado.

La relación 'cultivos de uso ilícito - desarrollo alternativo' reitera un hecho demostrado una vez más en el conversatorio: el desarrollo alternativo, ese concepto ambiguo, ha terminado siendo una expresión amable del discurso "antidroga". No obstante, el conversatorio fue más lejos, al analizar la problemática de los cultivos de uso ilícito desde una perspectiva comparada en los países del área andina, las políticas implementadas para enfrentarla y los retos que enfrentan los programas de sustitución. En el conversatorio también se hizo una reflexión sobre las implicaciones de dicha problemática desde una perspectiva integral del desarrollo.

Las exposiciones presentadas en este documento reflejan el programa del conversatorio. En primer lugar, se desarrolló el panel titulado "Cultivos de uso ilícito y políticas públicas en los países del área andina", el cual contó con la participación de Hugo Cabieses Cubas. Este economista peruano identifica los elementos políticos y culturales que hay detrás de "las complejidades de la hoja de coca" en la región andina-amazónica y presenta una serie de propuestas "desde abajo y adentro" alrededor del desarrollo rural integral sostenible y sustentable.

En el mismo panel, Ricardo Vargas Meza, sociólogo colombiano, presentó la ponencia "Drogas, conflicto armado y propuestas de política", en la que analizó el desarrollo alternativo como parte de los enfoques globales de la política de drogas y planteó una serie de recomendaciones de política, entre las que se destaca la necesidad de que la cooperación internacional apoye las propuestas dirigidas a garantizar la resistencia y autonomía comunitarias frente a la guerra.

El segundo panel se tituló "Sustitución de cultivos de uso ilícito y alternativas de desarrollo en Colombia". El panelista Jorge Eliécer Moros Castillo, coordinador agroindustrial del Programa de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, resaltó la importancia de avanzar en programas de desarrollo alternativo que apunten a la estabilidad campesina, el progreso y la justicia social en el país. Por su parte, Carlos Zorro Sánchez, abogado y profesor de las Universidades de los Andes y la Sabana, presentó los resultados de las evaluaciones de los programas de desarrollo alternativo realizadas por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER, de la Universidad de los Andes.

Esta publicación también recoge las preguntas y comentarios de los asistentes al conversatorio, entre los que se cuentan líderes de organizaciones sociales y campesinas, miembros de ONG, funcionarios públicos, estudiantes y académicos de la región.

El conversatorio también sirvió de escenario para el lanzamiento del libro "Cultivos de uso ilícito en el sur de Bolívar: aproximación desde la economía política", publicado por PNUD y ASDI. Este libro es el resultado del trabajo de los investigadores Daniel Fonseca, especialista en desarrollo rural del PNUD; Ómar Gutiérrez, investigador del IEPRI de la Universidad Nacional, y Anders Rudqvist, investigador de la Universidad de Uppsala, Suecia. La presentación que hizo el primero de ellos ofreció una rápida mirada a la compleja situación económica y política surgida alrededor del cultivo y procesamiento de la coca en el sur de Bolívar.

Al desarrollar eventos como este, en los que participan tanto especialistas como el pueblo del Magdalena Medio, el Opi reitera su intención de contribuir a la construcción social de conocimiento pertinente y a la búsqueda de alternativas sociales y políticas en medio del conflicto armado que vive el país.



**Documento Ocasional del
Observatorio de Paz Integral
Magdalena Medio**

Coordinador
Germán M. Plata Díaz
Observatorio de Paz Integral

**Observatorio de Paz Integral
Sede Principal**
Carrera 9 No 6B-93
Edificio La Tora - Of. 501
Correos electrónicos:
opi@opi.org.co
Página Web:
www.opi.org.co
Barrancabermeja - Magdalena Medio
Colombia

CREDHOS
**Corporación Regional para la
Defensa de los Derechos Humanos**
Avenida 52 No. 25 - 49 Barrio Galán
Tels: (57-7) 6114003 / 6225862
E-mail: credhos@col1.telecom.com.co
Barrancabermeja - Santander/Colombia

UNIPAZ
Universidad de la Paz
Calle 49 No 10-22 Sector Comercial
Tels: (57-7) 6221908
6214049 / 6214052
E-mail: unipaz@latinmail.com
Barrancabermeja - Santander/Colombia

Defensoría del Pueblo
Calle 54 NO. 27 - 64
Tels: (57-7) 6212666 / 6212999
E-mail:
jegomez@defensoria.org.co
Barrancabermeja-Santander / Colombia

**Corporación Desarrollo y Paz del
Magdalena Medio
Laboratorio de Paz**
Carrera 9 No 6B-93
Edificio La Tora Oficina 603
Tels: (57-7) 6220274 / 6227026
ext: 608 - 609
E-mail:
despazmm@col1.telecom.com.co
Barrancabermeja-Santander / Colombia

**Diócesis de Barrancabermeja,
Programa Barrancabermeja Ciudad
Región de Paz**
Calle 59 No. 21-45 Barrio Galán
Tels: (57-7)
6220940/6112105/6221850
E-mail: sepasbca@col1.telecom.com.co
Barrancabermeja-Santander / Colombia

CULTIVOS DE USO ILÍCITO Y ALTERNATIVAS DE DESARROLLO: EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES EN COLOMBIA Y EL ÁREA ANDINA

LUGAR Y FECHA:

Barrancabermeja, Aula Máxima de la Nornal Superior Cristo Rey.
17 de Mayo de 2005.

DESARROLLO DEL CONVERSATORIO

PRIMER PANEL

"Cultivos de uso ilícito y políticas públicas en los países del área andina"

Panelistas

Hugo Cabieses Cubas, economista peruano quien, además de su análisis de la región andina-amazónica en donde identifica los elementos políticos y culturales que hay detrás de "las complejidades de la hoja de coca", presenta una serie de propuestas "desde abajo y adentro" alrededor del desarrollo rural integral sostenible y sustentable.

Ricardo Vargas Meza, sociólogo colombiano, en su ponencia "Drogas, conflicto armado y propuestas de política", analizó el desarrollo alternativo como parte de los enfoques globales de la política de drogas.

SEGUNDO PANEL

"Sustitución de cultivos de uso ilícito y alternativas de desarrollo en Colombia"

Panelistas

Jorge Elíecer Moros Castillo, coordinador agroindustrial del programa de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, quien resaltó la importancia de avanzar en programas de desarrollo alternativo que apunten a la estabilidad campesina, el progreso y la justicia social en el país.

Carlos Zorro Sánchez, abogado colombiano y doctor en economía del desarrollo de la Universidad de París, realizó en este panel un balance y planteó valiosas recomendaciones para que las políticas de desarrollo alternativo en Colombia tengan legitimidad social

EJERCICIO DE ANÁLISIS

Metodología: Ronda de preguntas

Este documento se ha realizado con el apoyo del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio. Los puntos de vista que en él se exponen reflejan exclusivamente la opinión de los participantes en los ejercicios de análisis de realidad y de los ponentes respectivos, y no comprometen a la Comisión Europea.

PRIMER PANEL:

"Cultivos de uso ilícito y
políticas públicas en los países
del área andina"

REGIÓN ANDINA—AMAZÓNICA: LA “GUERRA CONTRA LA DROGA”, EL “DESARROLLO ALTERNATIVO” Y PROPUESTAS DE ABAJO Y ADENTRO

Hugo Cabieces Cubas¹



El encargado de abrir el panel fue el peruano Hugo Cabieces Cubas (*a la derecha*) consultor internacional en desarrollo rural sostenible.

INTRODUCCIÓN

Buenos días para todos y todas. Quiero en primer lugar agradecer al Programa de Desarrollo Paz del Magdalena Medio (PDPMM) por esta invitación, así como a los amigos que me acompañan en la mesa, por haber dejado sus actividades y venir a Barrancabermeja para participar de estas reflexiones sobre el tema del “desarrollo alternativo”.

Quisiera comenzar con el título, pues parte del mismo está entre comillas. Un entrecomillado es “guerra contra la droga” y el otro es “desarrollo alternativo”. Quisiera dejar como mensaje final de esta charla, que no soy defensor de la “guerra contra las drogas” sino de una Estrategia de Reducción Integral de Daños (ERID) y que tampoco soy un fiel creyente e impulsor del “desarrollo alternativo”, sino

del Desarrollo Rural Integral Sostenible y Sustentable (DRISS).

He seleccionado cinco puntos para desarrollar el día de hoy. **Uno**, los efectos de la “guerra contra la droga” en dos aspectos: erradicación/fumigación y políticas interdictivas. **Dos**, las diferencias andino—amazónica sobre las drogas y la coca. **Tres**, las complejidades de la hoja de coca en el caso del Perú, teniendo en cuenta las enormes diferencias con Colombia y algunas pequeñas diferencias con Bolivia. **Cuatro**, realizar un balance crítico del “desarrollo alternativo” a la luz de la experiencia peruana. Y, **cinco**, compartir un conjunto de propuestas que vienen de abajo y de adentro, que son desarrolladas en el Perú luego de varios años de diálogos entre los movimientos sociales cocaleros, las autoridades locales y los Gobiernos de turno.

La bala de plata de la “guerra contra la droga” es la erradicación de cultivos de coca y/o su disminución, bien sea por medios manuales o por fumigación terrestre y/o aérea, química y/o biológica.

[1] Economista, director de la Asociación Civil DRIS, asesor externo del Congreso de la República del Perú en Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, asesor técnico de organizaciones de productores agropecuarios de cuencas cocaleras y consultor internacional en desarrollo rural sostenible. Exposición realizada en Barrancabermeja el 17 de mayo del 2005.

Las otras balas de plata de la “guerra contra la droga” están entre los tres únicos indicadores que le interesa al gobierno de Estados Unidos para certificar a un país como colaborador o no en la lucha contra las drogas: disminución de cultivos, cantidad de presos tomados y cantidad incautada de droga.

1. EFECTOS DE LA “GUERRA CONTRA LA DROGA”

La **bala de plata** de la “guerra contra la droga” es la erradicación de cultivos de coca y/o su disminución, bien sea por medios manuales o por fumigación terrestre y/o aérea, química y/o biológica. En realidad se trata de una guerra contra los agricultores que el Gobierno de Estados Unidos considera “narcocultivadores”. Esta política ha tenido por lo menos tres efectos sobre los países PBC, que no es el acrónimo de Pasta Básica de Cocaína sino Perú, Bolivia y Colombia.

Uno **primero** es el **efecto globo**, que es el más conocido y que también es llamado **efecto traslado**. No es que se trasladan los cultivos, sino que comienzan a aparecer nuevos en otras zonas o regiones del mismo país o en otro país. Esto sucedió en el Perú, entre 1985 y 1990, en la región del río Alto Huallaga hacia el Valle del Monzón y el Apurímac–Ene. Se fumigó, se trató de erradicar o se amenazó con ello, pero no disminuyeron los cultivos sino que aparecieron en otros lugares, como sucedió entre 1996 y 2000 desde el Alto Huallaga hacia el Valle Urubamba – conocido por Quillabamba y Macchu Picchu – y luego se “trasladaron” hacia Colombia y Brasil. En Bolivia sucedió lo mismo entre 1991 y 1994 desde el Chapare hacia el Beni, Apolo y Santa Cruz. Después, entre 1997 y 2001 al aplicarse el “Plan Dignidad”, los cultivos se “trasladaron” hacia La Asunta en los Yungas de La Paz. En Colombia, el “traslado” fue primero desde el Guaviare y el Meta hacia el Putumayo y el Caquetá entre 1994 y 1999 y, más recientemente – del 2002 al 2004 como efecto del Plan Colombia, desde el Putumayo y el Caquetá hacia Nariño, el Sur de Bolívar y probablemente Venezuela y Brasil.

El **segundo** es menos mencionado y se conoce bajo el nombre de **efecto mercurio** o **efecto dispersión** en diversas cuencas y micro cuencas, en parcelas cada vez más pequeñas aunque altamente productivas o entre follaje de cultivos lícitos o bajo árboles. De esta forma los cultivos

no son captados o fotografiados fácilmente desde el aire o con sensores satelitales. Esto fue lo que pasó en el Perú entre 1996 y 2000 que, gracias al reinicio de la erradicación forzosa de cultivos de coca que había sido suspendida en 1989, se pasó de nueve cuencas con cultivos de coca, a 24 cuencas actualmente. En Bolivia sucedió otro tanto de 1997 a 2002 cuando se aplicó el “Plan Dignidad” y se pasó de dos cuencas – Chapare y Yungas – en dos departamentos, a siete cuencas en cinco departamentos. En Colombia, entre 1990 y 2003, se pasó de tener cultivos de coca en 10 departamentos a 23 o más. Otro tanto se habría producido en los casos de los cultivos de amapola y marihuana.

Al **tercer** efecto lo hemos llamado **efecto membrana** bautizado así porque son más fuertes en los extremos, tal como saben los biólogos. También se conoce como **efecto fronterización** o, como se me ocurrió aquí en el Magdalena Medio, **efecto atarraya**, ya que viajando hacia la isla de Morales observé a unos pescadores que arrojaban su red para pescar con el efecto centrípeta del plomo hacia los extremos de la atarraya. Las políticas de erradicación o fumigación al ser aplicadas por un país en sus bordes fronterizos, difícilmente son coordinadas con otros y si se aplican hay protestas al otro lado de la frontera. Para muestra un botón: en los primeros días de mayo de 2005 hubo un pronunciamiento de la cancillería ecuatoriana respecto a las fumigaciones colombianas porque estaban afectando al campo de Ecuador. Entonces, pues, los traficantes y/o los campesinos tienden a “trasladar” sus cultivos e irse hacia la frontera.

Las otras **balas de plata** de la “guerra contra la droga” están entre los tres únicos indicadores que le interesa al gobierno de Estados Unidos para certificar a un país como colaborador o no en la lucha contra las drogas: disminución de cultivos, cantidad de presos tomados y cantidad incautada de droga.

En cuanto a las incautaciones y los presos, propiamente la política de interdic-

ción de la “guerra contra las drogas”, su aplicación ha traído cuatro procesos: **descartelización, diversificación, articulación vertical y mimetización.**

El **primero** es la **descartelización**, es decir las actividades de los traficantes o “empresarios de alto riesgo”, se han dispersado en minicarteles, firmas y bandas. Esto es lo que sucedió en el Perú entre 1996 y 2000, cuando de las cinco o seis firmas existentes en las zonas de producción de coca, se pasó a 35 bandas. También sucedió en Bolivia entre 1995 y 2000, años en los que se pasó de los famosos traficantes “Barbaschocas” y “Trompebuque” a 40 grupos. En Colombia, según las autoridades de antinarcóticos, existen actualmente alrededor de 242 minicarteles luego de haber tenido hasta principios de los noventa 4 o 5, como los de Cali, Medellín, del Valle, Costeño y Oriental.

El **segundo** efecto de la política de interdicción es la **diversificación de mercados y productiva** hacia coca, amapola, marihuana y drogas sintéticas o de diseño. La diversificación de mercados se produjo hacia Europa, Asia, África y América Latina y del Caribe. Este proceso se dio en el Perú entre 1996 y 2000 hacia Europa Oriental y Rusia. En estos años, desde el poder estatal en manos de Fujimori y Montesinos, se rompieron relaciones con el cartel de Medellín primero, después con el cartel de Cali y se asociaron directamente con el cartel de Tijuana en México. Asimismo, estrechó relaciones con la mafia rusa estableciendo un próspero tráfico de cocaína para pagar la compra de armamentos, supuestamente para ganar las guerras internas y las que se vivían en toda la región.

Esta diversificación de mercados también se dio en Bolivia entre 1997 y 2002, cuyos traficantes abrieron mercados básicamente en Brasil, Argentina y África. Es así como Bolivia ya no exportaba hacia Estados Unidos, sino que su producción de cocaína comenzó a ser consumida casi totalmente por Brasil (Sao Paulo y Río de

Janeiro) y Argentina (Buenos Aires). En el caso de Colombia, manteniendo el importante mercado de Estados Unidos, la diversificación se dio también hacia el resto del mundo, siendo este el país que más ha diversificado el negocio vendiendo en los cinco continentes.

Respecto a la **diversificación productiva** este fenómeno se ha dado casi exclusivamente en Colombia. Por razones que tendrían que explicar los historiadores, antropólogos, sicólogos, no los economistas ni los politólogos, en el Perú y Bolivia no hay cultivos significativos de marihuana y amapola, ni tampoco de drogas sintéticas. Lo curioso es que tampoco hay cultivos de coca en Ecuador que tiene similares características culturales y agro ecológicas que los otros países andinos. Sin embargo, desde el siglo XVII no hay cultivos ni consumo de coca en ese país.

El **tercer** proceso es el de **integración vertical** articulando toda la cadena productiva, sobre todo en Colombia, pero también en Bolivia y Perú. En el Perú, entre 1997 y 2000, se pasó del cultivo de hoja de coca y la elaboración de pasta básica de cocaína lavada (PBC-L), que era lo que tradicionalmente se exportaba a Colombia, a producir directamente clorhidrato de cocaína (CHC). En Bolivia pasó otro tanto entre 1995 y 2000, pasando de producir hoja de coca y pasta bruta a pasta de cocaína lavada primero y clorhidrato luego. En el caso de Colombia, este país casi no producía hoja de coca. A fines de los ochenta y primeros de los noventa sólo se cultivaban entre 30 y 35 mil hectáreas, pero 10 años después se llegó a 150 o 160 mil hectáreas, aunque actualmente habría bajado hasta 115 a 120 mil hectáreas. Esto muestra que se ha integrado el proceso productivo tanto en Perú y en Bolivia hacia arriba con la producción de cocaína, como en Colombia hacia atrás de la cadena productiva con mayores cultivos de hoja de coca. Asimismo, se ha integrado todo el proceso productivo de la amapola hasta fabricar heroína y exportarla hacia Estados Unidos en donde ya ocupa el segundo lugar con relación a otras zonas del mundo.

Un cuarto proceso es la mimetización de los traficantes haciéndose invisibles o cooptando organismos de seguridad... Ahora los traficantes son discretos, vestidos sencillamente, con automóviles clasemedios, educados en el trato y con estudios universitarios en Estados Unidos y Europa, sin violencias innecesarias, mimetizados muchos ellos como “yuppies” y, generalmente, políglotas.

Entre 1997 y 2000, buena parte del narcotráfico en el Perú se gerenciaba desde el Palacio de Gobierno y el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). Mientras tanto, durante todos estos años el Perú era felicitado por los “zares” antidrogas de los Estados Unidos, que llegaban a Lima de visita para darle la mano al señor Montesinos, felicitándolo por ser un eficiente colaborador en los combates contra el narcotráfico.

Un **cuarto** proceso es la **mimetización** de los traficantes haciéndose invisibles o cooptando organismos de seguridad. Lo primero se refiere a que ahora los traficantes de drogas ya no son como antes: escandalosos, violentos, groseros, con cadenas de oro en el cuello, armas y guardaespaldas a discreción, camionetas cuatro por cuatro, mujeres bellas colgadas de brazos y cuello, gastos suntuarios y asesinatos compulsivos. Ahora los traficantes son discretos, vestidos sencillamente, con automóviles clasemedieros, educados en el trato y con estudios universitarios en Estados Unidos y Europa, sin violencias innecesarias, mimetizados muchos ellos como “yuppies” y, generalmente, políglotas.

Además de lo anterior, varios narcos ya no corrompen funcionarios públicos y de la seguridad: ellos mismos lo son. Es el caso del Perú entre 1994 y el 2000, en donde se pasó de los conocidos narcotraficantes de principios de los noventa, violentos, semianalfabetos y que están presos condenados a cadena perpetua, como “Vaticano”, “Shushupe” y Cachique Rivera que compraban militares, funcionarios y subversivos, a los delincuentes internacionales conocidos como “Los Siameses”. Es decir, Vladimiro Montesinos Torres preso en la Base Naval del Callao y Alberto Fujimori Fujimori que, siendo Presidente de la República, fugó al Japón.

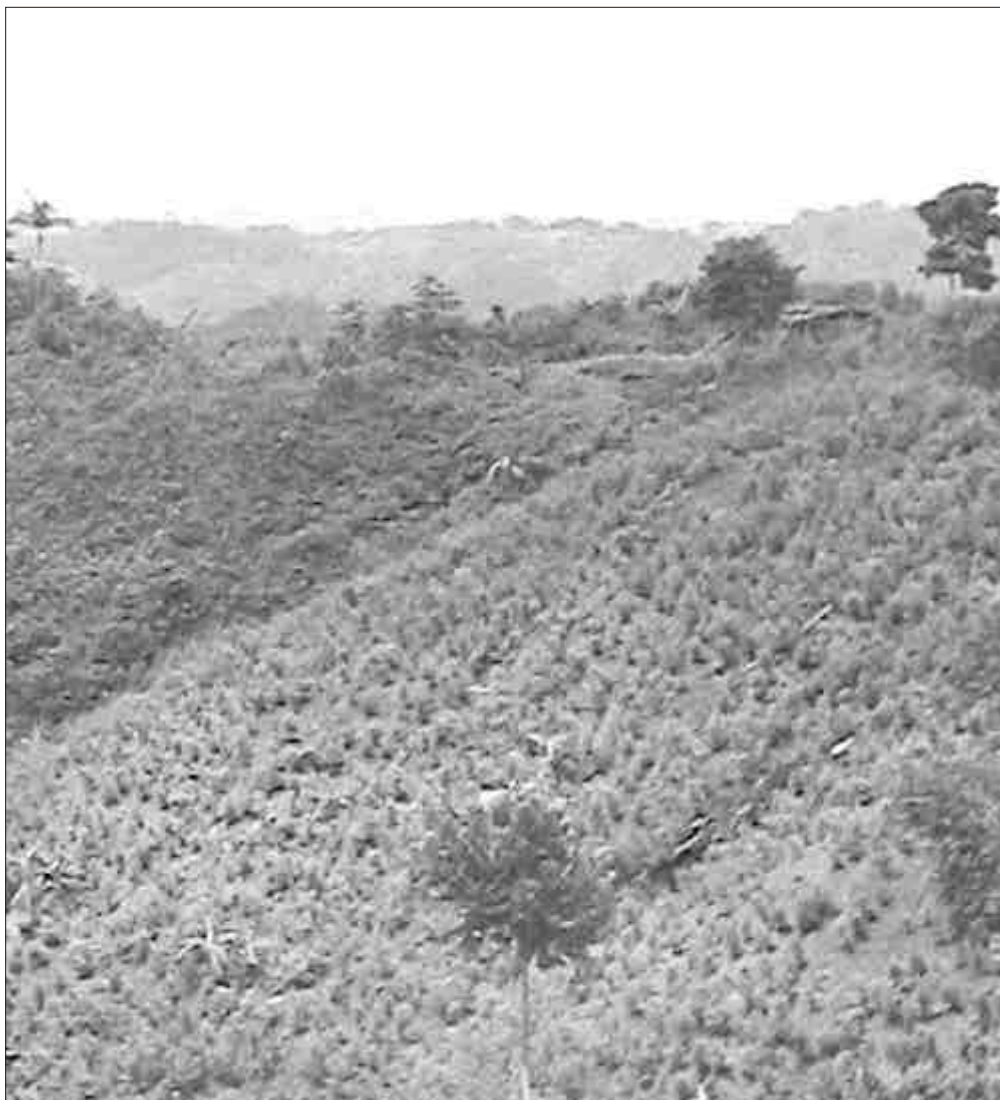
Ahora tenemos pruebas de que entre 1997 y 2000, buena parte del narcotráfico en el Perú se gerenciaba desde el Palacio de Gobierno y el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). Mientras tanto, durante todos estos años el Perú era felicitado por los “zares” antidrogas de los Estados Unidos, que llegaban a Lima de visita para darle la mano al señor Montesinos, felicitándolo por ser un eficiente colaborador en los combates contra el narcotráfico.

He trabajado en la Comisión Investigadora del Congreso de la República sobre la Corrupción 1990-2000 en temas de Tráfico Ilícito de Drogas y nos llegaron testimonios y pruebas documentales so-

bre el involucramiento en este delito por parte de altas autoridades del Gobierno de entonces y altos oficiales de las Fuerzas Armadas y Policiales que ahora están presos. Por ejemplo, fue investigado y descubierto que en una casa de playa en Arica ubicada a las afueras de Lima, perteneciente a Vladimiro Montesinos y su pareja sentimental, se acopiaba grandes cantidades de pasta básica de cocaína lavada proveniente del valle del río Apurímac y Ene. Esta droga era trasladada desde Palmapampa en ese valle en helicópteros del Ejército, que a su vez llevaban insumos químicos hasta esa localidad. La droga era acopiada y empaquetada en los sótanos de la casa de Arica y luego se trasladaba a un barco en altamar en el que se la cristalizaba en un laboratorio. Estos delitos están debidamente documentados en los archivos de la Comisión y la denuncia pasó a la Fiscalía de la Nación para ser considerada como parte de los múltiples procesos judiciales en los que está incurso el delincuente Montesinos y lo estará su siamés Fujimori cuando sea extraditado del Japón por criminal.

En el caso de Bolivia se pasó de “Techoepaja” y “Trompebuque” en 1989 y 1990 a “Barbaschocas” en 1995. Este último, con barba rubia y trajes impecables, no era un delincuente cualquiera sino un hombre de la clase empresarial boliviana, con intereses en Santa Cruz, que tenía mucho dinero y que se mimetizaba como empresario fabricante de muebles de madera. Este fue el empresario que contrató el narcoavión de la Fuerza Aérea Boliviana (FAB) para trasladar muebles de madera junto con cerca de 1 tonelada de cocaína, detectado en el aeropuerto de Lima a mediados de 1995. Esto sucedió unos meses después que 3 toneladas de cocaína fueran decomisadas en el puerto de Paita en el Perú, que pertenecían a otro empresario y corredor de automóviles finos llamado López Paredes, probablemente competidor de Vladimiro Montesinos.

En Colombia ustedes conocen la historia más que yo. Entre 1990 y el 2002, se pasó



del folklórico Carlos Lehder que fundó un partido anti-imperialista y compró una isla en las Bahamas para hacer nevar cocaína en California, al violento “Patrón” Pablo Escobar Gaviria que bombardeó Medellín, Cali y Bogotá y el no menos matón “El Ajedrecista” Miguel Rodríguez Orejuela. Hasta llegar a los Ochoa de Cali dueños de “Drogas La Rebaja” y varios otros “empresarios de alto riesgo” poco conocidos, así como a “La Candelaria”, bella traficante, inteligente, bien vestida, discreta, mimetizada y políglota descrita por Germán Castro Caicedo en su lograda novela.

Los procesos descritos de **descartelización, diversificación y mimetización**, los he tomado del libro de Alonso Salazar “La cola del lagarto”, así titulado en base a una reflexión de Monseñor Belarmino Correo del Guaviare quien en 1994 sos-

tenía que la erradicación y fumigación de cultivos es como esa cola: “Usted la corta y vuelve a crecer”. De ese libro de Salazar es que he tomado la idea de estos tres procesos que, junto con la integración vertical que es cosecha mía, son las consecuencias de las absurdas e ineficaces políticas de interdicción de drogas que se están aplicando en nuestros países.

2. DIFERENCIAS ANDINO-AMAZÓNICAS SOBRE COCA Y POLÍTICAS DE DROGAS

Entre los países andinos existen varias similitudes, pero también diferencias importantes que vale la pena resaltar. En aspectos de **seguridad** tenemos que en Colombia hay una situación de guerra interna extrema que hace prácticamente imposible que se puedan aplicar políticas de

En 1992 entre Perú, Bolivia y Colombia había 210 mil hectáreas sembradas de coca y en el 2004 persisten 210 mil hectáreas, luego de haber erradicado y/o fumigado más de 400 mil hectáreas en los tres países. Ello indica que el problema no se ha resuelto y que la política impulsada es un gran fracaso.

En Bolivia hubo una reforma agraria radical en 1952, que golpeó a los terratenientes, produjo un intenso proceso de minifundización en el altiplano y los valles y desarrolló una casta de empresarios agrícolas modernos en Santa Cruz. Mientras que en Colombia no hubo reforma agraria alguna, desarrollándose una agricultura con colonos expulsados de sus tierras, jornaleros golondrinos y “raspachines”...

desarrollo alternativo o impulsar movilizaciones de los agricultores por sus derechos. No es el caso de Bolivia en donde existe un movimiento social y político desde hace más de 20 años ligado al problema de la hoja de coca. En el Perú hay un movimiento social pero no político de reciente creación – no más de cinco años –, ligado a la problemática de la coca y dirigido principalmente por mujeres. Intentar igualar la situación de Perú con Bolivia en relación con la movilización social y política, es desconocer la realidad de ambos países. Ellos han tenido avances, aunque algunos piensan que es un retroceso que un montón de indios estén bloqueando carreteras y tirando piedras. En Colombia hay un conflicto gobierno-guerrilla-autodefensas desde hace 40 años con la guerrilla y desde hace 15 con los paramilitares. En esta situación, con relación al “desarrollo alternativo”, es evidente que es mucho más fácil impulsarlo en el Perú y en Bolivia que en Colombia porque se vive una situación de conflicto. Pero no sólo el “desarrollo alternativo”, sino en general el desarrollo rural.

En asuntos de **políticas antidrogas**, en Colombia se aplica una extensa e intensa política de fumigación de cultivos, pero no es así en los otros dos países. En Bolivia se impulsa el Plan Dignidad pero con “desarrollo alternativo” y erradicación compensada, mientras que el Perú aplica la Iniciativa Regional Andina (IRA), pero con estrategias de auto erradicación y “desarrollo alternativo”. Estas diferencias de enfoques, hacen que sea muy difícil la articulación a nivel gubernamental de políticas y estrategias comunes, lo que lleva a discusiones y desacuerdos permanentes entre Perú, Bolivia, Colombia y eventualmente con Ecuador, en la Comisión de Estupefaciente en Naciones Unidas que se reúne todos los años en Viena. En Perú y en Bolivia no se aplica la fumigación de cultivos, en cambio en Colombia sí. En esos países cuando se habla de erradicación nunca se trata de fumigación porque está prohibida, incluso constitucionalmente. En resumen, no se adoptan e impulsan políticas comunes

sobre este tema. La **extensión de los cultivos** de coca en Bolivia es de aproximadamente 35 mil hectáreas en las zonas de Chapare y Yungas, aunque han sido identificadas otras zonas pero no son importantes. En Colombia son más de 115 mil hectáreas dispersas en 23 departamentos y se aplica intensa fumigación de cultivos.

En el Perú son 60 mil hectáreas sembradas – aunque las cifras “oficiales” de la norteamericana CNC y la ONU son más bajas: 31 mil y 42 mil hectáreas respectivamente – repartidas en 24 cuencas co-caleras –, y se aplica una política de erradicación forzosa manual, combinada con autorreducción de cultivos y concertada con las comunidades. Lo importante a señalar aquí es que en 1992 entre Perú, Bolivia y Colombia había 210 mil hectáreas sembradas de coca y en el 2004 persisten 210 mil hectáreas, luego de haber erradicado y/o fumigado más de 400 mil hectáreas en los tres países. Ello indica que el problema no se ha resuelto y que la política impulsada es un gran fracaso.

En cuanto al **comercio legal** de coca, en Bolivia es respetado y está permitido a través de la Asociación de Productores de Coca (ADEPCOCA) en los Yungas de La Paz y otras empresas privadas, así como a través de los mercados primarios de Sacaba en Cochabamba. Este comercio es para abastecer a aproximadamente 1,5 millones de consumidores tradicionales de coca que tiene ese país y quizá 500 mil adicionales en el norte de Argentina y Chile. En Colombia el consumo está prohibido, salvo entre indígenas paeces, guambianos y otros que no suman más de 50 mil consumidores, aunque recientemente han surgido dos empresas pertenecientes a resguardos indígenas – Coca Nasa del resguardo Calderas y Kokasana de la Fundación Indígena Sol y Serpiente – que fabrican y comercializan bolsitas aromáticas de coca para infusiones. En el Perú, el comercio está permitido, pero a través de la ENACO, empresa privada de propiedad estatal que industrializa la coca – bolsitas filtrantes de coca con otras yerbas, además de extractos y jabones,

que distribuye una parte de la producción de coca legal para más de 4 millones de consumidores según un estudio realizado en el 2003 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

En cuanto a la **propiedad agrícola**, en Bolivia hubo una reforma agraria radical en 1952, que golpeó a los terratenientes, produjo un intenso proceso de minifundización en el altiplano y los valles y desarrolló una casta de empresarios agrícolas modernos en Santa Cruz. Mientras que en Colombia no hubo reforma agraria alguna, desarrollándose una agricultura con colonos expulsados de sus tierras, jornaleros golondrinos y “raspachines” cosechadores de coca, al lado de terratenientes con inmensas extensiones de terrenos para la agricultura empresarial y la ganadería extensiva, base sustancial de los paramilitares. Por el contrario, en el Perú se produjo en los setentas un radical proceso de reforma agraria, que generó empresas asociativas en la costa y la sierra con posterior minifundización y surgimiento de empresarios agrícolas exportadores de espárragos, páprika, frijoles, mangos y frutas en la costa. En Bolivia y el Perú no se ha tenido el fenómeno del paramilitarismo de Colombia, quizá en gran parte porque se hizo reforma agraria.

El proceso de **colonización** de la Amazonía también ha sido diferenciado en los Andes. En Bolivia fue desordenado e inducido hacia el caucho en los años veinte, la coca en los 70 y la soya y ganadería en los 80. En Colombia esta colonización fue desordenada y violenta, con potrerización de la Amazonía y ampliación de frontera agrícola por parte del campesinado pobre. En este caso, un elemento de distinción es que en el Perú y en parte en Bolivia, el campesino migra de la sierra y la costa a la selva, no tiene en su cabeza la imagen de pastizales y vacas. Tiene el sueño de actividades agrícolas –café, cacao, yuca, maíz, arroz, cítricos, plátanos, etc.- y forestales – caucho, castañas, maderas, etc. -, pero no la instalación de pastos para criar vacas. En Perú la colonización es antigua, para la extracción de caucho, cascarilla (quinina) y cultivos de

café a finales del XIX y comienzos del XX y, en los años setenta del siglo pasado, la explotación del petróleo, el oro, el barbasco y la madera. Los cultivos extendidos de coca en el Perú datan de mediados de los setenta, pero especialmente se expanden una década después. En resumen, mientras que en Colombia la colonización fue desordenada y violenta en la ampliación de la frontera agrícola, este no fue el caso de Bolivia y del Perú. Ha habido violencia, huelgas campesinas, movilizaciones y detenidos, pero no una situación de exterminio de dirigentes como ha sido en el caso de Colombia.

Con respecto al **tamaño** de las unidades productivas en las que se cultiva coca, en Bolivia es de 3 a 5 hectáreas en promedio, con extensiones totales de 10-15 hectáreas para otros productos o bosques. En Colombia se trata de unidades de 5-10 hectáreas de coca entre los pequeños productores y de 10-30 hectáreas en los cultivos “empresariales”. En el Perú son extensiones muy pequeñas de entre 0,25 y 1,5 hectáreas de cultivo de coca en extensiones de terrenos que no llegan a 5 hectáreas.

En cuanto a la **organización cocalera**, ¿quiénes y cuántos son estos productores?. Se trata mayoritariamente de colonos, a los que se suman indígenas y miembros de comunidades nativas de los países andinos que cultivan coca y en muchos casos son consumidores de las hojas de esta planta. En Bolivia su origen está en el sindicalismo minero-campesino de Potosí y Oruro que se trasladó al Chapare y cuenta actualmente con no más de 30 mil agricultores. En Colombia se trata de asociaciones de pequeños agricultores, “raspachines” y organizaciones indígenas que suman alrededor de 100 mil familias. En el Perú son también asociaciones de productores en la selva central – especialmente en el Apurímac y en el Alto Huallaga – y sindicalismo campesino en la selva del Cusco para un total no mayor de 50 mil agricultores cocaleros.

En el norte de Argentina no existen cultivos de coca pero la consumen por lo

Mientras que en Colombia la colonización fue desordenada y violenta en la ampliación de la frontera agrícola, este no fue el caso de Bolivia y del Perú. Ha habido violencia, huelgas campesinas, movilizaciones y detenidos, pero no una situación de exterminio de dirigentes como ha sido en el caso de Colombia.

Está demostrado científicamente que no existe la adicción a la hoja de coca, sino que simplemente se trata de un hábito benigno que el coquero puede dejarlo o tomarlo cuando quiere, principalmente en zonas de altura, aunque no sólo allí. El coquero pues no es un toxicómano, como lo calificaron los informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en los años 50, calificación anticientífica recogida por la Convención Única de Estupefacientes de 1961 que encerró a la planta de la coca, la apresó, como droga maligna sujeta a alta fiscalización en la Lista 1 de Estupefacientes de las Naciones Unidas.

menos 300 mil personas en Salta y Jujuy. En tanto que Ecuador existe un mínimo cultivo – no más de 300 hectáreas - y prácticamente no hay consumidores. En Chile tampoco existen cultivos, pero existen al menos 10 mil consumidores, mientras que en Venezuela el cultivo está en ascenso en la frontera con Colombia (Catatumbo) y no existe ningún consumo tradicional de coca. Finalmente, en el Brasil el cultivo de coca de la variedad Ipadú está en ascenso y el consumo es mínimo entre comunidades nativas del este brasileño colindante con Perú y en el río Negro.

3. COMPLEJIDADES DE LA COCA

La hoja de coca y su entorno socio-cultural, económico y político tiene básicamente tres dicotomías, cuatro caracteres, varias **diferenciaciones** y algunas **dimensiones** que queremos resaltar para el caso del Perú (Gráfico 1).

La **primera dicotomía** es que la coca no es lo mismo que la cocaína, aunque sí la contiene. El “mate de coca” en bolsitas filtrantes contiene cocaína y la ingerimos al tomar una infusión, pero no es lo mismo que la sustancia derivada, el clorhidrato de cocaína que es obtenido mediante procedimientos químicos sobre la hoja de coca. A los andino-amazónicos en 4 o 5 mil años de historia verde de la coca, no se les ocurrió aislar la blanca cocaína. Para conocer algo, el pensamiento occidental requiere dividir los componentes del todo, pero para los andino-amazónicos hacer esto no es normal. Lo normal es considerar la hoja de coca como un todo. La cocaína fue aislada por primera vez a mediados del siglo pasado por el austriaco-alemán llamado Albert Niemann en la Universidad de Gonttingen. Al principio la cocaína fue aceptada e incluso alentada por los médicos y empresas farmacéuticas como panacea para curar de todo, pero fue satanizada hasta nuestros días por los organismos internacionales y los gobiernos de turno debido a prejuicios anti-étnicos, anti-campesinos y psiquiátricos, desatándose una guerra

feroz contra la cocaína y la misma hoja de coca.

La **segunda dicotomía** es que el productor de coca no es un delincuente o “narcotraficante”. Se trata de un productor campesino agropecuario, generalmente colono de la sierra que se trasladó a la selva, muy pobre y con pocas alternativas de ingresos, que tiene una planta más en su parcela agrícola llamada coca, que la viene cultivando desde hace muchos años. Este productor y cultivador de coca es un ciudadano como cualquiera de nosotros, un ser humano con su familia que además de trabajar para hacer producir la tierra con sus plantas y animales, es también consumidor de hoja de coca. Este productor agropecuario no es un delincuente y más bien lo que busca con sus movilizaciones y protestas es ser incluido como persona con derechos y con deberes, aunque sabe que una parte de la producción de coca se va como materia prima para las pozas de maceración y los laboratorios clandestinos de cocaína.

La **tercera dicotomía** se refiere a que el coquero o consumidor de coca, el que “piccha” como en el Perú, el que “acullica” como en Bolivia, el que la “chajcha” como en el norte de Argentina o el que la “mambear” como en Colombia, no es un drogodependiente o un toxicómano. El coquero no siente síndrome de abstinencia cuando deja de coquear. Está demostrado científicamente que no existe la adicción a la hoja de coca, sino que simplemente se trata de un hábito benigno que el coquero puede dejarlo o tomarlo cuando quiere, principalmente en zonas de altura, aunque no sólo allí. El coquero pues no es un toxicómano, como lo calificaron los informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en los años 50, calificación anticientífica recogida por la Convención Única de Estupefacientes de 1961 que encerró a la planta de la coca, la apresó, como droga maligna sujeta a alta fiscalización en la Lista 1 de Estupefacientes de las Naciones Unidas.

Gráfico 1: Complejidades de la coca Andina

DICOTOMIAS

- 1) Coca no es cocaína pero sí la contiene.
- 2) Productor de coca no es delincuente.
- 3) Coquero no es droga-dependiente.

CARACTERES

- 1) Bien cultural, cohesivo social y faenas
- 2) Caja chica campesina y de inversión
- 3) Industrialización benéfica
- 4) Materia prima para PBC y CHC

DIFERENCIACIONES

- 1) Zona: a) Tradicional (Cusco, Puno y Trujillo). b) Antigua (Azuay y Manabí). c) Reciente (A. Huallaga y Aguaytía). d) Fronteriza (Putumayo, Yavari, A. Purús y M. de Dios)
- 2) Comercio: a) Formal legal (Enaco). b) Informal de uso legal (contrabando y trueque). c) Informal de uso ilícito (pozos de maceración y tráfico)
- 3) Usos: a) Tradicional (piccheo y ritual). b) Social (faenas comunales y viajes). c) Industrial lícito (mates y otros). d) de uso ilícito (PBC y CHC)

DIMENSIONES

- 1) Productores: a) Venden a ENACO: 12 mil. b) Venden al contrabando: 24 mil. c) Venden al TID: 14 mil.
- 2) Cultivo: a) 12 mil has. legales. b) 19-53 mil has ilegales. c) 60 mil has en abandono recuperables por precio.
- 3) Comercio: a) 3 mil TM a ENACO. b) 6 mil TM al contrabando y trueque. c) 19-53 mil TM al tráfico ilegal. d) 75-210 TM de CHC para exportación e) 1 TM de CHC consumo interno.
- 4) Consumidores: a) 3 millones de picchadores e infusiones. b) 40 mil consumidores regulares de PBC. c) 35 mil de CHC (3 dosis semana).

La **primera característica** de la coca es que se trata de un **bien cultural**, de una planta que constituye un cohesivo social importante y sirve para las faenas comunales. El consumo de esta hoja de coca es parte de las buenas costumbres del mundo campesino andino-amazónico. En el mundo occidental, cuando uno llega de visita dice “no hay cariño en esta casa” y lo primero que hacen es ponerle en la mano un vaso de cerveza, vino o whisky. El cariño en la casa campesina es que a uno le invitan coca, recibida con las manos juntas, porque es parte de las buenas costumbres, un cohesivo social extraordinario que facilita las relaciones entre las personas. Además, es parte consustancial de las faenas comunales del mundo solidario y de reciprocidad andino-amazónico, sin contar su uso ceremonial y mítico religioso cuando se ofrece a la Madre Tierra, a la **Pachamama**, o cuando sirve como intermediaria en las adivinaciones.

La **segunda** es que la coca es la caja chica de la familia campesina y, aparte de constituir una proporción del gasto que tienen, también es usada para la inversión y el pago de jornales, fertilizantes, semillas y herramientas. La coca le permite al campesino sembrar café, cacao, palma aceitera, maíz, arroz, frutas, cambiarla por animales menores, por ganadería, etc. La educación de los niños y los jóvenes, la compra de sus lápices, cuadernos y libros, las medicinas adquiridas en la farmacia, las herramientas y materiales para construir sus casas, generalmente son proporcionadas por la coca. La planta de la coca, es prácticamente la única que tiene 3 a 4 cosechas al año y por lo tanto constituye un ingreso monetario regular o una fuente de trueque por otros productos como fósforos, velas, vestimenta,

El producto industrial benéfico (?) de la coca más conocido en Occidente es la Coca Cola que ha invadido el mundo y cuyo extracto — la famosa fórmula 7x, que era secreta hasta hace unos años—, se fabrica en base a la hoja de coca importada de Bolivia y el Perú. Más de 400 toneladas al año de verde coca son importadas por la Stepan Chemical de New Jersey, que extrae la cocaína y el extracto restante lo envía a Atlanta para producir la fórmula y repartirla por el mundo a las embotelladoras de “la chispa de la vida”.

La problemática es sumamente compleja, no es sencilla y las políticas oficiales, tanto de nuestro gobierno como el de Estados Unidos o los gobiernos europeos, reducen su entendimiento a que coca es igual a cocaína.

botas, herramientas, fideos, harina y tubérculos que no se producen en la selva alta.

El **tercer carácter** de la coca es que es **materia prima** para su **industrialización benéfica**. La cocaína legal es la más conocida por su uso terapéutico, como anestésico local irremplazable en intervenciones quirúrgicas dolorosas a la laringe, los ojos o el cuello del útero. Pero también tenemos el mal llamado “mate de coca” o infusión caliente o fría de hojitas de coca que toman millones de personas en los Andes para combatir el mal de altura o “sorojche”. No hay turista que vaya al Cusco para subir a Macchu Picchu o que visite el Lago Titicaca en Puno que deje de tomar su mate de coca.

Pero el producto industrial benéfico (?) de la coca más conocido en Occidente es la Coca Cola que ha invadido el mundo y cuyo extracto – la famosa fórmula 7x, que era secreta hasta hace unos años –, se fabrica en base a la hoja de coca importada de Bolivia y el Perú. Más de 400 toneladas al año de verde coca son importadas por la Stepan Chemical de New Jersey, que extrae la cocaína y el extracto restante lo envía a Atlanta para producir la fórmula y repartirla por el mundo a las embotelladoras de “la chispa de la vida”.

Sin embargo, a decir verdad no sabemos bien todavía si la Coca Cola es veneno, droga o las dos cosas, ya que sirve para aplacar la sed, pero dicen que también sirve para desatorar inodoros, darle vuelta a tornillos oxidados, limpiar tubos de desagües, remover suciedad en los radiadores de automóviles o sacarle brillo a las monedas. Imaginemos lo que puede hacer la Coca Cola en nuestro estómago. En todo caso, es la bebida más conocida internacionalmente, habiendo incluso llegado a la luna.

Pero también se fabrican las bolsitas filtrantes de infusiones de coca combinada con otras plantas aromáticas y medicinales como menta, hierba luisa, anís, boldo, uña de gato y otras presentaciones. En el caso del Perú, estos productos los fabrica

una empresa estatal pero de funcionamiento privado, que se llama Empresa Nacional de la Coca (ENACO) S.A.. Esta empresa requiere de un siquiátra como gerente para tratar su grave esquizofrenia ya que es a la vez estatal y privada, es un monopolio en un país en el que constitucionalmente están prohibidos desde 1993 y debe sobrevivir con la compra y venta de un producto al que debe combatir.

Existen otras empresas que han comenzado recientemente a producir una bebida en base a hoja de coca. Una es la empresa catalana Kokka Royal Food & Drink, con sede en Barcelona y sucursal en Lima, que está fabricando una bebida estimulante llamada **K-Drink**, con infusión de hoja de coca y limón. La otra se llama **Vortex** (o Coca Energy Drink) y está siendo producida por la empresa peruana Amadeus Corporation S.A.C. Se trata de una especie de Gatorade, pero con coca descocainizada – como la Coca Cola – y es un energético y reconstituyente para muchachos y muchachas o viejos que hacemos ejercicio.

Ninguna de las dos tiene en su marca registrada el distintivo “coca” y ello es así porque este distintivo está patentado por la Coca Cola. Es más, esta transnacional tiene un artículo en la Convención del año 1961, que no menciona específicamente a la Corporación pero que es obvio que fue producto del trabajo de lobby que la empresa hizo durante los debates sobre la coca en los cincuentas, cuando se formuló la Convención del año 1961. El mencionado Artículo 27 establece que se puede elaborar un agente saporífero en base a hoja de coca “que no contenga ningún alcaloide y, en la medida necesaria para dicho uso, autorizar la producción, importación, exportación, el comercio y la posesión de dichas hojas”. Nada menos.

La **cuarta característica** de la coca es que es **materia prima para la producción de drogas**: la pasta básica y el clorhidrato de cocaína, para su uso ilegal y



Líderes sociales, estudiantes, periodistas y académicos de la región, respondieron a la convocatoria.

para el tráfico con estos fines. Esta característica es la más conocida y satanizada actualmente. Quienes trabajamos con los agricultores, con los coqueros, con los productores y consumidores de la hoja de coca, por lo menos en Perú y Bolivia, hemos aprendido que lo que ellos tratan de hacer es afirmar los tres primeros caracteres de la hoja de coca, frente al cuarto tan propagandizado. No son ingenuos, puesto que saben perfectamente que parte importante de su producción de coca se va a la poza de maceración para producir pasta y a los laboratorios de cocaína, pero preferirían que eso no sucediera y afirman lo que son las 3 primeras características de la coca.

La problemática es sumamente compleja, no es sencilla y las políticas oficiales, tanto de nuestro gobierno como el de Estados Unidos o los gobiernos europeos, re-

ducen su entendimiento a que coca es igual a cocaína. El problema fundamental para ellos es que alimenta al llamado “narcotráfico” y, a partir de ahí, impulsan sus políticas y estrategias ineficaces de “guerra contra las drogas”.

El Doctor **Fernando Cabieses**, sabio peruano que junto con el Doctor **Carlos Monge** y desde 1946 defendieron la hoja de coca para sus usos tradicionales ante organismos especializados de la ONU, como la Comisión de Estupefacientes y la Organización Mundial de la Salud, sostiene que “de la coca se sabe poco y los que dicen que saben, no saben que no saben o no son lo suficientemente honestos como para reconocerlo”.

Entre estos desconocimientos y complejidades están también las **diferenciaciones** de la coca.

La segunda diferenciación es en cuanto al comercio de hoja de coca. Es importante precisar que no existen dos mercados para la coca, uno legal y otro ilegal, como dicen los propugnadores de la “guerra contra las drogas”, sino que por lo menos existen cuatro mercados.

Sin embargo, físicamente, no hay cómo equivocarse respecto a la hoja de coca. La que va a la poza de maceración es sucia, no interesa al consumidor y no es selecta. La coca semi-seca, selecta y sin impurezas es la que va a la boca de los consumidores tradicionales, generalmente con precios más altos por ser de contrabando.

La **primera diferenciación** se refiere a las **zonas de cultivo**, tal como podemos ver en el Mapa I. No es lo mismo la producción de la selva del Cuzco o Puno, en las que desde hace cientos de años se produce la mayor cantidad de coca para el consumo “pijchado” y usos rituales (**zona tradicional**), que la del Alto Huallaga, el río Aguaytía y los afluentes del Ucayali que comenzó con el boom del consumo de cocaína (**zona reciente**). Pero hay cuencas en el país que cultivaban coca antes del boom (**zona antigua**) en la que una parte de su producción va para usos legales y otra se orienta a la poza de maceración y el laboratorio clandestino, como en el río Apurímac y el valle del Monzón.

Además, tal como hemos señalado, desde hace 4 ó 5 años han comenzado a surgir cultivos de coca en la zona fronteriza entre los ríos Napo y Putumayo con Colombia, Yavarí y Alto Purús con Brasil y Madre de Dios con Bolivia. Allí han aparecido cultivos de la variedad **Erythroxylum (Coca-Ipadú)**, que es una planta muy alta, con nutrido follaje y bajo contenido de cocaína, adecuada para cultivar en zonas bajas de la selva amazónica. En general, la coca no se cultiva en estas zonas bajas sino más bien entre 500 y 1,800 metros a nivel de mar, pero los “narco-biólogos” han conseguido una variedad con un mayor contenido de cocaína.

La **segunda diferenciación** es en cuanto al **comercio** de hoja de coca. Es importante precisar que no existen dos mercados para la coca, uno legal y otro ilegal, como dicen los propugnadores de la “guerra contra las drogas”, sino que por lo menos existen cuatro mercados.

El mercado **legal** que es aquel en el que se compra y comercializa coca a través de la ENACO o de empresas privadas, y cuyo origen y destino es legal (se compra a campesinos empadronados legalmente y se vende a comerciantes también empadronados quienes distribuyen la coca entre los consumidores en costa, sierra y selva). El mercado semi-legal del **contrabando** o “tranqueras” que son comerciantes que compran la coca directamente a los campesinos y la comercializan para el consumo legal por parte de los consumidores. El mercado de uso legal del **trueque** de coca por faenas comunales, por jornales en las parcelas agrícolas o por productos de otros pisos ecológicos como papa, olluco, carne de carnero o productos industriales como sal, aceite, velas, fideos, pilas o fósforos. Y, finalmente existe el mercado ilegal de coca para los comerciantes, destinada a la poza de maceración.



CUENCAS COCALERAS DEL PERU

CULTIVOS DE COCA CON FINES TRADICIONALES Y LICITOS

A. T: Urubamba-Varatili (Quillabamba)
 B. T: Inambari-Tambopata (Sandía)
 C. T: Alto Marañón (Humachaco)
 D. T: Chisano-Moche (Simbol-Cruzco) (*)

CULTIVOS DE COCA CON FINES ILCITOS

1. R: B. Marañón-Urbabamba (Chachapoyas)
 2. R: Bajo Huallaga (Tarapeto)
 3. A: Huallaga C.-Uchiza-Ongón (Jungay)
 4. A. A. Huallaga-Mañón (Tingo María)
 5. R: Aguaytía-Alto Ucayali (Aguaytía)
 6. R: Pochiteo (Pta Inca)
 7. R: Pichis-Palcazu (Pta Bermúdez)
 8. R: Perené-Tambo-Baja Ene (Satipo)
 9. A: Apurímac-Alto Ene (S. Francisco)
 10. R: Alto Amazonas (Huata)
 11. R: Bajo Ucayali (Pucallpa)
 12. R: Putumayo (El Estrecho-Leticia)
 13. R: Yavarí (Cahallacacha-Tabatinga)
 14. R: Alto Purús (Esperanza-Rio Branco)
 15. R: Madre de Dios (P. Maldonado-P. Heath)

NOTAS: R = zona de cultivos roroporo, A = zona de cultivos satílicos, T = zona de cultivos tóxicos, C = la zona de cultivos roroporo se divide en zonas de cultivo de los Andes, las cuencas y tributarios antes pertenecían a las provincias de la zona y ahora pertenecen a la zona de cultivo de los Andes, las cuencas y tributarios antes pertenecían a las provincias de la zona y ahora pertenecen a la zona de cultivo de los Andes. FUENTE: Hacia Cultivos, marzo del 2003. ELABORACIÓN: Hacia Cultivos.

Una **tercera diferenciación**, es la de los **precios**. No es cierto, por lo menos en el Perú, que en todas las zonas y momentos el narcotráfico paga más altos precios. Así por ejemplo, en Tingo María, el precio actual por arroba que paga la ENACO a los productores

Muchas son las razones técnicas, sociales y políticas para considerar que el “desarrollo alternativo” es más bien un fracaso y que es necesario dar un viraje estratégico en su concepción e implementación.

es de entre 50 y 60 soles, o sea entre \$ 1,3 USD y \$ 1,5 USD por kilogramo. Pero el precio que paga el contrabandista para venta legal es de 100 a 120 soles (\$ 2,6 a \$ 3,1 por Kg.) y el que paga el “narco-comerciante” para la poza de maceración es de 80 a 90 soles (\$ 2 a \$ 2,3 por Kg.). En el valle de los ríos Apurímac y Ene los precios son aproximadamente iguales con respecto a la ENACO, pero el precio que pagan los contrabandistas para uso legal es al revés que en Tingo María, ya que pagan más los “narco-comerciantes”, \$ 3,5 USD contra \$ 1,5 USD por Kg. Últimamente, en el valle del Monzón, que es un afluente del Alto Huallaga y desemboca al lado de Tingo María, estos precios han llegado hasta \$ 4 y \$ 5 por Kg.

Otra complejidad de la hoja de coca son las **dimensiones** que tiene. En cuanto a los **productores**, a nivel nacional en el Perú no son más de 50 mil. De estos, los que le venden su coca a ENACO y están empadronados, son aproximadamente 12 mil, los que la venden al contrabando de uso legal son 24 mil y los que la venden para el tráfico ilícito de drogas son aproximadamente 14 mil agricultores. En cuanto a la **extensión de cultivos**, aunque las cifras son cuestionables y cuestionadas, existen actualmente en el Perú alrededor de 12 mil hectáreas legales y empadronadas en ENACO, entre 19 y 53 mil hectáreas ilegales destinadas al narcotráfico y no menos de 60 mil hectáreas en abandono que pueden ser recuperadas por el incentivo del aumento de los precios.

En cuanto al volumen de **comercio** de coca, alrededor de 3 mil TONELADAS al año son acopiadas por la ENACO, 6 mil TONELADAS por el contrabando con destino legal y entre 19 y 53 mil TONELADAS son destinadas para el tráfico ilegal de drogas, con las que se puede producir entre 75 y 210 TONELADAS de clorhidrato de cocaína para exportación. El consumo interno de cocaína es reducido y probablemente no llegue a 1 TONELADAS al año. El consumo tradicional en el Perú es de un poco más de 3 millones de “pijchadores”

de coca y alrededor de 1 millón más que la consumen en infusiones u otros usos benéficos, tal como ha establecido la encuesta nacional que realizó en el 2003-2004 el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), por encargo de la Comisión Nacional para una Vida sin Drogas (DEVIDA). Asimismo, existen alrededor de 40 mil consumidores regulares de pasta básica de cocaína y 35 mil de clorhidrato a razón de 1 a 3 dosis semanales.

4. BALANCE DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

En este tema voy a referirme básicamente al Perú que es la experiencia que más conozco. No obstante, varios de los problemas señalados también se han repetido con sus particularidades en el caso de Bolivia, pero no conozco suficientemente la situación colombiana para hacer referencias a ella. Comienzo informando que desde 1995 en el Perú se impulsaron proyectos y programas de “desarrollo alternativo” con el objetivo de: 1) reducir la pobreza rural; 2) promover el desarrollo integral sustentable; 3) contener la migración de la sierra a la selva; 4) proteger el medio ambiente andino-amazónico; y, 5) disminuir los cultivos de coca con fines ilícitos. Los proyectos y programas fueron ejecutados por ONGs, consultoras privadas y organismos públicos, principalmente con fondos del Tesoro Público (US\$ 250 millones), Estados Unidos (US\$ 190 millones), pero también de Europa (US\$ 50 millones) y Canadá (US\$ 10 millones).

Sin embargo, el esfuerzo realizado en 10 años - la mitad con cooperación internacional y el resto con Tesoro Público -, ha sido **ineficiente** con relación a los objetivos buscados: 1) no se ha reducido la pobreza rural; 2) el desarrollo integral sustentable está pendiente; 3) la migración hacia la selva continúa; 4) ha continuado la tumba y quema de bosques para coca, pero también para productos del desarrollo alternativo; y, 5) los cultivos de coca con fines ilícitos se han dispersado y convertido en un **blanco móvil**, como hemos visto.

Quizá eran demasiados objetivos para tan pocos recursos nacionales e internacionales que buscaban resolver un problema enormemente complejo. Creo sin embargo que el problema eje no ha sido la falta de recursos, tal como es la permanente queja del ente estatal que orienta estos programas – la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) –, sino la estrategia desarrollada y la manera de gastar estos recursos.

Además de inversiones en infraestructura económica y social, así como en el fortalecimiento institucional de municipios, organizaciones de productores y educación medio-ambiental, los principales productos o actividades promovidas en los diversos valles han sido los siguientes: 1) café, cacao, ajonjolí, barbasco y frijol en el **Apurímac-Ene**; 2) cacao, palmito, té, banano y piña en el **Alto Huallaga**; 3) palma aceitera, palmito, cacao, banano, piña y reforestación en el **Aguaytía**; 4) palmito, ganadería para leche, banano y reforestación en el **Pichis-Palcazu**; 5) arroz, cacao, reforestación y ganadería en el valle del **Monzón**; 6) café, ganadería para leche, arroz, maíz, palma aceitera y pijuayo para palmito en el **Huallaga Central**; 8) café, achiote, cochinilla y ganadería en el **Alto Urubamba** (Quillabamba) y, 7) café, cacao, cítricos y ganadería en **Sandia**.

Hemos dicho que el “desarrollo alternativo” en el Perú ha sido **ineficiente** con relación a los objetivos que se buscaron, pero además, durante el impulso de planes, proyectos y programas se han cometido **errores** y, además, se ha errado en la **estrategia** productiva impulsada. Esto ha llevado a muchos, especialmente a los agricultores “beneficiados”, a las autoridades locales y a estudiosos, a afirmar que el “desarrollo alternativo” es: 1) un éxito a medias, 2) un fracaso completo o 3) un éxito técnico-productivo pero un fracaso económico para las unidades familiares campesinas.

Existen demasiadas evidencias, testimonios, evaluaciones y estudios que han de-

mostrado que alguna o todas estas tres evaluaciones han sido así, pese a que los organismos del Gobierno y la cooperación internacional sostienen en sus publicaciones y propaganda que el “desarrollo alternativo” es un éxito rotundo con algunos errores corregibles.

Muchas son las razones técnicas, sociales y políticas para considerar que el “desarrollo alternativo” es más bien un fracaso y que es necesario dar un viraje estratégico en su concepción e implementación. Aquí quiero compartir básicamente los siguientes hechos:

- 1) Se partió del principio de erradicar e incluso fumigar cultivos de coca, sin entender las complejidades socio-culturales y económico-ecológicas que este cultivo entraña, poniendo la carreta delante de los caballos, es decir la **reducción de cultivos como condición previa** para el desarrollo. Por lo menos en el Perú y Bolivia, los campesinos consideran que la coca no es ni puede ser erradicable, ya que es parte de su cultura y ellos mismos la consumen en relación con sus buenas costumbres y creencias míticas: es una hoja sagrada.
- 2) No se identificaron productos y actividades que fueran acordes con la **disponibilidad y aptitud de los suelos** y con el conocimiento propio de las poblaciones en cada zona. Es decir, más desorden en el uso de tierras y menos cultura local es lo que trajo el “desarrollo alternativo”, al no impulsar primero un proceso social y político de Zonificación Económica y Ecológica y no respetar la cultura campesina local.
- 3) Las opciones productivas seleccionadas no han sido compatibles en varios casos con zonas ecológicas de selva alta que, en general, por lo menos en el Perú, no son aptas para agricultura de exportación. La fórmula mágica aplicada es muy sencilla: coca = cocaína, cocaína = dólares y dólares = exportación. Por lo tanto, hay

... los estudios de ingenieros agrónomos y forestales sobre la selva alta del Perú, concluyen que no es apta para la agricultura de exportación, dada su fragilidad ecológica.

Es apta para la agricultura y punto. No para la exportación, en un mundo globalizado que requiere grandes cantidades de producción y unidades productivas campesinas y las parcelas son pequeñas. Creo que esta no es una situación aplicable para el caso de Colombia y menos del Magdalena Medio que en las tierras planas tiene más opciones productivas de exportación.

Se ha considerado a los agricultores como mendigos y no como empresas campesinas complejas. Hay una diferencia muy grande con países desarrollados o ustedes en Colombia: nosotros hemos sido neoliberales fundamentalistas y por ello hemos eliminado el Banco Agrario.



La complejidad de la economía campesina, es un tema que no es muy bien manejado por los promotores del desarrollo.

que promover productos de exportación para que los agricultores tengan todo lo necesario que la coca les proporciona. No obstante, los estudios de ingenieros agrónomos y forestales sobre la selva alta del Perú, concluyen que no es apta para la agricultura de exportación, dada su fragilidad ecológica. Es apta para la agricultura y punto. No para la exportación, en un mundo globalizado que requiere grandes cantidades de producción y unidades productivas campesinas y las parcelas son pequeñas. Creo que esta no es una situación aplicable para el caso de Colombia y menos del Magdalena Medio que en las tierras planas tiene más opciones productivas de exportación.

4) Parte importante de los productos agrícolas promovidos no estuvieron orientados a la construcción de **mercados locales y regionales** sino a la

exportación cuyos precios fueron fluctuantes y en declive entre 1999 y 2004, como el caso del desplome de los precios del café. Los precios del arroz y del maíz, productos de consumo interno, fueron afectados hacia la baja por las importaciones y por estas políticas antirurales impulsadas. El caso del café es un escándalo ya que 35 a 40% de los fondos de USAID para el “desarrollo alternativo” en aspectos productivos, se destinaron a instalar 35 mil hectáreas nuevas para 25 mil agricultores entre 1995 y 1997 cuando ya se sabía que los precios se desplomarían hacia 1999 debido a la instalación de más de 1 millón de hectáreas nuevas de café en el Sudeste asiático promovidas por el Banco Mundial y el Eximbank de Estados Unidos.

5) Hubo deficiencias y errores en la elección del paquete tecnológico-produc-

tivo para la unidad familiar campesina cuyo principal recurso disponible es la mano de obra familiar. La complejidad de la economía campesina, es un tema que no nos entra en la cabeza a los promotores del desarrollo. Esta complejidad es diferente en Bolivia y aquí en Colombia no la entiendo bien, pero diría que en general es poco entendida por nosotros: los campesinos no tienen la misma **contabilidad y tiempos** nuestros. La fórmula coca = cocaína = dólares, ellos no la entienden ya que ellos contabilizan horas o días empleadas por la mano de obra disponible en su unidad familiar. Esta unidad compleja no es sólo padre, madre y tres hijos, sino además primos, cuñados, abuelos, vecinos del frente, entenados y otros. Además los miembros de la unidad recorren diversos pisos ecológicos durante el año, de acuerdo con tiempos agrícolas que nosotros no solemos entender ni considerar al tomar decisiones por ellos.

6) Varias actividades económicas alternativas no consiguieron los rendimientos esperados y terminaron por inducir a los productores a regresar al cultivo de coca. Como hemos dicho, para la unidad familiar campesina no es siempre el dinero lo que cuenta y ello es algo que nosotros no entendemos. Asimismo, estamos acostumbrados a recomendar agricultura de mono o bi producción propia de realidades simples como las estepas de Europa o las praderas de Estados Unidos. No entendemos que la mayoría de unidades familiares campesinas andinas y amazónicas son productoras de diversos productos agrícolas y actividades económicas en varios pisos ecológicos.

7) Si bien varios productos eran reemplazables en el corto plazo respecto a la coca (arroz, frijol, palma, cacao, ajonjolí y barbasco) no tuvieron mercados seguros y sostenibles, lo que llevó a la frustración e incluso a la indignación en demasiados casos. Se pro-

dujo desconfianza y esta impidió que los promotores del “desarrollo alternativo” comenzaran a recomendar el impulso de actividades agro-silvo-pastoriles sostenibles para la unidad familiar campesina. La formación y evolución de los precios indica que si bien varios productos “alternativos” eran rentables en el corto plazo respecto a la coca – arroz, frijol, palma, cacao, ajonjolí y barbasco, por ejemplo -, no tuvieron mercados seguros y sostenibles. Asimismo, la determinación de opciones y la información hacia los agricultores, subestimó costos y sobreestimó ingresos, induciendo a desarrollar actividades que no resultaban rentables.

8) No hubo acceso a crédito rural favorable puesto que los sistemas crediticios existentes son actualmente incipientes y para actividades urbano-comerciales de ingresos medios (con garantías prendarias), lo que afectó la competitividad de sus productos. Se ha considerado a los agricultores como mendigos y no como empresas campesinas complejas. Hay una diferencia muy grande con países desarrollados o ustedes en Colombia: nosotros hemos sido neoliberales fundamentalistas y por ello hemos eliminado el Banco Agrario.

Ya quisieran los campesinos peruanos tener una instancia que les de créditos y proteja su producción agrícola.

5. HACIA UNA PROPUESTA DESDE ABAJO Y ADENTRO

Frente a estos problemas derivados de una estrategia mal encaminada ¿qué plantean los campesinos cocaleros en el Perú? En resumen, lo que plantean es que el tema de la coca y los agricultores cocaleros es en primer lugar humano, luego político y finalmente técnico. En ese orden es que ellos y ellas formulan sus propuestas. No al revés, tal como exigen los “operadores” del “desarrollo alternativo” quienes sostienen que el tema es primero técnico y de falta de recursos, de

Los “operadores” del “desarrollo alternativo” quienes sostienen que el tema es primeramente técnico y de falta de recursos, de ninguna manera es político y el resultado humano no es tal porque los agricultores de coca son “narcocultivadores” y la hoja es una droga. Planteado así, se trata de un diálogo de sordos.

En el Perú se han invertido alrededor de 250 millones de dólares en ocho años para el “desarrollo alternativo”, por parte de la cooperación internacional y la verdad es que se ha quedado en el camino la mayor parte de este dinero.

ninguna manera es político y el resultado humano no es tal porque los agricultores de coca son “narcocultivadores” y la hoja es una droga. Planteado así, se trata de un diálogo de sordos.

1) El **tema humano** parte de una palabra clave: **respeto**. Es decir, la afirmación de derechos y la construcción de ciudadanía. Esto lo dijo una dirigente de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de la Cuenca Cocalera del Perú (COMPACCP) en un programa de televisión en Lima: **Elsa Malpartida**, productora agrícola y de hoja de coca de Tingo María en el departamento de Huanuco, selva central del Perú en pleno Alto Huallaga. Los cocaleros quieren dejar de ser excluidos y considerados delincuentes, buscan convertirse en ciudadanos con deberes y derechos, ser empadronados por los organismos pertinentes del Estado amparados en una nueva Ley de Coca, que sus organizaciones representativas sean reconocidas como interlocutoras válidas, que sus propuestas sean consideradas en el impulso de políticas, estrategias y acciones del Estado y la cooperación internacional y, finalmente, quieren ser considerados como parte de la solución y no como el problema con relación a los dos fenómenos que supuestamente se quiere combatir: la **pobreza y el tráfico ilícito de drogas**.

2) El **tema político** se basa en que los agricultores y sus dirigentes proponen a los gobiernos pensar con cabeza propia y elaborar e impulsar democráticamente una **Política de Estado sobre Drogas y Coca** y no seguir aplicando la Política de Estados Unidos sobre estos temas, ya que sus remedios resultan peores que la enfermedad que se quiere curar. La globalización no implica perder la soberanía en el diseño, discusión, aprobación e impulso de políticas a favor de cada país con respecto a los problemas que lo aquejan. La producción de coca en exceso, su transformación en drogas, el tráfico ilegal de drogas de uso ilícito, el tráfi-

co de precursores químicos para producirlos, el lavado de dinero proveniente de estos tráfico y el abuso en el consumo de drogas son temas globales e interdependientes, pero cada Estado tiene el deber y el derecho de impulsar políticas nacionales para proteger a sus ciudadanos, siempre y cuando estas no atenten contra otros países o se opongan a los convenios internacionales.

3) El **tema técnico** es que los agricultores tienen propuestas que vienen desde **abajo y adentro** generales y específicas. Las propuestas **generales** son, en primer lugar, “desnarcotizar” las relaciones con Estados Unidos, priorizando comercio e inversión y diversificándose hacia Brasil, el Mercosur, la CAN, Europa, Canadá y Japón. Estos temas son los que han discutido los dirigentes en el II y III Congreso de la CONPACCP en Lima en el 2004 y 2005. Los agricultores se oponen a la forma como se está negociando el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y plantean esquemas de complementariedad, no de sumisión, con los bloques mencionados – Mercosur y CAN – buscando relativizar y/o subordinar el APTDEA concedido por Estados Unidos y al SGP de Europa ya que ambos están condicionados a la lucha antidrogas, es decir, a la erradicación de cultivos.

En esta perspectiva diversificadora los productos posibles que proponen son: cafés especiales, cacao crudo y pasta sin desgrasar, hilados de algodón nativo, etanol de caña, achiote-bixina, barbasco-rotenona, camu-camu, cocola, cúrcuma, guanábana, kiñu-gengibre, macadamia, maracuyá, palillo, pijuayo-palmito, piña, té, uña de gato, yerba luisa, etc. Ninguno de estos productos ha sido favorecido realmente con el APTDEA y tampoco lo serán con el TLC con Estados Unidos tal como está siendo negociado.

Por otro lado, los agricultores plan-

tean participar activamente en la elaboración e impulso de una **Política de Estado sobre Coca y Drogas**, la defensa nacional e internacional de la hoja de coca, excluirla de la lista 1 de Estupefacientes de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Asimismo, los agricultores se oponen a la erradicación forzosa de cultivos y plantean una estrategia de auto reducción, manual, gradual y concertada con la participación de los agricultores y autoridades locales.

En lo específico, los agricultores plantean que el problema de los cultivos de coca es **agrícola** y no policial represivo, que se requiere un trabajo previo de **zonificación económico-ecológica**, análisis de suelos y reestructuración parcelaria.

También plantean **participar** en toda la cadena de planes, proyectos y programas, no solo en la parte inicial para recoger información y la parte final decirles muchas gracias por ayudarnos y se acabó la plata, sino en todo el proceso o **ciclo del proyecto**.

Como hemos dicho, en el Perú se han invertido alrededor de 250 millones de dólares en ocho años para el “desarrollo alternativo”, por parte de la cooperación internacional y la verdad es que se ha quedado en el camino la mayor parte de este dinero. He trabajado en el organismo encargado del tema de drogas en el Perú durante los primeros meses de gobierno de Toledo y los cálculos que hicimos eran realmente escandalosos: 50% de los fondos comprometidos no entraban realmente al Perú, del 50% restante el 25% por ciento se quedaba en Lima y sólo el 10% llegaba a los campesinos en tanto que el otro 15% se usaba en gastos administrativos y cemento y fierro para obras inaugurables para efectos electorales. Entonces, los agricultores tienen razón en exigir que les den información transparente.

Los dirigentes plantean también que se realice un **estudio integral y de mercado sobre la coca** en aspectos de cultivo, pro-

ducción, comercio y consumo y no sólo esto último, que es lo que se ha hecho en el 2003, para realizar luego realizar un empadronamiento y registro de agricultores cocaleros y no cocaleros. Sostienen asimismo que es indispensable un **programa crediticio agrícola** que subsidie la pequeña producción parcelaria y que se deben construir y consolidar mercados locales, regionales y nacionales más que destinar todo para la exportación. Finalmente, plantean que es necesario reorientar las políticas agrarias nacionales y de comercio internacional.

6. A MANERA DE CONCLUSIONES

¿Qué alternativas pueden plantearse con relación a la “guerra contra la droga” y el “desarrollo alternativo”? Pues, en primer lugar y acorde con nuestra experiencia en el Perú, aprender y seguir las sugerencias que vienen de **abajo y adentro**.

En cuanto a la “**guerra contra la droga**”, se puede constatar que la **demanda** por drogas de uso proscrito en el mundo parece no amainar y cada vez más expertos, funcionarios y Gobiernos coinciden con que, mientras no sea posible adoptar una política internacional de legalización o normalización de las drogas, se debe “administrar” el fenómeno. Para ello, comienza a construirse un consenso respecto a que las medidas a adoptar deberían estar enmarcadas en una **Estrategia Integral de Reducción de Daños (EIRD)** que, resumidamente, consiste en:

- 1) Ser planteada e impulsada a nivel del **consumo**, la **producción** y el **tráfico** de drogas, no sólo en la parte final de la cadena que son los consumidores, tal como se discute actualmente en Europa, lo que significa necesariamente revisar y cambiar los tratados internacionales sobre drogas y las listas clasificatorias correspondientes.
- 2) En cuanto al abuso en el **consumo**, deben impulsarse políticas de preven-

En lo referente al “desarrollo alternativo”, todo parece indicar luego de más de 25 años de experimentos frustrantes aplicados en los países andinos y otras regiones, es necesario reformularlo e impulsar más bien un Desarrollo Rural Integral Sostenible y Sustentable (DRISS) que ponga los caballos delante de la carreta.

El impulso de un programa DRISS debe comenzar por conocer la realidad de cada zona mediante un proceso social, político y participativo además de técnico y no al revés, de Zonificación Económica-Ecológica (ZEE) para el Ordenamiento Territorial (OT).

ción primaria y en medios de comunicación, junto con rehabilitación de drogodependientes con terapias de sustitución y tratamiento social ambulatorio, considerando el fenómeno de las drogas como un problema educativo, cultural y sanitario y no penal policivo.

- 3) Respecto al **tráfico**, debe encararse con fino trabajo de inteligencia y concepción integral, lo que implica que la interdicción debe ser sobre los eslabones intermedios de la cadena, no contra los consumidores finales y productores iniciales de la materia prima, es decir, contra los cabecillas de las bandas, los empresarios y banqueros lavadores de dinero, los traficantes de precursores químicos y los abastecedores de armas y explosivos para sicarios y terroristas.
- 4) A nivel de la **producción**, dado el cultivo de plantas proscritas es esencialmente un problema socio-económico y cultural, no penal represivo, significa distinguir campesinos de delincuentes, fortalecer sus asociaciones, respetar sus usos y costumbres como la coca para picchar y otros usos legales, concertar propuestas socio-económicas integrales alternativas e impulsar la reducción gradual y concertada de cultivos, sin uso de productos químicos o biológicos.
- 5) En esta discusión es cada vez menos verificable la división entre países **productores** responsables de la oferta y países **consumidores** responsables de la demanda, como enfoque unilateral que distorsionó el concepto de **responsabilidad compartida** que se adoptó como principio internacional en la Convención de Viena sobre drogas de 1988.

En lo referente al “**desarrollo alternativo**”, todo parece indicar luego de más de 25 años de experimentos frustrantes aplicados en los países andinos y otras regiones, es necesario reformularlo e impulsar más bien un **Desarrollo Rural Integral**

Sostenible y Sustentable (DRISS) que ponga los caballos delante de la carreta. Esto significa:

- 1) Comprender que los temas centrales son la pobreza, la exclusión, la falta de desarrollo humano sostenible, la precariedad de estructuras democráticas, la inseguridad ciudadana y la poca presencia institucional privada y pública y no centralmente los cultivos con fines ilícitos cuya disminución es el eje del “desarrollo alternativo”. Con esta otra perspectiva, la mejor forma de disminuir los cultivos con fines ilícitos es impulsando la lucha contra estos males y no poner esta disminución como precondition para apoyar y financiar un proceso tipo **DRISS**.
- 2) El impulso de un programa **DRISS** debe comenzar por conocer la realidad de cada zona mediante un proceso **social, político y participativo** además de **técnico** y no al revés, de **Zonificación Económica-Ecológica (ZEE)** para el **Ordenamiento Territorial (OT)**. Este es el primer paso y precondition para las propuestas concretas de planes, programas y proyectos.
- 3) Los planes, programas y proyectos, discutidos participativamente con la población y autoridades de cada zona, deberán buscar **viabilidad** socio-económica, **sostenibilidad** en el tiempo, **sustentabilidad** ecológica y **sinergias** entre los esfuerzos de los agricultores, las autoridades locales, el Gobierno Central y la cooperación internacional.
- 4) De acuerdo con lo anterior, se deben identificar problemas y proponer soluciones en torno a un programa que debe basarse en una equilibrada articulación de **sostenibilidades** en las zonas de intervención en torno a los siguientes cuatro marcos: **económica-productivo, ecológico-medioambiental, socio-cultural y político-institucional**. Los indicadores claves y las acciones **básicas** para la formulación, monitoreo y evaluación del

programa DRISS a impulsar en cada marco serían los siguientes:

- a) Niveles de ingresos familiares sostenibles y adecuados a consecuencia de una articulación de los bienes y servicios producidos en condiciones competitivas hacia los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales –preferentemente en ese orden –, mediante la construcción y mejoramiento de sistemas de riego, vías de acceso (caminos vecinales) y pasturas;
- b) Hectáreas con sistemas de manejo de cuencas para la protección y utilización de los recursos agropecuarios y forestales explotados en base a ZEE y OT, saneamiento de propiedad de tierras y estudios de impacto ambiental de las obras.
- c) Existencia de organización socio-económica (asociaciones, cooperativas, juntas vecinales, juntas de regantes, etc.) con capacidad de gestión, niveles adecuados de recepción/contención migratoria adecuados y respeto a patrones culturales de consumo en base a prácticas de democracia participativa, orientación descentralista y planificación estratégica participativa.
- d) Existencia de institucionalidad estatal y de sociedad civil organizada y fortalecida que garantice la continuidad de la democracia, gobernabilidad y eficacia a nivel local y regional, tomando como base los municipios distritales.
- 5) Estas **sostentabilidades** se deben dar en un **entorno** adecuado de: **relaciones externas, seguridad nacional y ciudadana, fortalecimiento ético e**



Es necesario reformular e impulsar el desarrollo rural, integral sostenible y sustentable en los países andinos y otras regiones.

En el “desarrollo alternativo” al parecer todas las puertas están cerradas para no dejar ver cómo marchan realmente los proyectos, planes y programas.

institucional y equilibrio macroeconómico y sectorial sano. Los **indicadores** claves y las acciones **básicos** para cada una de éstas **precondiciones** del entorno deberían ser los siguientes:

a) Relaciones exteriores que promuevan la seguridad fronteriza, el comercio justo, el aprovechamiento de las preferencias arancelarias, la integración económico-comercial regional y un clima adecuado para las inversiones y la colaboración de la cooperación internacional para el desarrollo.

b) Seguridad ciudadana y estabilidad política que esté garantizada por el Estado y por el comportamiento de los ciudadanos organizados – partidos políticos y sociedad civil -, lo que implica controlar el TID, reducir los cultivos de coca con fines ilícitos y combatir los remanentes de la subversión terrorista

c) Existencia de un Poder Judicial probo, sistemas de fiscalización eficaces, denuncia y procesamiento de individuos y/o instituciones públicas y privadas que incurran en actos de corrupción y persecución y procesamiento de la delincuencia común.

d) Estabilidad macroeconómica en términos de control de la inflación, estabilidad cambiaria, tasas de interés adecuadas y presión tributaria sostenible, así como coherencia en el impulso de políticas sectoriales: agrícola, arancelaria, crediticia y manejo de recursos naturales.

Termino con dos reflexiones de amigos agricultores cocaleros del Perú. Dante Deza, agricultor del Alto Inambari en la selva del Puno nos da su opinión sobre lo que venimos analizando: “Para nosotros el desarrollo alternativo es que solicitemos sal para hacer charqui y nos entregan detergente con el que no sabemos lavar ropa porque la lavamos con piedra en el río, pedimos semillas y crédito para plantar y nos plantan cemento y piedras para inaugurar, deseamos asistencia técnica y capacitación agropecuaria y nos dan ta-

lleres participativos para sacarnos información, pedimos información sobre los fondos internacionales y nos dicen que no se puede porque es secreto”.

Por otro lado, en el “desarrollo alternativo” al parecer todas las puertas están cerradas para no dejar ver cómo marchan realmente los proyectos, planes y programas. Doña Azucena Veramendi, agricultora cocalera y alcaldesa de Cuyaco en el Valle del Monzón en donde acaba de culminar un evento sobre el tema del TLC lo expresa crudamente de esta forma: “Para nosotros el desarrollo alternativo es que siembran los proyectos en una mesa, los cultivan en una pizarra, los cosechan en computadora y los venden en spots publicitarios de televisión”. ●

DROGAS, CONFLICTO ARMADO Y PROPUESTAS DE POLÍTICA

Ricardo Vargas Meza¹

INTRODUCCIÓN

Como principio general los programas de desarrollo alternativo han hecho parte de un enfoque global de las políticas de drogas. Al comenzar la década de los noventa en el marco de las relaciones entre Washington y los países de la región andina implicados en cultivos de coca, estos enfoques se intentaron legitimar a través de “cumbres” presidenciales. Si bien la Iniciativa Bush Antidroga ratificó el énfasis de la contención en la oferta “... puesto que la intercepción de drogas y traficantes en las rutas hacia EU es un recurso inmensamente más complicado, caro y menos eficaz para reducir la oferta en este país”², las acciones unilaterales como la invasión a Panamá en 1989, desgastaron la imagen de Washington frente a América Latina.

En ese contexto el período iniciado en la Cumbre de Cartagena y seguido de la Cumbre de San Antonio, se propuso en primer lugar, ganar una perspectiva social de la problemática sobre todo en relación con el tema de los cultivos ilícitos y en segundo lugar, obtener un manejo más simétrico a nivel de relaciones internacionales. Sin embargo los dos intentos fracasaron dando lugar a la consolidación de un manejo bilateral de cada uno de los países andinos frente a Washington sobre las drogas, hasta afianzarse a lo largo de los noventa un enfoque regional con predominio de la perspectiva de Estados Unidos.

Esta última situación cobró más fuerza con los hechos del 11 de septiembre, al establecerse una visión renovada de seguridad y drogas que le introduce una nueva significación entre otros, a los pro-

gramas de desarrollo alternativo. Observamos en primer lugar aquellos intentos en los antecedentes de las cumbres de Cartagena de 1990 y de San Antonio en 1992 y en seguida se presentará un análisis de lo que viene implicando la opción de drogas, en el marco de la seguridad y su implicación para el desarrollo alternativo.

CUMBRE DE CARTAGENA 1990

Esta primera cumbre presidencial hizo un fuerte énfasis en la tesis de la corresponsabilidad internacional, principalmente entre EU y los países andinos de Bolivia, Perú y Colombia. Sobre la base de ese enfoque, se planteó la necesidad de medidas compensatorias de un lado, entre las acciones de fuerza contra la economía de las drogas promovida por Washington y de otro, frente a las condiciones macroeconómicas de los países escenario de esas decisiones. Tal contexto hizo evidente el reconocimiento a la dependencia de estos países frente al narcotráfico en general y de modo particular a la economía de los cultivos ilícitos y por tanto, quiso dar cuenta de los impactos negativos de las políticas que se proponían erradicar esa fuente de ingresos. Así por ejemplo, se consignó que:

“El presidente de los EU solicitará al Congreso que autorice nuevos fondos para este programa (de Desarrollo Alternativo) durante los años fiscales de 1991 a 1994, a fin de apoyar las tres partes andinas en sus esfuerzos para rectificar los trastornos socioeconómicos a largo y corto plazo ocasionados por la lucha eficaz contra las drogas ilícitas. Este aporte de EU se efectuará dentro del marco de las acciones contra el tráfico

Como principio general los programas de desarrollo alternativo han hecho parte de un enfoque global de las políticas de drogas. Al comenzar la década de los noventa en el marco de las relaciones entre Washington y los países de la región andina implicados en cultivos de coca, estos enfoques se intentaron legitimar a través de “cumbres” presidenciales.

[1] Sociólogo Colombiano, Associate Fellow del Transnational Institute TNI de Amsterdam y representante a la Acción Andina en Colombia.

[2] Véase Boletín de Prensa de la Embajada de EU en Colombia, septiembre 6 de 1989, Bogotá.

En materia comercial se crearon así los cimientos para el otorgamiento unilateral de las Preferencias Arancelarias para la Región Andina (ATPA) en el mercado norteamericano como una compensación a los compromisos de lucha contra el narcotráfico de este conjunto de países.

de estupefacientes que realicen las partes andinas, las cuales reiteran la importancia de llevar a la práctica o fortalecer políticas económicas sólidas para el aprovechamiento eficaz de este aporte. Los EU están, así mismo, dispuestos a colaborar con las partes andinas en una amplia gama de iniciativas para el desarrollo, el comercio y la inversión, a fin de vigorizar y sostener el crecimiento económico a largo plazo”.³

En materia comercial se crearon así los cimientos para el otorgamiento unilateral de las Preferencias Arancelarias para la Región Andina (ATPA) en el mercado norteamericano como una compensación a los compromisos de lucha contra el narcotráfico de este conjunto de países.

A lo largo de la Declaración se reconoce la dimensión de la crisis socioeconómica como una base estructural que permitía explicar el involucramiento de una amplia gama de actores sociales en esa actividad y sobre todo, en relación con los sectores indígenas y campesinos. Los compromisos del gobierno del presidente Bush (padre) en el sentido de “estimular el desarrollo rural de amplia base, fomentar las exportaciones no tradicionales y construir o reforzar la infraestructura productiva...”, mostraba la búsqueda de una concreción del fundamento de la corresponsabilidad, perfil principal de la declaración.⁴ De otro lado, la tesis, se cimentó en una clara referencia geográfica, en el sentido de que el problema de la demanda se daba en los EU y la oferta en los países andinos, situación que obligaba a desarrollar la estrategia con un énfasis hacia la producción y el tránsito de drogas, para lo cual Bush se empeñaba en comprometer a las fuerzas armadas de estos países, con el objeto de hacer más efi-

caz las tareas de interdicción en espacios que antecederan la frontera con EU. Este marco relacionado con la interdicción también se llevó a la búsqueda de mecanismos que establecieran criterios simétricos como el hecho de que “las partes procurarán también establecer acuerdos entre las partes andinas y otros países para el reparto de los bienes incautados”.⁵

En desarrollo del énfasis interdictivo la cumbre estuvo signada por la búsqueda de un compromiso mayor de las fuerzas armadas de los países andinos, principalmente de Perú y Bolivia y en desarrollo de ese criterio, lo que siguió después de la Cumbre fue la firma de acuerdos bilaterales con La Paz y Lima (septiembre de 1991 en el caso de este último, luego de una primera negativa del presidente Fujimori) en donde se consignó el compromiso de militarizar la lucha antidrogas en los dos países andinos.⁶

Diversos analistas y entidades vieron la Declaración como un avance frente al mero enunciado que caracterizó la tesis de la corresponsabilidad a nivel de la Convención de Naciones Unidas de 1988, al señalar los compromisos que debía asumir EU en materia de acciones dirigidas a reducir el consumo y las compensaciones económicas por razón de las decisiones dirigidas hacia la oferta, todo ello obviamente, sobre la base de la diferenciación entre países consumidores y países productores.⁷

DESARROLLO ALTERNATIVO Y LA CUMBRE DE SAN ANTONIO, TEXAS, USA

Durante el 26 y 27 de febrero de 1992 se

[3] Declaración de Cartagena, Cumbre de Cartagena, febrero 12 de 1990.

[4] Así mismo el compromiso de “considerar el financiamiento de actividades tales como la investigación, la divulgación, el crédito, servicios de apoyo a la agricultura y el respaldo a iniciativas dirigidas por el sector privado para la formación de microempresas y agroindustrias”...junto con la promoción de “mercados viables, tanto nacionales como externos, a fin de colocar la producción generada por los programas de desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos”, eran referencias que complementaban el contenido social del documento. Declaración de Cartagena, *Ibidem*.

[5] *Ibidem*, punto 7 de la Declaración. Este aspecto tan novedoso, que se sepa, no fue desarrollado ni implementado.

[6] Sobre el trasfondo económico y político de la militarización de la lucha antidrogas en Perú a comienzos de los noventa véase Humberto Campodónico “Importancia del Narcotráfico y su relación con las reformas neo-liberales de Fujimori”, en Roberto Laserna (Edit.) Economía Política de las Drogas, CERES-CLACSO, Cochabamba, Bolivia, 1993.

[7] Véase por ejemplo Quiroga Jose A. “Lo bueno, lo malo y lo feo del Acuerdo de Cartagena” y Comisión Andina de Juristas “Narcotráfico: A un año de Cartagena” Declaración Final de la Conferencia Internacional de Lima 4-5 de abril 1991 en CEDIB “De Cartagena a Texas” Cochabamba, 1992.

desarrolló la segunda cumbre presidencial antidrogas en la ciudad de San Antonio. La nueva Declaración asumió con realismo el balance sobre la política de Desarrollo Alternativo:

“Dos años después de la Cumbre de Cartagena los países asistentes⁸,

reconocen que no se han cumplido enteramente los objetivos de la Declaración de Cartagena respecto a la sustitución de la producción de coca (y demás plantas que alimentan el circuito de la droga), por otros productos agrícolas, y respecto a la generación de nuevas fuentes lícitas de ingresos.”⁹

En efecto, entre 1990 y 1992 la región experimentó uno de los picos más altos en el número de hectáreas de coca (215.906) situación presionada por Perú que alcanzó entonces la cifra record de 129.200 hectáreas.

La declaración de San Antonio hizo referencia entonces a los factores más incidentes en el fracaso de la disminución de áreas, señalándose la ausencia de un fondo común de financiación como una de las condiciones más visibles:

“A pesar de la asistencia ya comprometida por los Estados Unidos y las Naciones Unidas, los Países reconocen que hace falta establecer una base amplia para el financiamiento del desarrollo alternativo. Por esta razón, y considerando el alcance mundial de los estupefacientes ilícitos, los Países se proponen esforzarse para que se intensifique la participación de naciones como el Japón, entre otras, así como de organismos e instituciones financieras internacionales, entre ellos, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comunidad Europea, la OEA y la OCDE. Los Países andinos manifiestan que estas acciones deben incluir

también el establecimiento de un Servicio para el Desarrollo Alternativo en una Institución financiera internacional, y los Estados Unidos toman nota de ello. Los Países están decididos a lograr el respaldo de la comunidad internacional a su lucha contra los estupefacientes.”¹⁰

Así mismo se señalaron lineamientos estratégicos de la política como la distinción entre el tema de la emergencia alimentaria por la erradicación y los proyectos de más largo plazo, contenido que luego se reflejó en la estructuración de modelos como el que se propuso Colombia a partir de 1994.

“Según el programa de desarrollo alternativo, los Países reconocen la importancia de ejecutar proyectos a corto plazo, como los de alimentación de emergencia, de comida por trabajo y de generación de empleos e ingresos. Los Países reconocen que este esfuerzo debe ir junto con las labores de erradicación, para disminuir el efecto económico de estas últimas en los productores de hoja de coca. Estas acciones a corto plazo deben ir orientadas a generar empleos e ingresos temporales hasta que maduren los proyectos de desarrollo alternativo.”¹¹

Así mismo se consignó entonces la necesidad de una política preventiva en el nivel regional y se estableció la importancia estratégica de las áreas con cultivos para el logro de la meta de reducción de la oferta de materia prima. Fue pues, un discurso que combinó un enfoque de desarrollo junto con indicadores de reducción de áreas por efecto de la creación de aquellas condiciones que desestimularían la siembra en nuevas regiones.

“Los Países subrayan la necesidad de que estos programas de desarrollo alternativo se fortalezcan en los países productores

Entre 1990 y 1992 la región experimentó uno de los picos más altos en el número de hectáreas de coca (215.906) situación presionada por Perú que alcanzó entonces la cifra record de 129.200 hectáreas.

[8] A los países firmantes de Cartagena se agregó en San Antonio la presencia de México, Ecuador y Venezuela.
[9] Cumbre Antidrogas de San Antonio, Texas, Estados Unidos de América, Documentos Anexos: Estrategia para la Acción, San Antonio, 26 y 27 de febrero, 1992.
[10] Ibidem
[11] Ibidem

A pesar de felicitarse por los logros del desarrollo alternativo en Bolivia, la realidad era que este país presentaba hacia 1992 el inicio de una dinámica de crecimiento de su producción potencial neta con 80.300 toneladas de hoja de coca, situación que sólo experimentaría cambios hacia 1996.



Los programas de desarrollo alternativo han hecho parte de un enfoque global de las políticas de drogas.

de hoja de coca, o en aquellos que tengan zonas potencialmente productoras de plantas de las que se puedan extraer materias utilizables en la producción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, para reducir el suministro de materia prima que alimenta el circuito del narcotráfico. Esto contribuirá a que los campesinos cuenten con diversas opciones económicas, que les permitan apartarse de la producción excedentaria.”

A pesar de felicitarse por los logros del desarrollo alternativo en Bolivia, la realidad era que este país presentaba hacia 1992 el inicio de una dinámica de crecimiento de su producción potencial neta con 80.300 toneladas de hoja de coca, situación que sólo experimentaría cambios

hacia 1996.¹² La reafirmación de esta política en los casos de Perú y Bolivia estuvo entonces impregnada de un modelo participativo de las comunidades, con propuestas de carácter integral y un soporte de consensos que daban lugar a un enfoque social del problema. La Declaración consignó así los puntos más relacionados con esa perspectiva:

Para la adecuada participación del campesino, se deben considerar, entre muchos otros requisitos:

- a) Crear los instrumentos democráticos que permitan involucrar a los ciudadanos directamente en la toma de decisiones;

[12] Datos de International Narcotics Control Strategy Report, U.S. Department of State, 1997, Washington.

- b) Reconocer, adjudicar y registrar derechos patrimoniales;
- c) Celebrar acuerdos de sustitución de cultivos con los campesinos;
- d) Tener en consideración, en los programas de erradicación, la salvaguarda de la salud humana y la preservación del medio ambiente;
- e) Fomentar nuevas oportunidades económicas, tales como los programas de desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos, que ayuden a disuadir a los campesinos de iniciar o expandir el cultivo ilícito;
- f) Llevar a la práctica programas de reforestación en aquellas zonas donde se erradique la coca que no sean favorables para la agricultura;
- g) Facilitar sustancialmente el acceso a la actividad empresarial y al crédito;
- h) Desmantelar las trabas y los mecanismos burocráticos, particularmente aquellos que limitan la producción, el comercio y la exportación de bienes alternativos;
- i) Estimular la participación de todos los Países interesados en aportar soluciones técnicas y realizar proyectos concretos de desarrollo alternativo con los campesinos o con sus organizaciones.¹³

Luego de la Cumbre de San Antonio las políticas de Desarrollo Alternativo discurren más como el resultado de dinámicas nacionales marcadas por la guerra a las drogas. Esto significó más el incremento de la militarización de las zonas productoras, que una continuidad y seguimiento de los dos intentos por configurar un es-

cenario de consensos a nivel regional andino amazónico.

Desde 1992 hasta hoy, no se han vuelto a producir espacios regionales de consenso a nivel presidencial, dirigidos a configurar un enfoque andino amazónico de envergadura. Sin embargo, la crisis de la economía regional del narcotráfico que emergió a raíz de la guerra “de” y “contra” los grupos organizados de la economía ilegal, principalmente en zonas urbanas colombianas, fue la encargada de demostrar la dimensión de la interdependencia de las zonas productoras de Perú y Bolivia frente a Colombia. En efecto, a partir de 1994 y 1995 la ausencia de capital comprador de pasta básica desde Colombia generada por el repliegue de los grupos monopólicos de Cali y Medellín, produce en las cuencas cocaleras peruanas, la crisis más profunda de toda la historia de la coca en materia de precios: “Si bien es cierto que a lo largo del ciclo de la cocaína se han producido altibajos, brascas caídas y leves ascensos de los precios, la de 1994 fue la caída más espectacular del cuarto de siglo y al parecer, según todas las evidencias, una caída sin retorno, por los síntomas de agotamiento del ciclo”... de 40 – 50 dólares que costaba la arroba de hoja de coca de 11.5 kilos llegó a sólo 5 dólares. Y el de pasta básica de cocaína (PBC) de 1.500 dólares el kilo a sólo 70 dólares”¹⁴.

La crisis generada creó las condiciones para la implementación y aceptación de los programas de desarrollo alternativo en Perú, los cuales - según diversos analistas - no tuvieron el éxito esperado porque carecieron de una estructura macroeconómica favorable en razón a las condiciones adversas a la competitividad del sector agrario del país andino, en el marco de la apertura económica impulsada por el presidente Fujimori.¹⁵

Luego de la Cumbre de San Antonio las políticas de Desarrollo Alternativo discurren más como el resultado de dinámicas nacionales marcadas por la guerra a las drogas. Esto significó más el incremento de la militarización de las zonas productoras, que una continuidad y seguimiento de los dos intentos por configurar un escenario de consensos a nivel regional andino amazónico.

[13] Cumbre Antidrogas de San Antonio, Texas, Estados Unidos de América, Documentos Anexos: Estrategia para la Acción, San Antonio, 26 y 27 de febrero, 1992.

[14] Véase Roger Rumrill “El desarrollo alternativo en el Perú: una gota de agua legal en un amazonas de coca ilegal” en Revista Acción Andina, No.2, Año 2, junio de 1998, Bogotá.

[15] Situación que se vivía desde el inicio de los noventa: “El ajuste económico aplicado desde mediados de 1990 ha elevado los costos de producción en un 100%. De los precios pagados a los productores de los cultivos alternativos, el achiote y el cacao han bajado, este último en un 50% con relación a 1990”. Véase Iban de Rementería “La elección de las drogas” Fundación Friedrich Ebert, 1995, Lima. Esta situación era compensada con los precios que tenía la coca hacia 1992, pero como se señaló hacia 1994 la situación cambia abruptamente al caer de modo significativo el precio de la hoja de coca y de la PBC.

Luego de la caída del muro de Berlín las drogas han venido consolidándose de manera más explícita como una de las amenazas a la seguridad de los Estados Unidos.

Por su parte en Bolivia, la Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo de 1990 estableció la necesidad de inscribir esta política en el marco del manejo de la economía nacional en donde se reconocía la necesidad de desarrollar estrategias dirigidas de manera específica a las “zonas expulsoras” de población que iría a buscar salidas a la crisis en la economía cocalera.

Tal perspectiva, junto con el fortalecimiento de la autonomía y el poder político local a través de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, establecía un marco que hubiese podido aportar al desarrollo de un enfoque que incorporase los énfasis en las condiciones de la estructura política y gobernabilidad local.

Sin embargo, la situación que se vivía en el Chapare por la alta dependencia de la coca sin alternativas claras a la vista y las exigencias perentorias para el desarrollo de tareas de reducción junto con las dificultades para reconocer la dinámica política de los sindicatos cocaleros, generaron un ambiente de tensiones y desconfianza en el Estado central, que desembocaron en grandes movilizaciones desde las zonas cocaleras hacia la sede del gobierno central en el altiplano.

El resultado fue la elaboración de acuerdos con las comunidades cocaleras que luego fueron desconocidos por el gobierno, quedando en el trasfondo un escenario de polarización social y política que se repetirán a lo largo del nuevo milenio.

El proceso de erradicación forzosa que se experimenta con mayor ímpetu a partir de 1998, en efecto logra reducciones que fueron catalogadas como “exitosas” por el hecho de haber alcanzado un nivel mínimo de 14.600 hectáreas, tan sólo dos años más tarde. Sin embargo, “El éxito tuvo un precio muy alto: intervenciones masivas de tipo policial y militar en la zona de cultivo del Chapare, destrucción

de las bases para la negociación y la confianza con respecto al Estado, polarización del conflicto hasta llegar a una situación de guerra civil en octubre del 2000, violaciones diarias de los derechos humanos y por último, muertos y heridos” ¹⁶

La calificación de los resultados del año 2000 en términos de áreas como “restauración de la dignidad nacional” en el marco del Plan Bánzer, contrastó con la ausencia de propuestas creíbles que pudiesen compensar el tamaño del ingreso por la economía cocalera frente al PIB y que se calculaba para entonces en el orden del 8.5% según cifras oficiales.¹⁷

En efecto, se creó así una especie de bomba de tiempo de orden social y político expresándose a través de las permanentes movilizaciones incluso contra las entidades responsables de desarrollo alternativo, cobrando mayores dimensiones en el 2003, cuando se genera un escenario de agravamiento de la crisis nacional en el orden social, económico y de la gobernabilidad, que implicó la salida del mismo presidente Sánchez de Losada.

UN NUEVO CONTEXTO: DROGAS EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Luego de la caída del muro de Berlín las drogas han venido consolidándose de manera más explícita como una de las amenazas a la seguridad de los Estados Unidos.

Sin embargo, el significado del sentido de amenaza ha variado principalmente en dos momentos claves, desde la perspectiva regional andina. En primer lugar, con el derrumbe de la confrontación Este – Oeste, las drogas hicieron parte de las definiciones que formuló Washington sobre amenazas a la democracia, la estabilidad regional y la prosperidad en América Latina junto con las migraciones ilegales, el

[16] Véase GTZ – Programa Drogas y Desarrollo “Drogas y Desarrollo en América Latina”, Septiembre de 2001, Eschborn, Alemania.

[17] GTZ – Programa Drogas y Desarrollo, *Ibidem* pág. 25. Este hecho ratificó el carácter puramente formal de la Cumbre de Cartagena que como se vio, proponía buscar mecanismos de compensación a nivel macroeconómico provocados por la crisis de las acciones de fuerza contra las drogas en la región andina.

tráfico de armas, el crimen y la corrupción.¹⁸ En segundo lugar, los hechos del 11 de septiembre de 2001, han terminado incorporándolas como parte integral de la lucha antiterrorista y por tanto como uno de los aspectos decisivos en la defensa de los referentes del poder hegemónico cultural en que se afirma el liderazgo político de los EU a nivel global.

Así por ejemplo, el Plan Estratégico se funda en la necesidad de preservar y defender los valores propios del libre mercado, la libertad de empresa y en general los principios políticos que fundan los regímenes democráticos.¹⁹

Reconoce que en el forjamiento de estos valores, Estados Unidos ha tenido un papel muy importante pero ahora son más concientes aún que se necesita desarrollar un liderazgo a nivel global en esa materia.

La razón es el efecto perverso de la globalización, en el sentido de que si bien ella ha favorecido lo que Joseph Nye²⁰ denomina el “poder blando” de EU, ahora se sabe que sin el fortalecimiento de este poder basado en los fundamentos culturales y del acceso a la información, se incrementarán los factores que ponen en peligro la estabilidad de estas sociedades por efecto del terrorismo y otros elementos que pueden afectar la estabilidad política, económica y cultural. En ese sentido el documento ha identificado las prioridades más importantes (key priorities) que necesitan la mayor atención de EU, en la medida en que su no solución puede desestabilizar la seguridad requerida. Uno de esos puntos alude a la **Erradica-**

ción de la droga y (la defensa de la) Democracia en la región andina. Dentro de este punto se argumenta que:

“el comercio de narcótico en la región andina especialmente en Colombia, impone un costo muy alto a sus ciudadanos comunes y corrientes además de ser la principal fuente del tráfico de drogas hacia los EU. La Iniciativa Andina Antidrogas a través de la erradicación, la interdicción y el desarrollo alternativo, apoyará la lucha contra los narcoterroristas y (trabajará) por una democracia segura, extendiendo la seguridad y restaurando la prosperidad económica en la región.”²¹

Esta perspectiva plantea un nuevo énfasis y una significación política a la lucha antidrogas que de alguna manera se diferencia de lo que fueron los intentos fallidos de las cumbres presidenciales de Cartagena y San Antonio. Se consolida así un enfoque que oscila, por un lado entre el unilateralismo típico del poder militar estadounidense del escenario unipolar el cual se basa en la hegemonía de EU por el tamaño presupuestal para gastos militares. Como se sabe, esta cifra abarca para el 2002, una proporción equivalente a los veinte siguientes países con mayor presupuesto bélico a nivel mundial y la posesión de misiles intercontinentales y una infraestructura para tal fin, sin competencia.

De otro lado las decisiones antidrogas pueden tender a reconocerse en el ámbito del llamado “Tablero Inferior” es decir, el reino de las relaciones transnacionales, que rebasan las fronteras, quedando fuera del control gubernamental.²² Una de las caracte-

La perspectiva [del strategic plan 2004-2009] plantea un nuevo énfasis y una significación política a la lucha antidrogas que de alguna manera se diferencia de lo que fueron los intentos fallidos de las cumbres presidenciales de Cartagena y San Antonio.

[18] USA Senate Armed Services Committee Statement of general Peter Pace, United States Marine Corps Commander in Chief, United States Southern Command march 27, 2001, Washington.

[19] United States Department of State and United States Agency for International Development: “Strategic Plan Fiscal Year 2004-2009”, Washington. En adelante se citará como Strategic Plan 2004-2009.

[20] Joseph Nye “La paradoja del poder norteamericano” Ediciones Taurus, Madrid, 2003.

[21] Strategic Plan 2004 – 2009.

[22] En esta clasificación se sigue a Nye, quien distingue para la actual época de globalización tres escenarios con tres tipos de mecanismos de actuación para el gobierno de los Estados Unidos: 1. “Tablero superior” = Poder Militar = Escenario Unipolar. Aquí el poder militar es generalmente unipolar y es de la hegemonía de EU por el tamaño presupuestal y la posesión de armas con poder intercontinental y una infraestructura que no tiene competencia. 2. “Tablero del Centro” = Poder económico = escenario Multipolar. Con EU, Europa y Japón representando dos tercios de la producción mundial y eventualmente con China como un posible jugador importante a principios de siglo, debido a su espectacular crecimiento. Aquí EU NO es el poder hegemónico y a menudo debe negociar como homólogo de Europa. 3. “Tablero inferior” = reino de las relaciones transnacionales, que rebasan las fronteras, quedando fuera del control gubernamental. Joseph Nye, *Ibidem*.

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

rísticas de este ámbito es la participación significativa de agentes no estatales como los Bancos que transfieren sumas superiores a presupuestos nacionales o los grupos terroristas que organizan atentados y a los piratas informáticos que interfieren operaciones realizadas por Internet. En este tablero inferior el poder está muy disperso y en él no tiene sentido hablar de unipolaridad, multipolaridad o hegemonía. “Quienes recomiendan una política exterior estadounidense hegemónica basada en las descripciones tradicionales del poder de EU hacen un análisis penosamente inadecuado. Si se participa en una partida tridimensional, uno perderá si se centra sólo en el tablero militar interestatal y no repara en los otros tableros y en las conexiones verticales entre ellos.” ²³

El punto toca con una distribución más compleja del poder en el siglo XXI en la medida en que cada vez quedan más elementos fuera de control, incluso del país más poderoso. Septiembre de 2001 debió ser una gran enseñanza en este sentido. Aunque EU domina las medidas tradicionales, cada vez suceden más cosas en el mundo que estas medidas no consiguen captar. Bajo la influencia de la revolución de la información y globalización, la política mundial está cambiando de tal forma que los estadounidenses no pueden lograr todos sus objetivos internacionales en solitario. ²⁴

Si observamos esta afirmación a la luz del incremento del movimiento de personas, bienes y recursos en el escenario del mundo globalizado, es notorio el reto grande para las agencias de Estados Unidos que deben proteger las fronteras. Así cada año de acuerdo con el servicio de aduanas:

1. 60 millones de personas ingresan a los EU en más de 675.000 vuelos comerciales y privados.
2. 6 millones ingresan por vía marítima.

3. 370 millones lo hacen por tierra.
4. 116 millones de vehículos cruzan la frontera terrestre por Canadá y México.
5. Ingresan más de 90.000 embarcaciones comerciales y de pasajeros. Estas embarcaciones llegan a tener hasta 9 millones de contenedores que corresponden a 400 millones de toneladas de carga.
6. Otras 157.000 pequeñas embarcaciones visitan los pueblos con costas. ²⁵

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

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

Sin embargo, parece primar en el contexto político de hoy un énfasis de resultados en el muy corto plazo, a través del ejercicio de un control desarrollado directamente por los EU sobre todo en las acciones contra la oferta. Bajo el argumento de que el control del cultivo representa, la mejor relación costo-beneficio frente al uso de medios para cortar la oferta, ha resultado privilegiándose esta opción con

[23] Joseph Nye, *Ibidem* pág. 67

[24] Joseph Nye, *Ibidem*.

[25] Véase DEA “Drugs Trafficking in the United States” 11-10-03 (www.dea.gov).

el fin de incrementar la probabilidad de contener totalmente el flujo de drogas. Según esta política la destrucción de los cultivos o su imposibilidad de ser cosechados, implica que son drogas que no entran al sistema económico ilegal.

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

Pero ello también está significando unos costos políticos que pueden conducir a una verdadera crisis de hegemonía a nivel regional como en el caso del nuevo escenario boliviano, en donde parece romperse el unilateralismo de la fuerza de EU, así hubiese sido a través de un mecanismo delegado en las fuerzas de seguridad de este país, al exigir al gobierno de Sánchez de Losada, unos compromisos radicales de “tolerancia cero” frente al manejo de los cultivos de coca.

Tal política contribuyó a generar, junto con la profunda crisis social, económica y de la misma legislación alrededor del tema de hidrocarburos, una situación de ingobernabilidad del régimen.

Sin embargo y también en la región, Colombia emerge como el lugar que mantiene las condiciones que reafirman el uso de la fuerza para ganar el control soberano del territorio, como presupuesto necesario para erradicar las drogas y luchar contra el terrorismo. Así lo demuestran los montos aprobados desde el inicio del Plan Colombia y la extensión del uso de dicha ayuda en la guerra interna. Tal perspectiva viene repercutiendo seriamente sobre los programas de desarrollo alternativo.

**IMPLICACIONES DEL ENFOQUE DE SEGURIDAD Y DROGAS
FRENTE A UNA PERSPECTIVA DE DESARROLLO**

Observemos pues, las diferencias notorias de este nuevo enfoque de seguridad y drogas, contrastándolo con un enfoque de desarrollo como el que han venido liderando algunos países como Alemania. En él se resaltan las consecuencias para el enfoque de los programas de desarrollo alternativo. Veamos:

Cuadro No. 1
Principales diferencias sobre la relación “Drogas y DA” entre la política de cooperación de Alemania y Estados Unidos²⁶ (enfoque)

TEMA	ALEMANIA	EU
Enfoque global	*La relación entre Drogas y Desarrollo	*Enfoque de seguridad
	*No hay un enfoque de seguridad sobre el tema de drogas, sobre todo en tratamiento del abuso y la producción.	*La relación entre Drogas y terrorismo es la base hoy de tratamiento del problema. Aquí se soporta la militarización de la estrategia contra drogas.
	*No se comparte la criminalización de los pequeños productores	*En este ámbito se reconoce que la falta de desarrollo crea condiciones para el empoderamiento de los grupos terroristas.
		*Se debe criminalizar a todos los productores, aunque en la práctica se busca incidir con programas para ellos, basadas en erradicaciones previas

[26] Para el enfoque de desarrollo y drogas se toma como base la política alemana. Para ello se toman documentos sobre América Latina publicados desde septiembre de 2001 hacia atrás. Es decir, no se conocen documentos más directamente relacionados con el paradigma de la lucha antiterrorista y drogas. Sin embargo hay documentos sobre el tema de Desarrollo Alternativo con posterioridad a esa fecha, que siguen poniendo el énfasis en la relación entre pobreza y cultivos ilícitos. La política de EU tiene una actualización significativa en el sentido que se toma como base la elaboración del Plan Estratégico 2004 – 2009 el cual actualiza el paradigma de la lucha antiterrorista

...Colombia emerge como el lugar que mantiene las condiciones que reafirman el uso de la fuerza para ganar el control soberano del territorio, como presupuesto necesario para erradicar las drogas y luchar contra el terrorismo. Así lo demuestran los montos aprobados desde el inicio del Plan Colombia y la extensión del uso de dicha ayuda en la guerra interna.

...en el enfoque de seguridad, el conjunto de la cadena conforma un todo indivisible signado por un tratamiento criminalizado a la diversidad de actores involucrados.

Como principio general, los puntos de partida son opuestos. El reconocimiento a un problema de desarrollo como base para el surgimiento y continuidad de la problemática de las drogas, se observa principalmente en relación con las dos puntas de la cadena. Esto permite un tratamiento diferenciado en esos ámbitos. Mientras tanto en el enfoque de seguridad, el conjunto de la cadena conforma un todo indivisible signado por un tratamiento criminalizado a la diversidad de actores involucrados. Observemos las repercusiones sobre el tema del Desarrollo Alternativo:

Cuadro No. 2

Principales diferencias sobre la relación “Drogas y DA” entre la política de cooperación de Alemania y Estados Unidos (Desarrollo Alternativo)

Tema	Enfoque Drogas y Desarrollo	Enfoque Drogas y Seguridad
Desarrollo Alternativo	*Se parte de un reconocimiento de que el principal factor para los cultivos ilícitos son las condiciones de pobreza, crisis económica y ausencia de alternativas para las comunidades.	*Se parte de la base que los cultivos ilícitos son una parte integral de la cadena de drogas y como tal deben ser criminalizados quienes cultivan y erradicadas las plantas.
	*Se reconoce la diversidad regional, étnica y cultural como base de los programas. Estos deben estar ajustados a	*Se aplica una fórmula homogénea basada en la erradicación previa de cultivos
	esa diversidad.	*El DA debe contribuir a erradicar los cultivos y ayudar a hacer sostenible la estrategia de contención del problema principalmente en la oferta.
	*El desarrollo alternativo debe desactivar esas causas sociales y económicas para que sea exitoso	

Como consecuencia del enfoque de seguridad, las áreas erradicadas se observan como el indicador principal del éxito de la política en la medida en que ellas representan menos drogas en el mercado y por otro, menos fuentes de financiación de los grupos catalogados como terroristas. En ese contexto emerge como central el papel del uso de la fuerza:

Cuadro No. 3

Principales diferencias sobre la relación “Drogas y DA” entre la política de cooperación de Alemania y Estados Unidos (Erradicación Forzosa)

TEMA	ENFOQUE DROGAS Y DESARROLLO	ENFOQUE DROGAS Y SEGURIDAD
Erradicación Forzosa	*No se está de acuerdo con la fumigación aérea.	*Fumigación aérea es la herramienta principal que garantiza reducciones de áreas. Militarización de lucha antidrogas se justifica en parte por garantías de seguridad de quienes fumigan. Esta política no es negociable de ninguna manera.
	*Puede afectar los mismos programas de DA.	
	*El problema principal es crear condiciones de desarrollo que hagan sostenibles las eventuales reducciones	

El tratamiento homogéneo de las áreas cultivadas en razón a la presencia de los cultivos, conduce a una aplicación de la fuerza como elemento disuasivo sin el cual los campesinos e indígenas no ingresan a los programas de desarrollo alternativo.

Ello garantiza a su vez que las comunidades desarrollen erradicaciones como condición necesaria para acceder a esos programas, los cuales como se señaló, son medidos de acuerdo con los logros en la disminución de áreas. Así mismo las diferencias de enfoque se establecen en la caracterización y manejo de los conflictos armados, siendo también homogenizados bajo el enfoque de seguridad, como presencia de organizaciones terroristas.

Cuadro No. 4
Principales diferencias sobre la relación “Drogas y DA” entre la política de cooperación de Alemania y Estados Unidos (Cultivos ilícitos y conflicto armado)

TEMA	ENFOQUE DROGAS Y DESARROLLO	ENFOQUE DROGAS Y SEGURIDAD
Cultivos ilícitos y Conflicto Armado	Hasta septiembre de 2001 se reconocía la presencia de actores armados en sitios de programas de DA sin que ello los afectara. Sin embargo han ocurrido diferentes hechos en el caso colombiano:	*Grupos armados colombianos son terroristas
		*Hoy esta relación es el punto de partida de la estrategia de seguridad, la cual busca desactivar las fuentes de financiación de esos grupos.
	-Secuestro de técnicos de la GTZ, que generó crisis en los programas de DA.	*DA se implementará como parte de la estrategia de seguridad con miras a hacer sostenibles la terminación de esas fuentes de financiación de terroristas (drogas) y desactivar causas sociales y económicas que aprovechan estos grupos.
	-Declaratoria como terroristas de grupos armados colombianos en Europa.	*Articulación del DA con medidas de fuerza para complementar el logro de la meta.
	-Deterioro de la imagen de la guerrilla en Europa y Japón por serie de secuestros (Ej. Ingrid Betancur) y asesinatos como el caso del Empresario Japonés Sr. Marumatsu en diciembre de 2003	

No obstante, en el caso de Colombia se ha ingresado en un tránsito aún no resuelto de escenarios de guerra en donde domina la lucha por el control hegemónico del territorio, ámbitos en los cuales el enfoque de desarrollo se enfrenta a situaciones difíciles dado el tratamiento de sospecha y desconfianza que los grupos armados hacen de toda persona o ente “extraño” que ingresa a la región. Así lo ha venido sufriendo la cooperación internacional y muchas áreas cocaleras están siendo condenadas al confinamiento, el asesinato y en general el control social autoritario, en donde se vulneran los derechos fundamentales de las personas por parte de todos los actores armados.

Finalmente en el enfoque de seguridad el tema de la gobernabilidad hace parte de las condiciones sociopolíticas que prolongan el “poder blando” sobre todo en aquellos países con regímenes sin reglas de juego propias de la democracia o en áreas en donde Estados con democracia electoral no tienen el poder de control de buena parte de su territorio. De cualquier manera la gobernabilidad significa desmonte de condiciones políticas que son aprovechables por los grupos catalogados como terroristas. En el enfoque de desarrollo esta es una condición básica para garantizar el éxito de los programas de desarrollo alternativo, los cuales deben contar con la participación del poder local.

Cuadro No. 5
Principales diferencias sobre la relación “Drogas y DA” entre la política de cooperación de Alemania y Estados Unidos (Gobernabilidad)

TEMA	ENFOQUE DROGAS Y DESARROLLO	ENFOQUE DROGAS Y SEGURIDAD
Gobernabilidad	*Se reconoce la necesidad de fortalecer descentralización y papel de municipios para los programas de DA y el desarrollo local.	*Gobernabilidad, transparencia, forjan principios de cultura democrática que se reconocen como importantes para desactivar causas que manipula el terrorismo. Hace parte del poder blando (soft power) de EU.

En el enfoque de seguridad el tema de la gobernabilidad hace parte de las condiciones sociopolíticas que prolongan el “poder blando” sobre todo en aquellos países con regímenes sin reglas de juego propias de la democracia o en áreas en donde Estados con democracia electoral no tienen el poder de control de buena parte de su territorio.

La inserción de las drogas en el escenario de la globalización ha introducido también profundos cambios en la manera como se dividió el problema entre países productores y países consumidores, afectándose la tesis de la corresponsabilidad internacional, concepto que ha entrado en franca crisis.

EL ENFOQUE DE DROGAS Y SEGURIDAD Y EL CAMBIO DE LA TESIS DE CORRESPONSABILIDAD NATURALEZA DEL CAMBIO EN EL PARADIGMA DE LA CORRESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

La inserción de las drogas en el escenario de la globalización ha introducido también profundos cambios en la manera como se dividió el problema clásicamente entre países productores y países consumidores, afectándose la tesis de la corresponsabilidad internacional, concepto que ha entrado en franca crisis.

Normalmente la corresponsabilidad internacional se funda en una percepción equivocada de que el problema de drogas se divide en países o regiones productoras versus países o regiones consumidoras. Hoy en día esta diferencia es inexistente.

El fuerte involucramiento de países como Holanda o Bélgica y de manera más reciente Canadá en la producción de drogas como el MDMA (Ecstasy); la participación de California junto con México en la producción de metanfetaminas; el liderazgo mundial de la producción de marihuana en Canadá y Estados Unidos; el hecho conocido de la producción de insumos químicos en EU y algunos países de Europa para el procesamiento de drogas de origen natural; la serie de negocios ilícitos asociados al contrabando de armas, bienes comercializables, etc usados para el lavado de activos generalmente producidos por empresas multinacionales y de modo preocupante, el posicionamiento de México, Centro y Suramérica como la segunda región consumidora de cocaína y en general derivados ilegales de la coca después de EU, (véase cuadro No.1) son apenas referencias que han hecho romper la vieja división internacional del problema sobre la cual se construyó el modelo de corresponsabilidad que hoy tenemos a nivel mundial.

Cuadro No.6
Distribución del consumo mundial de cocaína y derivados

REGIÓN O PAÍS	CONSUMO COCAÍNA, BASE DE HCL Y CRACK (TON. MÉTRICAS)	%
Estados Unidos	259.08	48.3
México, América Central y Sur	135.36	25.2
Europa	106.81	20.0
Canadá	16.46	3.0
África	11.21	2.1
Australia	6.42	1.2
TOTAL	535.34	100
Fuente: Con base en Drug Availability Steering Committee "Drugs availability Estimates in the USA" Dec.2002		

Así pues en la mayor parte de los países protagonistas del circuito de drogas, se han creado nuevas condiciones en donde se superponen la condición de productores con la de consumidores, así como la función de tránsito o de lavado de activos con aquellas. La vieja división geopolítica de las drogas ha dejado de existir, lo cual debe redundar en una redefinición de la estrategia mundial de las políticas de drogas.

Sin embargo, la hegemonía del enfoque de seguridad genera un ocultamiento de esta complejidad en la geopolítica de las drogas, pasando a incorporar de manera simplista, un aspecto particular (el uso de los recursos de las drogas como parte de la financiación de grupos terroristas y guerrilleros) como el punto nodal del problema.

En conclusión, el deterioro del modelo de corresponsabilidad en el manejo internacional de las drogas demanda un replanteamiento basado en la suscripción de compromi-

sos integrales del conjunto de países involucrados en el circuito de drogas. En consecuencia, los indicadores sobre el cumplimiento de esas obligaciones deben basarse en el reconocimiento de la serie de actividades disímiles que soportan la actual diversificación y globalización del circuito de drogas.

En segundo lugar, ello implica incorporar nuevos criterios y pautas mucho más complejas en la búsqueda de un desempeño de la política mundial de drogas. Por tales razones se propone:

1. Colombia por ejemplo, debe buscar la ampliación de los escenarios internacionales en materia de drogas de modo que permita una renovación del modelo bilateral prevaleciente frente a Estados Unidos. En tal sentido, debe propiciar un acercamiento regional latinoamericano que supere la retórica recurrente en estas materias para pasar a formular un espacio de interlocución, coordinación y de decisiones regionales, basadas en el reconocimiento al nuevo y complejo escenario interdependiente del problema de las drogas. Como consecuencia debe propiciar nuevos espacios de negociación hemisféricos, fundados en procesos cualificados de presentación del problema desde una perspectiva regional.
2. Desde la perspectiva de las relaciones bilaterales con Washington, la búsqueda de un diálogo debe fundarse en la incorporación de nuevos criterios sobre corresponsabilidad internacional y en una evaluación rigurosa de la estrategia más importante de los últimos años en su componente antidrogas como lo es el Plan Colombia. Para ello deben incorporarse pautas que se correspondan con los cambios a nivel global frente al circuito de drogas, así como criterios de participación de la comunidad científica.
3. La ampliación de la interlocución internacional bajo los criterios ya esbozados debe darse en relación con los países

de Europa y la misma Unión Europea. Se debe buscar desarrollar de manera conjunta criterios claros sobre el tratamiento de problemas asociados a la oferta de algunas drogas, así mismo el conocimiento y apropiación de las distintas experiencias de manejo de problemas asociados al abuso de drogas, producción de drogas sintéticas y en general el desarrollo de una agenda que se corresponda con la nueva situación mundial del problema y la renovación de la corresponsabilidad.

COLOMBIA BAJO LA REAFIRMACIÓN DEL PARADIGMA DE SEGURIDAD

Colombia junto algunos países del Asia Central, es uno de los pocos que experimenta tempranamente la naturaleza real de los cambios del 11 de Septiembre: se aceleró la crisis del escenario de conversiones de paz con los grupos insurgentes, se incrementó el compromiso de Washington frente a una respuesta de guerra a los señalados grupos terroristas y se dimensionó el poder de éstos en la capitalización de la inestabilidad regional, contexto que creó condiciones para un mayor acercamiento bilateral de Estados Unidos y Colombia en materia de seguridad. El presidente colombiano Alvaro Uribe Vélez, quien asumió el poder justo en ese contexto de tránsito, basado en sus críticas al proceso de paz del presidente Pastrana y la presentación de una nueva propuesta de seguridad, terminó ajustándose plenamente a la estrategia de control global y confrontación preventiva que lidera el presidente Bush.

El conflicto armado entra entonces en una fase de definiciones basadas en la contundencia de la fuerza, para modificar a fondo las condiciones en que se sustentó el proceso fracasado de conversaciones. Teniendo en cuenta el diagnóstico de que la guerrilla incrementó su poder de fuerza al beneficiarse de la poderosa inserción ilegal de las drogas, usándola como medio de enriquecimiento y como factor de poder, el tratamiento de las drogas en Colombia, sobre todo a nivel de la producción, pasa a constituirse para el gobierno en un punto nodal en el futuro del conflicto armado. Hoy en día a través de un trato

...la hegemonía del enfoque de seguridad genera un ocultamiento de esta complejidad en la geopolítica de las drogas, pasando a incorporar de manera simplista, un aspecto particular (el uso de los recursos de las drogas como parte de la financiación de grupos terroristas y guerrilleros) como el punto nodal del problema.

Hoy en día a través de un trato más acentuado de seguridad y guerra, se golpea con más intensidad a productores campesinos y se pretende de nuevo la criminalización de los consumidores, retomándose así por un lado el fundamento – según los que toman decisiones - del sentido de la cero tolerancia frente a las drogas, así como la oportunidad de golpear

más acentuado de seguridad y guerra, se golpea con más intensidad a productores campesinos y se pretende de nuevo la criminalización de los consumidores, retomándose así por un lado el fundamento – según los que toman decisiones - del sentido de la cero tolerancia frente a las drogas, así como la oportunidad de golpear financieramente a la guerrilla.

De esta manera se aleja la posibilidad de un manejo que se acerque al enfoque de desarrollo, en el tratamiento del problema. La radicalidad de las decisiones en la producción de materia prima a través de las fumigaciones aéreas bajo el enfoque predominante de la lucha antiterrorista, afecta la dimensión social del problema que se reflejó en las declaraciones de las cumbres regionales de nivel presidencial. El nuevo marco de la Iniciativa Andina Antidroga se constituye en el principal referente regional, marcado por el énfasis de la fuerza que busca evitar el efecto de desplazamiento en razón a la focalización de las acciones en Colombia.

Los éxitos que empiezan a reconocerse por razón de las disminuciones en el corto plazo en relación con las fumigaciones, contrasta con las dudas sobre lo que sucede frente a los centenares de grupos organizados del narcotráfico, que apenas se sabe existen en Colombia. Muy poca investigación se conoce sobre este sector que continuó luego de la crisis de los monopolios ilegales de Cali y Medellín. La excesiva concentración de la actual estrategia en el éxito contra los cultivos ilícitos y el sobredimensionamiento de las fumigaciones como principal instrumento de la lucha contra las drogas, ha venido generando un desbalance presupuestal y en la concentración de los esfuerzos antidroga. Esta situación afecta el fortalecimiento de los programas de desarrollo alternativo y genera dudas sobre su sostenibilidad económica en el mediano y largo plazo.

Así mismo el argumento sobre el “rescate” de la institucionalidad y establecimiento de la soberanía por la vía de la fuerza enfrenta, como supuesto básico para el éxito de la política antidroga, si-

tuaciones reiteradas de deterioro de la aplicación de la justicia, la vigencia del Estado Social de Derecho y por razón del incremento de las violaciones a los derechos fundamentales y la crisis humanitaria. En el marco de la actual estrategia “antidroga” estas condiciones políticas aparece como un serio interrogante frente a la realización de la búsqueda de la gobernabilidad, transparencia y respeto a las reglas de juego, en la medida en que el tamaño de la ayuda militar para Colombia y sobre todo el enfoque general, sigue asumiendo a las drogas como un claro problema de seguridad.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

1. Las decisiones de cooperación en desarrollo alternativo deberían sustentarse en **políticas de Estado** en cuanto al manejo de los cultivos de uso ilícito. Un balance del último decenio en materia de desarrollo alternativo en Colombia muestra la prevalencia de políticas públicas de gobierno más que estrategias de Estado. Dicha situación acarrea serios problemas de incertidumbre y confusión para las comunidades, autoridades locales y regionales y en general para las entidades involucradas en crear alternativas a esa problemática.
2. La cooperación debe tener un **soporte institucional dentro de Colombia** de modo tal que le proporcione un mínimo de garantías de orden, transparencia, reglas de juego y posibilite el acceso de los recursos a las regiones y localidades. Relacionado con el predominio de políticas de gobierno, suelen crearse, reformarse o incluso terminarse en Colombia instituciones que expresan la voluntad del poder presidencial de turno, más que ser el resultado de procesos de evaluación serios, consistentes y en profundidad sobre la institucionalidad para estos fines.
3. La cooperación internacional debe buscar la **visibilidad, interlocución y el desarrollo de programas con enti-**

dades, organizaciones y procesos del nivel local y regional, enmarcados en la búsqueda de la legitimidad estatal y la paz, la cual debe estar basada en el fortalecimiento de la sociedad civil de esas áreas. En áreas sobre las cuales comunidades indígenas y afrocolombianas tienen derechos de autonomía, se debe privilegiar el respeto a sus entidades territoriales y propender por el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

La cooperación debería **apoyar las propuestas dirigidas a garantizar la resistencia comunitaria frente a la guerra**, respetando las razones propias de las comunidades esto es, sin afectar la autonomía al imponerse políticas de seguridad desde Bogotá sin contar con la experiencia y aportes de los poderes locales en manejo del conflicto, las cuales tienen muchas veces una concepción e intereses distintos al sentido de resistencia civil. La cooperación debe establecer con claridad dichas diferencias y apoyar esa dinámica de manejo en función de la construcción de la autonomía local.

En las reivindicaciones de resistencia comunitaria contra la violencia y de búsqueda de alternativas a las distorsiones generadas por la monodependencia de los cultivos ilícitos, una de las propuestas más importantes es la **autonomía alimentaria**. En tal sentido, la cooperación debería fortalecer procesos locales dirigidos a dinamizar esa estrategia local, junto con las demás acciones relacionadas con las garantías a la vida y seguridad de las personas.

4. Así mismo, la cooperación internacional en materia de desarrollo alternativo debe propender por construir metas claras en el **fortalecimiento de los derechos humanos, gobernabilidad y reglas de juego para el poder local y regional** y frente a los espacios de participación de las comunidades.
5. **La cooperación internacional debe condicionar su política y suministro de recursos a un balance científico**

sobre el impacto de las fumigaciones aéreas o un eventual uso del método biológico, como técnicas principales para garantizar la erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito. Las consideraciones en este punto son:

- a. Bajo el gobierno del presidente Uribe no existe un marco de política en donde se establezcan reglas de juego claras, impersonales y consistentes alrededor de la **erradicación manual de cultivos ilícitos**.
- b. Las fumigaciones aéreas vienen **impactando gravemente el medio ambiente y existen serias dudas sobre carácter inocuo frente a la salud de los habitantes de estas zonas. Así mismo y de manera comprobada, la aspersión aérea de la formulación Round up ultra ha afectado los cultivos alternativos** apoyados por el mismo Estado y organismos de cooperación, tal como lo ha constatado reiteradamente la Defensoría del Pueblo de Colombia.
- c. Las fumigaciones aéreas promueven el **desplazamiento rápido de los cultivos** de uso ilícito a zonas no intervenidas con lo cual se incrementan los daños ambientales por razón de su instalación (deforestación) y manejo basado en el uso intensivo de agroquímicos.
- d. Las fumigaciones se adelantan de espaldas a la opinión pública y sin que se conozca plenamente la existencia de experimentaciones y en general demostraciones consistentes y transparentes sobre el tipo de formulación que se viene usando; los niveles de concentración del ingrediente activo glifosato; dosificación en la aspersión; seguimiento de los requerimientos técnicos exigidos de acuerdo con la legislación del país que suministra el round up; monitoreo en materia ambiental. Así mismo en Colombia ha desaparecido en esta materia el importante principio de precaución en relación con la comprobada ausencia

La cooperación debería apoyar las propuestas dirigidas a garantizar la resistencia comunitaria frente a la guerra, respetando las razones propias de las comunidades esto es, sin afectar la autonomía al imponerse políticas de seguridad desde Bogotá...

La cooperación internacional debe condicionar su política y suministro de recursos a un balance científico sobre el impacto de las fumigaciones aéreas o un eventual uso del método biológico, como técnicas principales para garantizar la erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito.

de estudios serios en terreno sobre lo que realmente esta sucediendo en materia ambiental y de salud pública.

6. Si bien los cultivos de uso ilícito y otros aspectos de la economía del narcotráfico son una de las fuentes de financiación de los grupos armados, **el tratamiento exclusivo de los cultivos en el marco de la política de seguridad termina subvalorando la dimensión económica y social de la problemática.** La cooperación internacional debe velar por rescatar un tratamiento que mantenga el reconocimiento a esas causas y que constituyen una de las fuentes de legitimidad de los programas de desarrollo alternativo.

7. La política de cooperación debe privilegiar una **estrategia preventiva** en materia de cultivos, lo cual quiere decir que no debe prevalecer el carácter contraprestacional de los programas a cambio de la erradicación que deben adelantar los campesinos e indígenas. En muchos sitios economías sin cultivos ilícitos deben soportar crisis profundas que en múltiples casos estimulan el involucramiento en actividades ilícitas.

8. Las políticas de cooperación deben privilegiar estrategias relacionadas con la prevención, reducción de impactos y creación de alternativas de manejo de los problemas asociados a los ecosistemas frágiles, que son fuente importante en el suministro de servicios, recursos y un ambiente sano. En ese sentido **la política de guardabosques del presidente Uribe no está esbozada a la altura de la complejidad de la situación ambiental**, ni mucho menos reconoce la gama de fenómenos complementarios a la problemática de los bosques siendo reducida a esquemas nuevamente cortoplacistas y simplificadores del problema de los daños ambientales causados, entre otros, por economía ilegales. Debería contemplarse el suministro recursos para la investigación básica, sistematización de

información, procesos pedagógicos y en general el desarrollo de políticas de Estado en materia de protección y manejo ambiental.

9. Empoderamiento de la capacidad de manejo del conflicto armado por parte de los municipios, departamentos y autoridades locales autónomas (Consejos comunitarios y ETIs). Revalorización del papel de las localidades y regiones en su incidencia a nivel del manejo del conflicto.

10. La cooperación internacional debe solicitar al gobierno colombiano el diseño de una política de desarrollo alternativo focalizada en los terrenos incautados a los narcotraficantes y sobre los cuales haya habido una extinción del derecho de dominio. Este se constituye en un verdadero punto de partida para revertir el peso de un sector social que hoy busca legalizarse a través del usufructo político del proceso de negociación con los grupos paramilitares. Como es bien sabido, este sector modificó la estructura de tenencia de la tierra a favor de grandes terratenientes que guardan nexos con el narcotráfico, con lo cual se han profundizado condiciones estructurales de expulsión de masas de población agraria que junto con la pobreza y el desempleo en las grandes ciudades, constituye hoy un grupo de riesgo aprovechable para quienes controlan actividades ilegales, con lo cual se podría seguir reproduciendo a diferentes niveles, entre otros, la economía de las drogas.

El gobierno colombiano debe enviar una señal contundente y clara que su voluntad política no está con quienes se han beneficiado económicamente de la guerra degradada y una de las medidas más claras en ese sentido debe ser la instauración paulatina y segura de una política de desarrollo alternativo sobre aquellas tierras que deben ser revertidas a las comunidades expropiadas. Allí se estarían generando cimientos sólidos para una política preventiva frente a la economía de las drogas a varios niveles. ●

CONCLUSIONES Y COMENTARIOS

Hugo Cabieses y Ricardo Vargas nos han colocado el debate alrededor de los cultivos de uso ilícito y las políticas públicas en los países del área andina. Del escepticismo expresado por Hugo en cuanto a las políticas de sustitución y respecto al desacierto de llamar estas políticas de sustitución como de desarrollo alternativo.

Ricardo nos hace un panorama bastante grande respecto a los que ha significado este tipo de políticas aquí en el país. Notamos cómo, a pesar de que existen condiciones y lógicas distintas en Perú, Bolivia y Colombia, en los dos primeros países el fenómeno de los cultivos de la hoja de coca dista mucho de lo que significa la dirección y la conformación de diferentes carteles en Colombia, originados en el que los cultivos de uso ilícito están aquí amarrados con el conflicto social y político interno.

1. ¿Cuáles fueron las causas por las cuales en el Putumayo fracasó el desarrollo alternativo y se dio paso al desarrollo policivo con respecto a la sustitución de cultivos ilícitos?

Ricardo Vargas:

En primer lugar no hubo de parte del Estado una política cuando el ex presidente Pastrana asumió el tema del Putumayo. No hubo una política de desarrollo alternativo. Había un discurso de campaña en el cual se hacía crítica a la fumigación y se planteaba que el plan de paz de Colombia debía basarse en proyectos de desarrollo alternativo, y había un ambiente interesante. Cuando se viaja a Washington para presentar el Plan Colombia le dan un giro y se puso por delante el tema de la fumigación que afectó los planteamientos que se estaban construyendo desde la época de la campaña.

Ese giro es una de las causas de por qué Pastrana no pudo construir una política de gobierno en relación con el tema. Se crea entonces el Plan Colombia y se desvertebran los planteamientos de desarrollo alternativo. Sobre la marcha se aceptan iniciativas que ya estaban ejerciendo la comunidad del Putumayo de casos de erradicación.

Sin embargo, una de las causas del fracaso radica en la intervención del estado central en el caso del Putumayo. Se crea al Fondo de Inversiones para la Paz que significó un paralelismo con relación al desarrollo alternativo, le creó un paralelismo al Plante. También existía un consejero de seguridad que atendía los casos de erradicación, la Red de Solidaridad también intervino y falta una para completar las cinco entidades que estaban haciéndose paralelismo en el manejo de la problemática del putumayo.

De otro lado estaba el problema de que cuando se presenta el desarrollo alternativo (2000) había angustia para la ejecución de los recursos que se habían conseguido y se contrataron ONG's que a la vez eran entidades dependientes de grupos privados y se empezó con una danza de millones y una serie de improvisaciones de entrega de dos millones de pesos para cada familia sin estudios previos de qué requería cada subregión. Luego se cambió por la entrega de ganado sin planes de manejo, sin criterios mínimos de cómo desarrollar esta clase de actividades.

Hubo improvisaciones por el problema del acoso en la ejecución de los recursos en un lapso de dos años y eso dio al traste con la idea de la concertación con la comunidad las posibilidades del desarrollo alternativo. ●

2. ¿Por qué no se explota más las posibilidades alimenticias de la hoja de coca lo que está debidamente demostrado por una investigación de la Universidad de Harvard?

Hugo Cabieses:

La hoja de coca no es alimento, pero el contenido medicinal de la hoja si es evidente. Uno ve a señoras y señores que se ponen dos hojas de coca o toman infusiones de coca para el dolor de cabeza. O las parturientas que “‘picchan” o ‘mambean’ su coca antes, durante y después del parto porque es un extraordinario coagulante natural. Los usos medicinales y estimulantes de la hoja parece son enormes, pero como he dicho antes, de la coca se sabe muy poco debido a que está satanizada nacional e internacionalmente. Por lo tanto, la Universidad de Harvard no podía hacer investigación en seres humanos que consuman coca porque cometerían un delito. Entonces, lo que hizo fue un análisis de la hoja de coca y su contenido alimenticio, pero no de la fisiología de la coca, es decir del comportamiento que su contenido tiene en el cuerpo humano.

Ricardo Vargas:

Tuve la oportunidad de leer en un periódico de la Universidad Nacional un estudio que publicó un autor norteamericano que trabaja con la Universidad del Valle, de un estudio que hicieron sobre la hoja de coca. En ese artículo él decía que el peor error que se podía estar cometiendo en Colombia era acabar con el cultivo de la coca. Con la hambruna que existe en el mundo, es un error acabar con la hoja de coca porque es un gran alimento. Mostraba unos cuadros comparativos de cómo la coca tenía más proteínas que cualquier cereal y más vitaminas y más minerales que muchas hortalizas. Decía además que de la coca se sacaban cuatro productos, que el único lesivo era la cocaína, los otros tenían uso quirúrgico. En esas circunstancias, y si se hizo a través de una universidad como la Universidad del Valle, con un grupo de estudio, por qué nosotros estamos haciendo lo que estamos haciendo. He escuchado de algunos médicos decir que es un error tratar la cocaína como un narcótico, que la cocaína no es un narcótico, que la cocaína es un estimulante. Entonces es una política errada lo que se está haciendo en este momento.

3. El término narcotráfico está mal utilizado porque la coca y la cocaína son estimulantes ¿no es así?

Hugo Cabieses:

En efecto, cuando se habla de la lucha contra el “narcotráfico” el término está mal utilizado ya que viene del inglés “narcotics”, que era la droga adormecedora fundamental que se usaba en Estados Unidos a principios del siglo pasado. Pero el uso de este término, que es una categoría más bien ideológica y geopolítica que científica, se ha generalizado. Efectivamente la cocaína es un estimulante como la marihuana es un alucinógeno. Lo que es claro es que hay que distinguir el tipo de drogas de la que se habla y parte del discurso de la “guerra contra la droga” es el mal uso de los términos.

4. ¿Cuándo comenzó el punto de inflexión del conflicto armado en el Perú?

Hugo Cabieses:

Cuando la población organizada se manifestó en contra de la violencia. En el momento en que esta denuncia y protesta se hizo masiva sin distinguir clases ni sexos ni religión. En ese momento es que comenzó a resolverse el conflicto. La alianza por parte del Gobierno de entonces con los pequeños y medianos productores agropecuarios para enfrentar el fenómeno de la violencia. Esa alianza significó el respeto y no la criminalización de estos sectores. Ese es el caso del Perú, pero presumo que el conflicto de Colombia es más complejo y enredado como el pelo de un loco. Seguramente me tomará varios años entender el tema de Colombia y, el que ustedes tienen en el Magdalena Medio es

más complejo todavía. Es demasiado complicado y me parecería deshonesto y arrogante opinar sobre eso habiendo estado en la zona menos de dos meses y por primera vez.

Ricardo Vargas:

El problema es muy complejo porque los cultivos ilícitos son una parte pequeña en la relación entre el narcotráfico y guerra. Con la aplicación del Plan Colombia en el sur en donde se tenía el 90% por ciento del área de coca y se estimulan áreas en el norte de Colombia, empiezan a crecer en el Sur de Bolívar, el Catatumbo, Antioquia, Choco, áreas controladas por los grupos armados. Luego se hace una dinámica de mayor indiferencia de lo que es el narcotráfico con respecto al tema de la guerra en donde se puede identificar diferentes elementos. Con el despeje de territorios por la guerra, en áreas estratégicas, se incrementó el tráfico de drogas aprovechando el despeje que generó una creación de rutas por la Costa Atlántica, Arauca, Norte de Santander, en la guerra que se tuvo con la guerrilla en el pacífico. Se vio la dinámica de compra de plazas constituidas en todo el circuito. El Guaviare lo controlaba Carlos Castaño, se lo vende a Arroyave y él tiene el control de los insumos. Capos que financiaron grupos como Don Diego y Calima. Así uno encuentra diversas modalidades de financiación con aportes del narcotráfico a grupos paramilitares. Hay otra modalidad con la cual los paramilitares entran a manejar todo el negocio de drogas. Es aquí donde se presenta una diferencia fuerte en la relación guerrilla / narcotráfico – paramilitares asociados al narcotráfico y las exportaciones. En el caso de la guerrilla digamos que su desarrollo se hace sobre la base de lo que es el control de cultivos. La guerrilla pasa del gramaje al narcotráfico al control de la compra de pasta básica y luego a la inserción dentro del circuito. El caso de los paramilitares está más relacionado con el tema de lavado de activos a través de la tierra, de la compra de tierras y el tema de la expropiación violenta de muchas zonas del país. Hay una diferencia cualitativa entre la relación guerrilla / narcotráfico en el cual se instalan los primeros ejércitos privados. La dinámica está muy vinculada con el fortalecimiento y la conformación de los grupos paramilitares como ejército. Carlos Castaño intenta esa articulación con el narcotráfico y no lo logra. Después viene el empoderamiento mafioso. El tema de hoy es cómo desmontar el paramilitarismo, pero resulta que el tema es mucho más complejo que ese porque se ha evolucionado hacia el empoderamiento mafioso. La cosa de hoy es muy distinta porque con el tema de la expropiación violenta de tierras y despeje de territorios viene el control territorial de muchas zonas del país, lo llamado contra reforma agraria. Otro tema que lo hace más complejo es el control de los primeros presupuestos en las alcaldías y gobernaciones que es lo que se está presentando en gran parte del país.

Ya no es sólo la droga, es la inserción en el control del presupuesto de ciudades y departamentos lo cual muestra más claramente la articulación mafiosa. La articulación de las oficinas de cobro. Ya hay información de inteligencia de cómo es que funcionan esas oficinas de cobro y el papel de las autodefensas. Finalmente la compra de las franquicias de las autodefensas por parte del narcotráfico, todo esto para decir que en un tema de negociación, en relación con los grupos paramilitares, son por lo menos cinco aspectos clave. Cultivos ilícitos, control de rutas, insumos y laboratorios, la expropiación de tierras, control mafioso de los presupuestos y por último las oficinas de cobro como modalidad en expansión.

5. ¿Cómo es eso del ordenamiento territorial en el desarrollo alternativo y cómo nos podría ayudar en el Magdalena Medio?

Hugo Cabieses:

Lamentablemente el Ordenamiento Territorial no ha sido el primer punto de los programas de “desarrollo alternativo”. Sin embargo, sí ha sido el primer punto que los agricultores le han planteado al Gobierno. Lo primero que hay que hacer, dicen los agricul-

tores y sus dirigentes, es un estudio de suelos para saber qué tipo de productos son buenos para ese suelo o para el piso ecológico en donde está el cultivo. Además, se trata de un proceso de Zonificación Económica y Ecológica y de un Ordenamiento Territorial que no es sólo ni principalmente técnico sino político y social. Lo que se ha hecho es contratar a cuatro consultores para que hagan el ordenamiento que es un proceso social y político como el que aplicaron en el sur de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. Se trató de un proceso participativo con los alcaldes, los ciudadanos y los campesinos. Eso incluyó procesos de traslado de gente y de redistribución de tierras y actividades. Sin embargo, también es un proceso técnico en el que hay que usar el Sistema de Información Georeferenciado, el GPS, etc. En el Perú a los alcaldes y autoridades locales les exigen el Ordenamiento Territorial para lograr las transferencias municipales de fondos. Entonces, lo que hace el municipio es contratar a un estudiante recién egresado, le da un dinero para que haga un informe de 40 páginas que cumpla con el requisito. Pero ¿para qué sirvió ese ordenamiento?, ¿Qué resolvió en términos de propuestas y alternativas?. Prácticamente nada. ●

SEGUNDO PANEL:
"Sustitución de cultivos
de uso ilícito y
alternativas de desarrollo
en Colombia"

LA OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA, EL DELITO Y EL DESARROLLO ALTERANTIVO EN COLOMBIA

Jorge Eliécer Moros Castillo ¹

Quiero presentar un cordial y respetuoso saludo a nombre del Señor Sandro Calvani Representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en especial al padre Francisco de Roux, a los colegas de mesa y asistentes al foro “Sobre sustitución de Cultivos Ilícitos y Alternativas de Desarrollo en Colombia”.

La Oficina de las Naciones Unidas UNODC tiene una visión muy amplia de la situación de los cultivos ilícitos y ha direccionado algunas estrategias a la sustitución de los cultivos ilícitos y Programas de Desarrollo Alternativo. No basta con sustituir los cultivos; hay que enmarcar sus estrategias en el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos, en la sensibilización individual, familiar y cooperativa, en el desarrollo agroindustrial y en programas consistentes de comercialización a través de la responsabilidad social empresarial.

Nosotros vemos una gran oportunidad en los programas de desarrollo alternativo. No todo puede ser crítica con muy pequeñas luces sobre la salida del conflicto. Desde el punto de vista filosófico y técnico vemos que las crisis son para crecer. No en vano decía Simón Bolívar que las batallas nos permiten fortalecer el espíritu para ganar las guerras y el arte de vencer se aprende en las batallas.

La palabra crisis tiene dos significados en China. La primera significa fracaso, y la segunda oportunidad y es así como lo estamos viendo en UNODC. El Programa de Desarrollo Alternativo se apoya en los resultados de monitoreo realizados por esta Oficina para definir estrategias

agroindustriales. El cambio no es sólo como programa, el cambio esta en el perfil del hombre del siglo XXI: lo vemos como un trabajador, como un campesino, como un cooperado que tiene conocimientos, habilidades, una actitud de cambio, y por supuesto creatividad. Si nosotros logramos combinar esos cuatro factores vamos a tener empresas exitosas.

Un enfoque consistente y decidido (actitud) a los programas de desarrollo alternativo y seguridad alimentaria nos va a permitir consolidar las estrategias hacia la sustitución de cultivos ilícitos.

La metodología utilizada por UNODC para los Programas de Desarrollo Alternativo Agroindustrial, se inicia con el protocolo de requerimientos.

Este protocolo, para entidades y asociaciones que desean acogerse a programas de desarrollo, consiste en que definitivamente no pueden haber áreas con cultivos ilícitos en donde la oficina interviene con los programas. Primero por ser una política de Estado, segundo una política de UNODC y tercero porque sería una doble moral seguir suministrando ayuda a regiones donde se manipula y juega con la moral y la vida de las personas.

Una vez corroborado por cumplimiento el protocolo de requerimientos, continuamos con la etapa de **planificación**, incluyendo el dónde, cuando, cómo, quiénes y por qué, para no caer como afirmaron mis antecesores en el foro, en el caos y fracaso porque sólo vimos una parte del sistema.

No basta con sustituir los cultivos; hay que enmarcar sus estrategias en el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos, en la sensibilización individual, familiar y cooperativa, en el desarrollo agroindustrial y en programas consistentes de comercialización a través de la responsabilidad social empresarial.

[1] Especialista en Sistemas de Calidad, Auditor ISO, BPM y HACCP. Asesor en proyectos Agroindustriales de Desarrollo Alternativo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Ingeniero de Alimentos.

Todos los días recibimos llamadas y correos en los que las asociaciones definitivamente no quieren saber absolutamente nada de los cultivos ilícitos, como quiera que ya percibieron que son los más golpeados, los sobreexplotados y que no progresan sino que se degradan con su familia en los cultivos ilícitos.

La **ejecución** de los proyectos agroindustriales corresponde al tercer elemento de la metodología, basados en componentes productivos, sostenibles y de cumplimiento de la Ley 9. Estos proyectos tienen que ser productivos, generar empleo, mejorar la calidad de vida de los asociados, innovadores, asociados a poblaciones vulnerables y tener un componente integrador de comercialización a través de la responsabilidad social empresarial.

En este momento los resultados han sido “exitosos”, entendiéndose como exitosos que existe mejoramiento de la calidad de vida de los asociados, que el monitoreo a los proyectos refleja ausencia de cultivos ilícitos, que se mantiene la sostenibilidad, que el sentido de pertenencia y autoestima crece entre los beneficiarios del programa, que existe visión de futuro.

El enfoque no es solamente para mercados regionales sino para mercados de exportación como más adelante veremos.

Los proyectos están asociados a áreas de cultivos ilícitos periféricos, lo cual se constituye en una oportunidad para irradiar confianza, visibilidad de lo que podemos hacer en desarrollo alternativo. En las vecindades podemos encontrar los cultivos ilícitos pero el compromiso de las comunidades, a través de esa actitud prospectiva, nos permite vislumbrar un camino seguro, confiable y sostenible.

Todos los días recibimos llamadas y correos en los que las asociaciones **definitivamente** no quieren saber absolutamente nada de los cultivos ilícitos, como quiera que ya percibieran que son los más golpeados, los sobreexplotados y que no progresan sino que se degradan con su familia en los cultivos ilícitos.

El iceberg de los programas de desarrollo alternativo es la creación agroindustrial. No podemos pensar que solamente con la sustitución del cultivo lícito resolvemos los problemas, que alcanzamos los objetivos. Tenemos que darle un valor agregado, el procesamiento de los productos obtenidos y un margen de comer-

cialización a través de programas de mercadeo institucionalizados que tiene UNODC. Muchos de los asociados, de los cooperados, tienen convenios con entidades como Carrefour, Casino, Éxito, etc., que le permiten vender sus productos con un diferencial notable en cuanto a utilidades y tratamiento.

Los programas de desarrollo alternativo son monitoreados (cuarto elemento) y los indicadores de gestión nos permiten direccionar aquellos que presentan desviaciones vs. lo presupuestado.

La permanente asesoría en campos diversos, la capacitación y la orientación sanitaria de los productos hasta alcanzar el cumplimiento del Código Sanitario Nacional y los Decretos reglamentarios 3075, 475 y 60, permite que las asociaciones se acerquen al cinturón sanitario y fortalezcan sus productos como una opción de vida. Se rompe el ámbito municipal, regional e incursionamos en el mercado nacional y en muchos casos en los de exportación, con productos procedentes de las zonas que estaban afectadas por los cultivos ilícitos.

¿CÓMO SE DESARROLLA ESTE SISTEMA?

El enfoque tiene que ser sistémico, ya que permite evaluar todos los componentes que integran el proyecto. Buscamos siempre la investigación y desarrollo del producto. De hecho hemos presentado al mercado productos con altas posibilidades de éxito.

Hay que mirar el concepto de creatividad e innovación. ¿Qué está necesitando el mercado?, ¿Cómo podemos incursionar en ese mercado? Entonces hay que facultar, empoderar y darle apoyo a las organizaciones en todas las técnicas para el desarrollo de productos innovados.

El caso Café Cosurca, Cooperativa del Sur del Cauca, que agrupa 1.530 familias de hecho se convirtió en un programa estrella. En este momento exporta el 80 por ciento de su producción como ca-

fé orgánico, pero para lograrlo hubo necesidad de construir con persistencia un camino, hasta convertirlo en hábito, de modo que los programas de desarrollo alternativo no son **un acto sino un hábito**. “La excelencia no puede convertirse en tal con la firma de un documento; es un proceso gradual y sistémico que precisamente fortalece las instituciones. Co-surca en este momento está proyectando la construcción de su planta de trillado del café y exporta a los mercados de Inglaterra y Francia y sus productos están en los supermercados Carrefour de Colombia.

Otro caso para presentar es el de Asocalima en el Sur de Bolívar, en donde la asociación que erradicó los cultivos ilícitos, fortalece el mercado con productos como frijol y en este momento, presenta los frijoles enlatados en 16 presentaciones, vendiéndose actualmente en los supermercados Carrefour.

La búsqueda de nuevos mercados a través del sector privado, permite oxigenar inmensas posibilidades de desarrollo agroindustrial en mercados justos. Tenemos un programa de rueda de negocios, en donde los invitados son los campesinos productores, el sector privado y UNODC como padrino.

Otro caso exitoso es el de ASOGEG, la Asociación de Ganaderos Ecológicos del Guaviare, inicialmente el gobierno contribuyó al programa con vacas, con nuevos cultivos pero no fue suficiente porque parte del ganado se lo llevó la guerrilla y su producción agrícola no encontraba mercado. Esta situación generó angustia y se convirtió en un momento de crisis para la asociación.

Sin saber que hacer con la leche como excedente, decidieron convertirla en yogures con frutas amazónicas. En este momento cuentan con doce productos, cultivos de frutas amazónicas y dos plantas productoras en San José del Guaviare y Nuevo Tolima. Ya lograron acuerdos comerciales con Carrefour en seis supermercados y se firma uno nuevo con

Almacenes Éxito para vender también sus productos iniciando por Villavicencio.

El caso de Agroamazonía, un proyecto subsidiado durante mucho tiempo, alcanzó su punto de equilibrio y actualmente se encuentra en proceso para exportar sus palmitos enlatados al Japón.

Ya hay generación de empleo, hay una ampliación de la planta, se han erradicado 700 hectáreas de cultivos ilícitos y se han reemplazado por la siembra de palmito de chontaduro. También trabajan en el proceso de certificación de la planta en el sistema de inocuidad HACCP.

En conclusión, propugnamos por la construcción de una sinergia entre la empresa privada, (**responsabilidad social empresarial**), **el Estado, las asociaciones de campesinos y UNODC** para alcanzar el objetivo previsto y buscar con ahínco la estabilidad y el progreso con justicia social. ●

Asocalima en el Sur de Bolívar, [es una asociación] que erradicó los cultivos ilícitos, fortalece el mercado con productos como frijol y en este momento, presenta los frijoles enlatados en 16 presentaciones, vendiéndose actualmente en los supermercados Carrefour.

En un momento en que, como hoy en día, la política de desarrollo alternativo es relegada a un plano secundario dentro de las estrategias oficiales, pese a que siguen absolutamente vigentes los procesos que le dieron origen, es perfectamente relevante volver sobre el tema y preguntarse acerca de la relevancia y eventual justificación de esa política en la coyuntura actual. De lo anterior se desprende la pertinencia del debate propuesto en este foro.

POLÍTICAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA. ALGUNAS ENSEÑANZAS

Por: Carlos Zorro Sánchez¹

PRESENTACIÓN

La presente exposición, realizada gracias a la amable invitación del Observatorio de Paz Integral del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, se basa principalmente en los resultados del “monitoreo” realizado por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de Los Andes, CIDER, al componente BID del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. A este respecto es preciso indicar que durante los años 1999 a 2004, en cuatro momentos y mediante contratos celebrados con la entidad a cargo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, el CIDER llevó a cabo este trabajo en varios departamentos, principalmente Caquetá, Cauca y Tolima, pero también en algunos casos llegó a Guaviare, Huila y Meta, entre otros. Cabe señalar que esta cobertura permitió examinar los comportamientos de los cultivadores de productos de uso ilícito tanto en departamentos amazónicos con predominio de la coca, como en departamentos andinos donde prevalece la amapola.

La unidad de análisis cambió según los momentos, pero a partir del segundo y de manera casi exclusiva en el tercero y el cuarto, el énfasis se fue concentrando en los proyectos económicos y en los procesos que en torno a ellos tuvieron lugar.

Es preciso señalar claramente que el proyecto tuvo restricciones importantes como las siguientes:

- No se refiere a la totalidad del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, PNDA, sino a su componente BID y no tocó en profundidad todas las re-

giones y componentes².

- La muestra utilizada de beneficiarios no es estadísticamente representativa.
- La política de desarrollo alternativo en sentido estricto no fue evaluada aunque el trabajo permitió hacer algunas reflexiones sobre ella.

Pese a lo anterior, a juicio del CIDER, el trabajo realizado permitió proponer algunas conclusiones de carácter relativamente general, que en ocasiones, por las limitaciones del análisis siguen manteniendo el carácter de hipótesis, aunque parcialmente sustentadas.

En este marco, la presentación hace en primer lugar una breve referencia a los conceptos de desarrollo alternativo, con el fin de comprender mejor las bases del análisis; examina a continuación los grandes rasgos de las políticas dirigidas a materializar estos conceptos, en tercer lugar, expone brevemente los modelos de gestión utilizados con el mismo propósito. Para terminar, plantea, como conclusiones y recomendaciones, algunas enseñanzas derivadas del trabajo. El análisis hace uso de las entrevistas, encuestas y reuniones de trabajo realizadas por el CIDER con pobladores, beneficiarios o no, de las zonas de intervención del Plante.

En un momento en que, como hoy en día, la política de desarrollo alternativo es relegada a un plano secundario dentro de las estrategias oficiales, pese a que siguen absolutamente vigentes los procesos que le dieron origen, es perfectamente relevante volver sobre el tema y preguntarse acerca de la relevancia y eventual justificación de

[1] Abogado. Doctor en Economía del Desarrollo de la Universidad de París I.

[2] El programa ha tenido diversos nombres a lo largo del tiempo, entre los que se mencionan aparte de PNDA, los de Programa de Desarrollo Alternativo, PDA y Plante, los que aquí se usarán indistintamente.

esa política en la coyuntura actual. De lo anterior se desprende la pertinencia del debate propuesto en este foro.

1. LOS CONCEPTOS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Definir el concepto de Desarrollo Alternativo implica conocer sus antecedentes nacionales e internacionales, tanto desde el punto de vista teórico como programático. Los primeros permiten entender la compleja evolución de un concepto cuyas transformaciones facilitan las interpretaciones ambiguas y los malentendidos entre quienes utilizan el vocablo en cuestión; los segundos muestran como aún si hay un común denominador entre los conceptos que más recientemente han venido aplicándose en América Latina sobre el particular, esto no implica una homogeneidad de las políticas que a él se refieren.

Desde este último punto de vista, en América Latina el concepto ha venido aplicándose a uno de los componentes de la política antinarcoóticos: la sustitución de cultivos ilícitos por parte de los pequeños productores campesinos. Como esta sustitución hace parte de una política más amplia, la comprensión de las acciones de desarrollo alternativo que se adelantan en Colombia exigen claridad sobre la referida política, sus componentes, estrategias e instrumentos, tanto en el contexto colombiano, como en el internacional, no sólo en los países productores de drogas ilícitas, sino en los consumidores de las mismas.

1.1 LA DISCUSIÓN INTERNACIONAL

1.1.1 El concepto de desarrollo.

Aunque no es del caso brindar un panorama, así sea resumido de las principales nociones de desarrollo que predominan actualmente en el mundo, sí es preciso señalar que mientras en el ámbito políti-

co este concepto tiende a equipararse con el de crecimiento económico, en el ámbito académico e internacional tiene a prevalecer la noción según la cual el desarrollo es el proceso que conduce a ampliar las oportunidades y capacidades de un grupo humano en las dimensiones social, económica, político-participativa, cultural y ambiental³.

1.1.2 Distintos enfoques del concepto de desarrollo alternativo ¿desarrollo alternativo con respecto a qué?

La expresión “desarrollo alternativo” ha sido utilizada para hacer referencia a cuestiones muy diferentes por parte de los autores, organismos y gobiernos que a ella se han referido. En términos generales ella ha sido abordada desde cuatro perspectivas principales:

- Como alternativa al modelo de desarrollo dominante: crecimiento económico vs. redistribución.
- Como alternativa a las modalidades tradicionales del desarrollo rural: economía de auto-subsistencia y bajos niveles de productividad vs. reforma agraria; economías campesinas vs. modelo empresarial.
- Como alternativa a las modalidades de desarrollo de un determinado territorio
- Como alternativa al crecimiento económico basado en los cultivos ilícitos. Para los campesinos: “una alternativa económica para personas que siembren coca”.

A. Con respecto al modelo de desarrollo dominante.

El modelo de desarrollo económico dominante a escala mundial hace énfasis en el crecimiento económico y relega a un plano secundario los aspectos relativos a la equidad en la distribución de los beneficios de este crecimiento. Frente a esta

En América Latina el concepto ha venido aplicándose a uno de los componentes de la política antinarcoóticos: la sustitución de cultivos ilícitos por parte de los pequeños productores campesinos.

[3] Noción ésta adaptada de los planteamientos de múltiples documentos del PNUD y del premio Nobel de Economía, Amartya Sen.

El desarrollo rural en los países latinoamericanos ha coexistido en muchas áreas con estructuras de tenencia de la tierra en las que prevalece la dicotomía latifundio –minifundio, con formas precapitalistas de producción, economías de autosubsistencia y bajos niveles de productividad y competitividad,...

lógica, han surgido “modelos alternativos” en los cuales, de una u otra manera, se incrementa el peso de la equidad frente al del crecimiento. Cabe señalar que este es el uso predominante del término “desarrollo alternativo” a escala mundial.

B. Con respecto a las modalidades tradicionales del desarrollo rural

El desarrollo rural en los países latinoamericanos ha coexistido en muchas áreas con estructuras de tenencia de la tierra en las que prevalece la dicotomía latifundio –minifundio, con formas precapitalistas de producción, economías de autosubsistencia y bajos niveles de productividad y competitividad, debido principalmente a la utilización de tecnologías atrasadas para la producción, el transporte y la comercialización de los productos; esto puede atribuirse tanto a razones históricas como a políticas macroeconómicas que tienden a relegar la agricultura frente a otros sectores, a la escasa capacitación de la fuerza de trabajo, a sistemas inadecuados de distribución de insumos y productos y a la inexistencia o insuficiencia de infraestructuras, entre otros factores. Un modelo alternativo desde este punto de vista, incluiría una estrategia de transformación de los procesos de desarrollo rural.

C. Con respecto a las modalidades de desarrollo de un determinado territorio.

Los procesos de desarrollo regional, si bien insertos en y condicionados por las modalidades del modelo nacional de desarrollo, pueden tener características específicas que los diferencien en mayor o menor grado de este modelo. Sería posible así, pensar en modelos regionales de desarrollo alternativo diferentes de los que prevalecen en otras regiones o aún, dentro de ciertos límites, en el contexto nacional.

D. Con respecto al crecimiento económico basado en los cultivos ilícitos.

Algunas de las zonas más apartadas de Colombia en términos de facilidades de transporte, principalmente ubicadas en regiones de frontera económica, han ba-

sado su crecimiento económico reciente en la producción, comercialización y, en algunos casos, procesamiento de coca y amapola utilizadas para la producción de cocaína y heroína, respectivamente. Las Naciones Unidas y a partir de ellas programas nacionales como el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, han venido utilizando esta última expresión para referirse a la sustitución de los referidos cultivos como base del desarrollo regional. En este caso de lo que realmente se está hablando es de “alternativas productivas” cuyas características pueden variar de un país y de una región a otra. Este uso de la expresión está circunscrito a los países productores de coca y amapola.

1.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO EN COLOMBIA.

El concepto de desarrollo alternativo ha cambiado con el tiempo, al menos en los países productores de cultivos ilícitos como Colombia. El presente numeral se refiere brevemente a esta evolución y a las principales visiones nacionales e internacionales del fenómeno.

1.2.1 Evolución de los enfoques del desarrollo alternativo en Colombia

A. Hacia una definición de desarrollo alternativo en el contexto del Plante

Aunque la primera de las acepciones mencionadas en el numeral 1.1.1. literal A, parecería en abstracto ser la más adecuada para entender el desarrollo alternativo y orientar las acciones dirigidas a impulsarlo, su aplicación implicaría un cambio en el modelo económico imperante no sólo en Colombia sino en casi todos los países capitalistas, lo que excluye “a priori” la posibilidad de adoptarla en un análisis de la misión y las posibilidades concretas de un Programa como el “Plan Nacional de Desarrollo Alternativo”, PNDA.

Algo similar aunque en menor grado ocurre con respecto al segundo de los referidos enfoques: aunque no está entre las funciones y capacidades del PNDA

inducir de manera directa un cambio en los sistemas de producción dominantes en el campo colombiano, sí es el PNDA llamado a concertar la acción institucional y social dirigida a promover estos cambios en las zonas afectadas por cultivos ilícitos.

En la práctica, las exigencias de corto plazo para erradicar los cultivos ilícitos que poco a poco se han impuesto dentro de las políticas gubernamentales, han conducido a fortalecer, en la discusión y en las políticas, la tercera y la cuarta de las aproximaciones al “desarrollo alternativo”, y a dejar de lado los enfoques que inicialmente dieron contenido al concepto. En estos términos una de las primeras definiciones operativas del Desarrollo Alternativo en Colombia se refería a él como “una estrategia integral para reducir la oferta de cultivos ilícitos de subsistencia menores de 3 hectáreas de coca y amapola en áreas de la Amazonía, la Orinoquía, parte de la zona Andina y el sur del país”.⁴

En estos términos, lo esencial en este proceso sería la erradicación de cultivos ilícitos, que hasta hace poco tiempo era considerada como el resultado de un proceso de desarrollo campesino en las comunidades afectadas por cultivos ilícitos y que, principalmente desde la formulación del Plan Colombia⁵, está comenzando a ser percibida como la condición básica para la iniciación o continuación de ese proceso de desarrollo.

El monitoreo realizado por el CIDER adoptó como punto de partida, la cuarta de las acepciones mencionadas, en su versión de transformación de la economía campesina que conducía a una sustitución de los cultivos ilícitos. Esta acepción, que era la más aceptada hacia fines de la década de los 90, no se consideraba incompatible con las otras y, en particular, con la segunda, en la medida en que

no se veía posible ni conveniente que el Plante asumiera directamente la prestación de muchos de los servicios necesarios para el éxito de la sustitución. El trabajo realizado reforzó este enfoque y ha conducido a subrayar que, independientemente de las orientaciones coyunturales, el éxito de una política de sustitución de cultivos ilícitos implica una estrategia de mediano y largo plazo, que involucre a la gran mayoría de las entidades del Estado y a las fuerzas sociales que operan en el campo colombiano, para crear las condiciones necesarias al surgimiento de economías campesinas pujantes que hayan erradicado los cultivos ilícitos.

Pese a lo anterior, debe reconocerse que hasta el momento no se ha logrado un consenso amplio y sólido en torno a este tipo de planteamiento.

1.2.2 Otras visiones del desarrollo alternativo

A. La visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El PNUD se ha referido al desarrollo alternativo más desde el punto de vista de la identificación y provisión de alternativas viables de subsistencia a los habitantes de las zonas donde existen cultivos ilícitos que desde el ángulo de la lucha contra la droga. De acuerdo con el PNUD, “... se entiende el desarrollo alternativo como desarrollo rural integrado en regiones con presencia de cultivos ilícitos”⁶

Por otra parte, aunque no sea oficial, conviene citar la definición del experto de las Naciones Unidas, Fernando Franco, una de las más completas, según la cual el desarrollo alternativo es un “desarrollo rural autosostenible en términos productivos, sociales y ambientales para regiones con alta incidencia de cultivos ilícitos y que hace parte integral de las políticas antidrogas y de desarrollo rural campesino del país”.

Una de las primeras definiciones operativas del Desarrollo Alternativo en Colombia se refería a él como “una estrategia integral para reducir la oferta de cultivos ilícitos de subsistencia menores de 3 hectáreas de coca y amapola en áreas de la Amazonía, la Orinoquía, parte de la zona Andina y el sur del país”

[4] CIDER Primer Informe de Avance Sistema de Monitoreo Auditoria Técnica al Programa PLANTE – BID, 2000

[5] Al cual se hace referencia en breve

[6] PNUD, Grupo Temático sobre Desarrollo Alternativo, “Desarrollo Alternativo en Colombia”, ed. Policopiada, marzo de 2000. El destacado en cursiva es del PNUD.

El desarrollo alternativo otorga un papel fundamental a los procesos de movilización y organización social, por lo que la estrategia solo opera con grupos comunitarios preexistentes o creados en el proceso de implementación del programa.



Carlos Zorro (a la derecha) y Jorge Eliécer Moros (a la izquierda) fueron los encargados de desarrollar el tema: sustitución de cultivos de uso ilícito y alternativas de desarrollo en Colombia.

B. La visión del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de las Drogas (UNDCP)

Tal como ya se indicó, las primeras acciones de desarrollo alternativo impulsadas en Colombia se basaron en la filosofía del UNDCP. Su propuesta al respecto se plasmaba en una intervención simultánea en tres aspectos: **la reconstrucción del tejido social** afectado por la economía ilícita y la distorsión de valores que esto genera; **la identificación de polos de desarrollo** acordes con las condiciones regionales y **la construcción y fortalecimiento de una institucionalidad** capaz de ser soporte e interlocutor de las comunidades.

El desarrollo alternativo otorga un papel fundamental a los procesos de movilización y organización social, por lo que la estrategia solo opera con grupos comunitarios preexistentes o creados en el proceso de implementación del programa.

Como acción de desarrollo rural integral, incluye los componentes de producción y medio ambiente, agroindustria y comercialización, organización y desarrollo social y comunitario, infraestructura y comunicaciones.

C. La visión de la política contra el narcotráfico

Según esta visión, que ha venido adquiriendo creciente importancia desde el gobierno del Presidente Samper, el desarrollo alternativo hace parte de la política de lucha contra el narcotráfico: lo esencial es la erradicación; las estrategias complementarias como el PNDA se justifican en la medida en que contribuyen a ella. En este enfoque el desarrollo alternativo tiende a desdibujarse, hasta convertirse en el nombre de un conjunto de acciones de corto plazo, que son un simple paliativo al impacto social y económico de las acciones de erradicación. El peso de esta perspectiva en las políti-

cas nacionales se acentuó considerablemente durante los últimos años de la Administración Pastrana, pero en la actual ha pasado de ser una acción complementaria “a posteriori” de la erradicación, a ser una acción preventiva de la misma en zonas no afectadas aún por cultivos de uso ilícito.

D. Otras visiones “integrales” del desarrollo alternativo ⁷

- a. El Desarrollo alternativo concebido como la construcción de un nuevo sistema de vida que emane de un modelo económico también nuevo.

Esto implica, para comenzar, suprimir el tratamiento de victimarios y delincuentes que la autodenominada “sociedad de bien”, ha venido dando a quienes en realidad han sido víctimas y damnificados de su injusticia.

En segundo lugar, concentrar las acciones de interdicción en las redes de compra clandestina de las cosechas sustituyéndolas por agencias públicas que adquieran las cosechas hasta cuando el campesino pueda ser reubicado en otras actividades.

En tercer lugar, inducir una profunda reorientación de la atención pública y el gasto privado hacia la organización y asentamiento del campesinado en núcleos empresariales, integrados verticalmente hacia adelante mediante el procesamiento y comercialización de productos de las zonas de intervención del desarrollo alternativo.

- b. El desarrollo alternativo como estrategia para recuperar la lealtad del campo al Estado⁸

Según esta visión, complementaria de la anterior, Colombia se encuentra en una encrucijada en la que está en juego no la simple erradicación de los

cultivos ilícitos exigida por los países consumidores, sino la lealtad al Estado de los cientos de miles de familias campesinas que para sobrevivir dependen de esa actividad. Lealtad perdida por su desconfianza en aquel, e hipotecada a la subversión que se la ha arrebatado a la fuerza o se la ha comprado con protección. La respuesta a esta crisis de lealtad estaría dada por el desarrollo alternativo, entendido como un proceso para prevenir o reducir el cultivo de plantas que contienen sustancias narcóticas o psicotrópicas ilícitas, a través de políticas integrales y sostenidas de desarrollo que:

- Generen empleo alternativo, no necesariamente agrícola, partiendo de la racionalidad económica y las características socioculturales de los destinatarios.
- Estén en capacidad de inducir la sustitución del actual sistema de agricultura ilícita mediante contratos de obligatorio cumplimiento con los cultivadores.
- Incorporen una racionalidad económica moderna, mediante procesos rigurosos de selección de los proyectos y procesos de capacitación de los beneficiarios..
- Reconozcan la etiología demográfica del fenómeno y que, en consecuencia, cubran los lugares de origen de los cultivadores y ataquen las causas económicas y sociales de su expulsión.
- Estén acompañadas de medidas que permitan superar los efectos inhibitorios de la globalización y de las variables macroeconómicas sobre la política sectorial

El Desarrollo alternativo concebido como la construcción de un nuevo sistema de vida que emane de un modelo económico también nuevo. Esto [implica], para comenzar, suprimir el tratamiento de victimarios y delincuentes que la autodenominada “sociedad de bien”, ha venido dando a quienes en realidad han sido víctimas y damnificados de su injusticia.

[7] visión fue expuesta por el primer Ministro de Agricultura del Presidente Uribe, Carlos Gustavo Cano, antes de acceder a ese cargo, en reportaje concedido a El ESPECTADOR. 3/06/00.

[8] Ponencia realizada también por el ex ministro Carlos Gustavo Cano, entonces Director IICA/Zona Andina. Agosto 18/2000

... la discusión pública y la operacionalización del Plan, han hecho énfasis en el componente de interdicción y, más específicamente, en la fumigación, en tanto que la estrategia productiva ha tenido más un carácter preventivo para zonas no afectadas aún por cultivos de uso ilícito.

E. La visión sobre el desarrollo alternativo de líderes y campesinos del Caquetá.

En las reuniones realizadas por el monitoreo con líderes campesinos de los distintos departamentos objeto del trabajo, se obtuvieron visiones interesantes y por lo general complementarias acerca de lo que debe ser la política de desarrollo alternativo. En términos generales ellas coinciden con lo manifestado por líderes y campesinos del Caquetá, que bien pueden presentarse como una expresión del pensamiento que prevalece entre ellos.

En primer lugar, el desarrollo alternativo es percibido como “una alternativa económica para personas que siembren coca”. Este desarrollo debe cumplir tres condiciones⁹:

- Dar continuidad a los programas.
- Devolver el protagonismo a los protagonistas (los campesinos)
- Trabajar de manera más ágil con los recursos humanos y ONG'S del territorio

F. La visión del desarrollo alternativo en el Plan Colombia.¹⁰

En su versión original, el Plan Colombia incluyó cuatro grandes componentes:

- Recuperación económica y social.
- Proceso de Negociación del conflicto armado.
- Estrategia antinarcóticos.
- Fortalecimiento institucional y desarrollo social.

Aunque sus objetivos específicos eran diferentes, apuntaban al mismo objetivo final de prevenir las principales causas de la violencia y generar condiciones para el Proceso de Paz. La estrategia antinarcóti-

cos, el fortalecimiento institucional y el desarrollo social se complementaban con un desarrollo alternativo que debía brindar actividades rentables y, por lo tanto verdaderamente sustitutivas a los cultivos ilícitos y a la violencia. El Plan se presentó como una concepción integral del desarrollo social y económico regional, que incluía la promoción del fortalecimiento institucional y de las organizaciones sociales locales y regionales, al mismo tiempo que *la puesta en marcha de procesos productivos rentables, participativos y sostenibles que brinden a la población verdaderas alternativas de ingresos frente a las actividades ilícitas y la violencia*. Ahora bien, la discusión pública y la operacionalización del Plan, han hecho énfasis en el componente de interdicción y, más específicamente, en la fumigación, en tanto que la estrategia productiva ha tenido más un carácter preventivo para zonas no afectadas aún por cultivos de uso ilícito. Al respecto, el Gobierno actual ha promovido dos instrumentos principales: familias guardabosques y proyectos derivados de fase anterior del PNDA, especialmente de la “Ventana 1” que se presentará más adelante.

2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO ALTERNATIVO Y SU RELACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS PROPIAS DEL CONTEXTO COLOMBIANO

2.1 Las políticas de desarrollo alternativo en Colombia

Es posible distinguir dos grandes fases en estas políticas, delimitadas por la aparición del Plan Colombia, sin que esta distinción implique rupturas absolutas ya que, algunos elementos de la primera fase continúan teniendo vigencia en la actual. A continuación se presenta una breve caracterización de cada una de ellas.

[9] Padre Jacinto Franzoi. Parroquia de Remolinos del Caguán. 18/Agosto/2000.

[10] PLAN COLOMBIA. Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social 2000 – 2002. Volumen No 1. Presidencia de la República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

A. Fase de surgimiento y consolidación

El desarrollo alternativo surge en Colombia a mediados de los años 80 cuando el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de las Drogas, UNDCP, conjuntamente con el gobierno colombiano, ponen en marcha un proyecto de sustitución de cultivos ilícitos en el sur del departamento del Cauca; cabe señalar que hasta la década anterior Colombia no había sido cultivador de coca ni de amapola, sino escenario de su procesamiento y comercialización. Desde la óptica del UNDCP, el proyecto vinculaba dos estrategias: sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo rural integrado, confluencia afortunada según los expertos, ya que en otras partes del mundo el fracaso del modelo de sustitución de cultivos se había atribuido a la ausencia de infraestructuras productivas y equipamientos sociales¹¹. Hacia principios de los años 90 cuando se comienza hablar de desarrollo alternativo en vez de sustitución de cultivos ilícitos, con la idea de que el “desarrollo alternativo” tenía una connotación más integral y generaba menos prevenciones de parte de las comunidades.

Siguiendo el enfoque de UNDCP, se concibió el desarrollo alternativo en Colombia, como una estrategia integral para disminuir la oferta de los cultivos ilícitos de subsistencia menores de 3 ha de coca y amapola, ubicados en áreas de la Amazonía, la Orinoquia, parte de la zona Andina y el sur de el país. El desarrollo alternativo parte del supuesto de que los pequeños campesinos, colonos e indígenas dedicados a cultivos de marihuana, coca y amapola estarían dispuestos a su erradicación voluntaria si se encontrara una alternativa económica y social para utilizar la tierra y la mano de obra que les garantizara una calidad de vida aceptable, aun recibiendo menores ingresos.¹²

En Mayo de 1992 se decidió trasladar la responsabilidad de la coordinación de los proyectos del Plan de Desarrollo Alternativo PDA, del Ministerio de Agricultura a la Consejería Presidencial de Política Social, la cual, a su vez señaló al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) como la entidad encargada de darles impulso local y regional.

El objetivo del PDA era la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo de la infraestructura social, física y productiva de zonas afectadas por cultivos ilícitos y el fortalecimiento de la autonomía, la gestión y la organización comunitaria, orientados a realizar actividades multisectoriales e interdisciplinarias con entidades gubernamentales y no gubernamentales, en apoyo a procesos de desarrollo microregional inscritos en las metas formuladas por el gobierno nacional.¹³

El papel del Estado que inicialmente era más de garante de las acciones de la cooperación internacional fue aumentando paulatinamente hasta que en la administración del Presidente Samper se dio un viraje político y administrativo, al constituirse el Desarrollo Alternativo en parte integral de una política de lucha decidida contra el narcotráfico. En esta forma, mientras la erradicación forzosa se convertía en la columna vertebral de la política contra los cultivos ilícitos y se daba inicio a un proceso sistemático de fumigación aérea a tales cultivos, el PDA se convertía en un complemento de las campañas de erradicación forzosa, dirigido a los pequeños cultivadores. En este contexto se creó en 1995 el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, PLANTE, bajo la orientación y supervisión directas de la Presidencia de la República.

El programa se orientó en un principio a brindar una alternativa de vida, econó-

El papel del Estado que inicialmente era más de garante de las acciones de la cooperación internacional fue aumentando paulatinamente hasta que en la administración del Presidente Samper se dio un viraje político y administrativo, al constituirse el Desarrollo Alternativo en parte integral de una política de lucha decidida contra el narcotráfico.

[11] UNDCP. Cultivos ilícitos, desarrollo alternativo y cooperación internacional. Murillo, Jaime Alfonso.

[12] Conviene adelantar que si bien esta hipótesis no parece que hubiera sido válida hacia mediados de los años noventa, si parece bastante plausible en la fecha del presente Informe, según se desprende del trabajo realizado por el equipo del monitoreo.

[13] Ministerio de Agricultura. Departamento Nacional de Planeación DNP “Proyecto de desarrollo alternativo en áreas de economías campesinas productora de cultivos ilícitos en la Serranía del Perijá. Primera fase 1993.

Si bien la mirada al desarrollo continuaba siendo “integral”, su perspectiva tendía a reducirse hacia un horizonte de corto plazo.

micamente viable y ajustada a la ley, a los pequeños productores de cultivos ilícitos. En el momento de su creación le fue señalada una meta de erradicación de estos cultivos en un plazo de dos años. El programa tenía un carácter temporal, restringido a un período de gobierno, y de contingencia en cuanto se daba prioridad a acciones de corto plazo llamadas a mitigar los efectos de la erradicación: crédito, asistencia técnica, comercialización de excedentes, empleo transitorio, seguridad alimentaria, vivienda rural y titulación de predios.¹⁴ Si bien la mirada al desarrollo continuaba siendo “integral”, su perspectiva tendía a reducirse hacia un horizonte de corto plazo. La finalidad estratégica del programa era *promover opciones socioeconómicas licitas y sostenibles para las comunidades y poblaciones que han recurrido al cultivo ilícito como único medio viable para ganarse la vida contribuyendo además a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano sostenible*.¹⁵

El carácter esencialmente compensatorio y contingente del PNDA fue revaluado y aunque no hay una definición oficial del mismo, quizás el siguiente enunciado es el que mejor refleja su enfoque hasta la aplicación del Plan Colombia: “un proceso de mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales de las áreas cubiertas por el programa, que posibilite la identificación y consolidación de actividades alternativas a los cultivos ilícitos”¹⁶. Los cinco componentes de este desarrollo eran los siguientes:¹⁷

- Tecnología y producción
- Fortalecimiento institucional y comunitario
- Apoyo a los pueblos indígenas
- Conservación y recuperación de áreas frágiles de importancia ambiental

- Infraestructura para el desarrollo rural.

En síntesis, en esta fase cabe distinguir dos momentos principales: el primero de ellos con una estrategia contingente para resolver situaciones individuales de cultivadores afectados por la erradicación y el segundo con una estrategia más integral, concebida aunque no ejecutada con un carácter regional y con un propósito de permanencia, en la que la erradicación quedaba condicionada a que hubiera una forma alternativa de subsistencia.

B. Caracterización de la fase actual frente a la inmediatamente anterior

También en esta fase cabe distinguir dos momentos: el primero, a través del fortalecimiento a asociaciones productivas, abandonó el énfasis regional y se concentró en las comunidades y las organizaciones de producción para que ellas mismas asumieran la promoción de procesos de desarrollo. Aunque seguía primando la idea de que el desarrollo alternativo era condición para que la gente pudiera subsistir una vez erradicados los cultivos de uso ilícito, era ya clara la opinión contraria, en el sentido de que la erradicación debía preceder al desarrollo alternativo para no premiar la ilegalidad.

Esta posición se vuelve dominante a partir de la adopción del Plan Colombia y su progresiva implementación a partir del segundo semestre de 2000 con un alto porcentaje financiado por los Estados Unidos de América y es la que prevalece actualmente.

En el momento actual se trata de promover una capitalización del campo en las zonas afectadas por cultivos ilícitos, con más énfasis en la eficiencia de los proyectos productivos que en las organizaciones campesinas. Para tal efecto, se promueve una vinculación privilegiada entre los

[14] Plante “El desarrollo alternativo y la estrategia colombiana frente a los cultivos ilícitos”, ed. Policopiada, sin fecha, p.14.

[15] Ibidem.

[16] Plante “Plan Nacional de Desarrollo Alternativo”, Lineamientos Generales para la Gestión del Componente Económico del PLANTE.

[17] Plan Nacional de desarrollo alternativo. Modelo de gestión y regionalización. Enfoques y Metodología.

campesinos de las regiones incluidas en el programa y sectores empresariales “modernos”. Esta estrategia, concebida y diseñada bajo la administración del Presidente Pastrana, se ha constituido en el eje operativo de la política actual, que tiene dos características claras: en primer lugar, el desarrollo alternativo no condiciona la erradicación, por el contrario, ésta —o la ausencia de cultivos de uso ilícito— es condición necesaria del primero; en segundo lugar, éste se ha convertido en un apéndice de la política de la lucha contra la droga.

En la práctica, esta política ha venido estructurándose a partir de dos estrategias principales: una de tipo represivo que incluye la erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito y la interdicción en la producción, procesamiento y comercialización de las drogas y otra de promoción de opciones de desarrollo para los pequeños productores campesinos e indígenas.

Esta dicotomía de promoción y represión, presente tanto en la esfera internacional como en el ámbito nacional, ha implicado una tensión permanente entre componentes, cuya conciliación no ha sido fácil, y se ha reflejado en cambios en los énfasis de las políticas según el que prevalezca en cada momento.

El giro reciente de las políticas no fue precedido de un abandono expreso del concepto de desarrollo alternativo mencionado anteriormente.

Lo que sí es claro es que la política ya no es erradicar cultivos de uso ilícito dando apoyos directos o indirectos al campesino o al indígena, (esta erradicación debería lograrse esencialmente mediante la fumigación), sino tratar de paliar los efectos de la acción represiva o dar a los campesinos no vinculados a este tipo de cultivos, alternativas para que no los conviertan en opción productiva.

C. Rasgos generales de la política y su aplicación.

De manera muy esquemática, la política y

su aplicación pueden ser caracterizadas así:

- **Alcance:** Focalizada hacia la producción en explotaciones de pequeña escala.
- **Lógica:** Incierta y sujeta a vaivenes, en especial frente a otros componentes de la lucha antinarcoóticos. En este sentido tiende a reflejar políticas de Gobierno, formuladas muchas veces en función directa o indirecta de presiones internacionales y no una política de Estado que refleje un consenso social básico.
- **Implementación:** Modelos de gestión variables en cuanto a relaciones institucionales, alianzas entre agentes y manejo de recursos; a tales modelos se hará referencia más adelante en esta presentación.
- Más reactiva que proactiva, pese al carácter preventivo que se busca darle hoy en día. En el esquema actual el desarrollo alternativo no condiciona la erradicación; ésta es condición del PDA. Anteriormente, el esquema tendía a ser el inverso.
- Actualmente el desarrollo alternativo tiende a convertirse en un simple apéndice de la política de lucha contra las drogas. Anteriormente llegó a ser el componente principal de la misma, aunque su articulación con la erradicación era confusa.
- El énfasis actual está en la eficiencia y la eficacia productiva, mientras que en el período inmediatamente anterior estaba en la articulación con los beneficiarios.
- La eficiencia y la eficacia se buscan hoy mediante una vinculación privilegiada con el sector productivo “moderno”, mientras que anteriormente el énfasis se hacía sobre la promoción de las capacidades locales.

Como puede apreciarse en esta breve síntesis, realmente hay un cambio relevante en las políticas actuales con respecto a las

... esta política ha venido estructurándose a partir de dos estrategias principales: una de tipo represivo que incluye la erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito y la interdicción en la producción, procesamiento y comercialización de las drogas y otra de promoción de opciones de desarrollo para los pequeños productores campesinos e indígenas.

El agro juega un papel esencial en la economía colombiana; con una población rural del orden del 25%, genera la quinta parte del empleo y del ingreso nacional y una tercera parte de los ingresos por exportaciones. Sin embargo, a partir de los años 90 el sector ha sufrido las consecuencias de una apertura económica indiscriminada que, en opinión de algunos expertos, se hizo sin preparación y puso en evidencia la poca competitividad de las explotaciones agrícolas.

que inmediatamente las precedieron.

2.2 Relaciones de la política de desarrollo alternativo con otras políticas nacionales

La política de Desarrollo Alternativo está asociada a un conjunto de transformaciones sociales, culturales, económicas, institucionales y ambientales en las regiones de alta incidencia de cultivos de uso ilícito, que hacen posible un crecimiento regional equitativo y sostenible, basado en la sustitución de estos cultivos por actividades lícitas. Ella requiere así una articulación armónica con otras políticas del Estado entre las que se mencionan:

- A. La política de desarrollo agropecuario que contribuye a crear las condiciones para la producción, comercialización y procesamiento de los productos que permitirán la sustitución de los cultivos ilícitos. Se requiere analizar las prioridades de la política de desarrollo agropecuario en cuanto a la articulación de la producción agropecuaria proveniente de estas zonas, con cadenas productivas regionales, nacionales e internacionales; el estímulo a la comercialización mediante el manejo de los precios relativos y el manejo post-cosecha, la investigación y transferencia de tecnología.
- B. Las políticas relacionadas con el desarrollo rural y regional (infraestructuras de apoyo a la producción, cobertura y calidad de los servicios de educación y salud, bienestar social, recreación y promoción del desarrollo comunitario, entre otras) son complementarias de los procesos de Desarrollo Alternativo en la medida en que amplifican, complementan o contrarrestan los efectos positivos o negativos de éstos.
- C. La política dirigida a dar término al conflicto armado¹⁸ que afecta vastas regiones del territorio colombiano. Las acciones de “búsqueda de la paz”

o “seguridad democrática” debieran tener en cuenta no sólo que este conflicto afecta con mayor intensidad muchas de las zonas sembradas con cultivos de uso ilícito, sino que en ellas encuentra algunas de las raíces que explican su persistencia.

- D. La política de lucha antinarcóticos y especialmente su componente de erradicación de los cultivos de uso ilícito. La relación entre ambas políticas es evidente, tal como se puso de presente anteriormente.
- E. La política de Comercio Exterior para abrir oportunidades de comercialización de los productos agrícolas y pecuarios generados por el proceso de sustitución de cultivos en los mercados internacionales.
- F. La política monetaria y fiscal por cuanto de ella depende el suministro de las partidas necesarias para las acciones de desarrollo alternativo.

A continuación se hace una breve referencia a las políticas agrarias y rurales, de paz y antinarcóticos.

2.2.1 Desarrollo alternativo, política agraria y desarrollo rural.

A. Elementos de diagnóstico

El agro juega un papel esencial en la economía colombiana; con una población rural del orden del 25%, genera la quinta parte del empleo y del ingreso nacional y una tercera parte de los ingresos por exportaciones. Sin embargo, a partir de los años 90 el sector ha sufrido las consecuencias de una apertura económica indiscriminada que, en opinión de algunos expertos, se hizo sin preparación y puso en evidencia la poca competitividad de las explotaciones agrícolas. Esto explica en gran medida el que durante la última década el dinamismo del sector agropecuario muestre una tendencia negativa de mediano y largo plazo, pese a su

[18] Definido como simple “terrorismo” por el actual gobierno.



Uno de los retos actuales planteados por Carlos Zorro, en su intervención, es volver competitiva, una agricultura con serias limitaciones en el marco de la globalización.

recuperación en los últimos años.

El sector es extremadamente desigual, con una alta concentración de la tierra, una enorme desigualdad tecnológica y un gran atraso en la mayor parte de las explotaciones. Entre las principales debilidades presentadas a lo largo del circuito que enlaza las actividades externas e internas de producción agropecuaria cabe señalar: la tenencia y acceso a la tierra; todos los aspectos de la gestión: planificación, investigación, información, capacitación profesional, asistencia técnica, financiación y desarrollo institucional; por último, las deficiencias de contexto: infraestructural (vial y energética), técnico (encadenamientos agroindustriales), comercial (escasa exploración de mercados) y gremial. En general se puede decir que la sostenibilidad de la producción agropecuaria se ve vulnerada debido a la

adopción de sistemas y prácticas productivas inadecuadas de aprovechamiento de los recursos naturales y los factores de producción.

El reto actual es complicado: volver competitiva en el plano internacional una agricultura con serias limitaciones, en un marco de globalización donde los subsidios de los países de la Unión Europea, el sudeste asiático y los Estados Unidos garantizan a sus productores precios de compra superiores a los de los mercados mundiales y lograr esto en un marco político interno inestable en términos de personas y de políticas (en cada período presidencial es frecuente encontrar entre 3 y 4 ministros de agricultura)

B. Algunas consideraciones sobre las políticas agrarias

Según la Misión Rural, el Estado ha ac-

Entre las principales debilidades presentadas a lo largo del circuito que enlaza las actividades externas e internas de producción agropecuaria cabe señalar: la tenencia y acceso a la tierra; todos los aspectos de la gestión: planificación, investigación, información, capacitación profesional, asistencia técnica, financiación y desarrollo institucional; por último, las deficiencias de contexto: infraestructural (vial y energética), técnico (encadenamientos agroindustriales), comercial (escasa exploración de mercados) y gremial.

Los antecedentes de la lucha contra las drogas a nivel mundial como asunto de seguridad nacional se remontan a fines del siglo XIX y principios del XX. Esta lucha fue legitimada en varias convenciones internacionales que buscaban reglamentar esta problemática.

Entre éstas, la Convención Única (Nueva York 1961), merece especial mención porque fortalece el control y represión, criminalizando la producción, distribución y uso de más de 108 plantas y sustancias naturales y artificiales entre las que se destacan la coca, la amapola y el cannabis.

tuado primariamente en beneficio de los productores vinculados a la agricultura comercial, en tanto que para los pequeños campesinos y colonos se han aplicado políticas o programas complementarios tipo DRI, Reforma Agraria o Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) que no han logrado el desarrollo sostenible del campesinado. Mientras esto ocurre, han venido surgiendo y expandiéndose los cultivos ilícitos, de los cuales la mayor parte se encuentra en regiones de economía campesina que son el escenario actual de las mayores tensiones, incluyendo la lucha armada. Ahora bien, las acciones represivas expresadas principalmente en fumigaciones, sólo en los últimos años parecen haber comenzado a repercutir efectivamente en una reducción de las áreas sembradas en estos cultivos y esto a un alto costo económico y social¹⁹.

Todo lo anterior obliga a repensar las posibilidades de estas regiones para articularse efectivamente a los procesos de desarrollo nacional pero ¿cómo conseguirlo, particularmente teniendo en cuenta lo planteado en el primer párrafo de este numeral?

Seguramente algunos programas de cobertura nacional beneficien zonas específicas de economía campesina afectadas por cultivos ilícitos, pero ninguno de ellos parece ser capaz de transformar las condiciones de su desarrollo, lo cual requeriría acciones sustantivas en aspectos como los siguientes:

La investigación básica y aplicada sobre necesidades de oferta tecnológica, especies promisorias, capacitación y entrenamiento del personal de la región, y ejecución de programas y proyectos de fomento y consumo.

La inversión pública que en estas regiones ha estado generalmente supeditada a la disponibilidad de recursos.

El aprovechamiento de las oportunidades

ofrecidas por los mercados internacionales a los productos de estas zonas y las condiciones para que tales oportunidades puedan convertirse en realidad. No se trata simplemente de realizar estudios, sino de crear un sistema que permita actualizarlos permanentemente y articular sus resultados con las instancias decisorias de la política nacional.

2.2.2 Desarrollo alternativo y política de lucha contra la droga

En la práctica, el PDA es uno de los componentes de la política de lucha contra las drogas que el Estado Colombiano viene formulando y ejecutando desde la década de los setenta. A continuación se enuncia el contexto internacional que explica en gran parte las modalidades de esta política, seguido de un panorama de la evolución de las políticas nacionales en función de los avatares del tráfico de drogas y sus secuelas en Colombia.

A. El contexto internacional: normas y escalas de actividad.

Los antecedentes de la lucha contra las drogas a nivel mundial como asunto de seguridad nacional se remontan a fines del siglo XIX y principios del XX. Esta lucha fue legitimada en varias convenciones internacionales que buscaban reglamentar esta problemática. Entre éstas, la Convención Única (Nueva York 1961), merece especial mención porque fortalece el control y represión, criminalizando la producción, distribución y uso de más de 108 plantas y sustancias naturales y artificiales entre las que se destacan la coca, la amapola y el cannabis. En 1987, la Conferencia Internacional sobre Abuso de Drogas propone cuatro puntos: control a la oferta, reducción de la demanda, control del tráfico y prevención y rehabilitación. En 1990 Colombia acogió los postulados de estas convenciones en la Cumbre de Cartagena, y formalizó su adopción a través de la Ley 67 de 1994.

El negocio de la coca y amapola es de carácter multinacional y constituye un cla-

[19] El trabajo realizado por el CIDER en la cuarta fase del monitoreo sustenta al menos en parte esta afirmación.

ro reflejo de la globalización: si hay demanda hay oferta. La cocaína es un producto transnacional cuyo auge se debe a los altos consumos en Estados Unidos y en Europa. Aunque las cifras de los últimos años no son muy claras, el ejemplo de la región andina corrobora en términos generales la naturaleza multinacional del problema. Es así como la reducción de la oferta en un país se ha traducido en incrementos de la misma en otro u otros países. Es del caso señalar que las ganancias de los distribuidores son desproporcionadas: un kilo de coca en Miami o Nueva York puede venderse a un precio seis u ocho veces superior al de compra al distribuidor mayorista.

B. Referencia a las políticas recientes.

Luego de múltiples vaivenes a partir de los años 70, puede considerarse que la actual política colombiana en esta materia, caracterizada por una fuerte represión de la producción y distribución de drogas, comienza con la administración del Presidente Samper durante cuyo gobierno se inician las fumigaciones a los cultivos de uso ilícito y, tal como ya se observó, se establece también el Plante como instrumento complementario y en alguna manera paliativo de las acciones dirigidas a erradicar los cultivos ilícitos.

La política represiva se fortalece a partir de la segunda mitad del gobierno del Presidente Pastrana, con la aprobación del Plan Colombia, tendencia ésta que ha sido continuada por su sucesor. En la actualidad, la vinculación del PDA al referido Plan, muestra claramente que el desarrollo alternativo no es hoy en día la estrategia para sustituir cultivos ilícitos sino un instrumento complementario a la acción represiva que se ha impuesto.

En cualquier caso, hay una tendencia creciente a considerar que un Desarrollo Alternativo, exitoso sólo puede ser posible si se entiende como una política nacional e internacional, tendiente a reducir las áreas de siembra de cultivos ilícitos

o sustancias narcóticas, por medio de planes, programas y proyectos coherentes, descentralizados, participativos, sostenibles, en términos económicos, sociales, técnicos y ecológicos. En las condiciones actuales, este tipo de estrategias implica arduas negociaciones internacionales, en cuanto comprometen de alguna manera la autonomía de los países involucrados en ellas.

2.2.3 Desarrollo alternativo y políticas dirigidas al logro de la paz

El vínculo entre la paz y el combate contra la droga tiene raíces profundas en las condiciones sociales, económicas y jurídicas de la mayoría de los pequeños cultivadores de ilícitos. No obstante esta relación fue poco visible hasta cuando se hizo evidente que el fortalecimiento de los grupos armados irregulares durante los últimos años se debe en gran parte a los vínculos que la mayoría de ellos han venido estableciendo con las redes del narcotráfico y que les han permitido financiar las armas para incrementar su capacidad bélica. Estas relaciones se han facilitado por el control territorial que algunos de estos grupos ejercen sobre vastas zonas ocupadas por cultivos ilícitos.

Frente a esta realidad, los dos últimos gobiernos han considerado que la eliminación de los cultivos ilícitos sobre el territorio nacional es una de las estrategias fundamentales para agotar la que ha llegado a ser la principal fuente de financiamiento de los grupos armados: el narcotráfico y para facilitar, en consecuencia, el camino hacia la paz. Probablemente a esto se debe en alto grado la importancia otorgada al Plan Colombia.

Éste, inicialmente concebido como una estrategia de intervención pública para transformar las condiciones de las zonas en las que se presentaba con mayor intensidad el conflicto armado, sufrió un

...El desarrollo alternativo no es hoy en día la estrategia para sustituir cultivos ilícitos sino un instrumento complementario a la acción represiva que se ha impuesto.

La política actual,... pone bajo la responsabilidad del Plan Colombia, la orientación de las acciones tanto de desarrollo alternativo como de interdicción de la droga, siendo clara la subordinación de las primeras frente a la última.

cambio importante en su concepción²⁰, principalmente a partir de la negociación internacional de recursos para financiarlo, hasta convertirse, desde la administración Pastrana, en el principal instrumento de canalización de recursos y ejecución de acciones para enfrentar la lucha antinarcóticos, sobre la base del compromiso de reducir a corto plazo el cultivo, procesamiento y distribución de la droga y, bajo la administración Uribe, también en instrumento para enfrentar a los grupos irregulares.

De acuerdo con el Plan, el primer objetivo estratégico de esta política es: “Fortalecer la lucha contra el narcotráfico y dismantelar las organizaciones de traficantes mediante esfuerzos integrales dirigidos por las Fuerzas Armadas: Esto implica: a) Combatir el cultivo ilícito mediante la acción continua y sistemática del ejército y de la policía, especialmente en la región del Putumayo y en el sur del país y fortalecer la capacidad de la policía en la erradicación de dichos cultivos. b) Establecer el control militar sobre el sur del país con propósitos de erradicación.... c) Restablecer el control gubernamental sobre las áreas clave de producción de drogas”

Las Fuerzas Armadas adquieren protagonismo en la lucha antidrogas y los programas de desarrollo alternativo se convierten en acciones complementarias para lograr los objetivos de política. En este sentido, el informe del Departamento de Estado sobre la certificación de los estados involucrados en la lucha antinarcóticos, refiriéndose a Colombia señala que el Plan Colombia y la Estrategia de Control de Drogas del país combinan la erradicación aérea de cultivos ilícitos con el desarrollo alternativo.²¹

La política actual, como ya se indicó, pone bajo la responsabilidad del Plan Colombia, la orientación de las acciones tanto de desa-

rollo alternativo como de interdicción de la droga, siendo clara la subordinación de las primeras frente a la última. El Plante deja de existir como Fondo y como Programa Presidencial y sus programas se liquidan, salvo el Fondo de Capitalización Empresarial conocido como Ventana 1, dirigido a promover acciones productivas dentro de una lógica estrictamente capitalista en las regiones de intervención, aunque queda el compromiso de continuar atendiendo conforme a los convenios vigentes, los proyectos en curso de Ventana 2.

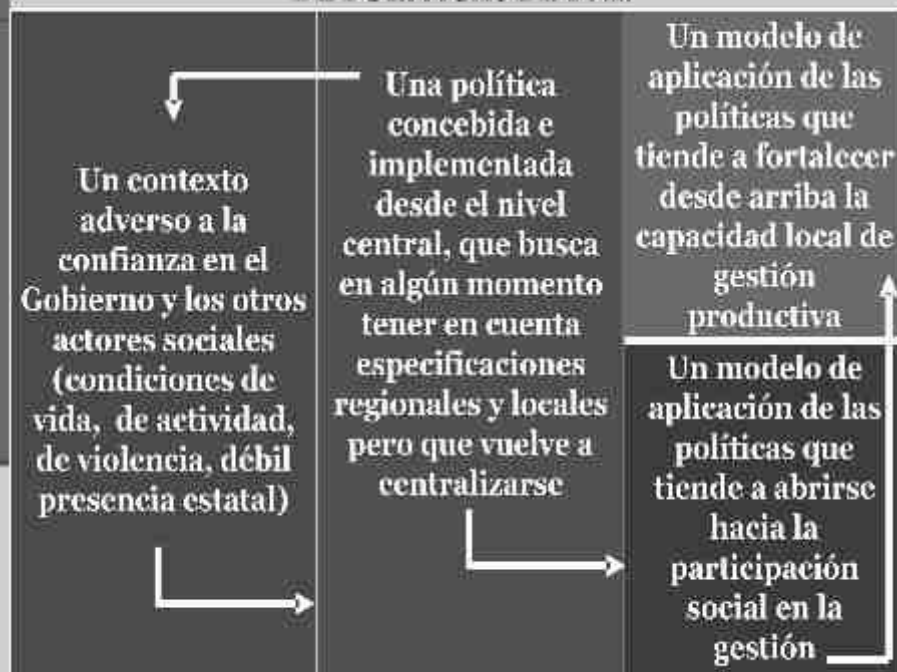
2.2.4 Síntesis de las relaciones entre Sociedad y Estado en las políticas de Desarrollo Alternativo.

El Cuadro No. 1 presenta esquemáticamente estas relaciones. En él se muestra como un contexto social con bajos niveles de confianza y gobernabilidad debido a décadas de ausencia del Estado, pobreza y tensión causada por el conflicto armado, se deteriora aún más, si fuere posible y de manera brusca, como consecuencia de la irrupción de los cultivos de uso ilícito promovidos por el narcotráfico. Frente a esta situación, el Estado comienza a intervenir con programas no tradicionales de desarrollo alternativo que pasan de intervenciones puntuales y desarticuladas a programas de alcance regional que no llegan a ser puestos en operación y, luego, a programas que buscan fortalecer la base productiva local, primero a través de un apoyo a la acción directa de las asociaciones locales de productores y luego mediante una estrategia de capitalización de las regiones seleccionadas para tal efecto, en la que juegan un papel activo diversas empresas consolidadas del sector “moderno” de la economía.

[20] En este sentido es preciso señalar que ha habido diversas versiones del Plan Colombia que difieren entre sí en aspectos a veces importantes. La versión utilizada para estos comentarios es la que estaba vigente en febrero de 2001, salvo indicación en contrario.

[21] Departamento de Estado de EEUU International Narcotics Control Strategy Report March 2000. Pg13

Cuadro No. 1
ESTADO Y SOCIEDAD EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN
DE POLÍTICAS DE D. A.



3. LOS MODELOS DE GESTIÓN

3.1 Caracterización General

Tal como era de esperarse, los cambios en las políticas de desarrollo alternativo se han reflejado en la adopción de diferentes modelos e instrumentos de gestión dirigidos a convertir en realidad tales políticas. El numeral 3.3 presenta de manera esquemática los principales modelos e instrumentos correspondientes a cada una de las políticas a que se hizo referencia en el numeral anterior, los cuales, en alguna forma, ya han sido mencionados en el mismo.

Durante la estrategia contingente, el modelo de gestión se concentró principal aunque no exclusivamente en el otorgamiento de créditos individuales. Su aplicación fue un fracaso porque no había un sistema claramente diseñado y organizado para la adjudicación y control de los mismos²², hasta el punto de haberse dado el caso de beneficiarios que utilizaron el crédito para incrementar sus cultivos de coca.

Con el cambio de la política hacia un enfoque regional, se inició la elaboración de Planes Regionales de Desarrollo Alternativo, en los que se trató de entender la lógica de cada región, sus diferencias con las otras y el tipo de programas capaces de satisfacer tales especificidades. Desafortunadamente las presiones de la coyuntura diaria impidieron que esta idea se materializara de manera satisfactoria y oportuna y, de hecho, las versiones preliminares de los primeros planes, talvez demasiado generales, aparecen cuando ya estaba cambiando la lógica del modelo de intervención y se dirigía más hacia las organizaciones campesinas que hacia el conjunto del ámbito regional.

Con el cambio de la política hacia un enfoque regional, se inició la elaboración de Planes Regionales de Desarrollo Alternativo, en los que se trató de entender la lógica de cada región, sus diferencias con las otras y el tipo de programas capaces de satisfacer tales especificidades.

[22] Las Alcaldías y las Gobernaciones no tenían instrumentos operativos para llevar a cabo este tipo de gestión.

...el Plante fue haciendo un énfasis cada vez mayor en el fortalecimiento de la producción y tomó la decisión de transferir crecientes responsabilidades a asociaciones de pequeños productores que asumían directamente la gestión de los proyectos, dentro de ciertas reglas fijadas de antemano

Cabe destacar que en estos dos momentos se hizo énfasis en la construcción de infraestructuras, bajo la hipótesis de que eran condición necesaria para el éxito de cualquier programa de desarrollo alternativo. La gestión de este componente se llevó a cabo principalmente a través de las respectivas entidades nacionales de carácter regional ubicadas en las distintas regiones y, en algunos casos directamente por el Plante.

Bajo el supuesto de que en último término lo esencial era la creación de una base económica alternativa a los cultivos ilícitos, el Plante fue haciendo un énfasis cada vez mayor en el fortalecimiento de la producción y tomó la decisión de transferir crecientes responsabilidades a asociaciones de pequeños productores que asumían directamente la gestión de los proyectos, dentro de ciertas reglas fijadas de antemano por el Plante y con un apoyo indirecto de éste. Las reglas en cuestión dieron lugar al instrumento que se conoce como “Ventana 2”.

En el modelo que prevalece actualmente, el instrumento de la “Ventana 1”, aunque concebido simultáneamente con el anterior es diferente: no se trata de transferir la gestión de los proyectos a las asociaciones campesinas, sino de inyectar recursos de capital en las regiones seleccionadas, a través de empresarios capitalistas modernos que, mediante alianzas con pequeños productores de la región (“capital de refuerzo”), generen empresas apoyadas a través de sistemas como las llamadas “incubadoras”, en forma tal que las regiones se vayan capitalizando y simultáneamente eliminando el atractivo de los cultivos ilícitos. En otros términos se busca modernizar el aparato productivo de esas zonas mediante una asociación entre capital privado y productores campesinos.

3.2 Especificación de los modelos e instrumentos más recientes

En este numeral se examinarán brevemente cuatro aspectos: el cambio en la idea central del modelo, el cambio consiguiente en el tipo de gestión, la caracteri-

zación del modelo que prevalece en la actualidad y una síntesis general de la evolución registrada en las políticas y modelos a lo largo del período analizado.

A. Del fortalecimiento de las organizaciones campesinas a la capitalización del campo.

Este enunciado se refiere al paso del modelo de gestión de la “Ventana 2” a la “Ventana 1” ya mencionadas. Aunque, tal como acaba de señalarse, actualmente prevalece la segunda, subsisten todavía acciones dentro de la otra modalidad. Una comparación entre ambas permite plantear lo siguiente:

Los proyectos de Ventana 1 (vinculados a INCUAGRO), tienden por lo general a ser sólidos en términos financieros y productivos a escala microeconómica y a tener una visión sistémica y articulada con los mercados. Hasta el momento han sido aprobados muy pocos, pero relativamente grandes y bien sustentados. Han habido algunos empresarios interesados y es muy probable que las acciones propuestas sean sostenibles en términos financieros. Entre las desventajas de este instrumento esta la alta centralización de las decisiones básicas, la baja participación de los campesinos en los procesos y la limitación de los procesos de aprendizaje. Por otra parte, el contexto regional no aparece salvo en cuanto se refiere a las condiciones técnicas y hay un amplio desconocimiento de lo social. En cuanto al componente social, hay un creciente interés de empresarios privados por invertir en esta zona y una aproximación técnica indudable -aunque con escasa cobertura- entre éstos y el campesinado local. El papel del sector público es favorecer los acercamientos entre ambos grupos y apalancar las respectivas inversiones pero prácticamente desaparece en el resto del proceso.

Los proyectos de Ventana 2, por su parte, pecaban frecuentemente por insuficiencia de los estudios técnicos y financieros, particularmente en lo relativo a la articulación entre la producción y los mercados. Por el contrario, de acuerdo con lo

manifestado por la gran mayoría de los beneficiarios encuestados, la gente se sentía satisfecha porque al manejar directamente proyectos y recursos, se generaba confianza (o “capital social”), se aumentaba la gobernabilidad de las respectivas regiones y se “aprendía haciendo”, aspecto éste que era aplicable no sólo a los beneficiarios sino a los técnicos que asesoraban los proyectos que por lo general eran personas de la región, lo que fortalecía su capacidad técnica. Los campesinos, pese a muchas fallas del programa, afirmaban que el Plante era la única entidad del gobierno que había llegado a hacer algo distinto a la represión y que había abierto una posibilidad concreta para dejar atrás los cultivos ilícitos. Esto último generó actitudes y comportamientos responsables, como se deduce del hecho de que mientras en las primeras evaluaciones del programa, en 1997, cuando se preguntaba a los campesinos acerca de su voluntad de dejar los cultivos ilícitos, por lo general respondían que estarían dispuestos a hacerlo si se les ofrecía una actividad que les resultara tan rentable como la coca, cuatro años más tarde, ellos mismos expresaban su interés de dejar tales cultivos si se les ofrecían actividades que les generaran recursos para vivir dignamente. De todas maneras, el sector público estaba relegado a un plano secundario, habiendo sido las UMATAS la única entidad oficial activamente vinculada a los procesos respectivos.

B. De la gestión participativa a la gestión con predominio tecnocrático
El paso del modelo de la Ventana 2 a la Ventana 1 ha implicado un cambio de énfasis en el estilo de la gestión de las acciones de desarrollo alternativo, en el sentido de favorecer una mayor injerencia de los expertos –por sus conocimientos o experiencias- en las decisiones relativas a la identificación, formulación y gestión de los proyectos. De hecho, la participación de los beneficiarios regionales de los proyectos queda considerablemente restringida bajo el supuesto de que requieren primero ir fortaleciendo su capacidad técnica y administrativa a través de la ejecución de los proyectos. El Cuadro No. 2 presenta esquemáticamente la evolución descrita.

Cuadro No. 2
Caracterización de la gestión de los proyectos de desarrollo alternativo en los modelos recientes

1999-2001	2002-2005
Planeación con participación restringida	Planeación con participación altamente restringida
Organización centralizada del programa, participativa de los proyectos	Organización centralizada del programa; poco participativa de los proyectos
Ejecución: alta participación programas Ventana 2	Ejecución: mediana a baja participación. Ventana 1
Débil participación en seguimiento y evaluación	Débil participación en seguimiento y evaluación
Se fortalecen instrumentos democracia participativa. Se desdibujan componentes democracia representativa	Se fortalece enfoque tecnocrático y sectorial en promoción del desarrollo productivo

... la participación de los beneficiarios regionales de los proyectos queda considerablemente restringida bajo el supuesto de que requieren primero ir fortaleciendo su capacidad técnica y administrativa a través de la ejecución de los proyectos.

La política actual de desarrollo alternativo, planteada en el Documento CONPES 3218, en el que se definen las estrategias y zonas cubiertas por el programa, incluye además del componente de INCUAGRO, dirigido a productores ubicados dentro de la frontera agrícola,...

C. La política actual y sus instrumentos de gestión

La política actual de desarrollo alternativo, planteada en el Documento CONPES 3218, en el que se definen las estrategias y zonas cubiertas por el programa, incluye además del componente de INCUAGRO, dirigido a productores ubicados dentro de la frontera agrícola, alianzas estratégicas promovidas por FINAGRO para vincular los eslabones de las cadenas productivas en las regiones de intervención del PDA y proyectos específicos ubicados por fuera de la frontera agrícola que, en la actualidad, corresponden esencialmente al programa de “Familias Guardabosques”.

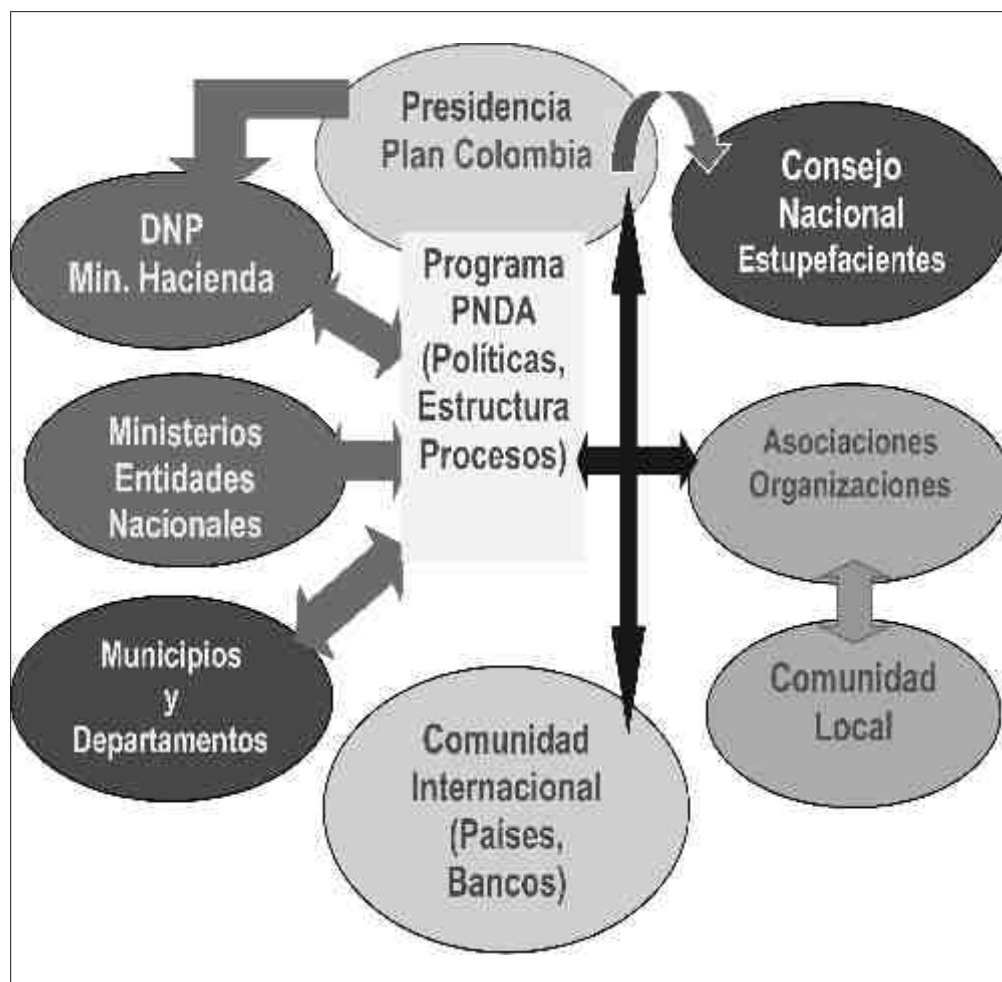
Sintetizando, desde el punto de vista de los modelos e instrumentos de gestión, la estrategia actual puede ser caracterizada de la siguiente manera:

- a. Prevalecen los mecanismos de la “Ventana 1”: Transferir activos productivos y financieros a grupos y asociaciones campesinas mediante capital de riesgo e incubadoras de empresas.
- b. Los beneficiarios aprenden, de su asociación con empresarios modernos, a ser agentes de su desarrollo e inserción competitiva en mercado. Todo proyecto debe responder a esta lógica.
- c. Con tal propósito, se lleva a cabo una selección rigurosa de los proyectos en sectores predefinidos y se realizan acciones de capacitación de los beneficiarios.
- d. La lógica anterior se inserta en un esquema de cadenas productivas que trata de romper el aislamiento de los proyectos individuales.
- e. Éstos se articulan desde un comienzo en torno a los mercados; a diferencia de la práctica anterior y no se acepta la búsqueda de mercados “a posteriori”.

- f. Subsisten, con carácter temporal y con menor importancia, los mecanismos de la “Ventana 2”: Apoyar la actividad productiva regional a través de asociaciones de pequeños campesinos. En términos generales se trata de desmontar progresivamente el apoyo a los proyectos que han logrado una madurez suficiente, de suspender los que no hayan logrado ciertos niveles de consolidación y de no promover nuevas iniciativas de esta naturaleza.
- g. En el caso de Ventana 2, los beneficiarios se fortalecen a través de su propia gestión, que cuenta con apoyo técnico de la asociación supervisada por el PNDA.
- h. También en este caso se promueve la participación de los beneficiarios en las decisiones fundamentales de los proyectos.
- i. En la fase actual se incorporan algunos nuevos componentes que por lo general son de pequeña escala, salvo el de “Familias Guardabosques” diseñado para tener una cobertura relativamente amplia y con una lógica de atención individual, más semejante a la de la primera fase del PNDA, aunque con una instrumentación que permitiría evitar las desviaciones que hicieron fracasar esa estrategia.

D. El aparato institucional del Programa de Desarrollo Alternativo

El Gráfico No. 1 presenta esquemáticamente los actores sociales e institucionales que articulan las múltiples interrelaciones del Programa, resueltas de manera diferente por cada uno de los modelos de gestión aunque, desde el gobierno Samper, tengan todas como común denominador el de ser orientadas desde la Presidencia de la República.



Durante el gobierno del Presidente Pastrana, las acciones del programa se vieron gravemente afectadas por la crisis fiscal que, en ausencia de la política de estado varias veces señalada, sacrificó frecuentemente el desarrollo alternativo a otras políticas. Debe destacarse además la casi total ausencia de los municipios y departamentos como actores del proceso durante los seis últimos años. Finalmente, cabe subrayar la relación cada vez más estrecha del programa con el Consejo Nacional de Estupefacientes lo que si bien es positivo desde el punto de vista de la coordinación interinstitucional, pone de manifiesto la creciente subordinación de sus acciones a la agenda de la lucha antinarcóticos.

E. Síntesis de la evolución de las políticas y modelos de gestión del desarrollo alternativo en Colombia

La política de desarrollo alternativo en Colombia surgió como consecuencia de una acción de la cooperación internacional que progresivamente fue interiorizada por el Gobierno Nacional. A lo largo de los veinticinco años considerados en este artículo, ella ha sido concebida e impuesta desde el nivel central, sin consulta con sus beneficiarios ni con las autoridades territoriales y ha debido enfrentarse a un entorno por lo general adverso.

La política pasó de una concepción contingente a una de carácter más permanente y de una aproximación puramente individual a otra de carácter grupal, inicialmente regional y local y luego asociativa o empresarial. El modelo de gestión, por su parte, partió de una estrategia puramente institucional pero trató de abrirse progresivamente hacia la participación social en la definición y ejecución de los proyectos productivos hasta la

Durante el gobierno del Presidente Pastrana, las acciones del programa se vieron gravemente afectadas por la crisis fiscal que, en ausencia de la política de estado varias veces señalada, sacrificó frecuentemente el desarrollo alternativo a otras políticas. Debe destacarse además la casi total ausencia de los municipios y departamentos como actores del proceso durante los seis últimos años.

Hoy en día, tanto la planeación como la organización y ejecución del programa son altamente centralizados en tanto que la ejecución de los proyectos tiene algunos niveles de participación, aunque indudablemente más restringida que en el período inmediatamente anterior.

implementación del Plan Colombia, cuando volvió a restringirse en beneficio de un tratamiento más “técnico” de los procesos decisorios. En otros términos, entre 1999 y 2001 se llevaron a cabo procesos de planeación institucional, cada vez más centralizados institucionalmente, pero con creciente participación de los beneficiarios, mientras que la organización general del programa reducía paulatinamente la intervención de los gobiernos territoriales en favor de una coordinación centralizada pero, paradójicamente, la gestión de los proyectos tendía a ser más participativa.

Hoy en día, tanto la planeación como la organización y ejecución del programa son altamente centralizados en tanto que la ejecución de los proyectos tiene algunos niveles de participación, aunque indudablemente más restringida que en el período inmediatamente anterior.

Desde el punto de vista de las soluciones, se pasó de la concepción individual a la estrategia regional y de ésta a la asociativa para culminar en la de cadenas productivas en función de las ramas de actividad y el tipo de cultivos que prevalece actualmente.

El Gráfico No. 2 y el Cuadro No. 3 resumen estos elementos.



Cuadro 3. Políticas de desarrollo alternativo, modelos de gestión y principales instrumentos

POLÍTICAS (ENUNCIADO BÁSICO)	MODELOS GESTIÓN (ENUNCIADO BÁSICO)	PRINCIPALES INSTRUMENTOS
Estrategia contingente basada en acciones individuales dirigidas a productores de ilícitos.	Sustitución de cultivos de uso ilícito a través de créditos individuales para siembra de nuevos productos.	Aparato institucional de las Alcaldías y Gobernaciones; gestión directa
Desarrollo regional zonas afectadas por cultivos de uso ilícito. La sustitución antecede a la erradicación.	Promoción de proyectos productivos bajo supervisión pública. Construcción de infraestructuras de apoyo a la producción y comercialización	Aparato institucional de las entidades territoriales y, especialmente, de entidades agropecuarias locales y nacionales (UMATAS)
Fortalecimiento de la producción en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito. Conflicto sustitución- erradicación	Énfasis: proyectos productivos promovidos y gestionados por asociaciones campesinas que “aprenden haciendo” con apoyo del Plante.	Ventana 2
Capitalización del agro en zonas afectadas por cultivos ilícitos. Las acciones son preventivas o posteriores a la erradicación.	Énfasis: proyectos productivos de alta rentabilidad; capital de riesgo con aportes de empresas modernas; incubadoras empresariales apoyadas por tales empresas.	Ventana 1 Alianzas estratégicas

4. ELEMENTOS PARA UN BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO Y ALGUNAS ENSEÑANZAS QUE SE DESPRENDEN DE ELLOS.

A continuación se presentan algunas consideraciones que aunque en su mayor parte se derivan del monitoreo realizado por el CIDER, no necesariamente reflejan de manera estricta las conclusiones del mismo. Estas consideraciones cubren el conjunto de las actividades dirigidas al desarrollo alternativo en el contexto del componente BID, a lo largo de los veinticinco años examinados, aunque es indudable que no necesariamente son válidas durante todo el período y que de una u otra manera tienden a asociarse principalmente con alguno o con algunos modelos de gestión que, en ocasiones aunque no siempre, se indican en el texto. Ellas se refieren a los siguientes aspectos: impactos y efectos de la política, principales limitaciones de la misma, contexto social del programa y algunas recomendaciones que se desprenden del análisis.

4.1 Algunos impactos y efectos

- A. En términos de erradicación de cultivos de uso ilícito, el impacto del PNDA es relativamente bajo, debido a lo restringido de su alcance, particularmente en las zonas de cultivo de la coca. Los éxitos logrados cubren una proporción considerable de los beneficiarios directos pero no se extienden al conjunto de cada región. En tal virtud tienen simplemente un alcance “micro”, que les permitiría figurar como proyectos demostrativos.
- B. En términos de capital social, el programa, especialmente a través de la Ventana 2, tuvo un impacto de trascendencia política y social, ya que al haber sido, en muchos casos, la única expresión no represiva del Estado en las zonas de intervención, generó aceptación y confianza. Esto se reflejó en fenómenos como los siguientes:
- a. Aceptación de que, en el mejor de los casos, los cultivos de uso ilícito son “un mal necesario” que debe ser extirpado, con apoyo en actividades que permitan una subsistencia digna aunque los ingresos que generen no sean competitivos con los de los referidos cultivos.
- b. Existencia de una voluntad general de vinculación a los proyectos del PNDA.

En términos de erradicación de cultivos de uso ilícito, el impacto del PNDA es relativamente bajo, debido a lo restringido de su alcance, particularmente en las zonas de cultivo de la coca.

En términos de capital humano, el PNDA produjo aprendizajes técnicos importantes, ligados más a la asistencia técnica que a los programas de capacitación, y propició una experiencia de gestión, principalmente en las asociaciones de productores,...

- c. Reconocimiento de los efectos positivos de éste, aunque con la observación expresa de que habitualmente han sido inferiores a los esperados.
 - d. Sustitución de cultivos de uso ilícito condicionada a los resultados de los proyectos, pero efectiva por lo general cuando éstos son positivos.
 - e. Creencia en el compromiso de Gobierno con el desarrollo alternativo y aumento consiguiente de la confianza y la gobernabilidad.
 - f. Percepción positiva de los pactos de erradicación voluntaria pese a lo limitado y discutible de las experiencias de este tipo.
 - g. Surgimiento de nuevas redes sociales, todavía incipientes pero ya en proceso de conformación en la época de las evaluaciones.
- C. Como consecuencia de lo anterior, se mejoraron las condiciones para la participación de los actores sociales de los municipios objeto del programa. Cabe resaltar en particular la como se elevó la percepción de legitimidad de la acción del sector público, a partir de la aceptación de que había una voluntad política de apoyar procesos de mejoramiento ligados a la erradicación de los cultivos de uso ilícito.
- D. En términos de capital humano, el PNDA produjo aprendizajes técnicos importantes, ligados más a la asistencia técnica que a los programas de capacitación, y propició una experiencia de gestión, principalmente en las asociaciones de productores, a través de Ventana 2. Esto llevó a la transformación de algunas organizaciones campesinas en períodos relativamente cortos de cuatro o cinco años.
- E. En términos de condiciones de vida, empleo e ingresos, los cambios son aún poco perceptibles aunque ya es claro que serán heterogéneos. De he-

cho, tal como ya se indicó, este tipo de impactos por lo general sólo se concreta en el mediano y el largo plazo.

- F. A propósito de esto último, no parece lógico afirmar que las acciones de desarrollo alternativo son ineficaces porque no han llevado a una sustitución inmediata de los cultivos de uso ilícito: una estrategia de esta naturaleza es necesariamente de largo plazo y resulta ilógico exigirle resultados inmediatos si se busca respetar la lógica de los procesos sociales. En todo caso, es perfectamente posible sostener que en el mediano y largo plazo, ella es susceptible de ofrecer soluciones socialmente más equitativas y sostenibles que la erradicación forzosa, particularmente cuando ésta se lleva a cabo mediante la fumigación.

4.2 Algunas limitaciones de las políticas y su gestión que han reducido sus posibilidades de éxito

A. En relación con las políticas

- a. El concepto de Desarrollo Alternativo y su alcance son poco conocidos, relativos e imprecisos; cambian según los actores, regiones, gobiernos y países. Subsiste entonces la pregunta: ¿De que se habla cuando se hace referencia al desarrollo alternativo? ¿De sustitución de cultivos? ¿De mejoramiento en las condiciones regionales? ¿De acciones paliativas ligadas exclusivamente a la política de interdicción? La falta de claridad en este aspecto no sólo perjudica la acción institucional sino que envía a la población mensajes equivocados que minan su confianza en los procesos.
- b. Desde el punto de vista estratégico la imprecisión anterior se agrava debido a los vaivenes que se han dado entre dos abordajes posibles: el desarrollo alternativo como condición de la erradicación o ésta como requisito previo a las acciones de desarrollo.
- c. Ni la conceptualización ni la operacionalización de las estrategias de de-

sarrollo alternativo han obedecido a una política de estado. Ellas han dependido de políticas de gobierno, ligadas especialmente a la coyuntura internacional determinada por la incierta estrategia estadounidense de lucha contra la droga.

- d. La política ha mostrado giros erráticos en cuanto al tipo de beneficiarios y de territorios en que actúa
- e. La subordinación de la política a la crisis fiscal ha reducido el monto del gasto público y, por lo tanto, el ritmo de las acciones.
- f. El insuficiente compromiso institucional para el éxito de una política que es vista como de responsabilidad exclusiva de un programa de la Presidencia de la República.
- g. La ausencia del Congreso de la República en las discusiones y decisiones sobre el tema, que se refleja en un vacío político en torno al mismo.
- h. El desconocimiento y la dispersión de la opinión nacional que aparece fragmentada, desorganizada y desprovista de consensos sobre los fines y medios de la política.
- i. Aunque en términos generales, cada uno de los cambios estratégicos del programa recogió las experiencias anteriores, este no es el caso de la actual política, formulada a espaldas de éstas, salvo en cuanto a la “Ventana 1”. En particular, la experiencia de familias guardabosques parece retornar a la primera fase, la menos exitosa de la política.
- j. La actual política de fumigación ha frenado el desarrollo alternativo y los procesos sociales; su impacto sobre la reducción de áreas en cultivos de uso ilícito es dudoso²³.

B. En relación con la gestión y los modelos que la orientan

a. Dimensión temporal

- La inestabilidad de las políticas se ha reflejado en la inestabilidad de los instrumentos de gestión del programa.
- Éste, en su conjunto, ha carecido de una perspectiva estratégica suficiente para proyectarse hacia el mediano y el largo plazo.
- En gran parte como consecuencia de lo anterior, muchos proyectos fueron generados por la urgencia del momento y carecieron de fundamentos técnicos, económicos y sociales suficientes para tener posibilidades reales de éxito.

b. Aspectos técnicos y económicos

- Una alta proporción de los proyectos productivos: casi todos los que fueron aprobados antes de la iniciación de la Ventana 1 y parte de los aprobados en ésta, carecieron de sólidos estudios de factibilidad, lineamientos estratégicos, concepción sistémica y de largo plazo, así como de planes de negocios.
- La mayoría de tales proyectos no tuvo una clara articulación previa con los mercados de productos y debieron improvisar, a veces sin éxito, en materia de comercialización.

c. Aspectos sociales

- El contexto social caracterizado por la pobreza, el abandono, la ausencia del Estado como promotor del mejoramiento social y la presencia de grupos armados ilegales que se disputan la supremacía territorial y la apropiación del fruto del tráfico de drogas, constituye un limitante cuya superación requiere un manejo cuidadoso, progresivo, interinstitucional y de largo plazo. El desconocimiento de la naturaleza y

En gran parte como consecuencia de lo anterior, muchos proyectos fueron generados por la urgencia del momento y carecieron de fundamentos técnicos, económicos y sociales suficientes para tener posibilidades reales de éxito.

[23] Tal como se muestra en el trabajo realizado por el consultor Carlos Caicedo del CIDER a través de la aplicación de un modelo multicausal que busca explicar la relación entre la superficie destinada a cultivos de uso ilícito y un conjunto de variables tales como la inversión pública en las zonas, la existencia o no de fumigación, los precios al distribuidor en los mercados nacionales de la cocaína y la heroína en los mercados internacionales, entre otros.

El PDA ha operado habitualmente como una estructura del sector público, institucionalmente muy frágil puesto que vincula a su personal a través de contratos de servicios –y no de tipo administrativo– lo que reduce enormemente su capacidad decisoria y tiende a favorecer manejos altamente centralizados.



La pobreza, la falta de educación y el abandono del Estado, determinan un entorno social difícil para los campesinos para rechazar las tenencias de los cultivos de uso ilícito.

trascendencia de los programas de desarrollo alternativo se traduce en la indiferencia de quienes no son beneficiarios directos de los programas respectivos. Esto tiende a reducir las posibilidades de éxito de los mismos.

d. Aspectos institucionales

- En ausencia de una política de Estado, el modelo institucional es débil y desarticulado, pese a su ubicación en la Presidencia. Esto genera vacíos, superposiciones, retardos y contradicciones en el tiempo y en el espacio.
- La desarticulación se acentúa por la casi nula vinculación de la institucionalidad departamental y local, que ha venido debilitándose desde la adopción del modelo de fortalecimiento de las asociaciones de productores. En este sentido, tanto los departamentos como los municipios tienden a considerar el desarrollo alternativo como un proceso con respecto al cual no tienen mayor responsabilidad. Esta acti-

tud puede ser extremadamente grave en zonas donde justamente se echa de menos la presencia del Estado. El interrogante que surge es cómo mantener el interés de los departamentos y municipios sin atribuirles funciones que realmente no están llamados a cumplir.

- El PDA ha operado habitualmente como una estructura del sector público, institucionalmente muy frágil puesto que vincula a su personal a través de contratos de servicios –y no de tipo administrativo– lo que reduce enormemente su capacidad decisoria y tiende a favorecer manejos altamente centralizados.

4.3 CONTEXTO SOCIAL DE LA POLÍTICA

- A. La pobreza, la falta de educación y la debilidad de la formación técnica de los pequeños cultivadores de productos de uso ilícito, sumadas al abando-

no de las regiones que ocupan, por parte del Estado, determinan, como ya se indicó, un entorno social difícil en que el campesino, justamente suspicaz, tiende a rechazar por falta de confianza y por presiones de los distintos grupos que actúan por fuera de la legalidad, las soluciones que se le ofrecen.

- B. El escaso interés de los actores sociales que no son beneficiarios directos del PNDA, debido en parte a la ausencia de información y en parte al papel pasivo que se les ha otorgado dentro del proceso de desarrollo alternativo. En efecto, si bien a lo largo del tiempo ha existido un cierto grado de participación dentro de cada proyecto, en los ámbitos local y regional esto no ha ocurrido y la ausencia de cualquier tipo de concertación le ha restado compromiso social e institucional a la política.

4.4 ALGUNAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que aquí se formulan a partir de las enseñanzas obtenidas del monitoreo del CIDER y de otros análisis complementarios, parten del supuesto de que el desarrollo alternativo es una estrategia que debe promoverse y que para tal efecto debe recuperar las experiencias de los años transcurridos desde el momento en que las políticas respectivas se pusieron en ejecución. Probablemente esta apreciación se distancia considerablemente de los planteamientos del gobierno actual que tienden a relegar la mayoría de estas experiencias a un plano secundario y a sacrificar el desarrollo campesino en aras de la erradicación acelerada de los cultivos de coca y amapola utilizando métodos que en opinión de muchos expertos implican altos riesgos sociales, ambientales y económicos.

En la medida en que el enfoque de los planteamientos gubernamentales continúa prevaleciendo, es muy probable que algunas de las recomendaciones incluidas aquí resulten de alguna manera “ex-

temporáneas”, pese a lo cual se dejan consignadas, en parte por el hecho de que la experiencia muestra frecuentes giros en las políticas y estrategias, en alguno de los cuales bien podrían ser recogidas algunas de las consideraciones que se incluyen a continuación.

- A. Se requiere una claridad suficiente y consensos mínimos tanto sobre el concepto y alcance del desarrollo alternativo, como sobre las posibles formas de abordarlo y lo que cada una de ellas implica. De todas maneras, las distintas experiencias permiten proponerlo como condición necesaria para la sostenibilidad de la erradicación de cultivos ilícitos. El énfasis del Plan Colombia en esta erradicación a corto plazo ha generado nuevos interrogantes sobre la relación entre ambos procesos: desarrollo y erradicación, aunque se considera aquí que la lógica según la cual la prevención y la erradicación de los cultivos de uso ilícito deben ser producto del desarrollo alternativo es la más conveniente para el país.
- B. El desarrollo alternativo debiera ser objeto de una política de alcance nacional para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los campesinos y no simplemente un conjunto de acciones de carácter esencialmente reactivo y excepcional en función de los programas de erradicación de los cultivos de uso ilícito.
- C. La legitimidad social del desarrollo alternativo depende en gran medida de que exista una presencia del Estado que contribuya efectivamente al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Al respecto, se consideran relevantes los siguientes planteamientos del primer Ministro de Agricultura del actual gobierno:
- a. “Mientras los campesinos no tengan nada que ganar rodeando al Estado, ni nada que perder tolerando a la guerrilla el conflicto armado... jamás podrá

Se requiere una claridad suficiente y consensos mínimos tanto sobre el concepto y alcance del desarrollo alternativo, como sobre las posibles formas de abordarlo y lo que cada una de ellas implica. De todas maneras, las distintas experiencias permiten proponerlo como condición necesaria para la sostenibilidad de la erradicación de cultivos ilícitos.

Si se pretende que los efectos de la política de desarrollo alternativo lleguen al conjunto de las sociedades regionales, es preciso movilizar en torno a esa política no sólo la acción de las entidades a cargo de las políticas fiscal, agraria, antinarcóticos, de seguridad, sino la voluntad del conjunto de la sociedad y de las instituciones en los niveles nacional, regional y local.

resolverse a favor de la legitimidad constitucional”²⁴

- b. Hay que diferenciar tajantemente el tratamiento dado a los agricultores y el dado a los narcotraficantes, o sea el dado a los campesinos y el dado a las redes de compra de cultivos ilícitos²⁵
- c. La estrategia política de sustitución, no puede ser vista como parte de un proyecto militar (fumigación) que causa enormes problemas sociales. Por el contrario, para ser socialmente exitosa requiere modificar la cultura del narcotráfico y la guerra predominante en muchas zonas del país.
- D. Es preciso definir si el desarrollo alternativo es un programa puntual o una política de Estado y asumir las consecuencias. En el último caso, el aparato estatal debe actuar en función de las necesidades de la misma, y no tomarla como un elemento marginal dentro de sus acciones.
- E. Con respecto a esta última afirmación, se considera que la política de desarrollo alternativo manejada bajo la responsabilidad exclusiva de una entidad específica, por importante que sea²⁶, sólo puede tener efectos considerables sobre sus beneficiarios directos, ya que por la complejidad de los procesos, no está en capacidad de convocar por sí sola al conjunto de la sociedad y del aparato estatal, lo que es condición necesaria para el éxito de la política. Si se pretende que los efectos de la política de desarrollo alternativo lleguen al conjunto de las sociedades regionales, es preciso movilizar en torno a esa política no sólo la acción de las entidades a cargo de las políticas fiscal, agraria, antinarcóticos, de seguridad, sino la voluntad del conjunto de la sociedad y de las

instituciones en los niveles nacional, regional y local. Esto implica un compromiso nacional al más alto nivel, ligado a una política de estado. En otros términos, si se pretende que el PDA se convierta en un instrumento eficaz para mejorar las condiciones de la población que habita en las regiones más afectadas por los cultivos ilícitos, se requiere un compromiso del conjunto del Estado y de la Sociedad y no la simple acción de una entidad que, dada la complejidad de los procesos, no está en capacidad de convocar por sí sola al conjunto de la sociedad y del aparato estatal. Este compromiso es indispensable porque la política de desarrollo alternativo exige la presencia de múltiples sectores que en el modelo actual han actuado de manera independiente o que, inclusive, han estado desprovistos de responsabilidades específicas.

- F. En cualquier alternativa, la acción del PNDA debe ser “regionalizada”, “espacializada” o “territorializada
- G. El agente con que se relacionan los programas de desarrollo alternativo no es el campesino tradicional: la irrupción de los cultivos ilícitos ha transformado su mentalidad y es paradójico observar cómo el narcotráfico logró en dos décadas lo que no lograron largos años de intentos de modernización del campo: el campesino se internacionalizó, su mundo se globalizó y se vinculó a mercados mundiales aunque, desafortunadamente, por la vía equivocada. No obstante ahora ese campesino está abierto al cambio y dispuesto a contribuir al desarrollo de una manera más acorde con las exigencias del mundo actual.
- H. De lo anterior se desprende que, en ningún caso, las estrategias, programas o proyectos del PNDA pueden

[24] Cano, Gustavo. Un proyecto de desarrollo agroempresarial, sustitución de cultivos ilícitos y reforma agraria por la paz. IICA. Jul/1998.

[25] Carlos Gustavo Cano, ponencia citada Agosto 18/2000

[26] En este caso el Plante o PNDA ubicado en la Presidencia de la República

adoptar una lógica opuesta a la racionalidad del mercado²⁷. Carecen así de validez las alternativas que implican un retorno del campesino, integrado ya a los mercados nacionales y aún internacionales, a formas de explotación tradicionales, con alta incidencia del minifundio y a veces fuerte orientación hacia el autoconsumo. Este tipo de propuestas no sólo implican más retrocesos que avances en términos organizativos y tecnológicos, sino que no son aceptadas por los habitantes.

- I. La introducción de una racionalidad económica en los procesos conducentes al desarrollo alternativo implica la adopción de criterios técnicos, económicos, sociales y ambientales de selección de los proyectos, entre los que se mencionan los siguientes:
 - a. Integración de cada proyecto en las condiciones de la globalización, articulación a cadenas productivas y disponibilidad de un sistema de información actualizado y al alcance de los campesinos, sobre oportunidades en los mercados internacionales.
 - b. Exploración de oportunidades de inversión en sectores distintos al agropecuario.
 - c. Selección rigurosa de los proyectos, con base en los criterios anteriores; formulación estricta de los mismos y establecimiento de una relación directa con los mercados de productos.
 - d. Sostenibilidad técnica, financiera, económica, social y ambiental de los proyectos.
 - e. Gestión adecuada de los mismos para lo cual los instrumentos previstos en la concepción la “Ventanas” 1 y 2 (asociaciones de productores, incubadoras de empresas, capital de riesgo

entre otros) podrían ser aprovechados, obviamente en función de las características de cada proyecto.

- f. Capacitación y asistencia técnica y administrativa a los beneficiarios.
- J. Dos tipos de acciones complementarias resultan altamente provechosas para el éxito del programa:
 - Los intercambios entre beneficiarios, particularmente para difundir experiencias exitosas.
 - Las alianzas estratégicas con empresas privadas pueden ser extremadamente útiles y, en todos los casos, son indispensables para articular la producción al mercado. En este sentido resultará particularmente valiosa la experiencia de los proyectos de Ventana 1.
- K. Aunque sólo fue objeto de aplicaciones puntuales y efímeras, el modelo de los pactos voluntarios de erradicación entre el gobierno y los campesinos parece ser potencialmente uno de los más eficaces para lograr la sustitución de cultivos de uso ilícito, siempre que las partes involucradas tengan voluntad de cumplimiento, que se cuente con un estudio de factibilidad y diseño y con previsiones y articulaciones de mercado tan sólidas como las de cualquier otro proyecto y que se disponga de los recursos necesarios en el momento en que se requieran. Es preciso insistir, sin embargo, en que este modelo implica graves riesgos sociales en caso de incumplimiento.
- L. La mejor articulación nación - actores locales parece haberse logrado bajo el modelo de gestión que canaliza los esfuerzos de desarrollo alternativo a través de las asociaciones de productores. Esto se debe principalmente a que genera mayores niveles de confianza

[27] Esto no quiere decir que se acepte como válido cualquier indicador del mercado, sino que se reconozca que la generación de empleo e ingresos para la población requiere proyectos cuyos productos (bienes o servicios) puedan competir en los mercados respectivos, y que sobre la base de esta aceptación se diseñen e implementen proyectos que respondan a esa lógica fundamental.

La falta de visión supranacional, tiende a provocar desplazamientos de áreas de siembra de cultivos de uso ilícito, sin disminuir la producción. Cabe en consecuencia examinar la posibilidad de adelantar estrategias integrales de Desarrollo Alternativo para el conjunto de la Región Andina.



La falta de visión supranacional, tiende a provocar desplazamientos de áreas de siembra de cultivos ilícitos sin disminuir la producción.

- de los ciudadanos hacia el Programa, como consecuencia del fortalecimiento que induce en las organizaciones de productores. No obstante, debe tenerse presente que el éxito de este tipo de gestión requiere la existencia de condiciones internas (información, capacitación y organización) y externas: legitimidad, libertad de expresión, voluntad política) que el mismo programa debiera contribuir a formar y consolidar.
- M. El modelo anterior, con los ajustes pertinentes, puede ser replicable para inducir procesos de desarrollo en zonas de economía campesina no necesariamente vinculadas a los cultivos ilícitos.
- N. La actitud del personal de los programas de desarrollo alternativo es esencial para obtener la confianza y la cooperación de los campesinos y de los restantes actores sociales regionales y locales.
- O. La experiencia del trabajo con las comunidades indígenas muestra que éstas pueden integrar formas modernas de gestión a sus concepciones ancestrales. No obstante, el proceso para llegar a este punto es lento y delicado.
- P. La falta de visión supranacional, tiende a provocar desplazamientos de áreas de siembra de cultivos de uso ilícito, sin disminuir la producción. Cabe en consecuencia examinar la posibilidad de adelantar estrategias integrales de Desarrollo Alternativo para el conjunto de la Región Andina. ●

CONCLUSIONES Y COMENTARIOS

1. ¿Es posible que un punto de medición para el incremento de los cultivos ilícitos haya sido la liquidación de aquellas entidades encargadas de comercializar productos agrícolas o la no aparición de ellos durante los últimos años?

Carlos Zorro:

Está mostrado que uno de los cuellos de botella para el éxito de los proyectos que se han dado en zonas de desarrollo alternativo es el de la comercialización de los productos. En los últimos proyectos que se han venido formulando infortunadamente se ha venido teniendo cada vez más claridad sobre la importancia de saber hacia dónde se va a vender el producto. No es sólo producir sino saber quién la va a comprar y cómo se va a distribuir. Yo personalmente pienso que en este momento una entidad como tipo Idema, que realmente fracasó estruendosamente en el proceso que intentó llevar a cabo, no se justificaría. No creo que haya condiciones para que una economía como la que se está viviendo actualmente haya una entidad pública que entre a competir con las entidades privadas. Hay que facilitar las redes regionales y locales de comercialización, promoverlas, facilitarlas, estimularlas pero no repetir lo del Idema.

2. Cuando manifiesta que en la ventana uno hay una buena formulación técnica de los proyectos yo me atrevería a decir que hay unos buenos estudios de factibilidad frente a las demandas de mercado internacional, pero técnicamente eso no asegura el éxito de los programas. Si vemos la sostenibilidad, si vemos los impactos ambientales y sociales, yo pondría en tela de juicio la seriedad técnica con la que se han formulado estos proyectos.

Carlos Zorro:

Estoy de acuerdo en que la factibilidad satisfactoria no lo es tanto. Los proyectos que se han venido revisando últimamente y particularmente sobre el esquema 1. Yo conocí algunos proyectos y me referí especialmente al análisis estrictamente técnico y de mercado, pero no son proyectos que estén descontextualizados socialmente y políticamente y en ese sentido creo que tiene toda la razón.

2. Se han dicho cosas interesantes y se ha conocido bastante información con relación a cultivos ilícitos y alternativas de desarrollo, mi inquietud va conducida hacia lo que se denomina y se está manejando casi en el mundo y sobre todo en América Latina, en cuanto a los que se refiere al desarrollo endógeno: humano y sustentable. Tengo algunas ideas porque por esas ideas hay algunas preocupaciones.

El desarrollo es un fenómeno complejo en cuya promoción intervienen muchos factores, uno de ellos es la inversión extranjera. La inversión extranjera es una palanca importante para el desarrollo siempre que ello se inserte en un serio y lúcido proceso de desarrollo endógeno: humano y sustentable. Debería constituirse en un auténtico proyecto de región que conduzca a un proyecto de nación.

Con preocupación, en el discurso, en su gestión y su acción, se observa, a riesgo de equivocarme, que prevalece el criterio de que la intervención extranjera y la creación de las mejores condiciones para que ella venga representada la clave única para que la región salga de la postración económica, social, política, ambiental y cultural en que nos encontramos. Considero que se requiere un giro importante en este tema para poner nuestro esfuerzo en el desenvolvimiento en nuestros recursos naturales que los tenemos en



Al término de la presentación de los panelistas, los asistentes generaron interrogantes frente al tema desarrollado.

suficiencia, a dar atención a nuestros sectores productivos que los han abandonado. La inversión en la gente porque hay recursos humanos dispuestos y disponibles a meterle el hombro para el desarrollo endógeno de nuestra región. Se representa el verdadero músculo de nuestro desarrollo. ¿Qué es lo que se debe permitir o apoyar para el desarrollo de nuestra región, qué es lo que está cediendo? Estamos apoyando el cultivo de palma de aceite cuando se ha dicho que no es lo más adecuado para la región. Las crías de búfalo.

Carlos Zorro:

Desarrollo endógeno e inversión extranjera: Las versiones más recientes de lo que debería ser los procesos de desarrollo local, juntan estos dos elementos. Un desarrollo que surja de la misma gente es muy importante pero no trasciende ni se consolida sin recursos de capital importante porque la gente puede efectivamente mejorar su capacidad de actuar de manera más razonable, inclusive bajar un poco sus condiciones de vida, pero hay un tope si no hay recursos de capital involucrados.

En ese sentido la inversión extranjera es como una palanca que entraría a ser el desarrollo endógeno que refleje en mejores condiciones de bienestar, crecimiento económico y desarrollo. El capital extranjero no tiene sentido aquí hemos visto una enorme inversión que se ha hecho por ejemplo en ECOPETROL sin que necesariamente la población del Magdalena Medio se haya visto beneficiada. No es lo mismo en una región en Antioquia a el Magdalena Medio porque son distintos.

4. Las Naciones Unidas tienen un orden a cultivos como la coca. Algunos dicen que está satanizada y hay que acabarla. Ya que las Naciones Unidas han tomado esas decisiones por qué no toman el caso de la coca colombiana y ayuda a que la fumigación se prohíba como en otros países y hacerlo a mano.

Jorge Eliécer Moros:

Naciones Unidas en Colombia no puede decir qué hacer y que no hacer frente a una política de Estado porque las Naciones Unidas son invitados en Colombia. Existe, por supuesto, un mandato de Viena. Existen unas políticas y nosotros debemos ajustarnos, pero sí se contribuye notoriamente en la sustitución de cultivos ilícitos, en la medida en que todos los actores participen en el desarrollo regional.

Por ejemplo en el caso de la palma africana, en las investigaciones que estamos haciendo hay una fuerte orientación hacia el biodiesel, lo mismo que el cultivo de la remolacha azucarera en cuestión de años se van a direccionar debido a la escasez de petróleo, lo mismo que el incremento de los cultivos de caña va a través de la ley que precisamente, a partir del primero de enero, faculta para que se sustituya parcialmente la gasolina con un 10% por ciento de alcohol, va orientado a este sector, habría que mirar si tiene que ver con el tratado de Kyoto referente a emisiones, que Colombia lo firma pero Estados Unidos no lo firma. ¿Cómo es nuestra participación en ese contexto?

El problema, creo yo, a parte de poner por delante la carreta y por detrás los caballos tiene que ver con la monoproducción, el problema de la monoproducción articulado, en este caso a tratar de resolver el problema de la comercialización, lo cual me parece excelente, resolver el problema de la agro industrialización.

Lamentablemente en Perú está sembrado con varios elefantes blancos que son plantas procesadoras que no tienen sostenibilidad en el tiempo. Y proyectos interesantes como han sido lo que se denominaba las 'chacras integrales' en zonas con una biodiversidad indispensable, necesaria para la sostenibilidad de la unidad familiar campesina han sido cerradas como alternativas dentro de lo que es el desarrollo rural. El tema de la monoproducción y el tema de la siembra de fierro que son plantas procesadoras que no tienen sostenibilidad en el tiempo porque están amarradas a una estructura monoprodutiva, no está resuelto.

Jorge Eliécer Moros:

Nosotros vemos una gran posibilidad de acercar a la empresa privada para contribuya a la solución de los problemas y hemos encontrado eco a esta solicitud.

Hugo Cabieses.

Quiero compartir con ustedes una observación y hacer una pregunta. La semana pasada venía de Aguachica a Barrancabermeja en un bus y observé unos palitos altos con unas banderas blancas. Entonces dije que paráramos porque ahí vendían chicha. En el Perú es así. Cuando hay un palito con bandera blanca es porque venden chicha, uno para y se queda ahí platicando con la gente y tomando chicha. Pero si la bandera es roja quiere decir que no han elaborado chicha ese día.

Cuando pregunté, me dijeron que no eran palitos de donde se vende chicha, sino para evitar que choquen las avionetas que fumigan cultivos de palma aceitera. Pregunté si la palma aceitera se fumigaba en Colombia y me dijeron que sí. En el Perú hay un proyecto grande de palma aceitera, aunque pequeño para ustedes con cinco mil hectáreas con ampliación a 2.500 hectáreas más, que es de la empresa privada.

Sin embargo, se cultiva con control biológico de plagas. La guerra que tuvimos obligó a la eliminación de fertilizantes e insecticidas químicos porque no podían entrar a la zona y cuando las avionetas intentaban fumigar se las echaban abajo. Entonces la empresa desarrolló un sistema biológico para el control de plagas. Mi pregunta es: ¿aquí se está tratando de desarrollar algo parecido?

La respuesta es hasta donde tenemos conocimiento no y en efecto, sólo en Puerto Wilches, según los datos que tenemos estamos hablando alrededor de 40 mil hectáreas, sólo en Puerto Wilches de palma, con una 12 mil en Sabana de Torres y unas ocho mil en San Alberto y San Martín. En Puerto Wilches son manejados por tres empresas todas asociadas a Fedepalma. ●

LANZAMIENTO DEL LIBRO:

Cultivos de uso ilícito
en el Sur de Bolívar:
Aproximación desde la
economía política

PRESENTACIÓN DEL LIBRO CULTIVOS DE USO ILÍCITO EN EL SUR DE BOLÍVAR: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA

Por: Daniel Fonseca¹,

El estudio surge de una preocupación del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio frente a la presencia de cultivos de uso ilícito en el Sur de Bolívar. El estudio se hizo en tres partes fundamentales: la primera es un diagnóstico que se realiza tanto a través de entrevistas con habitantes del Sur de Bolívar y represen-

tantes de las pocas instituciones que hay en la zona. Se hizo a manera de conversatorios en donde había la posibilidad de interactuar y conocer cuáles eran esos escenarios alternos que la gente estaba teniendo y las aspiraciones de desarrollo en su territorio.

El segundo momento consistió en definir y recoger los elementos centrales para definir unas líneas de acción política, buscando categorizar las visiones de la población frente a problemas como el medio ambiente, la gobernabilidad, la presencia del Estado y la participación.

El tercer momento del estudio fue empezar a cruzar una serie de recomendaciones y líneas de acción generales que permitieran al Laboratorio de Paz tener elementos para trabajar no en la erradicación de los cultivos ilícitos sino buscando alternativas para resolver problemas estructurales en el territorio.

Los problemas son comunes: dificultad de acceso a la propiedad de la tierra, débil presencia del Estado, deficiencia de vías de comunicación, ausencia de servicios de asistencia básicos, déficit de servicios como salud y educación, es decir, la problemática que está presente en todo el país.

El estudio muestra la incidencia del conflicto armado frente a la presencia de los ilícitos y las características propias de

Portada del Libro:
Cultivos de uso ilícito en
el Sur de Bolívar:
aproximación desde la
economía política



[1] Biólogo de la Universidad Javeriana - Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

una economía de enclave, de la que se obtienen beneficios aparentes, que en ningún momento tienen un retorno efectivo sobre la población del Sur de Bolívar.

A diferencia de otras regiones del país, la población de 'raspachines', que es bastante representativa, es casi en su totalidad endógena, es decir, no llega mucha gente de fuera del Sur de Bolívar.

En el estudio hubo dificultades para cuantificar qué superficie exactamente había cultivada en coca en los siete municipios. Aunque existe tecnología de satélite para hacer una aproximación a la superficie, las condiciones de relieve del Sur de Bolívar dificultan llegar a un dato cercano a la realidad.

Las fuentes que consultamos -Policía Antinarcóticos, Corporación Autónoma del Sur de Bolívar, Plante-registraban datos muy diferentes. Haciendo ejercicios que no tienen validez estadística ni científica, calculamos que en el momento del estudio había más o menos 30,000 hectáreas sembradas de coca, mientras que la Policía Antinarcóticos hablaba de 2,500 hectáreas y la Corporación Autónoma del Sur de Bolívar de 10,000.

El estudio muestra las transformaciones que se dan en el modelo económico en torno a la coca, así como las que ocurren en la familia.

La vinculación a los cultivos ilícitos, deja como resultado un empobrecimiento real de la comunidad, es decir, menor capacidad adquisitiva y mayor dependencia de esas economías satélites que se instauran en cada uno de los pueblos, esto es, mayor dependencia de flujos de víveres, materiales e insumos que vienen de fuera del territorio.

Se reduce pues la capacidad de autosostenimiento de la población y los más pobres no tienen la capacidad de producir lo mínimo para sostenerse sino que tienen que meterse en el negocio de lo ilícito para sobrevivir sin que haya un mejoramiento en las condiciones de vida.

Con la llegada de los ilícitos hay también hay también una pérdida de valores y ocurre una serie de transformaciones reflejadas en cosas tan elementales como los gustos culinarios.

Al final del estudio se presentan una serie de líneas de acción, que son elementos de cómo podrían abordarse los problemas que encontramos en el territorio a través de programas como el Programa de Desarrollo y Paz. No basta con recursos y la intención erradicar a través de los programas de desarrollo alternativo o de erradicación forzosa. Es necesario promover el fortalecimiento de las instituciones y la presencia del Estado a través de las entidades que tienen competencia sobre el ordenamiento territorial y ambiental, incluso mediante contratos con esas mismas instituciones para cumplir con su labor.

Hay que considerar la limitación al uso y a la propiedad del suelo en zonas de reserva forestal y la inversión que el mismo Estado ha hecho en esas zonas. Es necesario pensar en levantar la restricción y trabajar luego en el acceso a la propiedad. A medida que se levante esa restricción de acceso a la propiedad de la tierra se pueden fortalecer los sistemas de crédito para estas personas que están ilegalmente ubicadas en una zona de reserva forestal.

Una de las alternativas de solución es convertir este trabajo desde la dimensión de la sostenibilidad ambiental en un elemento para trabajar el componente de resolución de conflictos.

Si bien es un territorio que está caracterizado por un conflicto armado, ya se están viendo brotes de conflicto causados por insuficiencia de agua en épocas de lluvia.

Se han presentado enfrentamientos entre veredas y entre Juntas de Acción Comunal. Hay que buscar oportunidades para trabajar otras dimensiones del conflicto basados en principios de sostenibilidad del territorio, a la vez que se fortalecen las instituciones, la presencia del Estado y el aparato de justicia. ●

CONCLUSIONES FINALES DEL FORO. ASPECTOS PROBLEMÁTICOS A MANTENER EN DEBATE

Carlos Zorro Sánchez

Voy a hacer referencia a cuatro puntos. En primer lugar, en cuanto a políticas yo pienso que sí tiene sentido el desarrollo alternativo pero no como decía Hugo poniendo los bueyes detrás de la carreta, sino como un proceso que debe anteceder o al menos ser simultáneo con los procesos de sustitución o erradicación de cultivos de uso ilícitos. En otros términos pienso que el desarrollo alternativo debe seguir siendo impulsado como un desarrollo rural pormenorizado, no solo de reacción frente a los cultivos ilícitos, sino también de prevención. En lo principal debe seguirse avanzando y debe ser un instrumento fundamental para la transformación del medio ambiente.

En segundo lugar en cuanto al modelo de gestión, pienso que las experiencias del Plante nos muestran que el modelo más exitoso que se ha hecho hasta el momento es el de ir transfiriendo a asociaciones campesinas de pequeños productores, responsabilidades en el manejo de sus propios proyectos. Pienso que esa experiencia debiera ser replicada y perfeccionada.

Como instrumentos son importantes los proyectos y pactos; estos últimos que se usan de referencia. El hecho es que en los pactos entre los campesinos y el gobierno donde se comprometen a poner de su parte para lograr la erradicación de los cultivos ilícitos. A pesar que la experiencia fue fallida, y fue truncada de una manera prematura, vemos posibilidades de avanzar. Tanto los proyectos como los pactos requieren un componente técnico y uno social, y además el de los mercados. No tiene sentido salir con productos que no tengan un mercado asegurado.

Un cuarto tema es el de la institucionalidad. No podemos pensar que un programa de la magnitud del desarrollo alternativo pueda hacerlo solamente una institución llámese Plante o como quiera que se llame. Eso debería ser considerado una política de Estado, o sea que vaya más allá del nivel central. Cada gobierno debe acogerlo, eso tiene que ser una concatenación y un mandato directo.

Ricardo Vargas

Hay dos puntos que ahora menciono como inquietud. En primer lugar la importancia de desarrollar una política preventiva frente al tema de cultivos ilícitos. El Estado nunca ha podido desarrollar una estrategia a nivel productivo. Los éxitos se miran con la presencia y la erradicación de los cultivos de coca y amapola. En zonas donde no tienen estos cultivos, son zonas que no son visibles y no le llaman la atención al gobierno.

El tema de la dimensión política del desarrollo alternativo que tiene que ver con los derechos humanos, el tema de gobernabilidad, el fortalecimiento de reglas de juego a nivel local y regional, es decir, de todo el proceso complejo de construcción de región en donde parece que la parte política es fundamental para poder avanzar en esa dirección.

Es indispensable asumir un compromiso en el debate público sobre el tema de las fumigaciones, son un peligro a las propuestas pacíficas de desarrollo que avanzan en algunas áreas de Colombia. Un esfuerzo de muchos años puede quedar destruido en cuestión de horas por efecto de ese tipo de políticas.

Existe la necesidad de que la sociedad civil pueda organizarse para ejercer presión sobre el uso de los bienes incautados al narcotráfico. Todos sabemos que hay un desorden impresionante que todavía no se ha podido resolver. Necesitamos urgentemente conver-

tirnos en un grupo de presión para poder orientar hacia donde dirigir el uso de esos bienes. Estamos en mora de reconocer esta dimensión. Finalmente del tema de la preocupación de cómo hoy en día elementos un poco externos a la problemática de drogas empiezan a manejar el problema. El hecho del paradigma de la "lucha antiterrorista" es otro factor bastante perturbador que distorsiona discusiones sensatas y transparentes sobre alternativas frente a esta problemática de drogas con un manejo más adecuado, y termina siendo perverso en sus efectos en la medida en que incrementa la militarización y las acciones de fuerza, eso nos obliga a asumir consecuentemente el problema del conflicto interno colombiano y la necesidad de innovar soluciones políticas frente a una amenaza de construcción de alternativas de desarrollo.

Hugo Cabieses Cubas

Después de las inmensas diferencias andinas que he intentado compartir con ustedes, me pregunto si son posibles políticas comunes andinas sobre el tema de los cultivos ilícitos y yo creo que sí. Esto lo desarrollo en los siguientes puntos. **Primero** hay que construir una perspectiva de reducción de daños por el lado de la producción, el tráfico y el consumo de drogas. En **segundo** lugar es necesario construir una Política de Estado Regional sobre el tema del tráfico ilícito de drogas, y hay bases para ello, como es la Declaración de Carabobo firmada no sólo por los países andinos sino por todos los latinoamericanos. **Tercero**, es indispensable realizar una evaluación común, transparente y con participación de los de abajo y adentro sobre los fracasos de la política de drogas que se está impulsando, en particular el "desarrollo alternativo". **Cuarto**, es necesario convencer a nuestros gobiernos sobre una estrategia gradual, concertada, voluntaria de reducción de cultivos con miras a eliminar la fumigación y en particular en los parques nacionales. **Quinto**, creo que es necesario coordinar los planes, programas y proyectos que están orientados hacia ese desarrollo rural integral sostenible y sustentable. Los recursos internacionales salen del mismo sitio, estamos recurriendo a las mismas fuentes internacionales. Y, **sexto**, creo que es necesario que nos acompañemos mutuamente por el respeto de un recurso natural, un elemento fundamental de la cultura andina amazónica, como es la hoja de coca. Sé que para los colombianos este es un tema que está vinculado mucho más con el conflicto, con la violencia, que para nosotros. Pero necesitamos un apoyo internacional para que la coca salga de la lista uno de estupefacientes como ustedes requieren este apoyo para cesar las fumigaciones.

Jorge Eliécer Moros

Veo con mucho agrado que todos coincidimos en que el desarrollo alternativo se constituye como una oportunidad, de modo que hay que concebirlo no como plan o un programa sino como un sistema. El sistema de hecho se define como a más largo plazo, más sostenibilidad y por tanto debe tener todo el respaldo de la empresa privada como una gran posibilidad de adquisición de los bienes producidos. Este sistema debe tener una estructura organizacional sólida y persistente, unos procesos perfectamente delimitados, unos procedimientos validados y por supuesto unos recursos disponibles. En este momento miramos el programa de desarrollo alternativo como una leve posibilidad, y en Colombia se puede desarrollar investigación y desarrollo para el sector alimentario y para el sector farmacéutico. También hay que mirar con la disponibilidad de los recursos de la mano de obra, una gran posibilidad de disminuir el desempleo. Sobre las debilidades el perfil vocacional de las asociaciones, el desconocimiento de los procesos y la ausencia de un respaldo institucional. De modo que debemos trabajar arduamente y los invito a participar en este tipo de foros porque Barranca precisamente y sus habitantes se destacan por ser unos conocedores de la problemática nacional.

Francisco de Roux

Este foro fue muy importante, fue como una meditación que nos ayuda a comprender mejor lo que estamos haciendo en el Magdalena Medio. Nosotros, como muchos asis-

tentes, sabemos que hemos estado en el Magdalena Medio, intentando un desarrollo integral y sostenible entre los 30 municipios, con un sistema regional de planeación participativa, con un esfuerzo educativo grande a través de las escuelas básicas integrales y la escuela de líderes, con emisoras comunitarias que esperamos que a partir del próximo año saltar de 15 a 30 emisoras para tener todos los municipios copados, con una lucha muy dura frente al paramilitarismo y una lucha ante la guerrilla para arreglar la economía de nuestras comunidades, intentado presentar una integración de las propuestas productivas de suerte que los que están sembrando cacao, pensamos llegar a 20 mil hectáreas de cacao.

Una de las discusiones que tenemos más próximas es poder que Asotedesco pueda coordinar la plaza satélite de Barrancabermeja; ya estamos manejando el 40% por ciento de la plaza, la idea es que la plaza sea el sitio a donde llega el cacao de San Vicente, que lleguen los productos de maderas secas que hacemos ya en Barrancabermeja y que se pueda combinar con el desarrollo del bosque. Que llegue el arroz de Simití, llega la yuca de San Pablo, llegan las aromáticas de Puerto Berrío, de manera que nos sintamos todos en este esfuerzo colectivo.

Hemos caído en cosas interesantes como haber rescatado la Asociación de Alcaldes del Sur de Bolívar de la presión paramilitar que la tenían sometida. En esa lucha estamos todos nosotros y esta visión de conjunto tenemos que mantenerla. Nosotros pensamos que aquí tiene que hacerse el desarrollo con todas las cosas sobre la mesa de una vez. Hemos cometido muchos errores pero creemos que juntos podemos salir adelante y creo que lo que nos han aportado estos compañeros a nosotros aquí es muy valioso.

Queremos seguir trabajando con Naciones Unidas y con Suecia a partir de este momento, y con todos ustedes. Con su generosidad, con los medios de comunicación, lanzarnos a una movilización en la totalidad del Magdalena Medio para superar la economía de la coca y para superar la cultura de la coca y para superar la ética de la coca.

José Cendales, un campesino del Magdalena Medio dijo unas palabras muy sabias: "Aquí en el Magdalena Medio es territorio del rebusque y aquí en el rebusque todos somos ilegales, aquí hay seis grupos de ilegales, uno es las FARC, otro el ELN, otro las Autodefensas del Bloque Central Bolívar, otro es la Policía, otro es el ejército y otro los campesinos. Todos somos ilegales, todos vivimos del rebusque".

Tenemos que seguir trabajando para poder alcanzar esa paz con dignidad, con justicia social, donde el desarrollo integral sustentable vaya de la mano con la seguridad alimentaria, superar la ilegalidad y ser soberanos en nuestro territorio. ●



El Observatorio de Paz Integral -Magdalena Medio- como ejercicio intersectorial busca contribuir al fomento de una propuesta de cultura de paz y desarrollo integral mediante el seguimiento y análisis de aspectos de la realidad política, social y económica regional. Este propósito se concreta en el seguimiento y análisis permanente a: Los espacios humanitarios (comunidades de paz) que se labran en la Región, la situación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, los niveles de legitimidad y gobernabilidad de las Instituciones del Estado, el cumplimiento de los acuerdos a los que han llegado o puedan llegar las organizaciones o comunidades con el Estado, que permitan la resolución de conflictos, y a los que se establezcan entre este último y los grupos armados. De igual manera se concreta en la producción de herramientas de análisis in situ que ayuden a los movimientos sociales a elevar su nivel de proposición e incidencia; y sugerir la ejecución de políticas públicas que promuevan la cultura de paz y el desarrollo integral.

PROGRAMA DE DESARROLLO
Y PAZ



www.pdpmm.org.co



República de Colombia
ACCI



UNION EUROPEA