

MESA TEMATICA 7: IMPACTO DE LOS CULTIVOS ILICITOS EN EL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA

LA EVOLUCION DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA¹

Cesar Ortiz

INTRODUCCION

Este documento, parte de un recuento general de los múltiples conflictos generados por la evolución de los cultivos ilícitos en Colombia y enfatiza en la necesidad de su tratamiento desde una posición diferencial e integral. En consecuencia, los análisis aquí contenidos se refieren exclusivamente a los efectos e impactos que genera el fenómeno del narcotráfico sobre las sociedades rurales y que se consolidan en un nuevo tipo de conflictos sociales y económicos que afectan a las familias de colonos, campesinos e indígenas, habitantes de las regiones marginales de nuestro país. De igual manera, se analiza la evolución de las acciones que han sido generadas desde el Estado para solucionar este problema, a través de las políticas públicas e institucionales vigentes.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROBLEMÁTICA.

Durante los últimos 30 años, Colombia ha librado una dura batalla en contra del fenómeno de las drogas ilícitas², aplicando fundamentalmente una instrumentalidad jurídica y militar para la resolución de este complejo conflicto socio - económico. Sin embargo, el auge de los cultivos ilícitos que se manifiesta en la actualidad en la metástasis del fenómeno en la mayoría de las regiones del país y el recrudecimiento del conflicto que articula el cultivo de ilícitos como uno de sus pilares financieros, enfrenta en la actualidad a nuestro país con uno de los problemas más graves de su historia.

La aparición y crecimiento de la problemática de los cultivos ilícitos, ha estado determinada por un principal factor, la prohibición y en consecuencia la ilegalidad de los productos generados por la actividad y de las actividades complementarias que de allí se desprenden: el tráfico de los productos finales procesados, de los insumos necesarios para su producción, de las armas requeridas para la seguridad del proceso y el aseguramiento de los territorios en donde se desarrolla y el movimiento financiero de los dividendos.

A su vez, la aparición de nuevas zonas oferentes de drogas en Colombia se ve incentivada por los altos precios actuales y las necesidades de fuentes de financiamiento por parte de grupos armados al margen de la ley, dependiendo la intensidad y concentración de los cultivos de variados factores como la represión a la producción y al tráfico en otras zonas del país y en otros países, la relativa escasez de la oferta, la alta capacidad de compra de los demandantes, el desarrollo de nuevas variedades y la disposición de insumos, el mejoramiento de la calidad y algunos factores climáticos.

El fenómeno de los ilícitos empieza a consolidarse en Colombia en la década del 70, al incrementarse el consumo de marihuana en Estados Unidos y Europa, y al registrarse aspectos como la represión contra la producción y el tráfico en México en 1975, los cuales se consolidan como los principales factores externos que impulsaron la consolidación de la producción en nuestro país. Conjuntamente con algunos factores internos como su localización geográfica, las características agroecológicas y la debilidad

¹ Elaborado por Cesar Ortiz Guerrero, Profesor de la Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana.

² Aunque su tratamiento se remonta a los años 20, en donde encontramos la Ley 11 de 1920 y la Ley 118 de 1928, mediante las cuales se reguló de manera general la importación y venta de drogas que generan "habito pernicioso".

del sistema de administración de justicia, además de otros factores específicos que se detallan adelante, a finales de la década, Colombia producía cerca de 20.000 toneladas anuales de marihuana, que constituían el 60% de la demanda de Estados Unidos³.

Después de presentarse diversos aspectos como la consolidación de nuevas zonas productoras y el cambio de los hábitos de los consumidores, se genera una caída de los precios internacionales del producto que llevan a la decadencia de la actividad. A comienzos de la década de los 80, los capitales surgidos de esta actividad inician su movilización hacia un nuevo producto, la coca; que entra a satisfacer el importante crecimiento de la demanda de cocaína en Estados Unidos. La cocaína, como producto agroindustrial, en razón a su alto valor por unidad de volumen, inicia su posicionamiento y, a la par, se registran hacia 1984, en el sur del Tolima, los primeros brotes de otro producto ilícito, la amapola.

En este período, la actividad del narcotráfico se intensifica e inicia el establecimiento de nexos con importantes sectores de la política, la economía y actividades sociales. En 1984, a raíz del asesinato del Ministro Rodrigo Lara Bonilla, se inician las extradiciones de narcotraficantes para ser juzgados en los Estados Unidos y el narcotráfico da comienzo a la creación de los primeros grupos paramilitares en Colombia⁴ y a la consolidación de los carteles de Cali y Medellín, que intensifican la violencia y el terrorismo.

A finales de la década, cuando se consideraba que el país explotaba cerca de 40.000 hectáreas de coca, a un ritmo de crecimiento del 25% anual de su extensión⁵, el sistema judicial en Colombia introduce una serie de reformas al código penal⁶, que permiten la negociación de las penas por entrega voluntaria y se registra la muerte de Rodríguez Gacha, líder del cartel de Medellín.

La década del 90 se inicia con una fuerte intensificación de los cultivos de coca y de amapola. Esta última registraba para 1992 un área de 20.000 hectáreas⁷ principalmente en la región biogeográfica del Macizo Colombiano, convirtiendo a Colombia, para esta época, en el principal productor de amapola en Latinoamérica. En 1991 surge la nueva Constitución de Colombia, que introduce una reforma a la justicia que posibilita el castigo al narcotráfico, los delitos conexos y que prohíbe la extradición, lo cual sucede como resultado de la intimidación y del soborno a los constituyentes (Rocha, 2.000). Posteriormente se introduce la penalización de los delitos conexos como el lavado de activos, el contrabando de mercancías y la evasión fiscal, se permite la extradición sin retroactividad, se expide la Ley de Extinción de Dominio, a la vez que en 1996 los Estados Unidos descertifican la política antinarcóticos del gobierno colombiano y se inicia una crisis de legitimidad del mismo.

Paralelamente el gobierno colombiano inicia de manera estructurada la aplicación de una política antinarcóticos que se caracteriza por la aplicación de dos instrumentos paralelos, el desarrollo alternativo que sería desarrollado por un programa de tipo presidencial, y la interdicción, orientada a controlar el tráfico de narcóticos y precursores y la erradicación física de los cultivos. De esta manera, se inicia la fumigación de cultivos de amapola en la zona andina, y de coca en el Guaviare, lo cual combinándose con el efecto del fenómeno climatológico del Niño, conducen por una parte a la disminución considerable del cultivo de amapola⁸ y por otra al inicio del desplazamiento de los cultivos de coca a múltiples regiones del país, dentro de las cuales en el Putumayo se presenta una importante concentración⁹. De igual manera, se crea el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, orientado a ofrecer para los pequeños cultivadores de coca y amapola, alternativas de desarrollo económico.

Esta década termina con una tendencia al crecimiento de la oferta de ilícitos, caracterizada por el desarrollo del cultivo en múltiples regiones del país, la desaparición de la estructura de integración vertical de los carteles y su transformación en pequeñas organizaciones y el posicionamiento del control de los cultivos por parte de la guerrilla y el paramilitarismo. Estos aspectos se ven acompañados por el recrudecimiento del conflicto entre los actores armados, guerrilla, paramilitares y Gobierno y la profundización de la controversia sobre la eficiencia y pertinencia de la fumigación y el número de hectáreas cultivadas y erradicadas. De igual manera resalta la atención de la comunidad internacional frente al fenómeno en Colombia y la positiva respuesta política y económica al proceso de paz.

CAUSAS Y MAGNITUD DE LOS IMPACTOS, MARCO GENERAL.

Como puede apreciarse, el narcotráfico en Colombia establece sus raíces en las profundas debilidades institucionales del nivel

3 Echandía, C. La amapola en el marco de las economías de ciclo corto. Análisis Político, No.27, 1995.

4 Bajo el pretexto de la extorsión guerrillera y la extradición crean los grupos paramilitares Muerte a Secuestradores - MAS y Los Extraditables

5 Policía Nacional - DIRAN -DNE. El primer registro oficial se presenta para 1987 con 25.600 hectáreas, de coca que se incrementan en 1988 a 34.000 y en 1989 a 42.400. En el período 1990-1992 se presenta un leve decrecimiento cercano al -5% anual como consecuencia de la caída del precio internacional.

6 Ver entre otros: Presidencia de la República, Ministerio de Justicia. Proyectos de Ley para acabar con el narcotráfico y el crimen organizado. Bogotá, 1996.

7 Ibid. Sin embargo a nivel internacional la actividad amapolera de Colombia, a pesar de ser significativa no es descolante, posicionándose para esta época al nivel de Laos y Afganistán que registran 26.045 y 17.100 hectáreas respectivamente, frente a Birmania (Myanmar) con 165.800 hectáreas.

8 Ibid. Se registra un promedio de aproximadamente 6.000 hectáreas para el período 1995-2.000.

9 Ibid. Para 2.000, se registran oficialmente 56.800 hectáreas.

nacional y regional, sin embargo una vez debilitada la estructura básica del narcotráfico, los actores armados inician un posicionamiento sobre la producción y el tráfico de ilícitos con iguales fines lucrativos pero con otro destino, el control territorial y el fortalecimiento financiero. Sobre este contexto, la institucionalidad del Estado central se ha orientado fundamentalmente a atacar los efectos del fenómeno, olvidando el análisis y tratamiento de sus causas generadoras. Veamos en consecuencia, cuales son los factores que generan la aparición del fenómeno y los conflictos socioeconómicos que genera sobre las sociedades rurales.

Causas del Problema

Los campesinos, colonos e indígenas que tienen cultivos ilícitos al interior de sus sistemas de producción, lo hacen como resultado de una decisión económica racional, la cual genera una valoración y una significación propia sobre la coca o la amapola, como fuente de ingresos segura y estable para la subsistencia de la familia campesina. Esta decisión se ve reforzada por un contexto de vulnerabilidad de la población, su marginalidad y pobreza. De esta manera, los cultivos ilícitos en nuestro país se manifiestan en dos escalas, grandes cultivos empresariales administrados y controlados por el narcotráfico, y pequeños cultivos de subsistencia en zonas de economía campesina. La aparición de este fenómeno se origina en causalidades externas e internas de nuestro país y que en su conjunto definen el problema mundial de las drogas.

Causas Externas

El problema mundial de las drogas se caracteriza por una oferta de drogas psicoactivas de origen natural, localizada principalmente en los países del tercer mundo, coca, amapola; mientras que la demanda se localiza fundamentalmente en los países industrializados, aunque con recientes registros de incremento en los países productores¹⁰.

La necesidad de proteger y dinamizar las actividades básicas del ciclo de la producción de sustancias ilícitas: producción, procesamiento, transporte y consumo, genera una serie de actividades complementarias que son fundamentalmente el tráfico y suministro de armas para la protección del ciclo de la actividad, el tráfico y comercialización¹¹ de los precursores necesarios para las actividades de producción y procesamiento y la intrincada rama de actividades financieras para el lavado de activos provenientes del negocio. De esta manera, encontramos los dos principales factores externos que además de complementar la actividad se constituyen en factores generadores: la demanda y los negocios conexos al narcotráfico.

- ***Causas Internas.***

En Colombia, los factores internos que generan la aparición de los cultivos ilícitos son fundamentalmente de carácter estructural y estratégico. Los primeros surgen de la débil acción del Estado frente al cumplimiento de su rol fundamental para con la sociedad rural, el cual consiste en garantizar un proceso de desarrollo integrado a la sociedad nacional y en consecuencia de mayores niveles de bienestar. Para la mayoría de las regiones en las cuales se registran cultivos ilícitos, este rol ha sido limitado, aspecto que puede apreciarse en los bajos e inapropiados niveles de apoyo y acompañamiento de las instituciones del nivel central, aspecto que se ve reforzado por la debilidad técnica, administrativa y financiera de los gobiernos departamentales y/o municipales.

Surge de allí uno de los principales factores que generan la aparición de los cultivos ilícitos, la marginalidad de las sociedades rurales que les impide acceder en condiciones de equidad a la prestación de servicios sociales y a los factores de producción. De igual manera, el inapropiado tratamiento del sector agropecuario que se refleja en la ausencia de una política agraria estructurada para el país, ha permitido la persistencia de una crisis del sector desde la década de los 80, que se refleja en la pérdida de más de 600.000 hectáreas para la producción, la paulatina concentración de la propiedad rural, el desplazamiento forzoso, el desempleo y el microfundio.

Por estas razones, los campesinos, colonos e indígenas después de una reflexión racional que se adopta finalmente en el seno de la sociedad rural, toman la decisión de iniciar la explotación de cultivos de coca, amapola y marihuana, como una actividad que les permita alcanzar lo que el estado central no les garantiza, mayores niveles de bienestar.

¹⁰En Colombia se registra el mayor consumo en Antioquia y la marihuana como principal producto ilegal consumido. Ospina, E, DNE, Minjusticia, Embajada de Estados Unidos. Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia, Bogotá, 1997.

¹¹ El eficiente proceso de transferencia de tecnología en la producción de ilícitos, permite generar rápidamente la implementación de procesos sustitutos a los tradicionales para la producción y procesamiento, posibilitando el uso de una amplia gama de precursores químicos.

Como puede apreciarse en la gráfica No.1 y el cuadro No.1, los niveles de ingresos de las principales alternativas lícitas son superadas por los cultivos de coca y amapola, pero sus principales ventajas radican en el alto precio por unidad de volumen, lo cual facilita su procesamiento, empaque y transporte, la seguridad en el proceso de comercialización y la oportunidad en el acceso a capital, tecnología e insumos. Por su parte las actividades lícitas no cuentan con estas ventajas y los altos costos de transacción para los servicios de apoyo, los riesgos generados por las fallas de mercado y la localización marginal de los procesos productivos, entre otros, dificultan su eficiente desenvolvimiento.

La diferencia fundamental radica entonces, en la seguridad y estabilidad que ofrecen los ingresos provenientes de coca y amapola, mientras que los ingresos de los demás productos dependen de múltiples factores, entorpecidos por los deficientes procesos de comercialización.

De allí surge la articulación de estos cultivos a los sistemas de producción de las economías campesina e indígena y su legitimidad en el seno de las sociedades rurales. En consecuencia, tenemos una actividad que para el Estado central es ilegal pero para las comunidades e institucionalidad rural es legítima, en cuanto propende por el alcance del principio básico e indiscutible de alcanzar una forma de vida digna para ellos y para sus familias.

Estudios realizados por el PLANTE¹² ratifican esta compleja gama de factores generadores, dentro de la cual tienen adicionalmente una alta significación, la pobreza, y la persistencia de la crisis del sector agropecuario¹³. Concurren a este marco causal la vulnerabilidad de los grupos de comunidades indígenas y campesinos, como medio propicio para el desarrollo de las acciones del narcotráfico.

• **Dimensión Actual del Problema.**

La producción y transformación de hoja de coca y amapola definitivamente es un fenómeno creciente, que se ve alimentado por la dificultad del país para resolver con sus propios recursos los factores estructurales que generan su aparición.

En la actualidad, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional reporta un área total de coca que asciende a 103.500 hectáreas y de amapola que asciende a 6.500 hectáreas¹⁴, lo cual coloca a Colombia como el principal productor de cocaína en el mundo y el primer productor de heroína en América.

Cuadro No.2
CULTIVOS ILICITOS EN COLOMBIA

DEPARTAMENTO	HAS. COCA AÑO 2000	HAS AMAPOLA AÑO 2000	HAS COCA AÑO 1999	HAS AMAPOLA AÑO 1999	HAS COCA AÑO 1998	HAS AMAPOLA AÑO 1998
PUTUMAYO	56.800		30.100		17.500	
GUAVIARE	8.200		7.000		13.000	
N. SANTANDER	7.800				4.000	
CAQUETA	6.800		24.000		31.700	300
BOLIVAR	6.500				3.000	
TOLIMA		1.500		2.400		1.800
NARIÑO		1.000		1.500	300	350
HUILA		1.000		1.300		1.300
CAUCA		1.300		1.000	150	480
META			4.050		4.050	50
TOTALES	86.100	4.800	65.150	6.200	73.700	4.280

*Fuente Policía Antinarcóticos De igual manera se registraron núcleos menores en los departamentos Nariño, Cauca, Meta, Antioquia, Vichada, Arauca, Córdoba, Vaupés, Magdalena, Guainía, Boyacá, Cundinamarca, Santander, Chocó, Cesar, Norte de Santander y Guajira que arrojan las siguientes cifras: En 1998 de coca : 5600 has. – Amapola 800 has. En 1999 de coca: 13.050 has. - Amapola 1.150 has. En 2000 de coca: 17.400 has. – Amapola 1.700 has.

En la actualidad, se considera que el 60% de la producción de estos cultivos está en manos de los pequeños productores¹⁵, lo cual le permite a los intermediarios del narcotráfico mantener una oferta permanente de materia prima, controlar los costos de

12 Al respecto ver: Documentos sobre 28 Planes Regionales de Desarrollo Alternativo. PLANTE, Subdirección de Planeación, 2.000.

13 El producto interno bruto agropecuario entre 1997 y 1999 creció a una tasa inferior a la registrada para el conjunto de la economía. SITOD-DNP.

14 Sin embargo, los Planes Regionales de Desarrollo Alternativo el PLANTE, reportan un área de coca cercana a las 125.000 hectáreas y de amapola a las 7600 hectáreas.

15 PLANTE, cifra obtenida como resultado de los ejercicios de consenso de sus equipos regionales, Ibid. Aunque la DIRAN reporta una cifra no superior al 10% en manos de los pequeños productores.

producción, y lo más importante diluir el riesgo que implicaría la implementación y control de cultivos a gran escala.

La dimensión del problema puede apreciarse al comparar los cultivos de coca, amapola y marihuana en el país con la actividad agrícola tradicional. El peso de los cultivos ilícitos alcanza el 3% del área total dedicada a la agricultura, mientras que la mano de obra consumida por estas actividades ascendía a 69.000 empleos equivalentes al 2% de los generados por el total de la agricultura¹⁶

A pesar de lo anterior la participación de los pequeños productores campesinos frente a las utilidades del negocio es mínima. En efecto, los análisis sobre costos de producción e ingresos reportados por el PLANTE, muestran que los ingresos de los campesinos no superan los US\$5.000 y US\$2.300 dólares año por familia, en cultivos de amapola y coca, respectivamente.

Conflictos Generados por el Fenómeno

La dimensión física del problema se ve agravada por los múltiples conflictos que surgen por su creciente articulación funcional a la guerra interna que vive el país, y que provienen del desarrollo del ciclo de los ilícitos, que deben ser revisados antes de apreciar los contenidos de la política general.

En el ámbito social:

El cultivo de ilícitos genera un flujo poblacional que, aunque permanece o se desplaza de acuerdo al comportamiento de los precios, genera disminución general de las condiciones de bienestar, por la débil capacidad de las administraciones locales para garantizar apropiados niveles de cobertura de los servicios públicos y el desbalance entre la oferta de recursos y productos disponibles localmente y las necesidades del grupo poblacional ampliado.

El flujo poblacional indiscriminado, el cambio de los patrones de consumo, la intervención de actores armados, conlleva niveles de descomposición social e institucional que rompen y dificultan los procesos organizativos, generan violencia y crean incertidumbre acerca del futuro de los asentamientos poblacionales. Esto ha deteriorado la institucionalidad tradicional (Thoumi, 1994) y ha inducido a su transformación (Molina, 1995), en un proceso cuyas manifestaciones más evidentes son la proliferación de actividades delictivas, el malestar colectivo y las reformas al marco institucional¹⁷

De manera particular, el ciclo de los cultivos ilícitos genera una actividad criminal intensa. En las regiones con cultivos ilícitos se presentan diversas condiciones favorables para la ocurrencia de toda clase de delitos: el carácter de frontera agrícola, la precaria presencia del Estado, y los intensos flujos poblacionales. En estas zonas y condiciones, el rol del Estado y de la administración de justicia es reemplazado por la guerrilla y organizaciones paramilitares que cobran impuestos, imponen precios y controlan en general el ciclo de la actividad. Para realizar estas actividades, estos ejércitos requieren de armas que son financiadas por el narcotráfico lo cual a su vez genera la compleja confrontación entre la guerrilla, los paramilitares y el Estado. En este marco de violencia, niños y jóvenes pierden su perspectiva de futuro a través del reclutamiento forzoso de los distintos actores armados; autoridades locales pierden su autonomía de gobierno y terminan articulados a las estrategias de la guerra; las comunidades terminan siendo manipuladas por los actores armados perdiendo su autonomía organizativa y su participación en los procesos decisionales de orden local.

Los conflictos sociales generados por el ciclo de los ilícitos, puede verse agravado aún más al involucrar el estado un factor adicional de violencia, la fumigación. Se elimina por esta vía la única posibilidad de lograr un mayor bienestar para la población campesina, genera una crisis económica coyuntural para los pequeños productores al privársele de su principal fuente de ingresos y profundiza el desplazamiento de familias rurales hacia los cinturones de miseria de las ciudades, hacia zonas de frontera agrícola coadyuvando a su ampliación y/o hacia nuevas zonas posibilitando la aparición de nuevos focos de cultivos.

Como puede apreciarse, los conflictos en lo social se manifiestan entre la población y las administraciones municipales, el sistema de administración de justicia y las instituciones del Estado central. Adicionalmente, el instrumento de la fumigación intensifica el conflicto entre los habitantes rurales y las instituciones del Estado, al disminuirse su confianza en ellas y vulnerarse la credibilidad en el instrumento paralelo del desarrollo alternativo.

En el ámbito ambiental

Los primeros efectos tienen que ver con la deforestación y sus implicaciones sobre el régimen de aguas y la biodiversidad. Pero

¹⁶ Al respecto ver: Rocha, C. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. Datos reportados para 1998.

¹⁷ Rocha, R. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. P.151. Siglo del hombre editores, UNDCP. Santafé de Bogotá, 2.000

estos efectos son diferenciados. En el caso de los cultivos de coca y amapola, y su desarrollo como monocultivos a gran escala, se compromete la estructura y funcionamiento de los ecosistemas de la Amazonía y la Orinoquía y de los sistemas de alta montaña, al establecerse otra forma de uso que es totalmente inadecuada con la vocación natural de estos suelos. Estos efectos son similares cuando se desarrollan actividades agropecuarias como el monocultivo de pastos en la Amazonía y de papa en la zona andina.

La tala de bosques amazónicos y alto andinos restringe su utilización productiva en el largo plazo y la oferta de bienes y servicios ambientales claves para la economía colombiana,¹⁸ porque en estos ecosistemas ocurre la producción de agua y de regulación del clima para buena parte del territorio del país.

Sin embargo, son discutibles estos efectos en los cultivos de subsistencia, puesto que su articulación se realiza sobre sistemas de producción en funcionamiento lo cual restringe la necesidad de talar nuevas áreas de bosque de niebla o amazónico. Por otra parte, la implementación de 1 a 5 hectáreas de cultivo de coca o la implementación de 0.25 a 1.0 hectáreas de amapola es significativamente inferior al área necesaria para establecer explotaciones ganaderas o cultivos agrícolas que generen iguales niveles de ingresos.

Por otra parte, el Ministerio del Medio Ambiente reporta que entre 1984 y 1998, se utilizaron para la producción de estupefacientes más de 900.000 toneladas de precursores químicos que finalmente fueron vertidos a las fuentes de agua, lo cual aunado a los efectos de la fumigación, consolidan el segundo conflicto, aún no evaluado suficientemente.

En el ámbito económico:

La dinámica de los cultivos ilícitos en una región produce un importante conflicto económico al generarse el abandono paulatino de las principales actividades productivas lícitas, lo cual rompe los sistemas de producción local, con lo que se inicia el olvido de técnicas y conocimientos sobre el manejo del entorno local y regional.

Adicionalmente, en épocas de bonanza se presenta un fenómeno de inflación de la economía local que incide fundamentalmente en los precios de los bienes básicos de consumo, desfigura las relaciones de intercambio comercial, dificulta el acceso a los factores de producción a nivel regional, e incrementa los costos de producción de la economía lícita.

Los ingresos percibidos por el narcotráfico han dado lugar también a la concentración de la riqueza y de la propiedad rural¹⁹, lo cual aunado a los factores de violencia, estimulan los procesos de desplazamiento poblacional hacia las zonas marginales generando flujos adicionales de población hacia zonas urbanas y productoras de ilícitos, y profundizando la situación de marginalidad, conflicto e inequidad social que vive el país.

La mayoría de los efectos de este complejo conflicto son recibidos por las familias de campesinos, porque son quienes cultivan, perciben los menores ingresos, aportan la mano de obra familiar, sufren los efectos de la violencia generada por el narcotráfico y la actividad de los cuerpos armados (del estado y privados), la inflación, la escasez de alimentos, la destrucción de sus familias por el alcoholismo, la drogadicción, el desplazamiento y la muerte.

MARCO DE LA POLÍTICA ANTIDROGAS Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ALTERNATIVO.

Las acciones que Colombia viene desarrollando en el campo de la política antidrogas, responden a los compromisos adquiridos en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena en 1988, la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio y el Plan Mundial de Acción, aprobado durante la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de Junio de 1998. Por su parte, la política nacional vigente se consigna en el “Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998 - 2002”.

Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998 - 2002.

En Colombia participan de la política de control al cultivo y la producción ilícita de drogas como actores centrales, El Consejo

18 En el Macizo colombiano, en donde se desarrolla el 90% de la producción amapolera, se produce el 60% del agua del país andino, de ese territorio depende el 21% de la producción hidroenergética y el 100% de la economía agroindustrial de los valles del Cauca y del Magdalena lo mismo que la estabilidad de un sector importante de nuestra cañicultura.

19 Estos procesos han sido notorios en zonas como el Magdalena medio y la trocha ganadera que comunica al Meta y Guaviare. Adicionalmente ver: Reyes, A. La Compra de Tierras por Narcotraficantes en Colombia. En: Thoumi, F. Drogas Ilícitas en Colombia, su impacto económico, político y social. DNE, UNDCP. Editorial Planeta, Bogotá, 1997.

Nacional de Estupeficientes²⁰ quien se encarga de la formulación de políticas para la lucha contra la producción, tráfico y consumo; la Dirección Nacional de Estupeficientes²¹ quien desempeña un papel coordinador para el desarrollo y la ejecución de las políticas en materia de control prevención y represión de estupeficientes además de las actividades relacionadas con la figura de extinción de dominio, con el apoyo de los Consejos Seccionales de Estupeficientes; el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo y la Policía Antinarcoóticos, a través de las actividades de coordinación general de la estrategias de desarrollo alternativo y de control e interdicción respectivamente. El marco de política antidrogas está soportado adicionalmente en Plan de Desarrollo de la actual administración y en múltiples disposiciones jurídicas reflejadas en decretos y leyes, dentro de las cuales resalta la Ley 30 de 1986 y su reglamento, el Estatuto Nacional de Estupeficientes.

El Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, establece como objetivo general la “reducción progresiva y sistemática de las causas y manifestaciones del problema de las drogas en forma articulada a la política de paz”. El Plan establece objetivos estratégicos para los programas de desarrollo alternativo, interdicción, fortalecimiento jurídico e institucional, reducción de la demanda interna, gestión ambiental y política internacional²².

De manera particular al programa de desarrollo alternativo le es definido un objetivo estratégico dirigido a reducir la participación de la población afectada por los cultivos ilícitos, como medio de subsistencia, y articularla a la construcción de alternativas sociales y económicas lícitas, generando condiciones favorables para el proceso de paz en Colombia. Para alcanzar este objetivo, le son definidas tres metas básicas que se orientan a la generación de condiciones económicas, sociales y culturales que hagan viable la eliminación de los cultivos ilícitos en zonas de economía campesina y de pueblos indígenas; la articulación al desarrollo nacional de aquellas regiones afectadas por los cultivos ilícitos mediante modelos de gestión para el desarrollo regional y la armonización de las intervenciones institucionales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo.

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Sicotrópicas:

El problema de las drogas ilícitas hace parte de la agenda global, con desarrollos convencionales puntuales como es el caso de la Convención de Viena de 1988, de la cual es Parte contratante el Estado Colombiano. Esta convención convoca a la adopción de las medidas necesarias para evitar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupeficientes o sustancias sicotrópicas, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio, es decir recoge la idea de la prevención y del control. La Convención antepone o condiciona la erradicación al ofrecimiento de soluciones sustitutivas al cultivo ilícito. Hoy bajo el concepto de desarrollo alternativo.

Así mismo, se han producido otras iniciativas adoptadas al más alto nivel político, que dan un marco de consenso al tema del desarrollo alternativo al igual que un enfoque renovado frente al tema de la reducción de la oferta ; es el caso del Plan de Acción Internacional de Cooperación en materia de Erradicación de Cultivos ilícitos y Desarrollo Alternativo. Dicho Plan es un insumo importante para la construcción de la propuesta global de reducción de la oferta propuesta por el PNUFID, en la medida en que se establecen pautas para la acción institucional a nivel interno y para la cooperación internacional.²³

Evolución de la política de desarrollo alternativo del PNR al PLANTE.

La institucionalidad que se creó para la implementación del enfoque de Desarrollo Alternativo en Colombia evolucionó a medida que se profundizaba en la complejidad y el conocimiento de la problemática. De esta manera, los esfuerzos iniciales son apoyados por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas – UNDCP y el Plan Nacional de Rehabilitación – PNR, quienes alcanzan una cobertura de 21 municipios con zonas productoras de coca de los departamentos de Cauca, Nariño, Caqueta, Guaviare y Putumayo. La orientación de este primer esfuerzo se diseñó con una visión de corto plazo, centrada en la producción agropecuaria y adelantada en las veredas en las cuales se desarrollaban los cultivos ilícitos, bajo un precepto de sustitución de cultivos, complementado con la creación de organizaciones de productores y la financiación de pequeñas obras de infraestructura, salud y educación²⁴.

A partir de 1995 se crea el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo PLANTE²⁵ con cobertura en 10 departamentos. El PLANTE

20 Creado mediante el decreto 1206 de 1973 del Ministerio de Justicia.

21 Creada mediante el decreto 494 de 1990 y adoptado como legislación permanente por el decreto 2272 de 1991, del Ministerio de Justicia.

22 Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia, 1998-2002. DNE.2000

23 Ver: párrafos 17 y 18 de la Declaración Política de la AG/ONU, adoptada el 10 de junio de 1998.

24 Las inversiones no superaron los US\$25 millones de dólares, pero generaron un importante aprendizaje en cuanto a orígenes y aproximaciones sobre la problemática. Ver: UNDCP – UNOPS, Resumen general de proyectos de desarrollo alternativo en Colombia. Mimeo. Bogotá, 2.000.

25 La Ley No.368 del 5 de mayo de 1997 crea el PLANTE, el Decreto de la Presidencia de la República No.2586 del 23 de octubre de 1997 crea el Fondo PLANTE y finalmente la Resolución Bo. 4001 de la Presidencia de la República del 29 de octubre de 1997, establece la delegación de las funciones del Director del Fondo PLANTE.

establece, de manera complementaria con la erradicación forzosa, un modelo de intervención de corte municipal²⁶, orientado en este momento por la intención de resolver los efectos del fenómeno. Para la financiación de estas actividades se tramita y obtiene el único préstamo internacional en el mundo dirigido a desarrollo alternativo, por valor de US\$90 millones²⁷ y se continúan adelantando las acciones de apoyo de las Naciones Unidas²⁸, articulado adicionalmente una estrategia de coordinación institucional para la inversión de recursos complementarios.

A partir de 1997, el PLANTE reorienta nuevamente su modelo de intervención que lo conduce a su propuesta actual, que intenta la resolución en una dimensión regional de los factores estructurales que generan el problema²⁹.

Este modelo de intervención contiene tres elementos centrales que se refieren a: i)El reconocimiento de las particularidades de las poblaciones regionales y de sus sistemas de producción. A partir de allí se activan procesos de concertación que involucran la participación de las sociedades rurales. ii)Una oferta institucional que promueve proyectos de desarrollo socioeconómico, de tipo regional y acompañados por inversiones complementarias en dependencia de los requerimientos de los proyectos y en el marco de la cadena agroalimentaria. iii)La convocatoria a la participación de la institucionalidad rural y del sector privado para la construcción participativa de Planes Regionales de Desarrollo Alternativo.

Sin embargo, al igual que las anteriores propuestas, la disposición de instrumentos jurídicos, económicos y financieros para el desarrollo pleno de las mismas ha sido precario³⁰, mientras que prevalecen las dificultades y obstáculos como el clientelismo en las regiones, la debilidad institucional, la utopía de la intervención de la empresa privada y la violencia, entre otros. De esta manera, los impactos de la propuesta de intervención para el desarrollo alternativo en Colombia, sólo se podrán apreciar a nivel regional y en el mediano y largo plazo, debido a la limitada disposición de recursos y a que su perspectiva central consiste en atacar los factores estructurales que impiden el desarrollo de las regiones y que se constituyen en el motivo de la aparición del fenómeno de los cultivos ilícitos.

Además de una gama de elementos técnicos como el ordenamiento territorial, la creación y dinamización de núcleos económicos, etc., la actual propuesta busca crear acuerdos con la población para consolidar la decisión voluntaria de la población objetivo del PLANTE, de abandonar los cultivos ilícitos. Estos acuerdos permitirían materializar toda la argumentación tecnocrática y política de la actual propuesta y consolidar grupos sociales como factor crítico de éxito para el desarrollo regional y para la eliminación voluntaria y pacífica de los cultivos ilícitos.

LA OPCION PACIFICA PARA LA RESOLUCION DEL CONFLICTO

Una vez analizados en detalle la multicausalidad del fenómeno y la complejidad de los conflictos generados por este, es posible afirmar la imposibilidad de resolución del gran conflicto de los cultivos ilícitos a través de propuestas individuales economicistas³¹, tecnocráticas o impositivas³², considero que la única opción para su resolución requiere de un abordaje integral y pacífico, que requiere como primera medida evitar la adición de nuevas acciones de fuerza de ninguna de las partes. En la actualidad, adicionalmente se ha generado un gran interrogante en los diferentes estamentos de la sociedad y en los países vecinos, sobre los efectos de la aplicación del modelo propuesto por el Plan Colombia, acerca de los cuales aún es prematuro concluir.

Abordaje integral y pacífico del problema.

26 Ver:Planes Operativos Municipales, PLANTE, 1997.

27 Al cual el gobierno nacional debía articular una contrapartida de US\$60 millones de dólares. La ejecución física de este empréstito no supera el 20%. Ver: PLANTE. Documento de Empréstito 984-OC-CO, marzo de 1997.

28 Esta vez con un nuevo proyecto, el AD/COL/96/B91, por valor de US\$5.3 millones que se inicia en 1996 y se complementa con un nuevo proyecto en 1999 para la "Zona de Distensión" por valor de US\$6.5millones.

29 PLANTE: Modelo de gestión y regionalización, mimeo, 1999.

30 El actual Plan Nacional de Desarrollo, establece una meta financiera para el PLANTE que no supera los 45.000 millones de pesos. Estas bajas apropiaciones han impedido adicionalmente la eficiente ejecución del empréstito 984OC-CO, la cual no ha superado el 30%.

31 Como la articulada en el Plan Colombia que percibe la solución a través de la implementación de clusters con cultivos permanentes, con el apoyo del sector privado y la vinculación de los campesinos como aportantes de mano de obra. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Plan Colombia, Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social 2.000-2002, Reporte al grupo de apoyo al proceso de Paz.

32 Como las articuladas en las propuestas de 1)Las FARC para el Caguan, en la que las personas que no estén de acuerdo deben abandonar la región. Ver:Planificación de mecanismos para la sustitución de cultivos ilícitos.Documento presentado a la audiencia pública de sustitución de cultivos ilícitos y medio ambiente. 2)El mecanismo de fumigación como instrumento de erradicación forzosa. Ver plan de refuerzo de la estrategia de fumigación. Ministerio del Interior, documento de trabajo que describe el proceso de aprobación de la Ley HR4425 del Congreso de Estados Unidos de América en apoyo al Plan Colombia. Julio de 2000.

Como puede apreciarse a partir del análisis de los factores internos y externos que generan la aparición de los cultivos ilícitos, nuestro país no se constituye de ninguna manera en el único generador de la problemática, puesto que los principales factores de la misma surgen en otros contextos. De igual manera, cotidianamente vemos como los países productores y en particular las sociedades rurales, reciben el mayor impacto de los conflictos generados por el ciclo de los cultivos ilícitos; en Colombia, esto se refleja en el significativo efecto de la actividad productiva y de la fumigación sobre el medio ambiente; en el incremento de la violencia en las zonas de producción al constituirse en un factor central para la financiación de grupos armados al margen de la ley³³; en la pérdida invaluable de recursos humanos y deterioro del tejido social rural; en la progresiva afectación por la violencia y la corrupción de la institucionalidad local y regional; en el deterioro y pérdida paulatina de importantes valores humanos como el respeto a la vida y derechos de las personas, los cuales en conjunto han conducido al debilitamiento de nuestra sociedad. Por esta razón una aproximación a la resolución integral de este complejo conflicto debe vincular, además de los acciones sociales y económicas necesarias desde el Estado para cumplir sus funciones esenciales, los siguientes tres pilares:

El Principio de la Corresponsabilidad.

Como se menciono anteriormente, el principio de la corresponsabilidad debe fundamentarse en el reconocimiento internacional del desafío que conlleva enfrentar el problema desde una visión integral y en su contexto general. El abordaje de la problemática desde la óptica unilateral de la oferta, es inequitativo para nuestro país, que inclusive ha incurrido en el endeudamiento con la banca multilateral para atacar el problema. De igual manera es ineficiente puesto que mientras se mantiene la dinámica de los demás factores del fenómeno, será imposible para un país como Colombia resolverlo definitivamente.

Se hace urgente el inicio del tratamiento integral del fenómeno que permita no solamente reactivar nuestra economía, recuperar nuestra sociedad, dinamizar las economías regionales, recuperar los valores deteriorados y lo más importante, rescatar a la población campesina e indígena que viene siendo utilizada por el narcotráfico en la producción de los cultivos ilícitos. Esta es la vía más adecuada para que la comunidad internacional pueda contribuir a la consolidación del proceso de paz en nuestro país.

La perspectiva de región.

El tratamiento del problema de los cultivos ilícitos supera la visión individual y local para su solución, puesto que el mismo se manifiesta en una dimensión superior. Esto se expresa en los flujos poblacionales, la oferta ambiental que se ve comprometida por los cultivos, la estructura física y funcional en la cual estos se desarrollan, en las dinámicas económicas, sociales y culturales que se ven afectadas y en las relaciones de poder que se generan a su alrededor.

El tránsito de una intervención marcadamente local, a una de enfoque regional, permitirá concretar un modelo de Desarrollo Alternativo en el que se cuente con una oferta institucional que posibilite la participación organizada de las poblaciones afectadas por los cultivos ilícitos así como aquellas que compartiendo el mismo territorio, viven sus efectos y con las cuales se requiere adelantar acciones de prevención. Por esta razón la aproximación al problema para su resolución exige una perspectiva regional de intervención que posibilite la eliminación de las causales estructurales de la aparición de los cultivos ilícitos y procesos sostenidos de desarrollo para las sociedades rurales allí asentadas.

La institucionalidad.

Buena parte de las dificultades que enfrenta la acción gubernamental, guardan relación con los cruces de competencias e intereses superpuestos en territorios comunes y con el énfasis de las acciones de corte normativo, regulatorio y de control en que se ven envueltas.

El incremento de la autonomía de las organizaciones campesinas e indígenas es requerido como acción complementaria para evitar su vulnerabilidad a la manipulación.

La superación de esta situación se debe encontrar en la configuración de un esquema de desarrollo de la institucionalidad menos basado en la capacidad de intervención de las agencias del Estado y más ubicado en transparentar reglas del juego claras para la gestión del desarrollo alternativo.

El Enfoque de Resolución Pacífica de Conflictos

El desarrollo alternativo se ve limitado en su capacidad operacional e instrumental frente a la que tiene el narcotráfico para

33 Ver entre otros: i) Linda, D. Caught in the crosshairs, Toronto Star, August 6, 2.000. ii) Chomsky, N. Equivocos del Plan Colombia, El Tiempo, Lecturas Dominicales, 6 de agosto de 2000.

intervenir sobre las áreas y poblaciones afectadas. Esto requiere además de las acciones descritas anteriormente, nuevas aproximaciones que permitan alcanzar mayores niveles de eficiencia para superar los múltiples conflictos que surgen como efecto de las actividades ilícitas y otros complementarios que se reflejan en:

La limitada disposición de instrumentos financieros, que permitan apoyar de manera integral y competitiva el desarrollo de las regiones afectadas por los ilícitos.

La existencia de grupos poblacionales ocupando el sistema nacional de áreas protegidas.

La judicialización de las familias de campesinos e indígenas que se ven afectados por la producción de ilícitos como medio de subsistencia.

La vulnerabilidad sobre los derechos de la propiedad de las poblaciones rurales en zonas afectadas por el conflicto y los cultivos ilícitos.

Desde esta perspectiva, la prestación y garantía del servicio de Justicia es uno de los principales roles que el Estado debe proveer para garantizar la estabilidad en los niveles de bienestar de sus habitantes ya que regula sus relaciones familiares, políticas, sociales, económicas y comerciales. Desde esta perspectiva, deben superarse los imaginarios que los ciudadanos tienen de una justicia opresora, dominada por la impunidad, lentitud, corrupción, entre otros. En las regiones afectadas por los cultivos ilícitos, el vacío dejado por la ausencia del Estado y su papel como administrador de justicia, es llenado o bien por mecanismos violentos de resolución de conflictos en manos de particulares o grupos armados; o bien por mecanismos pacíficos de solución de conflictos que las comunidades han ido desarrollando alternativamente al derecho oficial y que paulatinamente se han ido convirtiendo en los mecanismos legítimos de solución de controversias.

Para el desarrollo alternativo, es importante recuperar y apoyar la capacidad de las comunidades de generar mecanismos de autoregulación de sus relaciones interpersonales y comunitarias, a partir de los principios establecidos en la Constitución Nacional³⁴, con el objeto de consolidar herramientas legítimas para la solución de controversias específicas, pero sobre todo para apalancar el necesario proceso de reconstrucción del tejido social y el empoderamiento de las comunidades hacia su desarrollo integral, posibilitándoles su participación activa en la toma de decisiones sobre los procesos de desarrollo en las regiones que habitan³⁵.

Adicionalmente, a través de este acercamiento y reenfoque desde la sociedad civil se posibilitaría la materialización de los “pactos de desarrollo alternativo”, la recuperación de la confianza perdida en las instituciones del Estado, se elimine la judicialización de los campesinos e indígenas y se explore la consolidación de la única vía posible para la resolución de los conflictos generados por los cultivos ilícitos, la opción pacífica.

BIBLIOGRAFIA

1-BID-PLANTE. Documento de Empréstito 984-OC-CO, marzo de 1997.

2- BMZ - GTZ. Drogas y Desarrollo. 1998.

3- Camargo, P. Editor. La Legalización de la Droga. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho. Ed.Radar, Bogotá, 1994.

4-Echandía, C. La amapola en el marco de las economías de ciclo corto. Análisis Político, Universidad Nacional. No.27, 1995.

5-Hopenhayn, M. Editor. La Grieta de las Drogas. Desintegración Social y Políticas Públicas en América Latina. Naciones Unidas - CEPAL. Santiago de Chile, 1997.

6- Lerma, C. Conflicto y Justicia. Ministerio de Justicia y del Derecho - USAID - Fundación Luis Carlos Galan. Bogotá, 1998.

7- Merediz, I; Male, J. Alternative Development in the Andean Area. UNDCP, 1997.

³⁴ La constitución Nacional articula mecanismos comunitarios de resolución de conflictos como el conciliador en equidad, la jurisdicción de paz y la jurisdicción indígena. Ver, artículos 116, 246 y 247.

³⁵ Se han desarrollado importantes propuestas que demuestran la eficiencia de esta figura por parte de instituciones como el Plan Nacional de Rehabilitación, el Ministerio de Justicia y por parte de gobiernos departamentales y municipales. Ver entre otros: Zapata, M. ----

- 8- Ministerio de Justicia, UNDCP. Consulta Técnica Internacional sobre el Cultivo Ilícito de Amapola en Latinoamérica. Documentos 01, 03, 11 y 17. Bogotá, 1993.
- 9- Ministerio de Relaciones Exteriores. Fondo Editorial de la Cancillería de San Carlos. La Lucha de Colombia Contra las Drogas Ilícitas. Bogotá, 1999.
- 10- Modelo de gestión y regionalización, para el Desarrollo Alternativo. PLANTE. Subdirección de Planeación, mimeo, 1999.
- 11- Naciones Unidas, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes – JIFE, informes para 1997 y 1998. Viena, 1999.
- 12- Ospina, E, DNE, Minjusticia, Embajada de Estados Unidos. Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia, Bogotá, 1997.
- 13- Perafan, C. Impacto de Cultivos Ilícitos en Pueblos Indígenas. El Caso de Colombia. BID, Washington, 1999.
- 14- Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia, 1998-2002. DNE.2000
- 15- Palou, J. Una Alianza entre Estado y Comunidades. CyTAmazonia. Boletín No.3, Julio de 1998.
- 16- Planes Regionales de Desarrollo Alternativo. PLANTE, Subdirección de Planeación, 2.000 (28 documentos).
- 17- Planes Operativos Municipales, PLANTE, 1997.
- 18- Presidencia de la República, Ministerio de Justicia. Proyectos de Ley para acabar con el narcotráfico y el crimen organizado. Bogotá, 1996.
- 19- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Plan Colombia, Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social 2.000-2002, Reporte al grupo de apoyo al proceso de Paz.
- 20- Rocha, C. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. UNDCP, Siglo del Hombre Editores. Bogotá, 2.000
- 21- Simposio Internacional de coca y cocaína. Memorias. Universidad de los Andes, UNDCP, Ministerio de Salud, Bogotá, 1995.
- 22- Theilen, U.; Cabieses, H. GTZ-AIDIA. Conceptos, Tipologías y Estrategias para el Desarrollo Alternativo en el Perú. Lima, 1999.
- 23- Thoumi, F. Drogas Ilícitas en Colombia, su impacto económico, político y social. DNE, UNDCP. Editorial Planeta, Bogotá, 1997.
- 24- UNDCP – UNOPS, Resumen general de proyectos de desarrollo alternativo en Colombia. Mimeo. Bogotá, 2.000.
- 25- UNDCP – ODCCP. Global Illicit Drug Trends. Pre-publication draft. 2.000
- 26- Vargas, R. Cultivos Ilícitos y Proceso de Paz en Colombia. Acción Andina – TNI, Bogotá, 2.000
- 27- Zapata, M. Informe Final Coordinación de Unidades de Mediación y Conciliación. Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá. Mimeo. Bogotá, 1999.