

I. ACUERDOS DE LA HABANA Y LA NUEVA POLÍTICA SOBRE CULTIVOS DE USO ILÍCITO

Primera edición: diciembre de 2016
Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz

Autor: Camilo González Posso
Asistentes:
Diana Paola Velenzuela Rodríguez
Joana Betancur Barney

Observatorio de Cultivos y Cultivadores Declarados Ilícitos –OCDI- Indepaz
Proyecto Fase II Indepaz -OSF
Pedro José Arenas García – Director

Otros investigadores del proyecto Indepaz – OSF

Sandra Bermudez
Henry Salgado
Dario González Posso
Salomón Majbub
Gerarld Bermudez
David Curtidor

^acopy@Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz

Diagramación: Carmén Elena Gámez
Foto de carátula:
Ilustraciones y artes: Joana Betancur Barney
Impreso en Colombia por OPM Paper Print
Telefono 57-1- 2318564

ISBN

El proyecto Observatorio de cultivos y cultivadores declarados ilícitos cuenta con el auspicio de la Open Sociality Fundation – OPS.
Se contó con la colaboración de FOS – Fondo Sueco Noruego de Cooperación para la Paz en Colombia.
La responsabilidad del contenido es sólo de sus autores.

CONTENIDO

<i>1. ACUERDOS DE LA HABANA Y LA NUEVA POLÍTICA SOBRE CULTIVOS DE USO ILÍCITO</i>	1
<i>INTRODUCCIÓN</i>	6
<i>1. LOS ACUERDOS DE LA HABANA</i>	7
<i>2. LAS PROPUESTAS DE LA CUMBRE AGRARIA, LA MIA Y MESAS REGIONALES</i>	13
<i>3. REDEFINICIONES INTERNACIONALES SOBRE LOS PLANES ALTERNATIVOS</i>	16
<i>4. MAPA ACTUAL DE LOS CULTIVOS DE COCA DECLARADOS ILÍCITOS</i>	20
<i>5. LAS ARMAS, PARA ECONOMIA Y LA CADENA DEL NARCOTRÁFICO</i>	25
<i>6. REVISAR LAS ACTUALES POLÍTICAS OFICIALES SOBRE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DECLARADOS ILÍCITOS</i>	27
<i>7. LAS LECCIONES NO APRENDIDAS DE LOS PLANES CON ENFOQUES DE FOCALIZACIÓN TERRITORIAL</i>	32
<i>ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA NUEVA VISIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLITICAS ANTE LOS CULTIVOS DECLARADOS ILEGALES EN EL POST ACUERDO</i>	42
BIBLIOGRAFÍA:	50

ABREVIATURAS:

CICAD Comisión Interamericana para el Abuso de Drogas

CCAI Centros de Coordinación y Acción Interinstitucional

CNE Consejo Nacional de Estupefacientes

COP\$ Pesos colombianos

DA Desarrollo Alternativo

DAICMA Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersona

Dane Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DEA Agencia Antidrogas de Estados Unidos

Diran Dirección de Antinarcóticos - Policía Nacional

DNP Departamento Nacional de Planeación

DPCI Dirección del Programa contra Cultivos Ilícitos

EFM Erradicación Forzada Manual

EVOA Evidencia de Explotación de Oro de Aluvión

GME Grupos Móviles de Erradicación

FARC Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia

FGN Fiscalía General de la Nación

Incoder Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

Indepaz Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz

JIFE Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

MAP Minas Antipersonal

MIA Mesa de Interlocución y Acuerdos

MINGA Fundación para la participación MINGA

OEA Organización de los Estados Americanos

ODC Observatorio de Drogas de Colombia

OIM Organización Internacional para las Migraciones

PAC Productor Agropecuario de Coca

PCI Programa Contra los cultivos Ilícitos

PCIM Plan de Consolidación Integral de La Macarena

PECIG Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida

PDT Planes de desarrollo con enfoque Territorial

PRELAC Prevención al desvío de sustancias precursoras de drogas en los países de América Latina y el Caribe

PFGB Programa Familias Guardabosques

PIB Producto Interno Bruto

PMCI Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

PNCT Plan Nacional de Consolidación Territorial

PNCRT Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial

PNN Parques Nacionales Naturales

PNR Plan Nacional de Rehabilitación

PPP Programa Proyectos Productivos

SIMCI Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

SPA Sustancias Psicoactivas

TM Toneladas métricas

UE Unión Europea

USAID Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América

UNODC US\$ Dólares de los Estados Unidos

UPA Unidad Productora Agropecuaria en zona afectada por cultivos de coca

Upac Unidad Productora Agropecuaria con Coca

WOLA

INTRODUCCIÓN

La implementación de los Acuerdos suscritos entre el gobierno Nacional y las FARC en materia de “drogas ilícitas” se puede convertir en la oportunidad para redefiniciones trascendentales en toda la política sobre sustancias psicoactivas y en particular frente a la economía de cultivos declarados ilegales de coca, marihuana y amapola. El compromiso central de ese acuerdo es la formulación de *una nueva política*, con una nueva visión y con la condición esencial de hacerla de manera participativa con todos los sectores implicados, grupos de interés y sujetos determinantes en el problema y para su solución.

Este texto es una aproximación a temas que pueden considerarse en ese camino de reformulación y de implementación de una nueva política. Partimos de mostrar los contenidos del acuerdo gobierno – FARC y de las propuestas desde las organizaciones sociales agrupadas en la Cumbre Agraria, destacando las de la Mesa de Interlocución y Acuerdo y las Mesas Regionales. En segundo lugar mostramos las cercanías y diferencias de esas propuestas con redefiniciones en el ámbito internacional sobre el llamado Desarrollo Alternativo. En tercer término interperlamos las políticas actuales que viene aplicando el gobierno y el mapa actual del “conflicto social-cocalero”. Ese recorrido permite recoger algunos criterios a tener en cuenta en el diseño de la ruta de implementación del acuerdo 2 y de las acciones de aprestamiento para la ejecución de la nueva política.

1. LOS ACUERDOS DE LA HABANA

Los acuerdos de La Habana y las negociaciones en la Mesa Unica del Gobierno y la Cumbre Agraria, son piezas fundamentales en la reelaboración de estrategias de desarrollo integral que deben responder a los problemas de familias, zonas y regiones que han estado involucradas en la economía de cultivos declarados ilícitos.

El acuerdo firmado inicialmente en La Habana y luego en Cartagena y Bogotá, incluye el Punto 4 Solución al problema de las drogas ilícitas” que debe ser referencia para las “nuevas políticas sobre drogas que tengan un enfoque de derechos humanos y salud pública” que reclama el texto final.¹

El Acuerdo Final en materia de drogas es una transacción a tres bandas: Gobierno – FARC – Estados Unidos. No en vano aborda un asunto que ha sido crucial en décadas de guerras y que fue la justificación para la injerencia de Estados Unidos en el conflicto armado especialmente en las últimas décadas de “guerra contra las drogas” o de Plan Colombia que la incluye en la guerra antiterrorista.

En la negociación se pueden imaginar mensajes para todos los lados: a los Estados Unidos se les da parte de tranquilidad manteniéndose en los marcos de las convenciones y tratados internacionales antidrogas y orientando la política a la reducción de la oferta y completa erradicación de cultivos proscritos. El gobierno no tiene dificultad con esta línea y al mismo tiempo recurre a los nuevos discursos sobre flexibilidad y prioridad a los enfoques sanitarios y de derechos humanos. Y las FARC se ven reflejadas en los compromisos de consulta y participación de las comunidades y en el reclamo del desarrollo rural integral. El resultado es un arreglo pragmático que intenta sacar el problema de la línea de fuego de los planes militares antidroga o anti narcoterrorismo sin buscar resolver en este acuerdo los asuntos de fondo del prohibicionismo y menos los que implican los tratados internacionales.

Los criterios de la nueva política incluyen temas como los siguientes:

“El fin del conflicto debe representar una oportunidad para construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas.

Es necesario *diseñar una nueva visión* que atienda las causas y consecuencia de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la

¹ Nuevo Acuerdo - Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá D.C. 24 de noviembre de 2016. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico.

Aspiramos a un país en paz y sin el problema de las drogas ilícitas y somos conscientes de que lograr tal propósito depende también de consensos y definiciones de alcance global por parte de todos los estados, en particular por aquellos que de manera directa o indirecta se han visto afectados por este problema de carácter transnacional.

Esas políticas deben regirse por el ejercicio de los principios de igualdad soberana y no intervención en los asuntos internos de otros estados y deben asegurar la acción coordinada en el marco de la cooperación internacional, en la medida en que la solución al problema de las drogas ilícitas es responsabilidad colectiva de todos los Estados.

Que esas políticas darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son los cultivadores y los consumidores de drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales.

Que la política debe mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan”².

En lo relativo a cultivos declarados ilícitos, el acuerdo gobierno – FARC se centra en la elaboración participativa de “un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS, como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral”. El programa se sustentara en “Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, mediante un proceso de planeación participativa”.³

Los PNIS hace parte de la Reforma Rural Integral y de los Programas de desarrollo con enfoque territorial previstos en el Acuerdo . Se establece que la transformación de los territorios partirá de la construcción conjunta entre comunidades y autoridades que debera “comenzar con la decisión de esas comunidades de abandonar estos cultivos y transitar mediante la sustitución hacia otras actividades económicas”. Esos PNIS deberan tener un enfoque diferencial y en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes y garantizar la sostenibilidad ambiental.

La sustitución voluntaria es un principio fundamental del programa cuyo objetivo central es “Lograr que el territorio nacional este libre de cultivos de uso ilícito (evitando en ese proceso el deterioro del medio ambiente)”.

² ***Delegaciones de Paz del Gobierno y las FARC-EP.*** Comunicado conjunto Número 36. **Acuerdo sobre “Solución al problema de las drogas ilícitas”** en <http://www.pazfarc-ep.org>

³ *Ibíd.*

La otra opción es la erradicación forzada:

“En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación ella debe ser manual”.⁴

Estas exigencias de cero plantas de coca como condición para acceder a los beneficios de los programas es reiterada en el Acuerdo definitivo:

“No es aceptable la coexistencia entre ser beneficiario de un programa de sustitución y la vinculación a economías relacionadas con cultivos de uso ilícito”.

“El acuerdo incluye la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”⁵

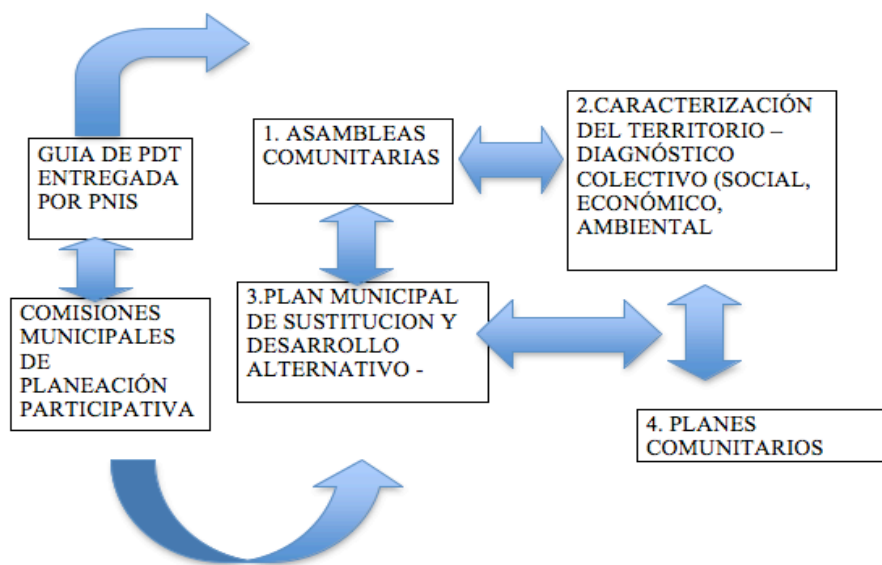
El otro criterio fundamental es la participación conjunta de comunidades y autoridades que tendrán como autoridad máxima el PNIS y en cada territorio operará mediante comisiones municipales. Como indica el diagrama 1. Las asambleas comunitarias son la base para que bajo la coordinación de las comisiones municipales se elaboren los planes de sustitución y desarrollo alternativo.

⁴ Ibidem, Punto 4 sobre el problema de las drogas, 2013.

⁵ Gobierno - FARC -EP, Nuevo Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Punto 4. Solución al problema de las drogas. La Habana, 12 de noviembre de 2016.

DIAGRAMA 1. Acuerdo sobre cultivos declarados ilícitos

“un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS, como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral”



Fuente: Elaborado por INDEPAZ con base en el texto del ACUERDO FINAL, capítulo 4. Solución al problema de las drogas. La Habana 24/08/2016

En los textos acordados sobre el punto 1 relativo a desarrollo rural y en el cuatro sobre cultivos de uso ilícito y política de drogas se insiste en la relación entre los temas y en la idea de la subordinación de la estrategia frente a los cultivos llamados de uso ilícito (en adelante “declarados ilícitos”) a las nuevas políticas de desarrollo rural, a los planes y programas e instrumentos definidos para la reforma rural integral.

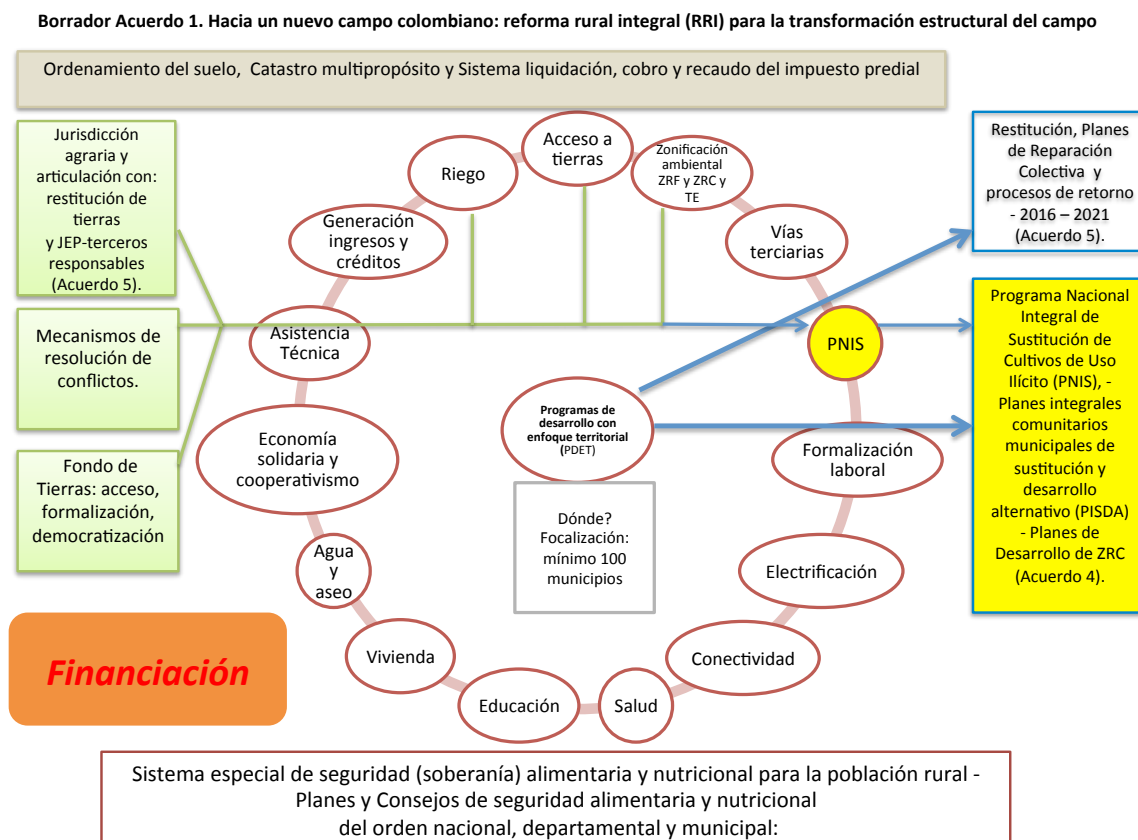
Como indica el diagrama 2, los PNIS son un capítulo del conjunto y se entiende también que incorporan los planes de desarrollo con enfoque territorial y las decisiones asociadas al fondo de tierras, acceso a tierras, ZRC, ordenamiento territorial ambiental y del uso del suelo y demás asuntos comprendidos en ese acuerdo. (Ver diagrama 2)⁶.

Se supone también que estos acuerdos están interrelacionados con la creación y garantía de condiciones democráticas en todas las regiones y en aquellas en las cuales ha sido más alta la conflictividad social o militar. El ejercicio de la democracia y la plena garantía de los derechos

⁶ Presentación de Yamile Salinas en la Cátedra Manuel Anzisar, Universidad Nacional, noviembre de 2015. En www.indepaz.org.co/catedrafindelconflicto

humanos es entonces condición esencial para las nuevas políticas y no consecuencia futura de medidas de sustitución o de reforma rural en general. Así se establece la relación con los pactos sobre participación y con el reconocimiento del campesinado y la diversidad social, cultural y étnica en los territorios y en el conjunto del país. Sin democracia no hay participación y sin organización activa desde la base de la sociedad y el fortalecimiento de sujetos sociales y políticos es imposible implementar los pactos o cualquier política pública. (Diagrama 3.)⁷

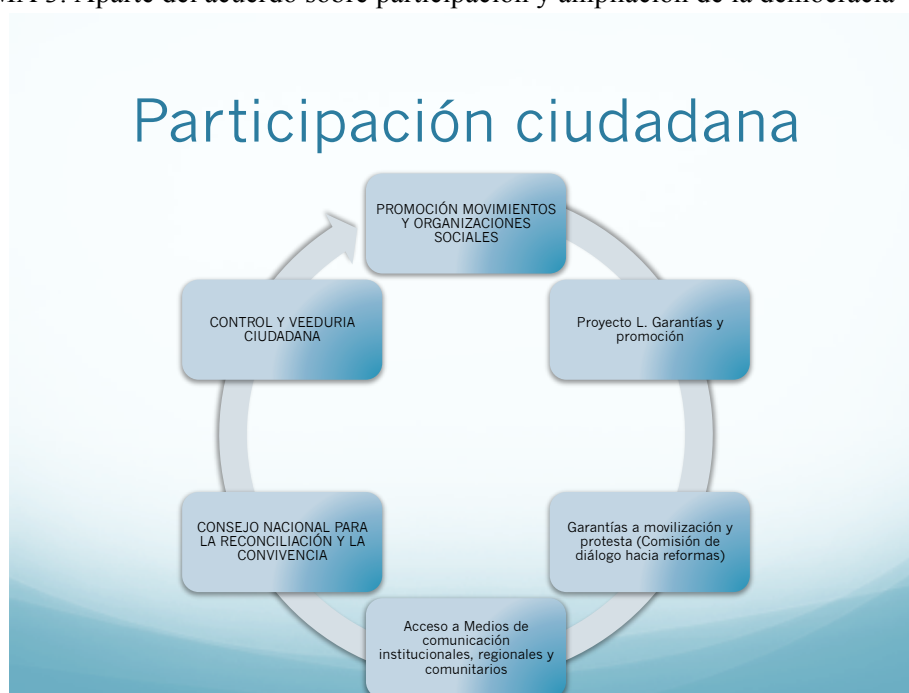
DIAGRAMA 2. Acuerdo sobre reforma rural integral



Fuente: Elaborado por INDEPAZ con base en el texto del ACUERDO FINAL, capítulo 4. Solución al problema de las drogas. La Habana 24/08/2016

⁷ Presentación de Camilo González en el Diplomado de construcción de paz, UIS, Bucaramanga, mayo de 2016. En www.indepaz.org.co/catedrafindelconflicto

DIAGRAMA 3. Aparte del acuerdo sobre participación y ampliación de la democracia



Fuente: Elaborado por INDEPAZ con base en el texto del ACUERDO FINAL, capítulo 4. Solución al problema de las drogas. La Habana 24/08/2016

La lista de chequeo de acciones que se esperan en los territorios de implementación del acuerdo en lo relativo a los PNIS incluye la elaboración participativa y multipartita de:

- Documento de nuevo programa sobre cultivos declarados ilícitos.
- Lineamientos de política de desarrollo rural integral a tener en cuenta. Nueva visión, Enfoque diferencial, étnico, ambiental y de derechos humanos.
- Documento base. Caracterización de la zona, región y territorios con sus indicadores socioeconómicos, institucionales, de seguridad y sensibilidad a los conflictos
- Guía sobre las rutas de elaboración de los planes comunitarios, municipales y regionales.
- Documento de referencia sobre metas de bienestar incluidas las características de las UNIDADES BÁSICAS RURALES CAMPESINAS y de las UPAC reconvertidas. Análisis endógeno. Se debe tomar como referencia los indicadores del IDH elaborados por NN.UU. y destacar la ponderación y secuencia de realización y monitoreo.
- Definiciones sobre PDT que se consideran pertinentes y sus alcances en el territorio: región, zonas, interrelaciones con los entes territoriales y planes nacionales.

- Implicaciones en ajuste de los planes de desarrollo y políticas o programas que están en curso. Análisis y propuestas de cambios.
- Evaluación de presupuestos y recursos actuales en la región y zona y de disponibilidad de recursos adicionales según fuentes y mecanismos de ejecución. Análisis de nuevos Instrumentos de ejecución.
- Definiciones institucionales de gerencia y gobernanza de la intervención, con inclusión de la representación comunitaria y de la institucionalidad municipal y departamental correspondiente. Conformación de los comités municipales y del esquema de interrelación entre instituciones en instancias de decisión con participación de organizaciones y comunidades según el nivel regional o zonal.
- Definiciones sobre fondo especial de inversiones discriminadas por origen y proyectos sectoriales o componentes de PDT.
- Análisis de seguridad en la región y plan social de seguridad humana y neutralización de factores de riesgo. (ver documento de plan de urgencia. Diciembre de 2015.Indepaz).

2. LAS PROPUESTAS DE LA CUMBRE AGRARIA, LA MIA Y MESAS REGIONALES

Es necesario ver en conjunto los acuerdos de La Habana en materia de tierras y de cultivos de uso ilícito y aquellas que vienen formulando las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes en movilizaciones de impacto nacional o en escenarios regionales. A la hora de la implementación de los acuerdos o frente a las iniciativas desde el gobierno de sustitución de cultivos, lo decisivo sólo puede surgir en la interrelación y concertación con las comunidades en cada región o territorio. Así que la política a implementar no es la letra de los acuerdos entre la guerrilla y el gobierno sino el resultado de un proceso superior que tiene la oportunidad de tener mayor alcance en el post acuerdo.

En un sentido más amplio la definición de la nueva política sobre sustancias psicoactivas y drogas fiscalizadas deberá incluir todas las esferas del problema, desde el lavado de activos y grandes negocios asociados al narcotráfico, el tráfico, el consumo y la cadena de producción en sus eslabones diferenciados.

La Cumbre Agraria ha estado a la espera de una discusión de esos temas desde las marchas y mesas de conversación instaladas en 2013 y 2014. En la Minga Nacional realizada en junio de 2016 la Cumbre presentó de nuevo sus propuestas en cuanto a tierras, territorio, economía propia y respuesta a los cultivadores declarados ilegales. En lo que se refiere a los cultivos de coca, marihuana y amapola el Pliego de la Cumbre retoma tesis como las siguientes⁸:

Cumplimiento de los acuerdos sobre sustitución voluntaria, gradual, concertada y con garantías entre las comunidades y el gobierno. Diversificación productiva en las zonas afectadas por cultivos con programas regionales de desarrollo agrario, con 10 pilotos en

⁸ Pliego Unificado de la Cumbre Agraria, campesina, indígena, afrodescendiente y Popular presentado en la MINGA realizada en junio de 2016. Disponible en www.indepaz.org.co

igual número de regiones.

Reformulación de la política antinarcóticos con participación de las comunidades y organizaciones de zonas afectadas por cultivos y la actual política.

Despenalización de los pequeños cultivadores y recolectores de hoja de coca, marihuana y amapola. No extradición de los cultivadores de hoja de coca, marihuana y amapola.

Diversificación productiva en las zonas afectadas por cultivos.

Suspensión de las erradicaciones forzadas manuales y no reinicio de las fumigaciones aéreas o terrestres.

La Mesa de Interlocución y Acuerdos – MIA - llevó a la mesa de conversaciones con el gobierno una propuesta detallada para ser aplicada en los territorios con mayor influencia de la economía cocalera. En el Catatumbo las organizaciones campesinas enunciaron los criterios de un plan “regional para la sustitución social, gradual, concertada, estructural y ambiental, de los ingresos derivados de los cultivos de uso ilícito” y en el mismo sentido han avanzado las mesas sociales en el Putumayo, Cauca. En el Foro Regional de propuestas frente al problema de las drogas, realizado en San José del Guaviare los días 1,2 y 3 de octubre de 2013, las organizaciones de la región y los cultivadores de coca presentaron importantes propuestas.

Entre los criterios destacados por la MIA podemos subrayar algunos de gran actualidad en las mesas locales y regionales que viene impulsando el gobierno en diálogo con los campesinos:

1. El enfoque central no debe ser de erradicación de las plantas o de sustitución del cultivo sino de reconversión económica en el conjunto de la región: “se deben implementar programas con enfoque social, que permitan la articulación de nuestro modo de producir la vida, con la economía regional y nacional; dirigiendo la atención en un primer momento, a resolver las necesidades básicas del campesinado: salud, vivienda, educación, soberanía alimentaria. Adicionalmente es necesario ir fortaleciendo nuestra capacidad productiva por medio de: una apropiación técnica adecuada, acceso a créditos agropecuarios justos, seguros de cosecha, creación de cooperativas productivas y de mercadeo, generación de canales de distribución e infraestructura (vías secundarias y terciarias). En este sentido, el gobierno debe generar condiciones propicias para que el campesinado que ha cultivado la hoja de coca, pueda entrar en un proceso de sustitución social, gradual, concertada, ambiental y estructural”⁹.
2. La estrategia debe ser progresiva, entendiendo por ello que para el inicio de un programa concertado no debe ponerse como condición haber erradicado los cultivos declarados ilegales, sino que deben darse pasos efectivos de sustitución de ingresos, sustitución de usos del suelo y adopción de planes integrales de desarrollo.

⁹Mandato regional para la sustitución social, gradual, concertada, estructural y ambiental, de los ingresos derivados de los cultivos de uso ilícito en el Catatumbo. <http://www.las2orillas.co/la-sustitucion-de-cultivos-proponen-los-campesinos-del-catatumbo/>. El Tarra Norte de Santander, 1 de Septiembre de 2013

3. La progresividad puede incluir el convenio inicial de cero coca para cocaína y por lo mismo no uso de la hoja de coca para la producción de pasta básica. Pero esos pactos serán efectivos en la medida en que se den soluciones inmediatas a las familias, comunidades y regiones que les permitan mantener sus ingresos e iniciar planes sustentables de mejora en las condiciones de vida y en todos los indicadores del desarrollo humano.
4. Entre las medidas a considerar e implementar se encuentra la de compra de cosechas de coca y la sustitución pasiva. La compra de las cosechas por parte del Estado supone compromisos de no resiembra y de pago equivalente al que recibiría produciendo y vendiendo pasta básica. La Marcha Patriótica propuso esta medida como “una propuesta transicional a 7 años en donde las comunidades que hoy son cultivadoras de hoja de coca irán eliminando los cultivos de manera voluntaria, mientras el Gobierno Nacional desarrolla proyectos económicos en función de la economía campesina. Mientras tanto, el Gobierno Nacional compra a las comunidades las cosechas de hoja de coca que produzcan y alista proyectos de desarrollo agrario integral en los que se involucren, entre otros temas, el acceso a la tierra, carreteras para el transporte de productos, programa de asistencia agrícola, salud, educación para las comunidades campesinas golpeadas por la pobreza, y subsidio para los productos de sustitución.”¹⁰
5. Planes de largo plazo y no medidas improvisadas. “no se trata simplemente de cambiar unas plantas de coca por otras de maíz o frijol, se trata de debatir la inclusión, la democracia, la equidad y el reconocimiento a los derechos del campesinado en Colombia. Por ello este esfuerzo no sólo requiere, fuertes compromisos de las partes, sino que, a su vez, precisa de una visión estructural y de largo plazo; pues, las adecuaciones necesarias para poder ver los primeros resultados de esta operación, requerirán como mínimo de entre 3 y 5 años, dependiendo de la evolución de la misma y; en todo caso, para que las familias puedan sustituir plenamente los ingresos derivados del uso ilícito de la hoja de coca, (...) y así abandonar su cultivo de forma definitiva, serán necesarios al menos 10 años”.¹¹
6. “La sustitución debe ser estructural: El proceso de sustitución es integral, es una intervención social y económica a partir de políticas públicas diseñadas por la nueva institucionalidad que requiere el proceso de desarrollo rural del Catatumbo. La sustitución requiere de la solución de los problemas de acceso a la tierra y la formalización de la propiedad de la tierra, de las infraestructuras necesarias y del pleno acceso a los servicios públicos. La sustitución requiere de garantías de mercado que hagan viable la economía campesina con los nuevos productos agropecuarios”. (Mandato 2013)
7. La sustitución debe ser ambiental: Esto incluye un enfoque en perspectiva de integralidad, busca generar sostenibilidad y ordenar el territorio de acuerdo a las capacidades eco sistémicas de la región y a las propuestas territoriales, ambientales y de conservación de indígenas y campesinos. (Mandato 2013)
8. Inclusión de las Zonas de Reserva Campesina y de nuevas figuras como sujetos en los planes regionales. “la Zona de Reserva Campesina para el Catatumbo se convierte en una estrategia para impulsar la permanencia en el territorio por parte de las comunidades campesinas y un aspecto importante para el reconocimiento de nuestra territorialidad”.

¹⁰ Propuesta campesina, en el periódico Voz Disponible en <http://www.marchapatriotica.org/index.php/voluntarios/78-mia/523-propuesta-campesina-que-el-gobierno-compre-la-hoja-de-coca>

¹¹ Mandato Regional, 2013.

9. Acuerdo regional con consulta previa a las comunidades y consentimiento de las familias.
10. Descriminalización del pequeño productor por todos los eventos asociados al cultivo, producción de pasta básica o comercio local.
“Despenalizar las personas que han sido capturadas por el tráfico de pequeñas cantidades de base de coca, en zonas de producción cocalera, dado que esta actividad se hace como un medio de subsistencia y no como una actividad de grandes narcotraficantes (...) Por ello se pide reformar el Código Penal y normativas sobre estupefacientes que permita que el accionar de la justicia penal opere con proporcionalidad, descriminalizando a productores y comunidades. Es necesario que a las personas condenadas o investigadas por el cultivo de la hoja de coca se les indulte o que sus investigaciones precluyan”.¹²

3. REDEFINICIONES INTERNACIONALES SOBRE LOS PLANES ALTERNATIVOS

Los lineamientos del acuerdo sobre cultivos de uso ilícito en lo relativo a desarrollo alternativo se inscriben en las definiciones que sobre el tema se han hecho en escenarios de Naciones Unidas y de la cooperación internacional y por lo mismo se atienen al criterio de flexibilidad según los contextos de cada país o de cada región en uno de ellos. De esta manera el acuerdo significa que no existen fórmulas fijas o modelos preestablecidos ni para los planes ni para los procesos de sustitución. El criterio rector es la participación de comunidades, autoridades y grupos de interés que se comprometen en la transformación regional o reconversión de los territorios que han estado bajo la influencia de las economías relacionadas con los cultivos de uso ilícito.

En diversos documentos de las Naciones Unidas se han sacado lecciones sobre el Desarrollo Alternativo, después de más de 30 años de experimentación de esa estrategia en varios continentes y en particular en la región Andina. Para el propósito de formular una nueva política, tal como se establece en el acuerdo de La Habana, es importante tener en cuenta esas lecciones que se basan en evaluaciones compartidas entre países que han acompañado experiencias de DA. El punto de partida ha sido la definición del DA como

“Una política de Estado, que aplica diferentes estrategias de intervención en función de las características socioeconómicas de cada país y/o región y que requiere de algunas condiciones claves para su implementación. En general abarca aspectos relacionados con: La lucha contra las drogas; El desarrollo económico y social; La participación de la población local”¹³

La Declaración de Alto Nivel de Lima sobre el Desarrollo Alternativo, el 16 de noviembre de 2012 presentó los “Principios rectores internacionales sobre el desarrollo alternativo” que han sido referencia en las políticas gubernamentales como “una opción importante, viable y sostenible para prevenir, eliminar o reducir de manera considerable y cuantificable el cultivo ilícito de plantas

¹² Foro Regional sobre solución al problema de las drogas ilícitas. San José del Guaviare, 1,2 y 3 de octubre de 2013. https://issuu.com/manuel paz69/docs/sistematizacion_de_las_propuestas_d

¹³ Consejo Nacional de Estupefacientes, “Compromiso de Colombia Frente al Problema Mundial de la Droga: Plan Nacional”; Santafé de Bogotá, mayo de 1995

utilizadas para la producción y fabricación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en la lucha contra la pobreza y la falta de medios de subsistencia”¹⁴. Esos Principios rectores internacionales intentan ir más allá de la erradicación para ofrecer alternativas de desarrollo pero han sido aplicadas con frecuencia sólo de manera parcial y enfocada a las metas de eliminar las plantas.

El informe del Ministerio alemán de cooperación para el desarrollo, en 2014 destaca lecciones aprendidas pertinentes para la orientación de planes integrales de desarrollo alternativo en Colombia¹⁵.

1. El desarrollo alternativo no se concentra principalmente en la reducción de los cultivos de drogas a corto plazo, sino más bien apunta a mejorar los indicadores de desarrollo humano y las condiciones marco en las áreas de cultivo de drogas.
2. La reconversión productiva e institucional en el territorio se proyecta con acciones públicas y su concertación con todos los agentes sociales, económicos e institucionales.
3. El objetivo primordial del enfoque de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas es reducir de manera sostenible la vulnerabilidad de hogares y comunidades frente a la proliferación de las economías de drogas.
4. Sólo aquellos proyectos de DA que fomenten el desarrollo rural en las áreas productoras de drogas de manera más amplia –y no solamente concentrándose en la sustitución de los cultivos ilegales– podrán alcanzar el doble objetivo de reducir el cultivo local de drogas y mejorar los indicadores de desarrollo local.
5. Mientras que varios Estados miembros de la ONU siguen haciendo mención del término de desarrollo alternativo, algunos gobiernos, organizaciones internacionales (como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ONUDD) y organizaciones no gubernamentales actualmente prefieren referirse a “medios de subsistencia alternativos” o “economías territoriales sostenibles”.

Por la pertinencia para la implementación de los acuerdos de La Habana y para los diálogos con los campesinos en las zonas coccaleras y de marihuana o amapola, citamos en extenso la lista de principios del documento “**Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo**”.¹⁶

Principios de desarrollo alternativo y rural en áreas productoras de cultivos de uso ilícito:

- ✓ Estrategias a largo plazo, en lugar de esfuerzos a corto plazo.

¹⁴ Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre el Desarrollo Alternativo, celebrada en Lima del 14 al 16 de Noviembre de 2012. Consultado en http://www.comunidadandina.org/doc2011/declaracion_lima.pdf

¹⁵ BMZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, **Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo** Principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas, GIZ 2014.

¹⁶ IBIDEM, BMZ - 2014.

- ✓ Impactar sobre las condiciones, no sobre los cultivos: modificando las condiciones que favorecen las economías de drogas.
- ✓ DA debe basarse en un enfoque integral de desarrollo rural.
- ✓ Evitar la represión: DA no debería combinarse con la erradicación forzosa
- ✓ No-condicionalidad y adhesión voluntaria: El DA no debería condicionarse a la erradicación previa de los cultivos de droga.
- ✓ La implementación de programas de desarrollo en un área de producción de drogas no debe depender de si se produce, y en qué medida, una efectiva erradicación previa en las áreas de cultivo de drogas. Este tipo de condicionamiento puede percibirse como una forma disfrazada de erradicación forzosa con las mismas consecuencias externas negativas que se mencionaron anteriormente.
- ✓ La reducción del cultivo de drogas debe ser una consecuencia y no un requisito de los procesos de desarrollo.
- ✓ Por consiguiente, DA y la cooperación para el desarrollo en entornos de drogas violentos deben diseñarse según los principios de no-injerencia y no hacer daño (*do no harm*), evitando de esta manera poner a los agricultores en riesgo cuando participen en las actividades de cooperación para el desarrollo.
- ✓ Los proyectos de DA no deben coincidir obligadamente con los parámetros de un “paquete estandarizado”.
- ✓ Acceso a los mercados, desarrollo de mercados locales y fuentes no agrícolas de ingresos:
- ✓ Acceso a la tierra. Ello incluye determinar la titulación legal de la tenencia de la tierra.
- ✓ El monocultivo de coca, por ejemplo, no debe sustituirse por monocultivos a gran escala que podrían provocar un daño ambiental similar al cultivo de drogas, como la erosión del suelo, la desertificación y daños a las biosferas.

Los principios para la reformulación del DA que se publican en 2014 tienen como antecedente las recomendaciones de la UNOCD en su documento de 2005 denominado **DESARROLLO ALTERNATIVO: EVALUACIÓN TEMÁTICA MUNDIAL Informe final de síntesis**¹⁷. Desde entonces se han visto los problemas de los enfoques represivos y de los que se ha denominado en estas instancias internacionales la “estrategia de erradicación compulsiva”. En el recuadro se retoman algunas de las directrices de ese documento:

La formulación de políticas de desarrollo alternativo funciona mejor cuando participan todos los interesados directos —donantes, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y beneficiarios— y

¹⁷ UNOCD, 2014. **DESARROLLO ALTERNATIVO: EVALUACIÓN TEMÁTICA MUNDIAL Informe final de síntesis**, disponible en www.indepaz.org.co

comparten un consenso. p.12

En primer lugar, los agricultores que se dedican a los cultivos ilícitos deben ser considerados como candidatos para el desarrollo y no como delincuentes.

Es esencial contar con la participación de la comunidad en todo el ciclo del proyecto: evaluación de la viabilidad, planificación, diseño del proyecto, ejecución, seguimiento y evaluación. p.24

El compromiso ideal a largo plazo en el plano nacional, todavía distante, requiere la modificación de las leyes, así como de las instituciones, las políticas y los programas públicos de forma que los pueblos marginados, que viven en zonas marginales pasen a ser ciudadanos, de hecho y de derecho. El resultado sería una buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos, lo que a su vez reduciría en forma permanente los cultivos ilícitos.

Los proyectos de desarrollo alternativo con enfoques basados en la seguridad y otros problemas distintos del desarrollo normalmente no son sostenibles, y pueden dar lugar a la propagación de cultivos ilícitos, o la vuelta a ellos, o a la aparición de otras condiciones adversas, incluida una menor seguridad. p-25

El desarrollo alternativo es más eficaz y más sostenible si forma parte de un plan de desarrollo más amplio, cuyo objetivo sea mejorar los medios de subsistencia de las poblaciones rurales marginales.

La erradicación de los cultivos de drogas en establecimientos de campesinos que carecen de alternativas viables socava el desarrollo. p.26

La erradicación forzada es, en el mejor de los casos, una práctica de dudosa utilidad. Al crear inestabilidad y violencia, compromete el desarrollo, y a largo plazo la creación de una nación, que es esencial para una lucha sostenida contra las drogas y el delito. Sin embargo, las actividades de represión también tienen una función como incentivo negativo

La erradicación voluntaria, que también es problemática, comprende alguna forma de “condicionalidad”, normalmente expresada como un acuerdo escrito con las comunidades o los hogares. En esos casos, hay una secuencia entre el desarrollo alternativo y la erradicación, en que la erradicación debe preceder al desarrollo alternativo, producirse al mismo tiempo, o producirse sólo cuando haya alternativas sostenibles que permitan un ingreso viable. p.27

En lugar de dirigirse contra los campesinos que producen cultivos ilícitos, como en la erradicación forzosa, las actividades de represión deben interceptar las líneas de abastecimiento, tanto de productos químicos como de drogas elaboradas o semielaboradas, arrestar y enjuiciar a los traficantes y eliminar los laboratorios clandestinos y los mercados financieros.

La lectura de esos documentos puede ser un aporte en los diálogos que se programan para la elaboración de planes de desarrollo rural y de los PNIS con todos sus componentes. En principio se pueden inferir algunas recomendaciones que coinciden en muchos aspectos con el documento conjunto del gobierno y las FARC:

1. Los PNIS deben ser parte del desarrollo rural intergral y sus componentes deben ser parte de los planes y programas de desarrollo con enfoque territorial.
2. Los procesos pactados de reconversión productiva e institucional en los territorios deben entenderse como resultados de una planeración participativa decisoria que incluyen desde el principio la definición de planes de transformación estructural de mediano y largo plazo.
3. Existe consenso en las instancias internacionales sobre lo inconveniente de programas o proyectos que se circunscriban a la sustitución de cultivos declarados ilícitos.
4. Los planes de choque o de inversiones rápidas de tipo local tienen efectos políticos efímeros y son contraproducentes si no son los eslabones coherentes de planes de mediano y largo plazo que cuenten con recursos suficientes y gobernabilidad participativa. Mediano plazo pueden ser 4 años y largo plazo más de 10 años.
5. Son contrarias al desarrollo las medidas de sustitución compulsiva, sean llamadas voluntarias o forzadas, que entre otros criterios imponen la erradicación previa a cualquier apoyo al cultivador.
6. Los planes de desarrollo alternativo o planes de transformación regional y territorial exigen descriminalizar a los campesinos que se han involucrado en las economías ilegales y tomarlos como sujetos y beneficiarios de las inversiones.

4. MAPA ACTUAL DE LOS CULTIVOS DE COCA DECLARADOS ILÍCITOS

Como se ha señalado atrás no existen registros de áreas sembradas de marihuana o de amapola aunque se reconoce que en los últimos años se ha dado un aumento sostenido de cannabis. El monitoreo se ha concentrado en los sembrados de coca destinados a la producción de clorhidrato de cocaína.

Los documentos oficiales se basan en el monitoreo que realiza el SIMCI de común acuerdo con la UNODC y han sido la base para la estrategia de fumigaciones aéreas y los programas de erradicación manual o terrestre. Para la implementación de los acuerdos y la concertación de la política con las comunidades se requiere tener el panorama completo de la huella cocalera al menos en las últimas dos décadas y así definir mejor las regiones y poblaciones sujeto de programas y medidas específicas de reconversión.

Los datos preliminares de 2015 sobre área sembrada de coca registran cerca de 96.000 hectáreas en todo el territorio nacional. Los departamentos de Nariño, Putumayo y Norte de Santander, Caquetá y Cauca concentran 81% de los cultivos de coca detectados a corte 31 de diciembre de 2015. En ellos y en Guaviare se registró el mayor aumento de cultivos de coca en 2015. Buena parte de esos cultivos se encuentran en zonas de frontera¹⁸.

¹⁸ UNODC, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Julio 2016. Consultado en https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf 27/06/2016.

El documento sobre Lineamientos para el Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de Cultivos Ilícitos en Colombia hace un resumen con datos de 2012, 2013 y 2014 que sirve para compararlos con el informe de 2015.

GRÁFICO 1. UBICACIÓN DE CULTIVOS DE COCA EN LOS TERRITORIOS

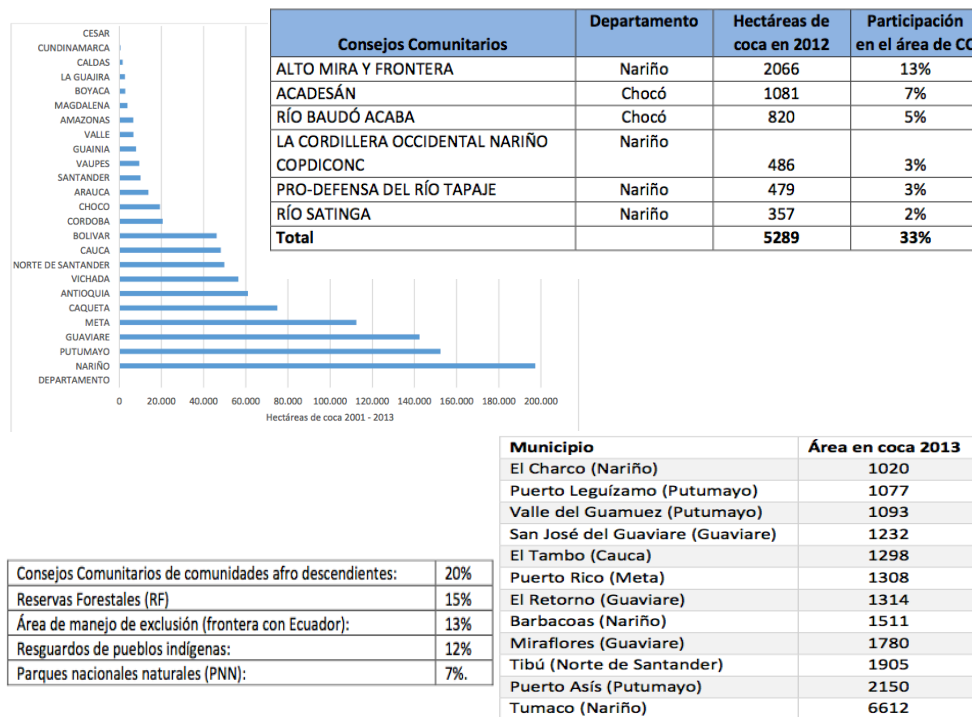


TABLA 1. PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO DE COCA EN COLOMBIA. 2014 Y 2015

	2014			2015		
	Área productiva estimada ³	Rendimiento anual de hoja de coca en Kg./ha/año*	Producción de hoja de coca	Área productiva estimada ³	Rendimiento anual de hoja de coca en Kg./ha/año*	Producción de hoja de coca
	Hectáreas		tm	Hectáreas		tm
Amazonía	372	3.700	1.380	327	3.700	1.210
Catatumbo	7.658	5.500	42.120	10.779	5.400	58.210
Central	4.615	4.000	18.460	5.418	4.300	23.300

Meta-Guaviare	11.272	4.400	49.600	12.637	4.400	55.600
Orinoquía	860	5.000	4.300	798	5.000	3.990
Pacífico	21.758	5.600	121.840	37.450	5.600	209.720
Putumayo-Caquetá	19.122	3.700	70.750	27.563	3.700	101.980
Sierra Nevada	32	2.900	90	12	2.900	30
Total Nacional	65.689	4.700	308.540	94.984	4.800	454.050

Fuente UNODC. Área productiva, rendimientos y producción de hoja de coca por región, 2014-2015 – 2015, pág. 51

El incremento de cultivos de coca en áreas protegidas y en territorios colectivos es subrayado en el informe de Monitoreo 2015 presentado por UNODC¹⁹: En áreas de manejo especial, el área sembrada con coca tuvo un incremento del 52% frente a 2014; en Tierras de las Comunidades Negras el área con coca aumentó 51%, en territorios indígenas el aumento fue de 52% y en Parques Nacionales Naturales 13%.

TABLA 2. PRODUCCIÓN DE COCA EN TERRITORIOS COLECTIVOS Y AMBIENTALES

	Has Coca	% del total	Incremento 2015/2014
Total Nacional	96000	100%	
Resguardos	11837	12,3%	52%
Comunidades negras	16030	16,7%	51%
PNN	6214	6,5%	13%
Zonas de Reserva Forestal	19200	15%	5%
Total	53281	50,5%	44%
Fuente: con datos de UNOCD 2015 y estimación de Indepaz para ZRF			

El mencionado documento de UNODC permite destacar como datos significativos:

- Alrededor de 39% de los cultivos de coca en los últimos años se ha registrado en territorios étnicos, de consejos comunitarios y resguardos.

¹⁹ UNODC, *Ibíd*em

- El 21,5% de la coca se registra en áreas ambientalmente protegidas, Parques Nacionales Naturales y Zonas de Reserva Forestal.
- Cerca de 13% de las hectáreas de coca se encuentran en la franja de exclusión en la frontera con el Ecuador.
- Los municipios de mayor extensión en cultivos de coca están en la costa pacífica de Nariño y Cauca, Putumayo, Catatumbo, Caquetá y Guaviare.

La distribución territorial completa se observa mejor con los mapas de la huella cocalera desde los años noventa que permiten mostrar la vinculación de pequeños cultivadores de coca no sólo en esos departamentos sino en otros como Antioquia, Bolívar y Córdoba y con registros en un total de 425 municipios de 22 departamentos.

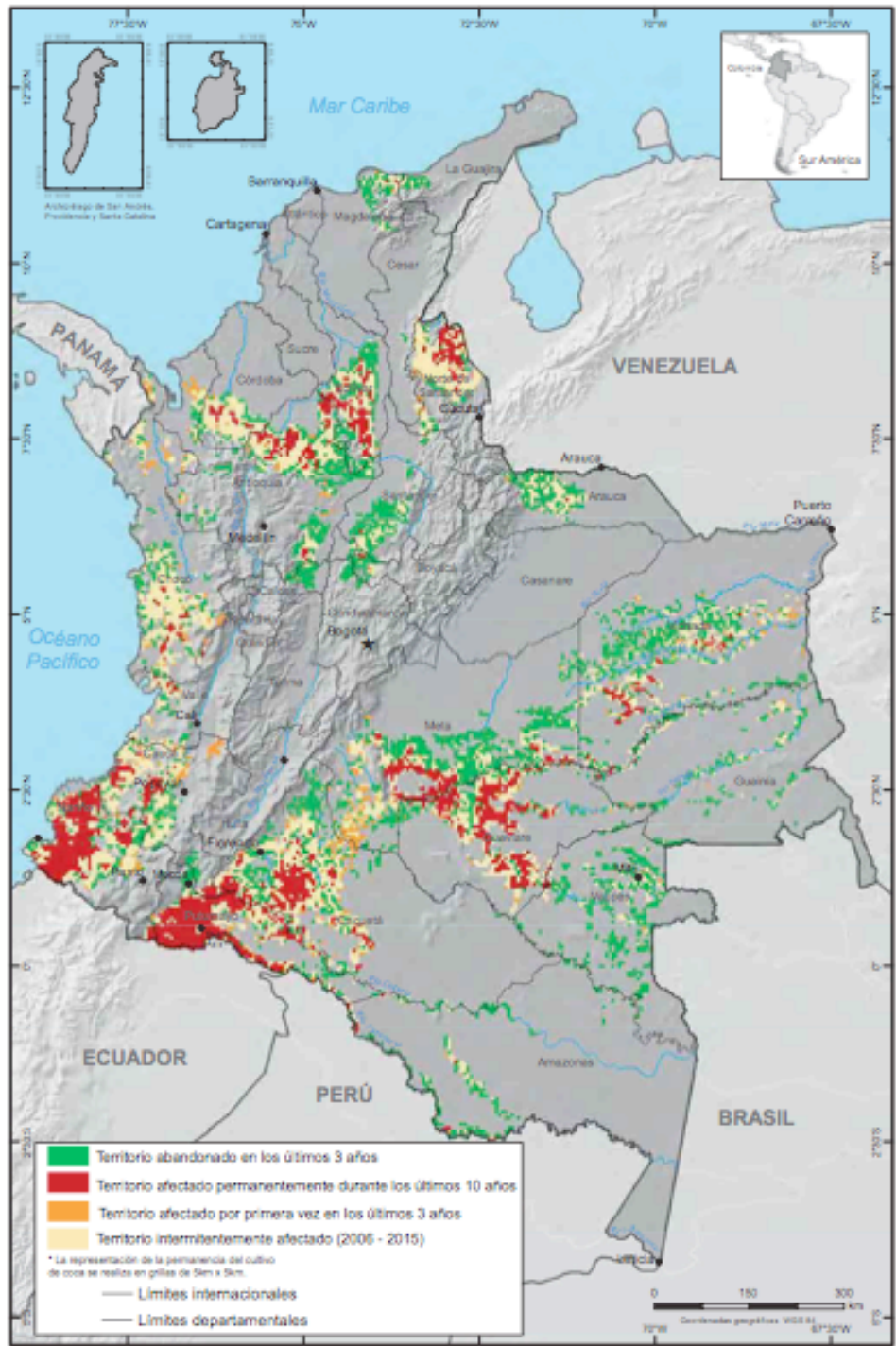
Según el informe de UNODC el *área afectada*, que suma las zonas de aspersión, erradicación manual y la censada con cultivos, en los últimos 10 años ha cubierto más de 247.000 Km² que equivalen al 22% de todo el territorio de Colombia; esa área afectada en 2015 ascendió a 127.000 has²⁰. Detrás de esa cifra se encuentran más de 400.000 familias que en ese período han derivado parte de su sustento del cultivo de la coca y han sido impactadas por las políticas de guerra a las drogas y la cadena de la economía de la coca y la producción de cocaína.

El mapa de presencia de cultivos de coca entre 2003 y 2015 sugiere una territorialidad que contemple las siguientes regiones:

1. Región pacífica: municipios desde las estribaciones de la cordillera occidental a la costa en los departamentos de Nariño, Cauca, Valle y Choco. Se pueden identificar hasta cuatro zonas por ecosistemas y comunidades integradas.
 2. Región del Bajo Cauca – Urabá. Con municipios de Córdoba y Bajo Cauca. Dos zonas.
 3. Región del Magdalena Medio. Municipios del sur de Bolívar, oriente de Antioquia y Santander.
 4. Región nororiental. Desde sur del Cesar a Catatumbo. Con dos zonas.
 5. Región de la Amazonía. Municipios de Putumayo y Caquetá. Dos zonas.
 6. Región de la Orinoquía. Municipios de Guaviare, Meta, Arauca y Vichada.
 7. Región La Macarena – y 8. Otras menores en La Sierra Nevada, Arauca, Vichada.
- MAPA 1.

²⁰ UNODC, 2015

Mapa 3. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca, 2006-2015



La territorialización para efectos de los PNIS debe diferenciar *regiones, zonas y núcleos*.

- a. Regiones: se refiere a regiones socioeconómicas del país que tienen identidad por características biogeográficas, culturales, ecosistémicas, económicas.

- b. Las zonas se definen como subconjuntos en las regiones que se delimitan teniendo en cuenta la afectación por las políticas de guerra antidroga y la dinámica del conflicto.
- c. Núcleos cocaleros. Delimitan en las zonas las áreas de cultivo en los últimos 10 años y sus interconexiones en la fase de producción en la UPAC o finca cocalera.

Esa territorialización incluye las relaciones urbano – rurales que son determinantes en los circuitos de todas las regiones; también deben tener en cuenta los conflictos por territorio que se han presentado en las últimas décadas y que tendrán incidencia en la etapa de post acuerdos: presencia de narcoparamilitares, estructuras narcotraficantes de laboratorios y rutas, grupos armados insurgentes, dispositivos de seguridad de las Fuerzas Armadas, incidencia de la parapolítica y la narcopolítica, disputas por tierras, desplazamiento y confinamiento forzados, disputas por recursos por macroproyectos mineros, hidrocarburíferos, forestales y agroindustriales. Un análisis detallado de esta problemática debe abordarse en los procesos de planeación participativa.

Entre las regiones hay que considerar las que tienen peso importante de la economía campesina, incluidas las que cobijan las 57 Zonas de Reserva Campesina, reconocidas, en trámite y de hecho, agrupadas hoy en ANZORC.

Todo ese conjunto se interrelaciona con el sistema de ciudad – región que contiene las 115 ciudades mayores y sus áreas de influencia en municipios vecinos y zonas rurales que están integradas a ellas por relaciones económicas, culturales, de infraestructura y servicios básicos, por el agua o por ecosistemas.

Con esa perspectiva en la regionalización y definición de zonas en cada región pueden considerarse otras que se superponen parcialmente con las anteriores.

8. Región caribe centro y occidente – que incluye desde Magdalena a Córdoba
9. Región central
10. Región del Macizo colombiano.

La distinción entre regiones, zonas y núcleos tiene implicaciones a la hora de definir políticas y planes con el llamado enfoque territorial. La primera implicación a subrayar es la insuficiencia y alta probabilidad de fracaso para una política sustentable y de alcance general de las estrategias que se limitan a los núcleos, llámese focalización, laboratorio o piloto. La concentración de la atención en núcleos dispersos, sin una interrelación con lo regional y una visión de conjunto ha mostrado su fragilidad en muchas experiencias realizadas en las últimos 4 décadas. También ha ocurrido que se entiende el enfoque territorial como la concentración de recursos en una zona demostrativa, con resultados positivos a corto plazo pero con grandes costos y sin posibilidad de continuidad ni de réplica.

5 . LAS ARMAS, PARA ECONOMIA Y LA CADENA DEL NARCOTRÁFICO

El panorama de los cultivos declarados ilícitos y de la coca en particular ha estado imbricado con la economía del narcotráfico, la parapoltica y con la economía de la guerra insurgente. La producción de coca para el consumo indígena o campesino en ritos ancestrales es una pequeña fracción del total que en más del 95% se ha dedicado a la venta como hoja fresca o como pasta o base de coca utilizadas en la producción de clorhidrato de cocaína. Este ha sido un inmenso negocio en el cual el eslabón del cultivo es el que recibe la menor parte de toda la pirámide.

Todo el reparto tiene como condición una economía inflada por la prohibición y el cobro de primas de riesgo y seguridad del negocio de manera que los encargados de pasar de un eslabón otro van apropiándose de porciones de la ganancia extraordinaria en una escala de crecimiento geométrico desde los laboratorios hasta la distribución en los mercados de Estados Unidos, Europa o Asia y el lavado de activos en los circuitos de grandes negocios legales y del capital financiero internacionalizado.

La violencia, la corrupción dentro del Estado, la articulación y lucha entre mafias, la justicia privada, son una condición esencial de este negocio ilegalizado.

En la situación de conflicto armado interno en Colombia las rentas del narcotráfico han estado presentes como parte de la economía de guerra de la insurgencia y de la disputa con diversos actores legales e ilegales, nacionales y trasnacionales que se lucran en algún eslabón de la cadena.

El paso de las FARC a la legalidad significa la suspensión de sus actividades de cobro por seguridad, regulación, intermediación en los primeros eslabones de la cadena e incluso participación en producción o tráfico. Al mismo tiempo se prevén redefiniciones en los territorios y movimientos de otros actores para intentar reemplazar a las FARC en la conexión con los campesinos cultivadores en algunos de sus territorios de influencia.

Los territorios afectados o de huella cocalera ha sido espacios de disputa armada y de la guerra antidrogas – antisubversiva. Entre los actores de ese reparto, antes de las exportaciones y lavado de activos, se destacan:

- Las redes narcotraficantes que controlan laboratorios de procesamiento de cocaína y rutas hacia el extranjero.
- Agentes del Estado a diverso nivel, incluida la Fuerza Pública y funcionarios de gobiernos territoriales cuando son cómplices y beneficiarios del negocio.
- Grupos narcoparamilitares armados que controlan eslabones del negocio y en especial garantizan las rutas, laboratorios y conexiones con las mafias internacionales.
- Organizaciones insurgentes que según sus jefes cobran por seguridad en los eslabones relacionados con los cultivos o en intermediación local.
- Proveedores de insumos agrícolas y precursores para laboratorios o cristalizaderos.
- Asesores extranjeros militares y civiles de la guerra o acción militar en contra de cultivos o drogas.

En la perspectiva de implementación de los acuerdos de La Habana se deben diferenciar varias fases:

Fase crítica que es la más inmediata que se inicia con la suspensión de actividades de control territorial y relación de las FARC con zonas de economía impactada por la coca. Cubre el tiempo que va desde los últimos meses de la negociación, a la refrendación y al paso por las zonas veredales transitorias; en ese lapso se pueden dar muchas redefiniciones en los territorios y avance de grupos paramilitares o narcoparamilitares hacia nuevas regiones.

Fase de implementación de acuerdos con las comunidades y de implementación de los acuerdos de La Habana. Se desarrollará plenamente después de la dejación de armas y la incorporación de los excombatientes a las regiones y a su nueva vida civil.

En el tiempo aquí estimado para la Fase Crítica en las zonas cocaleras, si no se toman medidas extraordinarias, se tendrán tres o cuatro cosechas de hoja de coca con un potencial de producción de 450 TM de cocaína. Los campesinos cultivadores tendrán al frente a los compradores sin la regulación de las FARC y otros actores llegarán a todos esos territorios. Una respuesta militar o policial militarizada ya ha sido experimentada y aparte de anidarse en nuevas escaladas de confrontaciones y violencia no impedirá la reconfiguración de negocios y territorios.

Este panorama exige medidas de urgencia que le den respuesta a la situación social y económica de los campesinos y pequeños productores en cada una de las fases. La opción ha sido formulada en las mesas de concertación regional y debería considerarse para un plan general y simultáneo en todas las regiones y zonas implicadas. La limitación a pequeñas experiencias “piloto” deja al descubierto los territorios fundamentales y cuando se pase del “piloto” a la implementación general será demasiado tarde.

6. REVISAR LAS ACTUALES POLÍTICAS OFICIALES SOBRE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DECLARADOS ILÍCITOS

¿Cual es la novedad de la política que se convoca a formular a partir de la firma de los acuerdos entre las FARC y el Gobierno de Colombia?

Es seguro que muchos elementos de lo que han sido las políticas de desarrollo rural o de desarrollo alternativo serán recogidos para la nueva política. Pero también es de esperar que no se intente “más de lo mismo” con distinto empaque pues con certeza se tendrán más conflictos nuevos que soluciones.

Durante más de 30 años se han promovido en Colombia planes territoriales que combinan objetivos de seguridad y contrainsurgencia con objetivos de lucha contra la oferta de insumos vegetales para la producción de sustancias psicoactivas fiscalizadas como la cocaína, la marihuana o el opio. Aunque los distintos gobiernos han intentado alinear esos componentes lo más frecuente ha sido la

tensión entre ellos o la plena subordinación de la política antidrogas a las estrategias contrainsurgentes. Las circunstancias que han hecho posible esa sobredeterminación de la seguridad sobre los problemas de control de drogas cambian radicalmente en Colombia con los acuerdos de paz y el paso a su implementación en una etapa histórica de post conflicto armado.

El Consejo Nacional de Estupefacientes ha hecho el esfuerzo de evaluar la política antidroga y en particular sobre cultivos de coca y consigna las conclusiones y nuevos lineamientos en el documento Lineamientos para el Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia (marzo 18 de 2015).²¹

El punto de partida de ese documento es el reconocimiento de limitaciones serias en los resultados de las estrategias utilizadas en las últimas dos décadas. “Las regiones afectadas por la presencia de cultivos ilícitos presentan un deterioro general de la gobernabilidad, del tejido social, y de las oportunidades de integración económica para el desarrollo”.

Pero además señala que persisten los principales núcleos históricos de producción, el control de grupos armados, la vulnerabilidad y amenaza en los territorios y a las poblaciones en esos núcleos productores. Adicionalmente se indican fallas en coordinación interinstitucional y de manera especial que “La respuesta del Estado frente a la producción de cultivos ilícitos ha tenido bajos niveles de articulación interinstitucional, y el desarrollo rural no ha estado suficientemente integrado para mejorar las condiciones de vida y producción de las familias campesinas, por medio de programas adecuados a los entornos biofísicos y socioeconómicos de las zonas productoras”.²²

Es importante que se señale que “existe cada vez mayor consenso en torno a que si las políticas públicas y su implementación en las zonas de producción ilícita no modifican las condiciones políticas, económicas y sociales del territorio afectado, y persisten las vulnerabilidades, los cultivos ilícitos se mantendrán en un ciclo de reducción y recuperación en el que las estrategias actuales de reducción de la oferta tendrán muy baja sostenibilidad, y pocos efectos en el largo plazo”.²³

En concordancia con esa evaluación el estudio concluye indicando la necesidad de mejorar el diagnóstico de los territorios, de armonizar la intervención de las instituciones del Estado orientándolas a la integralidad y a sostenibilidad de las acciones de erradicación. En conclusión define la necesidad de concentrar las acciones en zonas estratégicas que incluyen núcleos históricos para así lograr: “Consolidar territorios libres de cultivos ilícitos por medio de intervenciones realizadas desde una perspectiva regional e integral”. (PNIIRCI .Pag.7)

Es un avance del documento de lineamientos que se destaque la necesidad de integralidad y la necesidad de cambios sustanciales en las regiones y zonas con influencia de cultivos ilícitos, pero los lineamientos no resuelven la armonización entre bienestar de la población y control estatal de los territorios. A la postre lo que queda es un ruta para la sustitución y un conjunto de

²¹ Minjusticia, Lineamientos para el Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia. 18 de marzo de 2015.

²² *Ibidem*, Pag.8

²³ *Ibidem*, Pag 9

recomendaciones para que ella pueda hacerse con la participación de la población.

Los conceptos rectores del estudio indican que optan por el control territorial libre de cultivos ilícitos, en lugar de una ruta de bienestar de la población mediante la transformación de las condiciones socio económicas e institucionales con oportunidades de economías legales. Por ello cada categoría articuladora de los diagnósticos y de las líneas de acción se centra en el objetivo de consolidar territorios sin cultivos ilícitos y no a lograr regiones prosperas con mejores condiciones de vida e indicadores de desarrollo humano convergentes con las que tienen los más altos en el país y en todo caso superiores a la media nacional.

Las categorías utilizadas en clave de territorio tienen como punto fuerte el abrir el ámbito de acción a las zonas, incluidas las zonas de influencia de la economía de cultivos declarados ilícitos y de sus núcleos. También es significativo que se llame a la articulación con los planes de desarrollo municipales y departamentales y que se haga una diferenciación de territorios ubicando la problemática de los que son colectivos o de protección ambiental. La limitación de los diagnósticos y de las estrategias se da cuando interviene, aunque no se haga explícita, la variable militar como la verdadera articuladora del Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos.

No se pierde de vista que ese plan de reducción de los cultivos ilícitos es parte de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. El objetivo de esa política es esencialmente de seguridad y contrainsurgencia, tal como lo indica el documento:

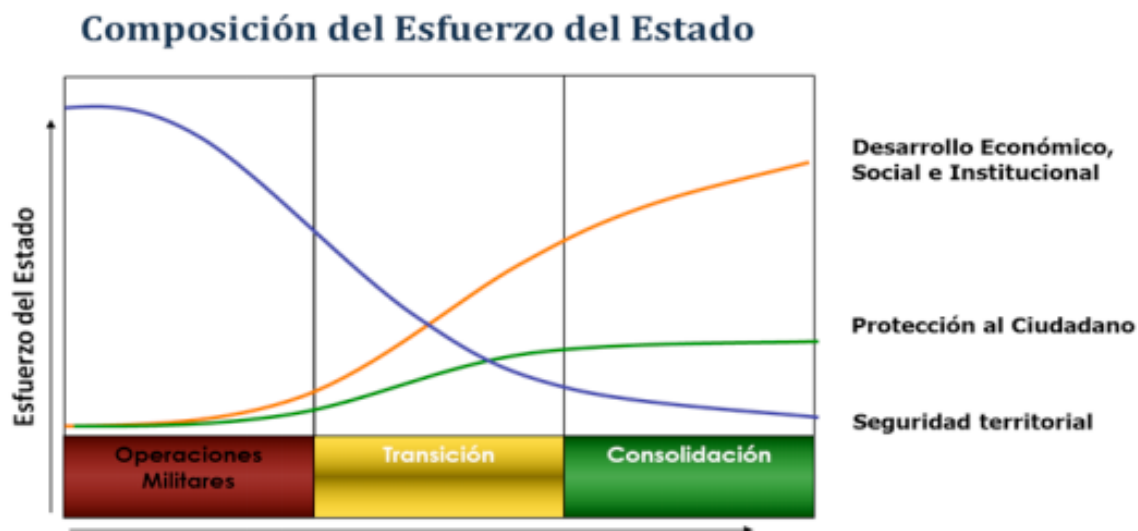
“Los gobiernos nacionales han intentado por distintos medios y políticas lograr la superación del conflicto y restablecer las condiciones para la paz. Desde el despliegue de la Fuerza Pública, pasando por programas de desarrollo social hasta procesos de negociación con las organizaciones armadas ilegales. Los logros han sido parciales, en el mejor de los casos, sin haber podido alcanzar la desactivación sostenible de la estructura del problema. En este contexto, es indispensable una Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial que impida la reversibilidad de los avances de la Fuerza Pública en seguridad, mediante el establecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo y la prosperidad económica, social e institucional, y por ese camino, lograr la superación del conflicto”.²⁴

Ese objetivo de superación del conflicto se persigue entonces en una estrategia dirigida en primer lugar al control militar del territorio considerado núcleo o zona de influencia de grupos armados, para dar condiciones de seguridad a los planes de sustitución de cultivos ilícitos y a la presencia institucional.

²⁴ Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL – PNCRT - DOCUMENTO APROBADO POR COMITÉ DIRECTIVO 14 DE Enero de 2014 Bogotá, DC, pag.3

El avance desde la situación crítica en rojo, a la amarilla de transición permite en la secuencia pasar a la verde de consolidación del Estado de Derecho en un territorio libre de grupos armados y de cultivos y minería ilegales.

DIAGRAMA 4. Etapas de la consolidación territorial



Fuente: UACT, Lineamientos de la política de la PCNCRT, enero 2014

El problema que ha buscado solucionar el PNCRT es el control territorial ejercido por la guerrilla y si se observan los mapas se llega a la conclusión de que la variable central de selección de zonas o territorios ha sido por núcleos clave de las FARC, que en algunas zonas coincide con núcleos cocaleros o de tráfico. A pesar de que en este documento como en otros de las estrategias de consolidación territorial, se habla de grupos armados ilegales, en la implementación efectiva la variable determinante de la territorialización ha sido la ordenada por la estrategia militar antisubversiva y no la de disminución de la oferta de coca o, mucho menos, de marihuana o amapola.

“La PNCRT concibe la consolidación y la reconstrucción social, económica e institucional como el resultado de un proceso coordinado, gradual e irreversible de movilización y establecimiento permanente de la institucionalidad estatal en los territorios focalizados para garantizar la seguridad y crear las capacidades necesarias para controlar institucionalmente el territorio, fortalecer la participación ciudadana y la gobernabilidad local, y fomentar la integración regional. Estos tres pilares centrales deben contribuir a garantizar el cumplimiento del artículo 2º de la Constitución Política de Colombia”.²⁵

²⁵ Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL – PNCRT - DOCUMENTO APROBADO POR COMITÉ DIRECTIVO 14 DE Enero de 2014 Bogotá, DC, pag.21

“En síntesis, la PNCRT implica la acción coordinada de la capacidad militar –para garantizar la recuperación de la seguridad territorial-, de la policía y el sistema de justicia – para consolidar la protección y justicia ciudadana- y del resto de la institucionalidad estatal responsable de proveer las condiciones y los servicios para el desarrollo económico y social, la integración del territorio y sus habitantes a la vida económica, social e institucional del país. La PNCRT trae consigo un elemento novedoso de la política. La fuerza militar se constituye en una condición necesaria pero no suficiente para desestructurar la amenaza a la seguridad que proviene de los grupos armados ilegales”. (PNCRT, pag.23)

El concepto y la estrategia de consolidación territorial se establece en primer lugar como nueva realidad militar que ha permitido desestructurar y neutralizar la influencia de organizaciones armadas sobre la población y asegurar que el control lo ejerzan exclusivamente las instituciones del Estado. Desde ese supuesto se avanza en la “integración territorial” con el estímulo de núcleos productivos legales y de la infraestructura de bienes y servicios públicos básicos y otros recursos para el desarrollo económico y los proyectos alternativos o de sustitución de cultivos. La secuencia de la consolidación territorial sigue una línea articulada por las Fuerzas Armadas que en realidad son las que determinan qué, cuándo, quién, cómo y en dónde se hacen las acciones.

La evaluación de las estrategias de consolidación territorial ha tenido aportes importantes que en la actual situación hay que releer no tanto para ver su sustentación conceptual, la eficacia, coherencia o problemas de implementación en cada momento, sino para preguntarse sobre los cambios que supondrá la nueva realidad de los acuerdos entre el gobierno y las FARC, a los que se espera agregar los que se logre con el ELN, más los acuerdos en las mesas de concertación con los campesinos, indígenas y afrodescendientes.

Sin entrar en detalles es pertinente tener en cuenta las principales fallas del PNCRT y de sus componentes incluidos el de sustitución de cultivos. Algunas de ellas han estado sin resolver desde los primeros planes de control territorial, por lo menos desde el Plan Nacional de Rehabilitación – PNR (1986 – 1994) o el Plante (1994 – 2000). Las diversas estrategias del Plan Colombia basadas en la Doctrina de Acción Integral tampoco le dieron respuesta adecuada a los retos de sus propias estrategias y de manera recurrente intentaron sin éxito superar varios conflictos:

- ✓ Conflicto entre contra insurgencia y políticas de desarrollo.
- ✓ Conflicto entre el enfoque de control territorial y el enfoque poblacional.
- ✓ Conflicto entre coordinación institucional desde lo militar o policial y la institucionalidad territorial.
- ✓ Conflicto entre la gestión interinstitucional para la seguridad y contra insurgencia y la gestión interinstitucional para el DA y regional.

Todos los planes mencionados han sido parte de políticas de contrainsurgencia pero con enfoques o énfasis distintos.

7. LAS LECCIONES NO APRENDIDAS DE LOS PLANES CON ENFOQUES DE FOCALIZACIÓN TERRITORIAL

El PNR se inició durante la administración Betancur como complemento de la iniciativa de buscar una solución política negociada con las guerrillas. Se propuso extender la presencia de instituciones del Estado y programas de inversión social o de infraestructura en zonas de influencia de las guerrillas que estaban en un proceso de diálogo hacia la paz con el gobierno. Pero una vez entraron en crisis esos diálogos, en la administración Barco el PNR giró hacia proyectos de inversión en zonas rurales con la más débil presencia del Estado y la mayor pobreza en donde además se identificaba el riesgo de influencia de grupos insurgentes. El enfoque del PNR en relación a la paz no consideró como eje una estrategia de negociación sino una de presencia del Estado como base de integración política y social en zonas marginadas. El PNR tuvo sus mayores alcances entre 1986 y 1990 cuando se le definieron objetivos y estrategias de inversión social y de ejecución desde instituciones civiles.

Como puede verse en los municipios y veredas escogidos el criterio rector no fue la erradicación de cultivos de uso ilícito ni la guerra a la economía de los insurgentes. Y esa orientación fue coherente con la dirección civil del PNR y la relativa independencia con respecto a las operaciones militares de contrainsurgencia. Puede decirse que en la estrategia general se encuentran complementariedades y convergencias pero no existe unidad de mando ni de coordinación interinstitucional para darle al PNR una función directa y operacional con la guerra.

Durante los gobiernos de Barco y Gaviria (1986 - 1994) la guerra antidroga se concentró en la guerra con los carteles del narcotráfico y con el reto de la alianza contra la extradición que encabezó Pablo Escobar y el cartel de Medellín. Durante este periodo se multiplicaron los atentados terroristas en las ciudades orientados por los “extraditables” y por ello estuvieron en tercer plano los escenarios rurales de producción de cultivos de coca, marihuana o amapola.

Durante este periodo la política de los Estados Unidos en Colombia se centró en el entrenamiento de altos mandos de las fuerzas armadas en las escuelas y manuales de contrainsurgencia. Se puede calificar de una asistencia militar de baja intensidad hasta 1994 cuando inicia un proceso de redefinición y de aumento acelerado de recursos y de codirección de las estrategias de guerra interna²⁶.

Desde la administración Nixon se inició en Estados Unidos una política que se ha denominado de guerra antidrogas que en realidad se orientó a medidas de seguridad interna y a encubrir operaciones internacionales, sin ser la clave de la política general de seguridad. La denominación de “guerra a las drogas” se refiere desde entonces en la decisión de responder al problema de las drogas con estrategias militares y tratarlo como asunto de seguridad del Estado. A ese eje se

²⁶ Ver Diego Otero Prada, Los gastos de la guerra en Colombia, prologo de Camilo González P. INDEPAZ – UNICIENCIA, 2016

subordinan políticas de salud o de respuesta a las comunidades rurales vinculadas a los cultivos de plantas fiscalizadas.

De esa experiencia del PNR se han destacado los procesos de participación de las comunidades locales en la definición de proyectos de inversión y el carácter cívico de la gestión. Se crearon 302 consejos municipales de rehabilitación y 23 departamentales²⁷. Se avanzó en la formulación de planes regionales de desarrollo con articulación de lo local, regional y nacional. Y también se reconocen sus fallas por falta de continuidad, dispersión de inversiones en los territorios, suplantación vertical desde el poder central de las autoridades municipales. El PNR se frenó por la presión de las maquinarias clientelistas de los partidos y por el escalamiento de la guerra. En lo fundamental se reconoce la precaria incidencia en la modificación de las condiciones de pobreza de las poblaciones, de marginalidad o de respuesta diferencial a las poblaciones étnicas.

En 1994 se crea el Programa de Desarrollo Alternativo, PDA, que consiste en “(...) complementar las campañas de erradicación forzosa, mediante inversiones de carácter social para prevenir, frenar y eliminar la producción de cultivos ilícitos”. En 1996 se le cambia la denominación por Programa Presidencial Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, PLANTE, para la atención de diez departamentos²⁸. Para su operación se obtuvo un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo -Crédito BID 984-OC-CO-, por valor de noventa millones de dólares (US \$ 90 millones), con una contrapartida del Gobierno nacional de sesenta millones de dólares (US \$ 60 millones, para un total de US \$ 150 millones. Por solicitud del Gobierno Nacional, el crédito del BID se recortó en US \$ 40 millones y su ejecución se prorrogó hasta el año 2003²⁹.

Con el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – Plante - en 1996 se inicia una fase de transición hacia la intensificación de la guerra antidrogas en Colombia y la preparación para la guerra anti narcoterrorista. Es un plan de poca aplicación que importa mencionar por el cambio de enfoque para dejar atrás las pretensiones de atención a poblaciones en territorios de poca presencia estatal para orientarse exclusivamente a la erradicación de cultivos.³⁰

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO II PLANTE - Apartes³¹

²⁷ Ver el libro de Claudia López, ¡Adiós a las FARC: y ahora qué?, Penguin Random House, Grupo Editorial, Colombia, abril 2016. También Conpes 2523 de 1991.

²⁸ COLOMBIA. Decreto 472 de marzo 11 de 1996. Para el manejo de los recursos de este programa se creó el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo mediante la Ley 368 de 1997, la cual fue reglamentada por el Decreto 2586 de ese mismo año.

²⁹ COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 2896 de diciembre de 1996. Amplía la cobertura PLANTE, para un total de 26 regiones y 96 municipios, comprendidos en los siguientes departamentos: Bolívar: Sur de Bolívar; Caquetá: Región de influencia del río Caquetá y Orteguzza, Región del Caguán, Altillanura Amazónica; Cauca: Macizo Colombiano, Media y Baja Bota Caucana, Nororiente, Nororiente, Norte, Suroccidente; Guaviare: San José, Retorno y Calamar; Guainía - Vichada: Cuenca del río Guaviare; Huila: Región Norte, Noroccidente, Suroccidente, Sur; Meta: Ariari, Altillanura; Norte de Santander: La Gabarra; Nariño: Abades, Patía Ingana; Putumayo: Piedemonte Amazónico Alto, Piedemonte Amazónico Bajo, Llanura Amazónica; Tolima: Subcuenca Caucana y Subcuenca Alto Saldaña.

³⁰ Plante. Decreto 0472 DE 1996 (marzo 11) Diario Oficial No. 42.746, de 18 de marzo de 1996

³¹ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO II PLANTE Documento CONPES 2799-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección Nacional de Estupefacientes, DNP: UDA - UJS - DECTI Santafé de Bogotá, agosto 23 de 1995. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2799.pdf>

PLANTE estará orientado a brindar, a partir de la erradicación de los cultivos ilícitos, una alternativa económica de vida, dentro de la ley, a los pequeños productores de dichos cultivos. El Plan se limita a zonas de economía campesina e indígena donde, con base en la participación comunitaria, se formularán y ejecutarán proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, mejoramiento de la calidad de vida, conservación del medio ambiente y fomento de los valores éticos y culturales para la convivencia pacífica.

De esta manera, se define como objetivo central del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo complementar las campañas de erradicación forzosa de los cultivos ilícitos mediante inversiones, proyectos y programas de carácter económico y social, tendientes a prevenir, contener y eliminar la producción de este tipo de cultivos. Se orienta a crear fuentes alternativas lícitas y rentables de ingresos, fomentar el retorno a los valores éticos y culturales del ciudadano, incrementar la presencia institucional del Estado y, en general, establecer las bases para un desarrollo local y regional autosostenible. P.8

1. Estrategia de contingencia

Se fundamenta en paquetes o "plantes" de apoyo inmediato y de corto plazo a los agricultores, cuyos componentes centrales son: crédito subsidiado de corto plazo (o subsidios directos a los productores), asistencia técnica, comercialización de excedentes, empleo de emergencia y seguridad alimentaria. Tendrá un carácter temporal y, como máximo, operará durante tres años.p.12

2. Estrategia de cambio estructural: Desarrollo Alternativo Normalizado

3. Desarrollo regional permanente

4. Estrategia de comunicaciones y divulgación

El Plan Nacional de Desarrollo Alternativo operará exclusivamente en zonas de economía campesina e indígena afectadas por cultivos ilícitos. La población objetivo serán los pequeños productores asentados en estas zonas, sea que siembren o no cultivos ilícitos como parte de su sistema de producción y como medio de subsistencia. Por lo tanto, se excluyen los cultivadores comerciales de ilícitos. Las comunidades beneficiarias serán seleccionadas de acuerdo con su decisión de erradicar voluntariamente los cultivos ilícitos, con la voluntad de participar decididamente en los proyectos del PLANTE y con las ventajas comparativas de los sistemas de producción alternativos. P-15

Del PNR el Plante sólo rescata “los mecanismos e instrumentos de participación comunitaria” (artículo 6 del decreto 0472/11/03/1996). La escogencia de municipios se hace por presencia de cultivos de coca y los mecanismos de coordinación se concentran en el Departamento Administrativo de la Presidencia. El Plante se encarga de coordinar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Medio Ambiente, la Red de Solidaridad Social, la Dirección Nacional de Estupefacientes. La Policía Nacional se ubica en un Comité Asesor y el Ministerio de Defensa no aparece por ningún lado.

Como relata Claudia López en su libro *¿Después de las FARC que?*³², el presupuesto del PLANTE en el cuatrienio se reduce al 30% de lo que tuvo el PNR durante Barco. El balance es precario en relación a sus propios objetivos y de impacto nulo en contrainsurgencia. En ese periodo la guerrilla sigue su crecimiento vertiginoso y a mayor velocidad crecen los paramilitares y su vinculación al narcotráfico y a la parapolítica.

La relación del gobierno Samper con los Estados Unidos y sus estrategias de guerra antidroga o antiinsurgente es muy debil y se ve atravesada por los conflictos del llamado proceso 8000 y la participación activa de la Embajada y de las agencias de inteligencia de Estados Unidos en los escándalos sobre financiación de la campaña electoral de Samper con dineros del narcotráfico. Además no era de buen recibo en Wahignton un presidente con antecedentes antiprohibicionistas.

Con el Plan Colombia se inicia una etapa de simbiosis de la guerra antidrogas con la guerra contrainsurgente en una escalada sin antecedentes de alianza o injerencia militar de los Estados Unidos en Colombia. Como se señaló atrás con citas de varios de sus promotores el objetivo de las estrategias de ese Plan pasaría a ser la derrota del narcoterrorismo representado centralmente en las FARC.

TABLA 2. ESTRATEGIAS DEL PLAN COLOMBIA 1998 - 2016

Administración en Colombia	Administración en Estados Unidos	Estrategias del Plan Colombia sobre control territorial y cultivos ilícitos	Momento del conflicto armado en Colombia
Andrés Pastrana (1998 – 2002)	Bill Clinton (2004- 2008) – Geoge W.Busch (2001-2004)	Iniciativa Andina Contra las Drogas Financiación para Fuerzas Militares Extranjeras batallones antinarcóticos Fumigaciones aéreas con glifosato para debilitar cultivos y finanzas de las guerrillas Plan Nacional de lucha contra las drogas (1998-2002). Se crea el Fondo de Inversiones para la paz (2000): Familias, jóvenes, empleo “en acción”. Plan Colombia entra en la guerra internacional contra el terrorismo y nacoterrorismo.	Diálogos en la zona de El Cagúan. Ascenso de las guerrillas y de los paramilitares. Fracaso de negociaciones y polarización con fortalecimiento de las posiciones de solución militar. Inicio de recuperación de las FF.AA.
Álvaro Uribe (2002 – 2006)	George W. Busch (2005 – 2009)	Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006). Control territorial. CCAI (2004). Desarrollo Alternativo contra las finanzas del terrorismo.	Acuerdos de desmovilización entre el gobierno y las AUC, Bloque Central Bolívar y otros

³² López 2016, *Ibidem*, pág. 210,227.

			naroparamilitares. Plan Patriota.
Álvaro Uribe (2006 – 2010)	George W. Busch (2005 – 2009)	Acuerdo militar para uso de bases como plataforma regional (2009). Recuperación Social del Territorio (2007). Centros de Fusión (2007). Plan Nacional de Consolidación Territorial (2009) Salto Estratégico (2009). Programa Contra los Cultivos Ilícitos (2009): DA, EFM, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, GEM. Conpes 36697/2010: Erradicación manual.	Repliegue obligado de las FARC. Reencauche de grupos narcoparas herederos.

Juan M Santos (2010 - 2014)	Barak H. Obama (2009 – 2012)	Política de consolidación de la seguridad democrática. Doctrina de Acción Integral. Recuperación social del territorio. Planes Regionales de CT. Unidad Administrativa para Consolidación T (2011). Programa de Respuesta Rápida RES.0028/2102. PCI: Familias Guardabosques, Erradicación, Prodepaz.	Negociaciones de paz entre el gobierno y las FARC.
Juan M Santos (2014 – 2018)	Barak H. Obama (2012- 2016)	Política Nacional de Consolidación y Recuperación Territorial.	Negociaciones de paz entre el gobierno y las FARC. Firma del Acuerdo Final del conflicto y para la construcción de paz.

Fuente: Elaborado por INDEPAZ

El balance de las estrategias en 15 años de Plan Colombia, en lo relativo a la política contra los cultivos declarados ilícitos aporta algunos elementos a tener en cuenta en la próxima etapa.

En cuanto a las zonas de consolidación y los CCAI son pertinentes las conclusiones del “Monitoreo Internacional del Modelos de Acción Integral” realizado por el Centro Internacional de Política, WOLA, INDEPAZ y MINGA en 2011 y 2014.³³ Teniendo en cuenta las formulaciones generales y algunas de las experiencias en las zonas de consolidación ubicadas en la Serranía de La Marena, Montes de María y Tumaco el ejercicio de monitoreo advirtió en 2011 problemas de

³³ WOLA, INDEPAZ et al, 2012. La mirada ciudadana a la consolidación territorial, disponible en www.indepaz.org.co

ejecución de la estrategia de consolidación territorial que siguieron pendientes de respuesta hasta el 2015.

“El ritmo del ingreso de la institucionalidad civil sigue aun muy lento; esto en parte se debe a que la situación de seguridad es aún compleja. La titulación de tierras continúa rezagada. El personal judicial necesario para combatir la impunidad está ausente. La participación de las comunidades en la definición de las alternativas de desarrollo sigue siendo parcial, como también lo es la coordinación entre la erradicación de cultivos ilícitos, la seguridad alimentaria y la asistencia para el desarrollo. La coordinación permanece siendo un gran reto, principalmente porque muchos de los coordinadores iniciales de los Programas de Consolidación se han ido, ya sea por transferencia a otros lugares o porque salieron del gobierno y han sido reemplazados por nuevos que en la mayoría de los casos no comparten la misma visión que sus antecesores”.³⁴

Los problemas del programa de consolidación comienzan con la selección de las zonas que se justifican por condiciones de seguridad y presencia de grupos armados irregulares y por ser núcleos importantes de cultivos ilícitos pero en realidad lo central es el control territorial contrainsurgente. En esas condiciones los territorios escogidos no tienen una coherencia con la realidad socio económica y ambiental de la región. El componente militar se impone incluso para obras cíviles y de bienestar social. La planeación se satura de reuniones y censos de control de las comunidades pero no deja de ser vertical. Las organizaciones de la comunidad son sometidas a la valoración del programa y muchas veces se las confronta con organizaciones creadas por las autoridades y operadores. Se oscila entre el desconocimiento de la institucionalidad local y la injerencia del clientelismo político y de los grandes propietarios o inversionistas. La titulación o formalización es lenta ante las prioridades de seguridad y sustitución de cultivos.³⁵

En las evaluaciones se han señalado las experiencias de “consolidación territorial” en Las Varas que incorporan otros elementos participativos o institucionales con resultados positivos. La experiencia en el Consejo Comunitario Rescate las Varas en Tumaco se conoció por el lema “Si se puede” que promovió Antonio Navarro desde la gobernación de Nariño. En pequeña escala se mostró la importancia de partir de los planes de vida y la planeación comunitaria; de asumir la gestión civil con desmilitarización del territorio; crear confianza garantizando la seguridad alimentaria y el control social del territorio, “la comunidad es la que da la seguridad, no el ejército ni la policía militar”; aceptar la sustitución gradual de cultivos ilegales³⁶; hacer una gerencia participativa por grupos con apoyo técnico; planes de producción para el mercado local; infraestructura básica para el

³⁴ Adam Isacson, En La Macarena, un Programa con “Piloto Automático”, Octubre de 2011. Disponible en <http://ccai-colombia.org/2011/10/07/en-la-macarena-un-programa-con-piloto-automtico/>

³⁵ Ver Conclusiones del Informe WOLA, INDEPAZ et al, 2012. La mirada ciudadana a la consolidación territorial, disponible en www.indepaz.org.co - Autores Adam Isacson, Yamile Salinas Abdala, et al.

³⁶ “Lo novedoso de la propuesta es que por primera vez – por lo menos de manera pública – la cooperación de Estados Unidos acepta un programa gradual y concertado de sustitución de cultivos de coca en lugar de imponer el tradicional criterio de “0 coca”, como condición previa de inversión social”.

En <http://ccai-colombia.org/2011/09/26/si-se-puede-en-el-consejo-comunitario-rescate-las-varas-el-modelo-de-intervencion-de-la-pnct-en-tumaco/>

desarrollo humano; promover la cultura de vida y el fortalecimiento de identidad, autonomía y tejido social.

En los documentos de balance se mencionan los siguientes principios³⁷:

- Trabajar áreas extensas por áreas de 40 a 50 hectáreas.
- No fumigar el área intervenida
- Seguridad y cohesión social.
- Vinculación de cultivadores y no cultivadores de coca, para evitar que los no cultivadores siembren para acceder a los programas.
- *Democratizar la democracia*: los proyectos son consultados y revisados por la comunidad.
- Gestionar la concurrencia de los entes gubernamentales como el Servicio Nacional de Aprendizaje -Sena, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, la Alcaldía, Ecopetrol y la Personería Municipal.

No obstante los logros del programa “Si se puede”, al terminar la administración Navarro dejó de estar como prioridad del gobierno departamental y se frenó por la falta de continuidad de inversiones y proyectos. Se mostraron las limitaciones de la cooperación internacional para una actividad sostenida de mediano y largo plazo y el fuerte impacto de los grupos armados en la región defendiendo sus intereses alrededor de la economía del narcotráfico.

El Plan de Consolidación Integral de La Macarena – PCIM – ha sido presentado como el ejemplo modelo de la consolidación territorial. Fue la mayor apuesta del PNCT – Salto Estratégico - y de los CCAI con los cuales se le dio vida en Colombia. El PCIM se propuso la recuperación del control institucional del Estado; el fortalecimiento de la gobernabilidad local; la erradicación de los cultivos ilícitos y el desarrollo de la economía lícita; la recuperación de los parques nacionales naturales, y la aplicación de justicia y la protección efectiva de los derechos humanos (AS-CCAI, 2010).³⁸

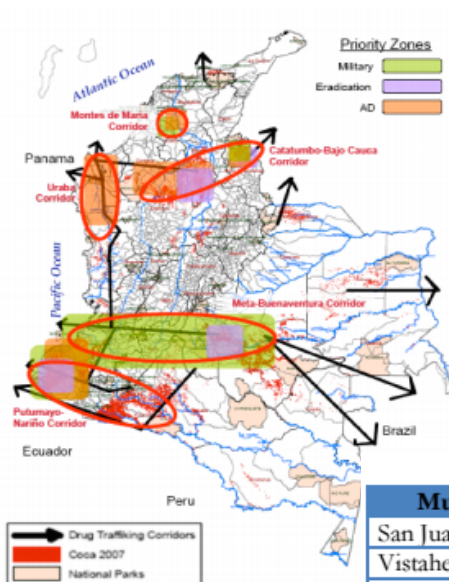
En sus primeros años el PCIM logró llegar a la etapa verde de consolidación en las cabeceras municipales de los seis municipios de La Macarena y en la mayoría de ellos se registró según ONUCD una disminución de 75% de áreas cultivadas con coca. Los balances hablan de vías terciarias construidas o adecuadas por los ingenieros militares y de la inscripción de cerca de 5.000

³⁷ Ibídem, Si se puede, 2011.

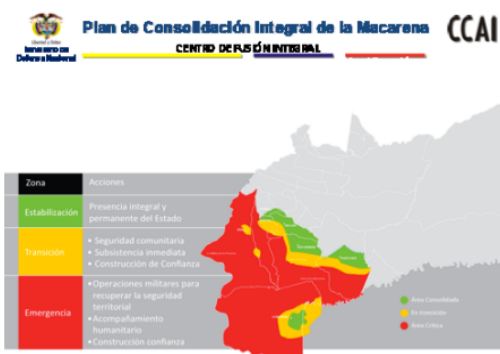
³⁸ Presidencia de la República de Colombia, Directiva presidencial 001 de 2009, disponible en http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva_presidencial%20_salto_estrategico.pdf

productores en proyectos legales. Entre 2004 y 2012 se invirtieron más de US\$400 millones de dólares en esos municipios y buena parte articulados al PCIM.

Mapa 19. Estrategia USAID 2009 – 2013



Fuente: USAID, 2009.



Cuadro 10. Avances del PCIM

Municipios	Verde	Amarillo	Rojo
San Juan de Arama	70%	15%	15%
Vistahermosa	40%	30%	30%
Puerto Rico	40%	30%	30%
Mesetas	15%	50%	35%
La Uribe	5% de la cabecera municipal	15%	80%
La Macarena		30%	70%

Fuente: Coordinador Civil del PCIM, 2010.

Fuente: Tomados de Informe WOLA, INDEPAZ et al, 2012. La mirada ciudadana a la consolidación territorial, disponible en camilo@indepaz.org.co

Existen muchos balances de esta experiencia y también inventarios de lecciones aprendidas. Aquí destacamos las del “Monitoreo Internacional” del cual participó INDEPAZ. Entre las conclusiones de ese monitoreo y de la evaluación especial del PCIM es pertinente destacar las siguientes que tienen que ver con el Desarrollo Alternativo y las iniciativas sobre desarrollo rural y ordenamiento ambiental:

Aparte de las limitaciones que impone una lógica esencialmente militar ese PCIM falló en inscribirse en una perspectiva regional que incluyera todo el territorio biogeográfico de La Macarena y sus vecindades de influencia y zonas de amortiguación. Esto lo privó de enmarcarse en un Ordenamiento Territorial y Ambiental como requisito de planes sectoriales y poblacionales zonales integrados en la región. Tampoco se contó con los planes de manejo ambiental. Las comunidades no fueron vistas como aliadas sino como un problema o un riesgo, cuando no como productores narcotraficantes.

En cuanto a la política de desarrollo rural “Las acciones del componente civil del PCIM dirigidas al desarrollo económico del territorio han generado tensiones entre un modelo de desarrollo orientado hacia la consolidación de la producción agroindustrial y un modelo local y ambiental dirigido hacia la economía campesina tradicional”³⁹. Aquí se encuentra un problema crucial que algunos líderes locales resumieron con las preguntas: ¿Al servicio de quien se están realizando las obras?, ¿las carreteras son para sacar productos o para sacar trasteos? ¿Cuál es el modelo de desarrollo del territorio? La pregunta se apoya en el impacto del PCIM en desplazamiento tanto rural como desde las cabeceras municipales hacia otras regiones. Y en lo fundamental el modelo se apoya en la fuerza de los proyectos agroindustriales, ganaderos, mineros y petroleros con intereses en territorio y recursos naturales en La Macarena y en áreas reclamadas para ser sustraídas.

Entre los asuntos no resueltos por el PCIM se incluye el del acceso a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos, trátese de colonos antiguos o recientes, de cultivadores de coca o no. La complejidad del problema reclamó considerar el manejo de población en zonas ambientalmente protegidas como Parques o Reservas Forestales y lo que toca con resguardos indígenas y territorios ancestrales o con figuras colectivas o asociativas como las Zonas de Reserva Campesina. A esto se suman las exigencias de la población desplazada y las demandas y necesidades de reubicación. En cada uno de esos temas se han señalado las carencias del PCIM.

Sobre el acceso a la justicia el mencionado estudio señala los principales problemas:

“i) la presencia precaria y débil de las instancias judiciales en los municipios del PCIM; ii) las complejidades de los procesos agrarios, civiles y penales (sus costos, los problemas de seguridad, las distancias, los aspectos probatorios y las tarifas legales, la poca capacitación de los funcionarios y el desconocimiento de los ciudadanos, etc.); iii) las debilidades institucionales (pocos recursos y precaria infraestructura); iv) las carencias de la política de tierras y territorios que se encuentra en construcción y la no existencia política de restitución de tierras; v) la desarmonización entre acciones entidades con políticas de tierras y territorios, de verdad, justicia y reparación y de retornos ; vi) la desconfianza en las instituciones; y vii) la falta de conciencia entre la población de sus condición de sujetos de derechos”⁴⁰.

Exfuncionarios de instituciones estatales con responsabilidades en el PCIM coinciden en señalar que a pesar del nombre CCAI no se logró efectiva coordinación interinstitucional para la ejecución de los proyectos y en especial los de sustitución o desarrollo alternativo⁴¹. La intermediación de los operadores se tornó no sólo excesivamente costosa sino vertical frente a las autoridades locales. La eficiencia centralista chocó con la tarea de fortalecer la institucionalidad local y la participación democrática de todos los actores en el territorio. Los entrevistados señalaron como limitación los

³⁹ *Ibíd*em, INDEPAZ – Salinas Abdala Yamile. 2012.

⁴⁰ *Ibíd*em, indepaz – Salinas Abdala Y. 2012.

⁴¹ Entrevista de INDEPAZ con exfuncionarios del Ministerio de Ambiente realizadas en junio de 2016. Se reserva el nombre.

bajos presupuestos para cada vivienda y para los proyectos productivos, lo mismo que el peso de enfoques familiares en detrimento de los de comunidad y regionales.

Todas estas experiencias territoriales que han sido promovidas en las últimas décadas como parte de políticas del Estado en regiones conflictivas arrojan lecciones para los planes territoriales en el post acuerdo y en la implementación de los acuerdos de desarrollo rural o frente a cultivos declarados-ilícitos.

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA NUEVA VISIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLITICAS ANTE LOS CULTIVOS DECLARADOS ILEGALES EN EL POST ACUERDO

PARTICIPACIÓN Y CONSULTA PREVIA

La participación de todos los sectores o grupos de interés en la definición de políticas, programas, planes e inversiones relacionadas con los cultivos declarados ilegales es un requisito señalado en los documentos internacionales y nacionales que se refieren al desarrollo alternativo. Es un consenso que esa participación vinculante y decisoria debe darse en todas las fases y que no debe ser entendida como consulta de opiniones o consulta sobre la implementación de medidas ya aprobadas desde arriba.

En las condiciones de Colombia se le ha dado la mayor importancia en los acuerdos de paz y en los pactos con las organizaciones de la Cumbre Agraria, la MIA, ANZORC y las de los grupos étnicos. La consulta y el consentimiento previos en este caso se han identificado como parte de la planeación participativa a todos los niveles, atendiendo a la especificidad étnica y al derecho de todos los sectores. Por ello es central la palabra “concertación” que aplica no solo a los cultivadores sino que procura construir el mayor consenso con las instituciones, autoridades municipales y departamentales, organizaciones civiles y productores en las regiones y zonas y también a escala nacional.

DEMOCRACIA DESDE EL RECONOCIMIENTO A LAS ORGANIZACIONES Y SUJETOS SOCIALES

El proceso de conjunto y la real participación van de la mano con el protagonismo y fortalecimiento de las organizaciones y sujetos sociales y políticos en los distintos niveles. Esta es la clave de la democracia participativa y de la sostenibilidad de los procesos de reconstrucción de comunidades, organizaciones y territorios arrasados por el modelo violento y la guerra. La escogencia desde el gobierno central o desde la jefatura de los programas de los interlocutores en las regiones o zonas ha sido una experiencia negativa e ineficaz, lo mismo que la negativa a reconocer las formas organizativas propias de las comunidades o sectores. A cada nivel – nacional, regional o zonal – corresponden diversas representaciones organizadas legitimadas desde la sociedad y no desde el Estado.

SUSTITUCIÓN DE INGRESOS Y USOS DESDE AHORA

La clave de la implementación de los acuerdos sobre cultivos declarados ilícitos es la puesta en marcha de programas con el conjunto de pequeños productores – campesinos, jornaleros, comerciantes, etc – garantizándoles desde el inicio la sustitución de ingresos de venta de hoja fresca

o pasta por ingresos en actividades de nueva producción, ambientales y construcción de bienes e infraestructura local. Los acuerdos con la MIA, las mesas regionales y comunidades en zonas de afectación por políticas anticultivos y economías cocaleras deben implementarse con urgencia y en donde sea importante la presencia de las FARC (en condiciones especiales pactadas) adelantar experiencias preparatorias con su concurso que le ofrezcan opciones a los pequeños productores, zonas y regiones y neutralicen el control de territorios por narcotraficantes, narcoparamilitares y otras organizaciones asociadas a la producción y tráfico de cocaína.

LA VISIÓN DE BIENESTAR Y EL OBJETIVO

Para comenzar a caminar es mejor saber a donde se quiere llegar y lo que se pretende lograr, decía un filósofo chino. Y no se necesita esperar a los resultados de grandes estudios sobre líneas de base o re - caracterizaciones territoriales, poblacionales, sectoriales, nacionales e internacionales para lograr una visión común de esa relación entre desarrollo humano sostenible, desarrollo rural integral y nueva política sobre cultivos hoy ilegales. Lo que se necesita es un proceso adecuado que puede darse en todos los cuadrantes, en todas las direcciones y con los sujetos determinantes. En un primer momento es importante que el ejercicio cuente con la participación de la Cumbre Agraria con sus diversos sectores, de las mesas regionales, de las organizaciones más dinámicas y representativas del sector rural. Y desde allí en un proceso en espiral que interactúe con las mesas de negociación en La Habana (y en Quito si es posible), con las autoridades e instituciones desde las entidades territoriales a lo nacional.

INTEGRALIDAD: LA PARTE DE QUE TODO

La Mesa de Interlocución y Acuerdos y la Cumbre Agraria han propuesto emprender 10 pilotos de sustitución integral de cultivos de uso ilícito y en particular de coca. Y la Mesa de La Habana se propone avanzar en una **acción conjunta demostrativa** como preámbulo a otras que se harían como parte de la implementación de todos los acuerdos. Son tres retos relacionados pero diferentes. Si se acepta que es necesaria una nueva visión e incluir los planes integrales de sustitución en la reforma al desarrollo rural y entre los programas de desarrollo con enfoque territorial ¿Cómo evitar la improvisación o la repetición de los errores de la sustitución compulsiva o de la desarticulación a todo nivel? ¿Cómo desmilitarizar las estrategias en materia de cultivos de uso ilícito? ¿Cómo evitar la maniobra de inversiones rápidas superficiales que se ofrecen como preámbulo de lo que no se define a mediano y ni siquiera a corto plazo?

En el capítulo “Solución al problema de las drogas ilícitas”, se enuncian pautas que sirven de punto de partida pero que pueden tener diferentes rutas de implementación.

La pauta más importante es precisamente la de la integralidad que significa interdependencia de modo que en el caso de los PNIS sólo tienen posibilidad de formulación y aplicación concreta en su relación con el desarrollo rural redefinido y en la institucionalidad democrática y participativa que atraviesa todos los acuerdos.

Este criterio de integralidad se refiere también a la ubicación de territorios y regiones en el conjunto de la realidad nacional y no como islas de influencia de la ilegalidad o el crimen.

Además, la integralidad implica que afrontar el problema de los cultivos declarados ilícitos con un nuevo enfoque depende también de las redefiniciones en el conjunto de la política frente a las sustancias psicotrópicas. Y se ha dicho que con una demanda sostenida de sustancias y con centros de acumulación dedicados desde la legalidad al lavado de activos, las mejores acciones contra la oferta, y en particular en contra del eslabón más débil, son reversibles a mediano plazo.

Sin agotar los sentidos de la integralidad, a los anteriores hay que agregar la que se reclama entre los componentes en el territorio y en el marco de los PNIS adecuados a cada región y zona escogida.

Para resolver esta compleja trama y hacer los primeros ensayos de implementación de los acuerdos se puede apelar a una metodología de proceso en matriz y no lineal. Esto, por ejemplo, quiere decir que una acción demostrativa, piloto o un PNIS de zona, es ante todo un ejercicio de preparación para la implementación del conjunto y no una experiencia de erradicación o de sustitución local o con impacto en un grupo de veredas. Debe aceptarse como premisa que no es posible avanzar con éxito, y menos llevar a cabo una ruta completa en una parte, sin que este funcionando el todo.

SIMULTANEIDAD

Experiencias como los proyectos de inversión rápida que se han promovido con el argumento de ganar confianza han mostrado que la simulación de la participación para identificar una lista corta de acciones pequeñas o de apoyo a la subsistencia no produce procesos duraderos y menos de alcance transformador en la economía y en las instituciones de un territorio. La lección aprendida es que debe emprenderse desde el principio la planeación participativa de los cambios estructurales sostenibles con proyección a 10 y 20 años. La simultaneidad significa que al mismo tiempo se concertan planes de urgencia y medidas transitorias que se ubican como parte de la preparación o creación de condiciones para los procesos de cambio estructural. Además la simultaneidad reclama la marcha del conjunto de acuerdos en su interrelación y la implementación en el conjunto de los territorios y no en focos o por secuencias de territorios que van escalándose.

ENFOQUE DE TERRITORIOS Y POBLACIONES

Los enfoques territoriales y poblacionales son indisolubles en la planeación participativa del desarrollo rural y de los PNIS como componentes de ella. La planeación participativa en general tiene por objetivo las mejores condiciones de vida de la población considerada en sus comunidades, grupos, unidades productivas, organizaciones, instituciones y familias. Y si se trata de esa planeación en un territorio delimitado no cambia el objetivo vital. No se desarrolla el territorio sino sus gentes. No se trata de producir bienes sino de producir condiciones para que la población tenga un mejor vivir y pleno disfrute de los derechos humanos. Lo mismo puede decirse de los procesos de ejecución.

La territorialidad en Colombia se concreta en regiones, zonas, entidades administrativas o interrelación entre partes de ellas. Las variables que las definen son, entre otras, biogeográficas, sociales, étnicas, de género, culturales, económicas, ambientales institucionales, de infraestructura pública, de conectividad, de seguridad y conflictividad violenta y armada y todo en su relación

con la diversidad poblacional. Las economías ilegales, incluidos el narcotráfico, la corrupción a costa de lo público y la explotación fraudulenta de los recursos naturales (desde la legalidad o la ilegalidad) se evalúan desde las variables principales y su impacto en el bienestar.

En lo que se refiere a los territorios colectivos indígenas y de comunidades negras el enfoque poblacional desde la diversidad es el ordenador de los planes territoriales en las regiones o zonas. Y esa perspectiva prevalece también para las comunidades campesinas que conforman relaciones culturales y socio económicas territorialmente identificables.

Es fundamental en todos los territorios considerar el papel especial de la juventud y de las mujeres. Su participación y la definición de metas para su bienestar y oportunidades de vida digna son indicadores clave para toda política y programas.

ACCESO A LA TIERRA, AL AGUA E INFRAESTRUCTURA

Los planes de reconversión de regiones impactadas por la economía de la coca cubren de manera directa el 22% del territorio y se relacionan con toda la ruralidad. Son impensables sin una verdadera política de acceso de los campesinos a la tierra y recursos necesarios para unas economías sustentables y dignas. En las zonas cocaleras es crucial el acceso a la tierra que significa iniciativas de formalización con un mínimo de condiciones que definen la Unidad Básica Campesina o de pequeña producción suficiente para tener ingresos equivalentes a la canasta básica familiar y un excedente de capital para la reproducción de la economía campesina. El acceso a tierra y a los recursos productivos incluye los planes de desarrollo con enfoque territorial que permitan la garantía de derechos sociales básicos y las condiciones de infraestructura, mercadeo, tecnología, crédito y otras identificadas como parte del desarrollo rural integral.

Dada la importancia en el país de los territorios colectivos y protegidos por razones ambientales, debe dársele toda la importancia a los enfoques étnicos y ambientales en la definición de acceso a tierras, reubicación de poblaciones, incluidos los desplazados forzados.

REGIONES, ZONAS, NUCLEOS Y COMUNIDADES

Las regiones en las que se ubicarán los PNIS, si se es coherente con la integralidad y la visión de bienestar son parte de las regiones de la planeación del esfuerzo especial de desarrollo humano sostenible en la nueva etapa post acuerdos. No son por lo tanto las regiones de influencia cocalera y sus alrededores o vecindades aunque por los determinantes de esas economías ilegales existe grandes coincidencias con las regiones que presentan los más bajos indicadores de desarrollo humano y dentro de ellos los de pobreza, NBI, déficit de servicios sociales básicos y de realización de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Los componentes de la territorialidad en Colombia son las regiones, que a su vez se pueden subdividir en zonas. Para esa regionalización se puede tomar como referencia el mapa propuesto por el DNP en 2012 como parte de los documentos previos del Plan Nacional de Desarrollo 2008 – 2012 que tomó en cuenta una matriz de variables similar a la enunciada atrás pero con énfasis socioeconómico. Se pueden considerar unidades más pequeñas y darle coherencia tomando en

cuenta las variables étnica y de la huella del conflicto y la vulnerabilidad de los municipios. Si se cruza con la regionalidad propuesta por la Unidad de Consolidación territorial en su documento de marzo de 2015 ya mencionado, se encuentran cercanías. La diferencia está en los criterios de ubicación de zonas que para la UCT son identificadas por influencia de los núcleos cocaleros más fuertes. En la lógica de la visión de bienestar esas zonas se deben establecer por las potencialidades de desarrollo humano sostenible y de cooperación entre comunidades, sectores sociales y económicos y las instituciones estatales.

DIVERSIDAD DE SUJETOS Y DE TERRITORIOS

La planeación participativa que incluye las reformas transformadoras, los nuevos programas, PCT, PNIS deberá afrontarse desde la diversidad social, la multiculturalidad y el pluralismo económico en las regiones y zonas del país y en las que se escojan para esfuerzos especiales o de acciones afirmativas territoriales y poblacionales. Esta perspectiva choca con la idea de regiones o zonas homogéneas o exclusivamente rurales como regla. También choca con la idea de reducirse a las zonas de reserva campesina, resguardos o consejos comunitarios y por lo mismo a ámbito zonal o de núcleo de cultivos declarados ilícitos.

La diversidad, la complementariedad y complejidad en los territorios delimitados para la planeación participativa, son condiciones socioeconómicas y culturales para la posibilidad del desarrollo humano sostenible en su integralidad. Esto significa que sin descuidar las acciones afirmativas frente a los sectores sociales más vulnerados, discriminados o excluidos y sin subordinar los planes específicos de fortalecimiento de la pequeña producción es esencial la articulación con la mediana y la gran producción y con la intervención del Estado no sólo como proveedor de bienes públicos básicos, sino como garante de la universalidad de los DESC-A (derechos económicos sociales culturales y ambientales) y como agente productivo promotor del desarrollo y de economías mixtas y solidarias.

La diversidad de sujetos conlleva el reconocimiento de derechos y la inclusión en las políticas y programas económicos y sociales a campesinos, pescadores, jornaleros, comerciantes locales, medianos empresarios, transportistas, profesionales o trabajadores independientes. Esos sujetos establecen o pueden construir formas de asociación o cooperación que forman parte de la infraestructura para la reconversión productiva regional.

PLANES DE DESARROLLO EN LOS TERRITORIOS CON ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AMBIENTAL.

En la elaboración de los planes regionales y zonales el OT-A es un eje articulador fundamental tanto para las áreas de protección ambiental como las de vocación productiva. La puesta en marcha de una nueva política de DRI y de reconversión económica de territorios, es la oportunidad para hacer las cosas al derecho, tal como se estableció desde 1991 como mandato constitucional. El ordenamiento territorial y ambiental obliga a ubicar todas las acciones en su relación óptima de protección del medio natural; a promover la reorganización administrativa teniendo en cuenta los ecosistemas y la historia de las poblaciones y culturas. La provincia, la asociación de municipios, las regiones y zonas de DRI se deben articular como base para la planeación participativa.

La normatividad en torno a las zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP, exige dar tratamientos diferentes a los proyectos que allí se emprendan. Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las Zonas de Reserva Forestal, son inalienables, y en ellas son incompatibles la siembra de cultivos ilícitos, la ocupación y el desarrollo de actividades agropecuarias, proyectos de infraestructura y erradicación con químicos.

PNIS Y PLAN DE URGENCIA

Con criterios como los anteriores se puede delimitar el alcance de los pilotos entendidos como las acciones de preparación de los procesos participativos para la formulación de los planes regionales integrales, los planes de desarrollo rural con enfoque territorial y poblacional y los PNIS.

Los pilotos o acciones conjuntas demostrativas pueden ser entendidos también como componentes de un plan de urgencia para la transición. El objetivo de ese plan es ayudar a la creación de las condiciones para la implementación de los acuerdos en regiones y zonas consideradas estratégicas para los planes de nivel general, regional o zonal y sus componentes incluida la respuesta a los cultivadores y comunidades relacionadas con las economías de cultivos declarados ilícitos. Los planes de urgencia – como si se tratara de una porción holográfica – deben ajustarse a la visión de bienestar y guiarse entre otros por los criterios de integralidad, diversidad y democracia participativa ya enunciados. Un ejemplo de lineamientos para un Plan de Urgencia de transición hacia la implementación de los acuerdos fue esbozado por INDEPAZ en diciembre de 2015 y sirve para leerlo en términos de aprestamiento para los PNIS.

GRADUALIDAD TRANSICIÓN...

La gradualidad parte del reconocimiento de que la reconversión productiva en los territorios, con planes regionales y zonales integrales es la matriz para la sustitución de cultivos declarados ilícitos por economías legales diversificadas. La estabilidad de las nuevas economías depende de la creación de condiciones estructurales para el bienestar de la población y de las comunidades. La sustitución compulsiva de la coca y la marihuana ha demostrado que alimenta el efecto globo o de migración de los cultivos a otras zonas o regiones. Incluso en una misma zona si no hay reales alternativas de ingresos sostenidos y economías integrales, los pactos voluntarios se convierten en antesala de medidas represivas o de diversas modalidades de sanción. La gradualidad puede estar acompañada de estrategias especiales como la compra de cosechas. (Ver documento sobre el tema).

SEGURIDAD PERSONAL Y SEGURIDAD HUMANA

Entre los objetivos de la política sobre reconversión productiva en territorios con economías ilegales y presencia del narcotráfico hay que destacar el de reducir y neutralizar los factores de violencia que destruyen vidas y condiciones de existencia de la población. El enfoque de seguridad humana coloca como eje de las estrategias la creación de condiciones sociales y económicas de bienestar en un ambiente de *convivencia democrática* y subordina a ellas los componentes coercitivos; enfoca la seguridad desde la garantía de los derechos humanos y no como orden

impuesto por el miedo o la militarización. La clave de la seguridad se coloca en el control social del territorio ejercido con las organizaciones de las comunidades y una efectiva pedagogía de la paz y la no violencia, con la colaboración de la guardia indígena y cimarrona en territorios colectivos y de las organizaciones campesinas en sus comunidades y zonas. Las acciones de orden frente a la delincuencia le corresponden a la Policía y las Fuerzas Armadas deben intervenir sólo excepcionalmente cuando se trate de neutralizar grandes estructuras dotadas con armas de combate y funcionamiento jerarquizado.

DESCRIMINALIZACIÓN DEL PEQUEÑO PRODUCTOR CAMPESINO

Para el éxito de los programas o planes de reconversión regional es esencial considerar al campesino y a los pequeños productores asociados como aliados de la institucionalidad y no como criminales narcotraficantes. Esta descriminalización debe incluir al pequeño campesino con menos de 5 hectáreas (han existido normas con menos de 5 en el Plante o menos de 3 hectáreas en PDA) en cultivo de coca, a los asalariados que intervienen en el proceso en la finca y en el comercio local. El choque entre las políticas de represión y la obligación de garantizar el derecho al desarrollo debe resolverse dando supremacía a los derechos humanos y a la supervivencia.

NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN LA POLÍTICA SOBRE CULTIVOS DECLARADOS ILÍCITOS

La ubicación de los planes sobre cultivos declarados ilícitos como parte de la reforma rural integral reclama su ubicación y dirección desde las instituciones encargadas del desarrollo económico y social y no desde las unidades dependientes de las políticas de seguridad o de lucha contra el crimen. La seguridad y las FF.AA deben concurrir por supuesto en los territorios pero no ser las articuladoras de la reconversión económica de regiones. Lo mismo puede decirse sobre el papel de instancias internacionales contra el crimen y el delito así sea parte del sistema de las Naciones Unidas.

En la nueva institucionalidad le corresponde un lugar central al Ministerio de Agricultura y a las agencias creadas para gerenciar los asuntos de tierras y desarrollo rural. Desde ese ministerio de pueda hacer la coordinación inter institucional que requieren los planes y programas de reconversión regional de economías afectadas por políticas y economías cocaleras.

RECURSOS ESPECIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS Y DE LOS PNIS

La dimensión de los retos de implementación de la Reforma Rural Integral y de la nueva política sobre cultivos declarados ilícitos requiere esfuerzos adicionales en materia de inversiones públicas, desde las comunidades, organizaciones y empresas. Los estimativos de costos realizados por la Unidad de Consolidación Territorial, Planeación Nacional o en los programas de sectoriales relacionados, son insuficientes para la etapa post acuerdos. La dimensión del esfuerzo nacional y del aporte internacional de corresponsabilidad debe tener como referencia el Plan Marshall promovido en Europa después de la Segunda Guerra Mundial.

BIBLIOGRAFÍA:

APEP- Asociación peruana de estudios e investigaciones para la paz	1990	Cocaína: problemas y soluciones andinos. APEP, Lima
BMZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo	2014	Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo Principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas, GIZ
Consejo Nacional de Estupeficientes, mayo de	1995	“Compromiso de Colombia Frente al Problema Mundial de la Droga: Plan Nacional”; Santafé de Bogotá,
Defensoria del Pueblo	2000	Los cultivos ilícitos, política mundial y realidad en Colombia. Bogota D.C.
Esquivel Javier	2016	Los narcos gringos. Una radiografía inédita del tráfico de drogas en Estados Unidos. Ed. Grijalbo. Mexico
González Posso, Dario	2000	Cultivos ilícitos , narcotráfico y agenda de paz, Ediciones Mandato por la Paz, Bogotá D.C.
González Posso, Camilo	2016	Selección de textos sobre políticas de la guerra antidrogas y sus estrategias. 10 Publicaciones 2005 a 2016. Revista Punto de Encuentro. INDEPAZ.
López Claudia	2016	¡Adios a las FARC ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y Mercado para unir las tres colombias, Ed. Debate, Bogotá D.C.
Minjusticia	2015	Lineamientos para el Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia
Sanchez Cristo Julio	2016	El País que se hizo posible. 15 años del Plan Colombia. Hablan los protagonistas. Ed. Planeta
Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial	2014	LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL – PNCRT - DOCUMENTO APROBADO POR COMITÉ DIRECTIVO. Bogotá, DC, pag.3
Universidad de los Andes	2000	Cultivos ilícitos en Colombia. Ed. Universidad de los Andes, Bogotá D-C-
Walsh J, Sanchez-Garzoli X, Salinas-Abdala Yamile,	2008	La asperción de cultivos de uso ilícito en Colombia, una estrategia fallida. WOLA Washington
Youngers, C. Rossin E.	2005	Drogas y democracia en América Latina. Editorial Biblos - WOLA, Buenos Aires.

NORMAS Y CONPES		
Ley 30 -	1986	Estatuto Nacional de Estupeficientes
Conpes 3218	2003	PCI- Programa nacional de erradicación de cultivos ilícitos
Resolución 1054 del 2003 (MADS)	2003	Se modifica plan de manejo ambiental
Conpes 0001	2009	Coordinación para el Plan Nacional de Consolidación
Conpes 3669	2010	Política Nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y

		DA para la consolidación territorial
D-Ley 4161	2011	Crea Unidad Administrativa Especial para la CT
		Documento Estratégico - Nuevo enfoque de los Programas contra Cultivos Ilícitos
		Manual Operativo - Erradicación, Post Erradicación y Contención
		Manual Operativo - ABC Programa Familias Guardabosques
		Manual Operativo - Grupos Móviles de Erradicación
		Protocolo de Monitoreo Integrado para la Consolidación de Territorios Libres de Cultivos Ilícitos
		Protocolo Cero Ilícitos Programa Proyectos Productivos y Programa Familia Guardabosques
Conpes 2734	1994	Plan Nacional de Rehabilitación, Dirección Nacional de Estupefacientes, Consejería Presidencial para la Política Social Santafé de Bogotá D. C.,
Sentencia SU/383 - Corte Constitucional	2003	Consulta previa comunidades indígenas
Resolución 0026	2007	Autoriza erradicación en territorios indígenas con consulta previa
Directiva presidencial 10	2013	Guía para la consulta previa
Decreto 2613	2013	Protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa
Decreto 3770	2008	Consulta previa con comunidades afrodescendientes.
Auto 073	2014	Medidas de prevención, protección y atención para las comunidades afrodescendientes del pacífico.
Acuerdo 024	1996	Fija criterios generales y procedimientos para delimitar áreas de ZRC
Protocolo - pacto con Ecuador	2013	Define zona de exclusión de fumigaciones áreas con glifosato

COLOMBIA. Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. Oficio PNDA –DG-000-0-4709 del 27 de diciembre de 2000.

COLOMBIA. Dirección Nacional de Estupefacientes. Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, Colombia 1998 – 2002.

COLOMBIA. Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, PLANTE, Subdirección de Planeación (s.f). La estrategia del programa de desarrollo alternativo en Colombia. Ponencia presentada en “Foro sobre Cultivos Ilícitos en Colombia”, Bogotá, Universidad de Los Andes. Versión http://www.home.talkcity.com/rainbowct/cultivosilicitos/cesar_ortiz/estrateg.htm, julio 27 de 2001.

Delegaciones de Paz del Gobierno y las FARC-EP. Comunicado conjunto Número 36. Acuerdo sobre “Solución al problema de las drogas ilícitas” en <http://www.pazfarc-ep.org>

<http://ccai-colombia.org/2011/10/07/en-la-macarena-un-programa-con-piloto-automtico/>

Adam Isacson, En La Macarena, un Programa con “Piloto Automático”, Octubre de 2011. Disponible en Foro Regional sobre solución al problema de las drogas ilícitas. San José del Guaviare, 1,2 y 3 de octubre de 2013.

https://issuu.com/manuelpaz69/docs/sistematizacion_de_las_propuestas_d

Mandato regional para la sustitución social, gradual, concertada, estructural y ambiental, de los ingresos derivados de los cultivos de uso ilícito en el Catatumbo. <http://www.las2orillas.co/la-sustitucion-de-cultivos-proponen-los-campesinos-del-catatambo/>. El Tarra Norte de Santander, 1 de Septiembre de 2013

Plante. Decreto 0472 DE 1996 (marzo 11) Diario Oficial No. 42.746, de 18 de marzo de 1996

Pliego Unificado de la Cumbre Agraria, campesina, indígena, afrodescendiente y Popular presentado en la MINGA realizada en junio de 2016. Disponible en www.indepaz.org.co

Presidencia de la República de Colombia, Directiva presidencial 001 de 2009, disponible en

http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva_presidencial%20_salto_estrategico.pdf

Propuesta campesina, en el periódico Voz Disponible en <http://www.marchapatriotica.org/index.php/voluntarios/78-mia/523-propuesta-campesina-que-el-gobierno-compre-la-hoja-de-coca>

UNOCD, 2014. DESARROLLO ALTERNATIVO: EVALUACIÓN TEMÁTICA MUNDIAL Informe final de síntesis, disponible en www.indepaz.org.co

Salinas Abdala Yamile, Ochoa Jaramillo Doris, “ESTRATEGIA DE DESARROLLO ALTERNATIVO Y PACTOS VOLUNTARIOS PARA LA SUSTITUCION DE LOS CULTIVOS CON FINES ILÍCITOS” Diciembre 5 de 2001

WOLA, INDEPAZ et al, 2012. La mirada ciudadana a la consolidación territorial, disponible en camilo@indepaz.org.co

.....

