



Presidencia
República de Colombia

Acción Social



Universidad
de los Andes
CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE
ESTUDIOS REGIONALES CIDER



Oficina en Colombia

IICA
BIBLIOTECA NACIONAL

23 MAR 2005

RECIBIDO

Seminario Internacional



La Política de **Desarrollo Alternativo** y su **Modelo Institucional** - Retos y Desafíos -

Memorias

7 y 8 de Septiembre de 2004

Bogotá, D.C. - Colombia

Grupo Editor:

Luis Fernando Restrepo T.

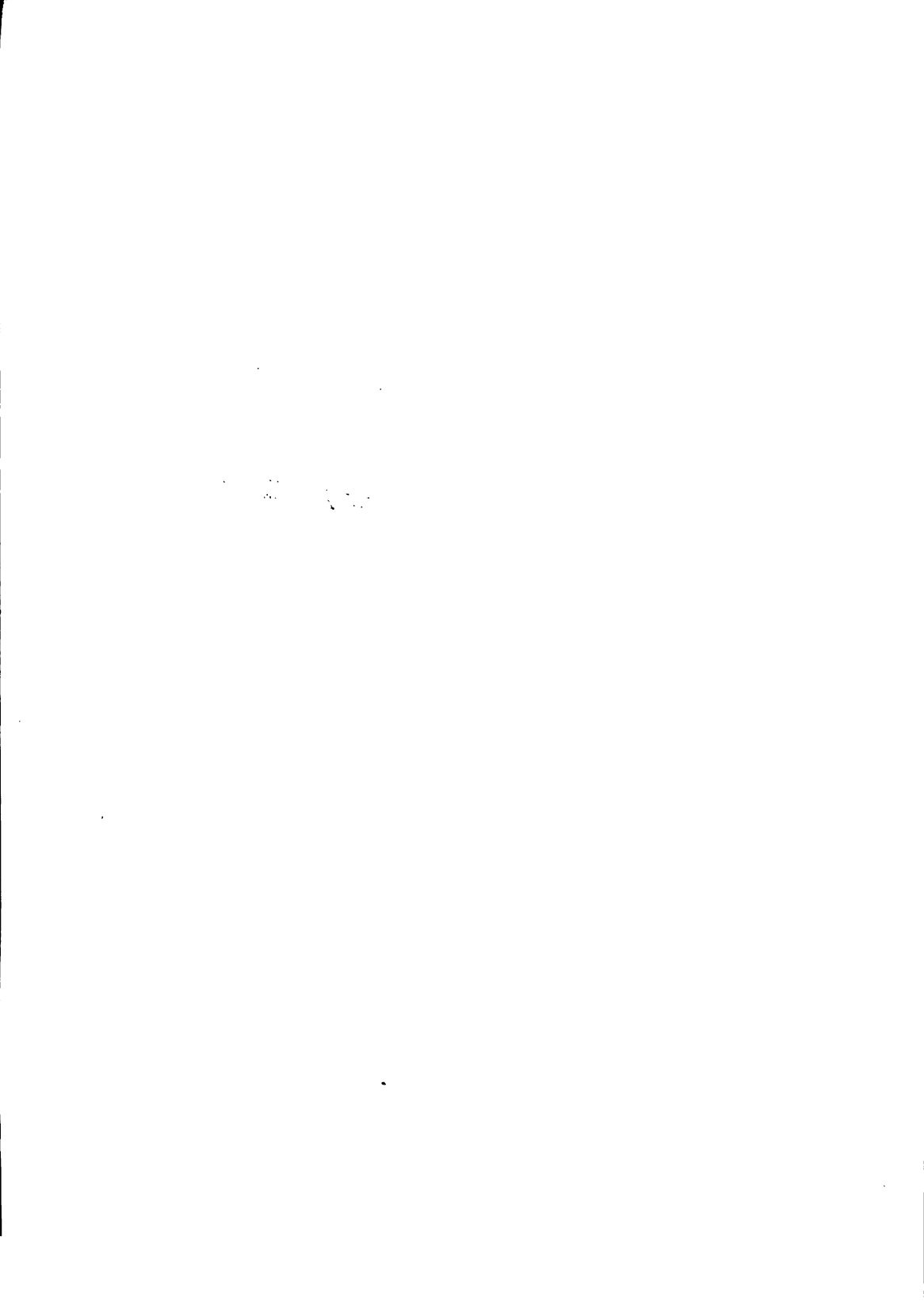
Carlos Zorro Sánchez

Juan Camilo Salazar R.

Daniel Montoya López

Programa Desarrollo Alternativo
Cuarta Herramienta de Equidad: Manejo Social del Campo

Plan Colombia



Seminario Internacional

LIBRERIA
BIBLIOTECA VENEZUELA
23 JUL 2004

RECIBIDO

La Política de Desarrollo Alternativo y su Modelo Institucional - Retos y Desafíos -

Memorias

7 y 8 de Septiembre de 2004
Bogotá, D.C. - Colombia

00004554

11CA
E14
410.

23 MAR. 2005

RECIBIDO

El Seminario Internacional “La Política de Desarrollo Alternativo y su Modelo Institucional Retos y Desafíos”, que se realizó en Bogotá durante los días 7 y 8 de septiembre de 2004, fue organizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), con el auspicio de la Consejería Presidencial para la Acción Social y el apoyo del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), de la Universidad de los Andes.

El propósito del Seminario fue revisar, en el marco de la experiencia internacional, las políticas y modelos de gestión de desarrollo alternativo que se han venido aplicando en Colombia. Este examen tuvo como coyuntura la terminación del monitoreo realizado por el CIDER a componente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a antiguo Programa PLANTE, pero fue también la ocasión para una presentación general de la política del actual gobierno colombiano en materia de desarrollo alternativo.

Estas memorias del Seminario se editaron a partir de la transcripción textual de la grabación magnetofónica de las intervenciones realizadas en el Seminario, por parte de los distintos funcionarios y consultores nacionales y expertos internacionales que hicieron uso de la palabra en el evento respetando íntegramente lo expresado por cada uno de ellos.



CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Temas e ideas centrales del Seminario.
Carlos Zorro Sánchez

1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los retos internacionales de la política de desarrollo alternativo.
Ibán de Rementería
Formación de capital social y desarrollo alternativo: experiencias internacionales
Juan Eduardo Musso
La experiencia internacional en materia de modelos de gestión.
Oswaldo Antezana
Resultados del desarrollo alternativo: experiencias en el contexto internacional.
Guillermo García
La experiencia del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA).
Glauco Bustos Zapata
Jairo Coronel Figueroa
Fernando Hurtado Pascual
Roger Pando Biamón

2. LA EXPERIENCIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA Y SUS MODELOS DE GESTIÓN

Diferentes enfoques del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo en Colombia.
Héctor Moreno
Juan Carlos Palou
Adalgiza Laverde
Modelos de gestión: los casos del IAGAC y el ICE.
Luis Fernando Restrepo y Juan Camilo Salazar
Panel: modelos de gestión institucional.
Intervención de Ramona El Hamzaoui
Intervención de Juan José Perfetti
Intervención de José Luis Gómez
Discusión del Panel. Moderador: Juan Lucas Restrepo

3. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y LOS MODELOS DE GESTIÓN DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA

Elementos y dimensiones de la política de desarrollo alternativo en Colombia.
Eduardo Wills
Evaluación técnica ambiental del PLANTE.
Juan Manuel González

Presencia de cultivos de coca con fines ilícitos en Colombia, 1986-2003: un análisis y evacuación multicausal. Carlos Jorge Caicedo	182
Comentarios en términos de la formulación de política de desarrollo alternativo. Manuel Fernando Castro	206
La política de control de la oferta de drogas, los cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo: recomendaciones de política. Ricardo Vargas	210
Modelos mentales y modelos formales: una reflexión en el marco de la política de desarrollo alternativo. César Ortiz Guerrero	225
4. POLÍTICA DE DESARROLLO ALTERNATIVO DEL ACTUAL GOBIERNO COLOMBIANO	238
La política de desarrollo alternativo en el marco de la Acción Social. Luis Alfonso Hoyos	238
Desarrollo Rural y Desarrollo Alternativo. Carlos Gustavo Cano	244
El Programa de Desarrollo Alternativo del Plan Colombia. Victoria Eugenia Restrepo	251
5. ANÁLISIS DE ALGUNOS CASOS ESPECÍFICOS DE PROCESOS Y PROYECTOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA	260
Evaluación de intervención de los programas de lucha contra los cultivos ilícitos en Putumayo. Álvaro Balcazar	260
La experiencia del Grupo Asociativo Villa Líbano en Algeciras (Huila). Alcibiades Gutiérrez	269
La empresa Frutales del Macizo Colombiano de Popayán José Roberto Jaramillo	272
El trabajo realizado por la Asociación de Heveicultores del Caquetá. Jesús Bastidas	275
La experiencia de COSURCA. René Auseche	279
El pueblo Inga de Aponte y su propuesta en el marco del desarrollo alternativo. Hernando Chindoi Chindoi	284
El apoyo de la empresa CARREFOUR a la comercialización de productos originados en proyectos de desarrollo alternativo en Colombia. Mario Acevedo	290
6. REFLEXIONES FINALES	293
Juan Lucas Restrepo. Moderador del Seminario	293
Francisco Santos Calderón. Vicepresidente de la República de Colombia	299

PRESENTACIÓN

Temas e Ideas Centrales del Seminario

Carlos Zorro Sánchez*

El Seminario “La Política de Desarrollo Alternativo y su Modelo Institucional” organizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), con el auspicio de la Consejería Presidencial para la Acción Social y el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER, de la Universidad de los Andes, se llevó a cabo en Bogotá los días 7 y 8 de septiembre de 2004, con el propósito de revisar, en el marco de la política internacional, las políticas y modelos de desarrollo alternativo que han venido aplicándose en Colombia. Este evento tuvo como coyuntura la terminación del monitoreo realizado por el CIDER componente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, de los proyectos del antiguo PLANTE, y fue la ocasión para una presentación general de la política del actual gobierno en materia de desarrollo alternativo.

El Seminario se inició con un análisis del contexto internacional del desarrollo alternativo y abordó luego, sucesivamente, los temas de las políticas adoptadas en Colombia en esta materia y de los modelos de gestión implementados en el país para concluir con la revisión de algunas experiencias nacionales e internacionales ilustrativas de los logros y limitaciones de tales políticas y modelos.

El presente libro recoge las ponencias y exposiciones realizadas en el Seminario aunque no necesariamente en el orden en que tuvieron lugar en el evento. Se miras a realzar la articulación lógica de los aspectos tratados en los diferentes trabajos. El contenido del libro se ha organizado, además de esta Presentación, en las siguientes seis partes:

- I. El contexto internacional.
- II. La experiencia del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo en Colombia y los modelos de gestión.
- III. Evaluación de las políticas y los modelos de gestión de desarrollo alternativo en Colombia.
- IV. Política de desarrollo alternativo del actual gobierno colombiano.
- V. Análisis de algunos casos específicos de procesos y proyectos de desarrollo alternativo en Colombia.
- VI. Reflexiones finales.

* Profesor e Investigador, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.



I. El Contexto Internacional

Para comenzar, Ibán de Rementería destaca, con base en las convenciones internacionales vigentes, que si bien el desarrollo alternativo hace parte de las políticas públicas de desarrollo rural, sus propósitos específicos están en el campo de la política criminal, del control penal a la producción de cultivos ilícitos. Esta dicotomía aún no ha sido resuelta y ha generado tensiones que se manifiestan en las políticas y programas adoptados tanto en Colombia como en otros países.

Desde la óptica del desarrollo, destaca el mismo autor como la condición de éxito del desarrollo alternativo radica en la viabilidad económica de las soluciones sustitutivas, la cual dependería de tres factores: la competitividad de la producción alternativa en los mercados locales, nacionales o internacionales; la disponibilidad de recursos públicos y privados para la producción alternativa y las condiciones socio económicas imperantes en los lugares donde se realiza la intervención. A este respecto se destaca la importancia de la acción gubernamental para que a través de su acción sobre estos factores logre hacer rentables las actividades vinculadas al desarrollo alternativo.

Subraya además de Rementería, que para tomar decisiones eficaces con respecto a un problema es recomendable atenerse a dos principios: el de vulnerabilidad y el de precaución. El primero establece que un problema debe ser planteado en términos tales que sea vulnerable a una intervención controlada, en tanto que el segundo establece que una acción no debe ser realizada cuando hay incertidumbre sobre sus resultados negativos. En particular, a su juicio, la no aplicación de este principio a la erradicación de los cultivos con fines ilícitos, ha hecho que en Colombia el total del área erradicada sea superior al área actual en cultivos ilícitos, con el consiguiente daño al medio ambiente, ya que al persistir la demanda los cultivos erradicados son suplementados por nuevos cultivos ilícitos.

Por su parte, el experto Juan Eduardo Musso se refiere a las experiencias internacionales de formación de capital social en los programas de desarrollo alternativo. Partiendo de diversas definiciones internacionales y entendiendo con la CEPAL que “capital social es el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto”, señala que en su interpretación caben tanto aspectos positivos como negativos, como la idea de que este capital es un instrumento fundamental para instalación, fortalecimiento y trascendencia de las redes delictivas, pero hace énfasis en que si se trabaja en una comunidad donde hay confianza, valores, redes y aspectos similares, el resultado será más efectivo que si la intervención ocurre en una comunidad donde no existan estos factores. A este propósito subraya el autor otra de las antinomias que generan tensiones entre las

políticas de desarrollo alternativo y otras políticas asociadas con la política de lucha contra los cultivos ilícitos: ¿Es la erradicación condición previa para el Desarrollo Alternativo, o, al contrario, es el Desarrollo Alternativo condición previa para la erradicación? A su juicio, este tema debe estar claramente definido si se busca hacer del capital social, un elemento fundamental para el éxito de las políticas.

El consultor internacional Oswaldo Antezana abordó el tema de la experiencia internacional en materia de modelos de gestión del desarrollo alternativo y señaló que, a su juicio, un modelo adecuado debiera -y retoma aquí los puntos ya des tacados de la tensión entre desarrollo y represión- contemplar una lucha integral que incorpore tanto los aspectos ligados al control, interdicción y erradicación, como la búsqueda de soluciones económicas adecuadas para hacer frente justamente a las acciones de control, en lo cual radica el Desarrollo Alternativo.

Partiendo de la premisa de que se trata de sustituir la economía generada por los cultivos ilícitos y sus derivados y no simplemente de “sustituir el cultivo”, indicó que son muchos los modelos de gestión desarrollados en estos países, según e énfasis que cada uno de ellos otorgue a los distintos componentes de la estrategia. A tipificar tales modelos, señala en primer lugar el que denomina, “Modelo Centralizado”, con una sola cabeza ejecutora que, en teoría, ejercitaría el manejo control y coordinación de todos los componentes, pero que en la práctica se encuentra con un limitado escenario de acción, al convertirse en un enclave dentro de la estructura orgánica del Estado, ajeno inclusive a los planes nacionales de desarrollo. Un segundo modelo es el que denomina “Consejo Participativo” en e que hay una amplia deliberación entre numerosas agencias bajo una coordinación ideal, desde la cúpula, pero que carece de coordinación y compromiso sobre e terreno. Un tercer modelo es el que llama “De Participación Comunitaria”, que se caracteriza por una activa interacción entre las instituciones participantes en los programas, que son remitidos luego a los beneficiarios, vistos como sujetos pasivos del desarrollo, considerado erróneamente como el producto de la sumatoria de acciones aisladas. Finalmente se refiere a un “Esquema Integral, Participativo y Sostenible”, cuyas características corresponden a una planificación de abajo hacia arriba, con una amplia y efectiva participación de los beneficiarios del programa en la concepción y ejecución del mismo, y cuyos programas se encuadran en los planes operativos de las instancias regionales y locales, en el marco de los lineamientos de orden nacional, previamente conciliados con los organismos de cooperación. Este sería el modelo ideal pero se reconoce que es muy difícil implementarlo.

Por lo demás, el autor llama la atención sobre la necesidad de abordar el tema de la comercialización de los productos del desarrollo alternativo y, dentro de ésta, la necesidad de contar con acceso a los mercados de los países desarrollados.

Guillermo García, funcionario del Programa de las Naciones Unidas de Lucha contra el Delito, presenta, por su parte, un diagnóstico de los factores que han hecho de Colombia el primer productor mundial de hoja de coca y el principal productor de amapola del hemisferio occidental: La desigualdad y la falta de presencia del Estado en extensas zonas rurales del país, una larga historia de conflicto armado, una ubicación estratégica, puerta de entrada a Sudamérica y de conexión con las Antillas, con Europa y Norteamérica, la profunda crisis agrícola en los noventa, una aplazada reforma agraria y una frágil institucionalidad.

Señala que aunque algunos no lo quieran reconocer, el narcotráfico cambió el país, lo estigmatizó y distorsionó aspectos fundamentales de la vida nacional, con efectos tremendamente negativos sobre la sociedad, la economía y el orden público entre los que menciona: expectativas de enriquecimiento rápido al margen de la legalidad, derroche creciente, corrupción en las instituciones, sobrevaluación de la tasa de cambio y consiguiente pérdida de competitividad internacional, especulación financiera alimentada por los dólares del narcotráfico, mayor concentración de la riqueza y distorsión de los patrones de consumo que facilita el lavado de activos. A lo anterior se suman la destrucción del medio ambiente, particularmente en lo relativo a los bosques, y la escalada de violencia que coincide con la irrupción del narcotráfico y el financiamiento de los grupos armados (guerrillas y paramilitares). Por cada dólar de cocaína negociado en cualquier calle del mundo, cerca de 10 centavos terminan en manos de un grupo armado colombiano.

En este punto, hace énfasis en el hecho de que mientras los narcotraficantes se aprovechan de los conflictos armados por la debilidad que generan para los Estados, los insurgentes se aprovechan del narcotráfico y anota cómo en los últimos años, la producción de amapola y de heroína de Asia se ha desplazado hacia los países que enfrentan guerras endémicas. No es extraño, en esta lógica, que Colombia se haya convertido en el principal centro del narcotráfico en América Latina.

Pese a lo anterior, existen salidas: Países que antaño exportaron heroína, como Turquía, Pakistán, Vietnam o Tailandia, han mostrado espectaculares resultados y para ello tanto la paz y la reconciliación como la adopción de mecanismos adecuados de erradicación han demostrado ser instrumentos necesarios. Dentro de estos últimos señala el artículo, la experiencia internacional muestra que la más eficaz y sostenible estrategia de erradicación ha sido el desarrollo alternativo cuyos logros si bien no son inmediatos sí son sostenibles. El artículo concluye con una especificación de algunas de las características deseables de este tipo de programas y con un llamado a evitar que la ilegalidad de la propiedad, basada muchas veces en el desplazamiento forzado de los campesinos que la poseían, constituya la base de los futuros desarrollos de las zonas hoy afectadas por el narcotráfico.

Los puntos de vista de los anteriores expositores fueron complementados con las intervenciones de algunos de los expertos y funcionarios vinculados al Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA), quienes hicieron referencia a las experiencias registradas en Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia

En su presentación, el Ingeniero Glauco Bustos Zapata presentó el marco institucional del desarrollo alternativo en el Ecuador, haciendo énfasis en su carácter preventivo, enmarcado dentro del Programa Nacional Antidrogas, ya que el Ecuador no es considerado como país productor. El propósito del Programa de Desarrollo Alternativo en ese país es hacer frente a la amenaza del desplazamiento de cultivos ilícitos y narcotráfico, mediante el mejoramiento en la calidad de vida de las poblaciones fronterizas y la ocupación de grandes áreas de territorios en actividades lícitas, productivas y rentables.

A su juicio, los aprendizajes logrados conducen a la necesidad de un organismo de máximo nivel para coordinar toda la política antidrogas en el país; a la importancia de involucrar a los Gobiernos locales y a la ciudadanía en todo el proceso, desde la selección de los proyectos y ofertas hasta la ejecución, operación y mantenimiento de los sistemas y a la conveniencia de establecer una estrategia de comunicación sobre el apoyo que se recibe, tanto por parte del Gobierno Central como de la cooperación internacional y a la armonización de las prioridades de estos dos agentes.

El Ingeniero Fernando Hurtado Pascual, antiguo experto internacional de las Naciones Unidas y actual responsable del Desarrollo Alternativo en el Perú, subraya en su ponencia la articulación entre violencia y cultivos ilícitos, ilustrada para el caso de su país con la caída de los cultivos ilícitos cuando se logró la captura de Abimael Guzmán. A continuación hace énfasis en los elementos necesarios para hacer desarrollo: el factor humano, quizás más importante que el económico y los factores social, ambiental y político, para proponer que, en general, la política de lucha contra las drogas no debe estar desarticulada de la interdicción ni de la erradicación, ni del trabajo sobre el medio ambiente; ella tiene que ser una política de Estado, en la medida que el Estado debe asumirla con un enfoque global.

Luego de una exposición de la manera como ha sido concebido el programa en términos territoriales, sintetiza sus estrategias indicando que se trata de hacer erradicación forzosa o programada en zonas donde no se puede hacer Desarrollo Alternativo y de lograr una reducción gradual y concertada en las otras zonas, sin crear traumas sociales que generen ingobernabilidad y hagan un país casi inviable.

La lucha contra las drogas en Bolivia, concebida como política de Estado, fue analizada por el Ingeniero Roger Pando Biamón. Luego de una exposición en que

muestra las especificidades del problema en su país, en que el consumo de la hoja de coca tiene raíces ancestrales, el expositor señala que es indispensable insertar el Desarrollo Alternativo en tres contextos: el del Estado que tiene la posibilidad de vincularlo a un proceso de desarrollo rural de dinámica económica, porque “el Desarrollo Alternativo no es otra cosa que más inversión pública”; el de los actores locales, desde los municipios hasta las organizaciones económicas campesinas y otras entidades de base, con el objetivo de buscar el “empoderamiento” del desarrollo alternativo con el propio campesino y, por último, el contexto de la Comunidad Internacional que debería actuar bajo el principio de responsabilidad compartida. Concluye señalando que es indispensable que todos los ciudadanos seamos parte de la lucha contra el narcotráfico y que en este marco es posible entender el desarrollo alternativo como componente de la misma, advirtiendo que no se trata de abrir una competencia de velocidad “desarrollo alternativo vs. erradicación”, porque la velocidad de la erradicación será siempre superior a la del Desarrollo Alternativo.

II. La Experiencia del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo en Colombia y sus Modelos de Gestión

Una vez presentados los elementos del contexto internacional, el libro se ocupa de la experiencia colombiana en materia de políticas y modelos de gestión del desarrollo alternativo, con base en los planteamientos de algunos de los responsables de poner en práctica tales políticas y modelos.

Para comenzar, el documento preparado por el doctor Héctor Moreno, primer Director del Plante, esboza cómo los programas de desarrollo alternativo patrocinados por la cooperación internacional, específicamente las Naciones Unidas, fueron asumidos como parte de una política antidrogas del Estado Colombiano durante la administración del Presidente Samper y cómo esta política se distanció en algunos aspectos de las estrategias puntuales implementadas por las agencias internacionales, debidas en parte a la inacción del Estado, aunque reconoció que fue imposible conciliar preceptos imperativos como los de la Ley 30, que no permite tener cultivos ilícitos de ningún tamaño, con la gradualidad en la erradicación.

A su juicio, uno de los principales aspectos que merecen ser destacados en este período, fue el propósito del Gobierno de hacer del Desarrollo Alternativo una política de Estado, de largo plazo. El Plante fue concebido así: el instrumento era contingente pero la política de Estado era permanente. Y era contingente el instrumento en la medida en que dependía de que la institucionalidad “normal” estuviera en condiciones de adelantar las tareas propias del Desarrollo Alternativo. Al respecto hizo énfasis en que el Plante se diseñó como una correa de transmisión

entre lo coyuntural: llevar a la legalidad al campesino involucrado en cultivos ilícitos, y lo permanente: la política de desarrollo rural del país.

La importancia del tema y la ausencia de una institucionalidad normal capaz de manejar coyunturas como la expuesta, llevaron a ubicar al Plante en el nivel más alto posible, la Presidencia de la República, a fin de darle la autoridad necesaria para abordar eficazmente la gestión de lo crítico, frente a la burocracia "normal". Su diseño fue el de un aparato flexible lo que constituyó una fortaleza desde el punto de vista de su gestión, pero facilitó, a juicio del expositor, el desmonte de la política en los distintos cambios de gobierno.

Para concluir, el doctor Moreno recalcó que la gente no se mueve solamente por motivaciones económicas y que si los productores de cultivos de uso ilícito sienten la solidaridad de la nación querrán devolverle a ésta esa solidaridad ya que en ellos también existe un sentido ético. En todo caso, concluye sin política rural es muy difícil que los campesinos no terminen en los cultivos ilícitos.

El doctor Juan Carlos Palou, quien sucedió al doctor Moreno en la Dirección del Plante durante la segunda parte del gobierno del Presidente Samper, destaca especialmente los cambios introducidos al modelo de gestión del desarrollo alternativo a partir de las experiencias del período de su antecesor. La más importante de tales transformaciones fue, a su juicio, el abandono de las soluciones aplicadas individualmente a cada beneficiario, cuyo fracaso fue claro por múltiples razones institucionales y sociales. Entre las primeras menciona la ineficiencia, corrupción e insostenibilidad que se derivan del modelo y entre las segundas el argumento de que un campesino o una familia, no podían sostener su decisión de abandonar el cultivo en una zona en donde todos sus compañeros, vecinos y colegas, presionados además por la guerrilla u otros grupos, se oponían a esa decisión. En estas condiciones había que proponer una decisión colectiva, por lo que se propuso y se adoptó una aproximación de esta naturaleza que ha tendido a prevalecer desde entonces.

El documento elaborado por la doctora Adalgiza Laverde, Subdirectora de Proyectos del Plante durante la administración del Presidente Pastrana, presenta a continuación un amplio análisis de los enfoques y realizaciones de ese gobierno, a partir de un análisis del modelo de gestión desarrollado por el Programa en el período anterior, análisis en el que se revisaron sus objetivos, estrategias, instrumentos, logros, debilidades y fortalezas, utilizando, entre otros elementos, los resultados del trabajo realizado hasta entonces por la Universidad de los Andes en el marco del monitoreo y sus recomendaciones. Los ajustes efectuados buscaron principalmente que la intervención del Plante estuviera sustentada en un análisis y una visión integral, regional y multidisciplinaria del desarrollo, en la que el tema

económico, que era el eje fundamental, estuviera acompañado de procesos de fortalecimiento del capital social y humano de las comunidades y de sus organizaciones, de la construcción de alianzas con la institucionalidad local pública y privada y de inversiones de conectividad y de sostenibilidad ambiental articuladas con las inversiones productivas. Este enfoque permitía un reconocimiento de la diversidad cultural y las dinámicas históricas y regionales de las poblaciones: campesinos, colonos y pueblos indígenas.

A partir de lo anterior, el Plante efectuó una intervención regional y local del territorio, con esquemas de planeación participativa y autogestión, a través de los cuales buscó definir, con las comunidades y las autoridades locales, planes regionales de desarrollo alternativo, generar opciones lícitas de ingresos y realizar inversiones orientadas a hacer posibles tales opciones. El respectivo modelo de gestión del Plante tenía un enfoque regional e integral que articulaba cinco componentes, a saber:

- **Económico:** orientado a identificar e implantar alternativas de ingreso y empleo lícitos.
- **Institucional y comunitario:** dirigido a promover capital humano, capital social y participación comunitaria, mediante el acercamiento de las instituciones nacionales y locales, para construir participativamente políticas de desarrollo alternativo.
- **Infraestructura para el desarrollo rural.**
- **Ambiental:** enfocado a la conservación de áreas frágiles y de manejo ambiental.
- **Pueblos Indígenas:** dirigido a fortalecer la identidad, la cultura y la jurisdicción especial indígena bajo un modelo de respeto a los planes de vida de estos pueblos.

En particular, la autora realiza los esfuerzos realizados por el Programa para superar las dificultades de acceso de las comunidades campesinas al crédito otorgado por el sistema financiero, a través de dos instrumentos dirigidos a proveer capital a organizaciones comunitarias para la financiación de proyectos productivos: el instrumento de capitalización empresarial (ICE) y el instrumento de apoyo a grupos asociativos y comunitarios (IAGAC). Ambos instrumentos han sido financiados con recursos contratados por el Gobierno Nacional con el BID.

El primero, el ICE, es un instrumento constituido con el objeto de promover, mediante el suministro de capital de riesgo, la creación de empresas por acciones de base campesina, que se articulen o realicen alianzas con sectores privados que aporten recursos financieros y/o conocimiento y experiencia empresarial; este instrumento se opera a través de INCUAGRO, empresa unipersonal de la Corporación Colombia Internacional (CCI). El segundo instrumento, el IAGAC,

hace énfasis en el fortalecimiento de capital social a partir de la dotación de herramientas de autogestión social y empresarial a las organizaciones comunitarias, así como mediante el suministro de capital semilla no retornable al Estado, pero sí por parte de los beneficiarios a sus organizaciones para la constitución de fondos que, de manera sostenible, financien su actividad productiva y comercial. El principal operador de este instrumento es el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Conviene destacar que el análisis de estos instrumentos se profundizó más adelante en el Seminario, de manera detallada, en las presentaciones realizadas por los doctores Juan Camilo Salazar y Luis Fernando Restrepo. El primero, asesor del Programa de Desarrollo Alternativo para el ICE; el segundo, director del equipo técnico del IICA que opera el IAGAC.

El análisis realizado por la doctora Adalgiza Laverde destaca que, mientras el montaje del ICE requirió un tiempo bastante largo, que impidió su aplicación práctica durante la administración Pastrana, gracias al IAGAC se alcanzaron importantes logros y aprendizajes organizacionales en materia de gestión técnica y administrativa de los recursos de inversión. Más aún, en gran parte como consecuencia de la aplicación de este segundo instrumento, se obtuvieron resultados considerables en la construcción, de un lado, de capital social y humano, y, de otro, de alternativas económicas viables frente a los cultivos de uso ilícito.

Enseguida, el documento de la doctora Adalgiza Laverde destaca las dificultades del Programa, incluyendo las de tipo estructural: marginalidad económica, social y política reflejada en la baja o nula presencia del Estado y en la falta de credibilidad del mismo; ausencia de inversión pública y privada; presencia de actores armados ilegales; arraigo de la subcultura de lo ilícito; y disputas territoriales debido a la siembra de cultivos ilícitos.

Desde el punto de vista de su gestión, el Programa se vio negativamente afectado por la existencia de modelos operativos diferentes según la fuente de financiación (Plante-BID o Plante-USAID), tanto en lo concerniente a las modalidades de entrega de los recursos a los campesinos como en las exigencias en materia de erradicación de cultivos ilícitos. En particular, esto último se acentuó por el hecho de que hacia el final del período 1998-2002, los requisitos de erradicación voluntaria fueron modificados por la USAID, en plena ejecución de los proyectos, y se pasó de un proceso de erradicación voluntaria progresiva, acordado con las comunidades, a una erradicación “voluntaria” previa, como condición para la ayuda. Esta situación hizo más complejos y menos transparentes los procesos. Además, los problemas originados en la situación macroeconómica y, especialmente, el déficit fiscal del período 1999 y 2000, determinaron precarias asignaciones presupuestales que impidieron el cumplimiento de las metas físicas y financieras previstas originalmente, lo que generó un clima de descontento y

desconfianza en las comunidades que, si bien no destruyó los logros del Programa, si frenó de alguna manera su avance.

Para concluir, la ponencia de la doctora Laverde presenta una serie de conclusiones y de recomendaciones para el éxito y sostenibilidad de los programas de desarrollo alternativo, entre las que se destacan la importancia de que la comunidad participe y asuma decisiones a todo lo largo del ciclo de los proyectos; la necesidad de contar, desde un comienzo, con planes de negocios que incluyan la comercialización de los productos; la conveniencia de construir proyectos articulados con el sector empresarial; lo fundamental que resulta el reconocimiento y el respeto a las diferentes culturas, especialmente en el caso de los pueblos indígenas; y la necesidad de focalizar y nuclear las inversiones, aunque esto signifique sacrificar la cobertura de los Programas.

Como ya se anunció atrás, después de las tres presentaciones sobre la experiencia del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, intervinieron los doctores Luis Fernando Restrepo y Juan Camilo Salazar sobre los instrumentos de gestión, y se realizó un panel de análisis sobre los modelos de gestión institucional en el que intervinieron los doctores Ramona El Hamzaoui, Juan José Perfetti y José Luis Gómez.

Las presentaciones realizadas por los doctores Restrepo y Salazar entran en el detalle descriptivo y analítico sobre el diseño, aplicación y resultados de los instrumentos ya mencionados, el IAGAC y el ICE.

En el caso del IAGAC, el doctor Restrepo señala como punto esencial, que la estrategia central de fortalecimiento del capital social regional consiste en que los recursos aportados a través del IAGAC son ejecutados por las propias organizaciones de pequeños productores rurales o indígenas, mediante dos instrumentos básicos que son los fondos rotatorios de crédito y los fondos de comercialización. Estos fondos se constituyen con base en recursos aportados por el Programa, que si bien no son reembolsables al mismo, sí obligan a los beneficiarios a retornarlos a su propia organización de productores, con el objeto de que ésta los rote nuevamente entre sus socios bajo la modalidad de crédito. En su exposición el doctor Luis F. Restrepo explica el tipo de proyectos elegibles, que son aquellos cuyo valor máximo de aportes por parte del IAGAC es de US\$ 200.000 y en los cuales las comunidades beneficiarias deben aportar, al menos, el 10% del valor del proyecto en bienes o servicios, principalmente su mano de obra. Asimismo, analiza en detalle las seis etapas que conlleva el proceso de ejecución de un proyecto, que son: *i)* concertación y diseño; *ii)* evaluación ex-ante y aprobación; *iii)* proceso participativo de ajuste y viabilización; *iv)* contratación de la organización comunitaria ejecutora; *v)* acompañamiento en la ejecución; y *vi)* seguimiento,

evaluación y cierre del proyecto. Por último, esta exposición presenta los resultados generales que ha arrojado la operación del IAGAC.

Entre tanto, en el caso del ICE, el doctor Juan Camilo Salazar señala que los recursos de este instrumento buscan la capitalización de empresas gestoras de proyectos mediante el aporte de capital accionario, de tal manera que dichas empresas tengan la capacidad de generar encadenamientos productivos en zonas de operación del Programa. La inversión de INCUAGRO en un proyecto individual no puede ser inferior a US\$ 200 mil, mientras que el tamaño máximo de un proyecto no tiene límite, pero la inversión de INCUAGRO no puede ser superior a US\$ 1.5 millones. De manera similar al caso anterior, el doctor Salazar explica detalladamente el proceso que se sigue para definir la inversión de recursos del ICE en empresas o proyectos elegibles, proceso que implica las siguientes cinco etapas: i) formulación y diseño; ii) evaluación técnica; iii) aprobación de la factibilidad; iv) promoción y estructuración; y v) aprobación de la inversión. Finalmente, esta exposición también presenta los resultados generales que ha arrojado la operación del ICE.

Por su parte, las intervenciones de los tres panelistas arrojan luces adicionales sobre la visión ofrecida por los responsables institucionales de los programas de desarrollo alternativo y sus modelos de gestión.

Por una parte, el doctor Juan José Perfetti plantea la necesidad de considerar tres componentes que son indispensables para el éxito de cualquier programa de desarrollo alternativo: mercados, tecnología y organización.

Por otro lado, el doctor José Luis Gómez insiste en la heterogeneidad y complejidad de las regiones donde interviene el Programa, por lo cual resulta inconveniente pretender tener una sola acción de política y un único modelo de intervención. Más bien, es deseable tener varios modelos de intervención que vayan siendo ajustados en función de condiciones locales específicas. Asimismo, plantea que cuando se habla de modelo institucional, debe pensarse en varias modalidades, porque cuando se aplica en el terreno la política lo que se encuentra es que hay un país muy diverso y heterogéneo.

Adicionalmente, la doctora Ramona el Hamzaoui, funcionaria de USAID, expuso la manera como esta agencia de cooperación estadounidense apoya en Colombia los procesos de desarrollo alternativo, lo cual hace a través de tres programas que concentran una importante inversión de recursos: desarrollo alternativo (US\$ 265 millones), atención a desplazados (US\$ 167 millones) y fortalecimiento de la democracia (US\$ 125 millones). Estas áreas de inversión son parte de la Iniciativa Andina Contra las Drogas.

III. Evaluación de las Políticas y los Modelos de Gestión del Desarrollo Alternativo en Colombia

Una vez presentadas las políticas y los modelos de gestión del Desarrollo Alternativo anteriores al actual gobierno colombiano, el libro incluye un grupo de artículos y ponencias que intentan hacer un balance más o menos crítico de la aplicación de tales políticas y modelos. Este conjunto de documentos comienza con un grupo de tres que están basados en el trabajo adelantado por el CIDER para el monitoreo del componente BID del Plante.

En primer lugar, la exposición del profesor Eduardo Wills analiza, por una parte, la evolución de las referidas políticas y modelos a partir de diferentes definiciones académicas y políticas del desarrollo alternativo y propone, por otra parte, algunas recomendaciones para la orientación futura de las acciones en este campo.

En su análisis muestra cómo a partir de un programa inicial de carácter puramente contingente, fundado en el supuesto de que el problema de los cultivos ilícitos en Colombia era eminentemente transitorio, se pasó a un enfoque de desarrollo regional que no contó con los recursos financieros e institucionales para ser llevado a la práctica y luego a una política de incorporación de capital de riesgo y fortalecimiento de las asociaciones campesinas, que muestra resultados interesantes y que, en parte, sigue siendo aplicado por el actual gobierno. En síntesis, el documento concluye que en los nueve años de desarrollo alternativo en Colombia (1995-2004) han existido seis modelos diferentes que no han sido plenamente coherentes entre sí; que reflejan las políticas de los sucesivos gobiernos y no una política de Estado; que no han contado con el apoyo de una opinión nacional poco informada, fragmentada y desorganizada; que han tenido una fuerte influencia de la política norteamericana antidrogas; y que, a todo lo largo de su ejecución, han estado asociados a la política de interdicción, con mayor o menor intensidad y vaivenes, lo que le han restado claridad y coherencia. No obstante, reconoce que el PLANTE logró recuperar al menos parcialmente la credibilidad del gobierno en las regiones, particularmente a través de su asociación con la economía campesina.

En opinión del autor, la política de Desarrollo Alternativo, debe tener un carácter preventivo y de desarrollo rural y no simplemente de tipo reactivo o excepcional en función de metas de erradicación a corto plazo. Por esta razón, debería estar orientada hacia el pequeño campesino, en general, y no sólo hacia los productores de ilícitos lo que tiende a generar efectos perversos. En todo caso, realza el desarrollo de pactos de erradicación manual con las comunidades y el establecimiento de contratos entre éstas y las instituciones para inducir la sustitución de los cultivos ilícitos, con metas rigurosas y una racionalidad económica moderna.



Considera importantes los componentes del actual Modelo de Gestión que se dirigen a transferir activos productivos y financieros a los grupos y asociaciones de campesinos, pero señala que este esquema debe complementarse con el impulso a una reforma agraria estructural que comience por el decomiso de las tierras usurpadas por los grupos ilícitos, ligados con el narcotráfico, el paramilitarismo y la guerrilla y que genere mecanismos complementarios de protección a los Parques Nacionales. Por lo demás, recomienda tener en cuenta que la generación de empleo e ingresos alternativos en las zonas rurales debe ir más allá de la perspectiva puramente agrícola e incorporar actividades como el ecoturismo, las artesanías y otro tipo de actividades, lo que lleva a entender el problema del Desarrollo Alternativo desde una perspectiva más amplia.

Finalmente, observa que, desde el punto de vista institucional, si bien el Plante, el PNDA y el Plan Colombia han estado ubicados en la Presidencia de la República, no se ha logrado un compromiso institucional con los objetivos de estos programas, compromiso que debe lograrse como condición de éxito de los mismos.

El análisis socioeconómico de la ponencia anterior es complementado, también con base en la experiencia del monitoreo del CIDER, por el profesor Juan Manuel González quien se refiere a la dimensión ambiental en los planes y proyectos del Desarrollo Alternativo. Afirma al respecto que el fenómeno de los cultivos ilícitos ha generado una preocupación desde el punto de vista ambiental debido por lo menos a cuatro razones. Primera: la apertura de cultivos de coca y de amapola en zonas ambientalmente frágiles y estratégicas, especialmente en el caso de la amapola. Segunda: las prácticas culturales en la siembra de ambos cultivos y la transformación de la coca en base, utilizan agroquímicos, químicos y precursores químicos que contaminan las aguas y los suelos en donde se llevan a cabo estos procesos. Tercera: las expectativas de ganancias generan considerables desplazamientos desordenados de población hacia zonas ambientalmente frágiles y estratégicas. Cuarta: los procesos de erradicación, especialmente a través de las fumigaciones con químicos, han generado mucho debate en torno a sus implicaciones ambientales y sociales.

Ahora bien, a juicio del profesor González, la importancia del componente ambiental como marco del desarrollo alternativo, puesta en relieve por las razones señaladas en el párrafo anterior, así como los bajos índices de sostenibilidad de la mayor parte de las alternativas productivas analizadas ponen de presente la necesidad de trabajar con un enfoque más dirigido hacia sistemas de producción, buscando tanto sinergias de tipo biológico como complementariedades de tipo económico.

Es interesante destacar como el texto pone de manifiesto algunas limitaciones en la

ejecución y operación de los proyectos productivos y en su posibilidad de generar efectos demostrativos. Subraya, en efecto, cómo los paquetes tecnológicos propuestos, por lo general, no habían sido previamente ajustados a las condiciones locales y cómo, por ende, no se ha demostrado su viabilidad técnica, económica y ambiental. Anota, por otra parte, cómo el esquema de parcelas demostrativas implica necesariamente la instalación de unas pocas unidades productivas modelo, cuya selección y ubicación deben ser, en consecuencia, supremamente cuidadosas, lo que no ha ocurrido hasta la fecha. La multiplicación, en consecuencia, no se ha dado y a esto ha contribuido la falta de una estrategia viable de proyección y multiplicación de lo realizado a través de las fincas de los beneficiarios.

Desde la perspectiva del autor, el Desarrollo Alternativo no puede ser simplemente la sustitución de unas plantas consideradas de uso ilícito, por otras plantas o actividades consideradas, sino una propuesta de desarrollo rural y regional para las zonas afectadas con cultivos ilícitos, de lo que se desprende como corolario que el desarrollo alternativo no puede ser responsabilidad de un solo programa o entidad.

Las dos intervenciones anteriores, en las que se dibuja el panorama de la evolución de las políticas y modelos de gestión del desarrollo alternativo en Colombia, son complementadas con la presentación de un modelo multicausal, con el que se pretende explicar la presencia de cultivos con fines ilícitos de coca en Colombia durante el período 1983-2003. Este modelo, elaborado en el marco del referido monitoreo del CIDER, le permite al profesor Carlos Caicedo Cuervo sustentar diversas críticas a la política y proponer algunas recomendaciones, con base en análisis de tipo econométrico.

El ejercicio en cuestión analiza de manera cuantitativa cómo distintos factores relacionados de una u otra forma con la siembra de cultivos ilícitos de coca inciden en la dinámica del área que a ellos se destina. Aunque es indudable que el modelo no pretende incorporar todos los determinantes de las siembras en cuestión, ni sustituir los razonamientos de tipo cualitativo que explican en muchos casos el comportamiento de tales determinantes, sí es comprensivo del fenómeno en cuestión y sus resultados permiten plantear una serie de interrogantes cruciales para evaluar la pertinencia de las políticas o favorecer su rediseño. Las variables independientes consideradas fueron la naturaleza del cultivo, los precios de la base de coca en Colombia y de la cocaína en los mercados internacionales, las inversiones en desarrollo alternativo, el área fumigada, las acciones armadas de los grupos ilegales y las áreas sembradas en Perú y Bolivia.

El análisis se apoya en tres modelos econométricos dinámicos, logarítmicos, de series de tiempo, con un componente autoregresivo, que tratan de explicar la persistencia del área sembrada en coca durante el período 1986-2003 y su paulatina

reducción entre 2002 y 2003. El primer modelo, cubrió el período 1986-2001; el segundo, abarcó el lapso comprendido entre 1986 y 2003 y excluyó la evolución de las áreas sembradas en coca en Perú y Bolivia; y el tercero, aunque comprende el mismo lapso, a diferencia del modelo 2, incorporó la evolución de las referidas áreas y excluyó la fumigación.

Los resultados obtenidos en el modelo 1, que abarca un período en el que la política de erradicación vía fumigación al parecer no había surtido los efectos que se han atribuido a los años 2002 y 2003, indican que la naturaleza permanente del cultivo potencia las decisiones de siembra ligadas a las condiciones del período inmediatamente anterior, mientras que la erradicación vía fumigación, las inversiones en desarrollo alternativo y el alza en el precio del kilogramo de cocaína en USA, tienden a incrementar de manera menos que proporcional el área sembrada.

En el modelo 2, se amplió el período considerado hasta 2003, a fin de establecer el impacto de las fumigaciones en estos dos años, teniendo en cuenta la notable intensificación de la aspersión. Al considerar esta intensificación, los resultados sugieren que cuando el área fumigada en el año inmediatamente anterior es mayor que el área sembrada, ésta aumenta mucho menos que proporcionalmente, debido a que la mayor frecuencia en la aspersión y la prolongación del tiempo que tardan en recuperarse los cultivos afectados, reducen el margen de maniobra que tiene el cultivador para aplicar las estrategias de supervivencia.

Finalmente, los resultados del modelo 3, que contempla el período 1986-2003 e incluye la variable área sembrada de coca en Perú y Bolivia, insinúan una baja sensibilidad del área sembrada en Colombia con respecto a los cambios ocurridos en los otros países. Es posible, en consecuencia, poner en tela de juicio la tesis dominantes en el sentido de que existe una compensación proporcional de áreas entre países.

En síntesis, concluye el autor que la erradicación mediante fumigaciones parece ser poco eficaz para controlar las plantaciones de uso ilícito, pese a que esa supuesta efectividad ha llevado a que esta estrategia tienda a concentrar la mayor parte de las acciones asociadas a la lucha contra los cultivos ilícitos, por encima de las polémicas que suscita, los altos costos que implica y los graves efectos que genera en términos de destrucción de cultivos lícitos, deterioro ambiental y empeoramiento de las condiciones humanitarias y sociales. En contraste, los incentivos brindados a los cultivadores desde 1986 con miras a promover el desarrollo alternativo como instrumento para sustituir o prevenir la expansión del área sembrada de coca, parecen tener efectos positivos, pero los resultados sugieren que esta estrategia requiere un volumen crítico y oportuno de recursos y exige un tiempo considerable

de maduración. Ahora bien, es evidente que ella requiere una perspectiva de mediano y largo plazo, como lo muestra el hecho de que los resultados son significativos cuando se aplica un rezago de 5 años. Por último, el estudio llama la atención acerca de que el futuro de la producción de coca y cocaína en Colombia dependerá de su entorno institucional y del comportamiento de la demanda de drogas ilícitas en el mundo.

El documento presentado al Seminario por el experto Ricardo Vargas aborda desde una perspectiva diferente las experiencias descritas anteriormente. Centrado en el análisis de la dicotomía entre el desarrollo alternativo y la lucha contra los cultivos ilícitos como parte de la política de control de la oferta de drogas, el artículo parte de la definición de algunos conceptos; contiene diversos elementos del diagnóstico aplicado al caso colombiano, entre ellos los de tipo institucional que son objeto de especial atención; varias conclusiones relativas a los problemas del desarrollo alternativo en Colombia y un conjunto de interesantes y muchas veces polémicas recomendaciones.

Teniendo en cuenta que estas últimas son recogidas en el epílogo del presente libro, baste anotar aquí que toda su argumentación parte de la concepción del Desarrollo Alternativo como una política complementaria a la erradicación forzosa de cultivos ilícitos, lo que permite diferenciarlo claramente de la política de fuerza, que debe garantizar la destrucción previa de los cultivos ilícitos presentes en una región o localidad. Ahora bien, aunque en Colombia se trató inicialmente de aplicar desarrollo alternativo a las explotaciones de menos de tres hectáreas y erradicación forzosa a las otras, en la práctica no se han podido concretar mapas sociales que garanticen esa diferencia lo que ha llevado en último término a la erradicación forzosa de todo tipo de cultivo, independientemente de su tamaño, hecho que se consolida bajo la administración del presidente Uribe.

Esta aproximación deja de lado, sin embargo, la naturaleza de las falencias de la presencia, la acción y el control institucional de los territorios más apartados del país que, en opinión del autor, se cuentan entre las causas principales del problema tal como se presenta hoy en día. Estas falencias, tal como se deduce de su argumentación, no son simplemente de presencia armada en las regiones sino de atención a las mismas. Al respecto resulta oportuno destacar como, a su juicio, ante la ausencia de pautas de regulación social bajo la dirección estatal, se producen sistemas de control de sectores o grupos privados basados en la contención ejercida por la fuerza. Se establecen así reglas de juego fundadas en el poder de las armas, esgrimidas en este caso por grupos guerrilleros o paramilitares que han terminado por socavar los vestigios de la soberanía estatal en tales territorios que, por lo demás, como es bien sabido, son también los más afectados por los cultivos de coca.

Sostiene la ponencia que debe impedirse que el desarrollo alternativo sea equiparable a otras técnicas de erradicación como si éste fuera su fin principal y restablecer su propósito de sostenibilidad económica, social, política y cultural del desarrollo para las comunidades locales. Desafortunadamente hay factores que se oponen a este reenfoque entre los cuales está la articulación entre drogas y conflicto armado que tiende a reducir el reconocimiento del carácter social del problema, en forma tal que el uso privilegiado de la fuerza para disminuir los aportes de la economía de las drogas a las organizaciones armadas, está generando una crisis profunda en las políticas de desarrollo alternativo que, a su juicio, no han logrado encontrar un camino coherente bajo el actual Gobierno en que el afán inmediato de la erradicación, resulta sustituyendo la creación de bases sólidas que hagan realmente sostenible económica, social y políticamente la pretensión de desarrollo de las zonas afectadas. Tal como ya se indicó, la ponencia concluye con una amplia gama de recomendaciones para la orientación futura del Desarrollo Alternativo en Colombia.

También tiene un planteamiento crítico la ponencia del experto Manuel Fernando Castro, para quien el crecimiento continuo de los cultivos de coca entre 1987, cuando se inician los programas de Desarrollo Alternativo en Colombia, y el año 2001, demuestra no el fracaso del Desarrollo Alternativo, pero sí el de la política de combate a los cultivos ilícitos en Colombia durante ese período. A su juicio, el Plan Colombia, pese a un intento de integrar los distintos elementos de la política antidrogas, tampoco logró estrechar los vínculos de ésta con las políticas sectoriales, particularmente la del sector agropecuario. Finalmente, la política de seguridad democrática de esta administración, que recoge de alguna forma los avances en materia de fortalecimiento de la capacidad del Estado para combatir el narcotráfico como un problema integral, se orienta hacia el combate a las drogas ilícitas y el crimen organizado, para lo cual se focaliza en la erradicación y la interdicción y continúa con acciones de Desarrollo Alternativo centradas principalmente en programas de reforestación, aunque subraya que las zonas afectadas por cultivos ilícitos siguen teniendo una débil inversión y un muy pobre crecimiento. El texto concluye sugiriendo que el componente productivo de la política de combate al narcotráfico adopte un enfoque de cadena, como debería corresponder a un negocio que funciona bajo ese enfoque.

Esta tercera parte concluye con la ponencia del profesor César Ortiz Guerrero, quien fuera Subdirector de Planeación del Plante durante el período de gobierno del Presidente Pastrana, sobre modelos mentales y modelos formales en el marco de la política de desarrollo alternativo. Aunque el trabajo del profesor Ortiz se basó en la comparación de dos regiones, el sur de Bolívar y el medio Putumayo, con miras a confrontar la política vigente, los modelos mentales que tienen los habitantes rurales y las formas como reaccionan los actores que intervienen en los procesos,

contiene de hecho una mirada mucho más amplia sobre la realidad de los procesos de desarrollo alternativo que se han llevado a cabo en Colombia.

A juicio del autor, la propuesta actual, reflejada en dos documentos oficiales, el documento CONPES 3218 de 2003 y el Plan Nacional de Desarrollo, permite resaltar tres elementos: la aplicación de instrumentos de política en zonas sin cultivos ilícitos; el énfasis en la retención de la mano de obra dentro de la frontera agrícola, bajo el supuesto de que la mano de obra no ocupada en áreas expulsoras de población se dirige a otras regiones para dedicarse a cultivos ilícitos; y la interdicción, en particular la fumigación, como eje central de la política.

El artículo sostiene que el desarrollo alternativo ha cedido espacios y que, en general, hoy en día es mucho menos importante que la fumigación, en términos presupuestales y de cobertura geográfica nacional. Por ello, afirma, la participación de la ciudadanía en el diseño de la política pública, el enfoque de desarrollo territorial y la descentralización, son tal vez los tres grandes ausentes en el diseño y operacionalización de esta política.

Citando a Carrizosa, el autor observa que: “el narcotráfico prospera en medios institucionales débiles y laxos, oferta relativamente elástica, demanda simétrica relativamente inelástica hacia arriba, relativamente elástica cuando bajan los precios, buenas posibilidades de encadenamiento transnacional productivo y distributivo, mercado cautivo de altos ingresos, sostenible en el largo y mediano plazo y alta mortalidad empresarial. Implica alto impacto ambiental económico, ecológico y social.”

Afirma luego el documento, a la luz de la investigación realizada, que los habitantes rurales ven los cultivos de coca como algo muy ligado a los fenómenos de violencia y pobreza, que perdurará mientras éstos se fortalezcan y mientras no se superen los fenómenos de corrupción. En todo caso reconocen la importancia de la presencia gubernamental y algunos afirman que gracias a la coca se logró esa presencia en las regiones, pese a lo cual sostienen que para muchos campesinos afectados por cultivos ilícitos sigue siendo imposible acceder a la tierra y a los servicios de crédito y transferencia de tecnología.

Las organizaciones campesinas, por su parte, estiman que si bien la fumigación sí elimina los cultivos de coca, genera a la vez importantes efectos colaterales que repercuten de inmediato sobre los niveles de empleo e ingreso y, por ende, sobre las condiciones de vida de la población rural. Es por esto que hay un fuerte rechazo a ese instrumento que es visto, como otra forma de violencia aplicada a esos territorios.

En síntesis, si bien no hay un entendimiento único sobre esta problemática, lo cierto

es que para la gente el fenómeno va más allá de un simple juego de oferta y demanda.

El artículo destaca a continuación algunos aspectos característicos de los cultivos ilícitos en Colombia, tales como la enorme capacidad de adaptación del sistema de producción de coca, la interacción de diversos ciclos de refuerzo y balance; la existencia de ciclos de retroalimentación que van más allá de las fuerzas de oferta y demanda, la temporalidad de largo plazo que le permite al proyecto auto-reforzarse, todo ello enfrentado a formas rígidas de intervención rígida de la política, que no se adaptan a las condiciones territoriales del problema, agudizan algunos de los conflictos que se encuentran en la base y causan una resistencia general a esa política.

De acuerdo con lo anterior, subraya el autor hay un modelo formal rígido que se focaliza muchísimo en lo sectorial y en una visión centralizada del problema, y por otra parte un problema adaptativo que se espera afectar con una política pública. Por la diferencia de lógicas, no hay correspondencia clara entre ambos ni en términos de capacidad instrumental de la política, ni de reconocimiento de la complejidad de la dinámica del fenómeno.

¿Qué condiciones serían necesarias para lograr la correspondencia entre ambas lógicas?

El autor las condensa en dos: una coordinación nacional-local, capaz de romper la visión centralizada de la política y una revalorización de la importancia de la capacidad decisoria regional tanto política como técnica.

IV. Política de Desarrollo Alternativo del Actual Gobierno Colombiano

Una vez examinada la evolución de las políticas y modelos de gestión de desarrollo alternativo, el libro presenta la visión de la política actual y de los instrumentos que componen su modelo de gestión, partiendo para ello de las ponencias que fueron presentadas en el Seminario por los doctores Luis Alfonso Hoyos, Alto Consejero Presidencial para la Acción Social, Carlos Gustavo Cano, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, y Victoria Eugenia Restrepo, Directora del Programa de Desarrollo Alternativo del Plan Colombia.

El primero de ellos hace énfasis en los modelos de gestión institucional y, luego de indagarse acerca del por qué del funcionamiento de programas como el Desarrollo Alternativo en la Presidencia de la República, con respecto a lo cual se remite a las exposiciones incluidas en la segunda parte del libro, busca dar respuestas en cuanto a la institucionalidad de tales programas en el futuro.

Sobre este último particular, el expositor insiste en la articulación entre el Desarrollo Alternativo y los programas del Plan Colombia, destacando que este último tiene varios elementos, unos relacionados con la seguridad, otros con la lucha contra la droga y el narcotráfico y uno central y fundamental, la búsqueda de la paz, dentro del cual son relevantes las acciones de Desarrollo Alternativo, por lo que se consideró injustificado mantener los Programas Plante como diferentes de los del Plan Colombia y se decidió consolidar ambos programas en este último.

Subraya finalmente el doctor Hoyos que entre los múltiples proyectos que han venido siendo analizados dentro de las estrategias de Desarrollo Alternativo, hay veintiséis escogidos y dieciocho en camino de realización, algunos de ellos muy avanzados, sobre todo en palma y en caucho. Estos proyectos van a significar trabajo para cinco mil familias, más de veinte mil hectáreas nuevas desarrolladas, inversiones cercanas a los doscientos mil millones de pesos de los cuales cuarenta y cuatro mil millones a cargo de la cooperación internacional. Resalta además que no todos los convenios de cooperación resultantes serán gestionados directamente por la Presidencia por cuanto algunos serán canalizados a través de la institucionalidad básica del Gobierno: el Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas al mismo.

La exposición del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Carlos Gustavo Cano, llama la atención sobre una serie de aspectos que, a su juicio, han sido descuidados en las políticas y en los modelos de gestión del desarrollo alternativo a lo largo del tiempo. Entre ellos menciona los siguientes:

- El hecho de que la mayoría de los cultivadores de ilícitos no sean oriundos de los sitios donde están trabajando, sino desplazados hacia ellos por la falta de espacios económicos y sociales en sus lugares de origen, obliga a extender la acción del programa a estos lugares.
- Se han invertido grandes sumas en zonas que no son viables en términos agroecológicos para los programas propuestos, lo que se agrava por la falta de infraestructuras.
- Se ha olvidado la necesidad de evitar lo que Carlos Amata en el Perú llamaba “la regla de oro”: el que pone el oro pone la regla; debe ser el Gobierno y no la cooperación internacional quien señale las orientaciones fundamentales del Programa.
- La relegitimación de las instituciones es un propósito que trasciende la mera erradicación; para lograrla, tanto el mismo Estado como la cooperación internacional tienen que esforzarse a fin de recuperar la confianza del campesino.
- La necesidad de fortalecer la agricultura lícita, no solamente se justifica por la derrota de la ilícita, sino por la necesidad de abrir en el campo espacios económicos y sociales a los desplazados y desmovilizados por la lucha armada, cuya formación y vocación son por lo general puramente agropecuarias y



difícilmente pueden ser absorbidos en las ciudades.

- El retorno de los campesinos expulsados exige responder positivamente a su demanda: “devuélvanme la tierra que alguna vez tuve”. Sólo se haría justicia al eliminar la propiedad de los narcotraficantes y otros actores armados que se han apoderado muchas veces de esas tierras y devolviéndosela a los desplazados de la guerra, a los desempleados de las fumigaciones, a los desmovilizados y a tantos desocupados del campo que hoy reclaman esos espacios económicos y sociales.

La doctora Victoria Eugenia Restrepo, por su parte, precisa en su documento que el Plan Colombia incluye actualmente al PDA o Programa de Desarrollo Alternativo que, a su vez, tiene proyectos productivos dentro de la frontera agrícola y familias guardabosques por fuera de ésta. Para la actual responsable del Programa, no es un secreto que los cultivos ilícitos hoy coinciden con las zonas donde se encuentran los grupos de terroristas, guerrilla y paramilitares, y que esto significa un grado de complejidad del problema cuya solución exige ir mucho más allá de una estrategia de desarrollo alternativo. La articulación del narcotráfico y el terrorismo necesita, a su juicio, estrategias complementarias lo que le permite lanzar una mirada a las diferencias entre lo que fue el Plante y lo que es hoy el Programa de Desarrollo Alternativo.

A la luz del principio de la focalización, el Plante se concentraba en tres tipos de áreas: zonas con presencia de cultivos ilícitos, zonas de economía campesina indígena y zonas de colonización. Este triple criterio permitía dibujar el mapa de los municipios Plante, o sea, de los municipios focalizados por el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo. Hoy la focalización es mucho más amplia y tiene dos características importantes; busca armonizarse con la política sectorial que dicta el Ministerio de Agricultura y brinda un tratamiento diferente a las zonas ubicadas dentro o fuera de la frontera agrícola.

La estrategia imperante consta de tres elementos: desarrollo alternativo, fumigación y acciones de erradicación por vía diferente a ésta, que se hallan a cargo del Grupo Móvil de Erradicación, GME. En opinión del Gobierno, ninguna de las estrategias es excluyente, todas ellas son complementarias y el hecho de que haya un programa de desarrollo alternativo no impide la aspersión aérea si hay cultivos ilícitos en la zona. Considera por ello la doctora Restrepo que nunca el programa de desarrollo alternativo había tenido la coordinación que muestra hoy con las acciones de la policía antinarcóticos, sin que ello niegue el componente social ya que se trata, en lo posible, de que por donde pase la aspersión se lleven soluciones de desarrollo alternativo o de promoción social. A lo anterior agrega la necesidad de una reforma agraria basada en los bienes incautados al narcotráfico.

El documento se centra a continuación en los instrumentos aplicados de un lado y



otro de la frontera agrícola. En primer lugar, proyectos productivos apoya el diseño e implementación de proyectos agrícolas y agroforestales de mediano y largo plazo, en el interior de la frontera agrícola. Tales proyectos agrupan todos los antiguos programas de desarrollo alternativo que estaban dispersos en el país: Plante, Campo en Acción, Plan Putumayo, Plan Sur de Bolívar y otros escogidos por la actual administración. Estos últimos, concebidos con una lógica de mediano y largo plazo, deben ser atractivos para el sector privado con miras a conseguir su vinculación y cuentan con dos mecanismos de aplicación de fondos. El primero proviene del programa Campo en Acción y consiste en aplicar fondos a través de convocatorias públicas en las que se entrega hasta el 40% del valor del proyecto como incentivo no reembolsable y el segundo constituye la prolongación del fondo de capital de riesgos creado por el Plante, operado por INCUAGRO como incubadora de empresas. Los fondos se aplican en una u otra forma, dependiendo de la zona y de la madurez de la comunidad. Es importante señalar en todo caso que las regiones de intervención a través de proyectos productivos tienen infraestructura, accesibilidad y alto potencial para negocios agrícolas. Ahora bien, teniendo en cuenta que los proyectos son casi siempre de mediano y largo plazo la atención de corto plazo se hace mediante arreglos de agroforestería, que permiten al campesino disponer de seguridad alimentaria y flujo de caja.

Para las áreas ubicadas por fuera de la frontera agrícola, en zonas de reserva y conservación, se aplica el programa de familias guardabosques, de las cuales debe haber cincuenta mil en agosto de 2006. Este programa con sus tres componentes económico, técnico-ambiental y social busca brindar a sus beneficiarios una alternativa de ingreso lícito constante por un tiempo determinado, contribuir a reducir los cultivos ilícitos y prevenir su expansión, así como generar modelos asociativos y organizaciones comunitarias.

Para concluir, la directora del PDA llama la atención sobre otro cambio esencial en la política de desarrollo alternativo: Lejos de premiar al que estaba en la ilegalidad y castigar al que no lo estaba, como fue el caso del Plante, la nueva política de desarrollo alternativo se hace en zonas con cultivos ilícitos o vulnerables a éstos, pero los beneficiarios de los proyectos no necesariamente tienen que haber estado en la ilegalidad.

Conviene agregar en este punto la afirmación hecha por la doctora Retrepo en el panel ya mencionado, en el sentido de que en las condiciones actuales del país, no es posible erradicar la coca sin aspersión aérea, principalmente por el hecho de que si bien el 70% de los cultivos está en núcleos pequeños, ello no significa que estén en manos de pequeños campesinos sino que los narcotraficantes que no tienen ninguna voluntad de erradicar aprendieron que atomizando el cultivo es muchísimo más difícil combatirlo.


V. Análisis de Algunos Casos Específicos de Procesos y Proyectos de Desarrollo Alternativo en Colombia

El experto Álvaro Balcázar, consultor del IICA, hace una evaluación de los programas de lucha contra los cultivos ilícitos en Putumayo. En su ponencia, constata que está ocurriendo un proceso de reconversión de la estructura económica regional hacia actividades económicas lícitas, en buena parte impulsado por las intervenciones en Desarrollo Alternativo a través de los programas de raíz por raíz y PILDAET, o sea, Programa de Iniciativas Locales de Desarrollo Alternativo para Erradicación Temprana, lo que ha generado también un cambio importante en la alta propensión al consumo básico, suntuario, superfluo e incluso inicuo, que imperó durante el dominio de la coca. Ante la caída de ésta, los precios relativos son menos hostiles a la producción lícita y, por ende, el efecto neto en la caída del ingreso real es muy inferior a la caída del ingreso nominal que se dirigía en alta proporción hacia el gasto suntuario y el consumo inicuo.

No obstante, el doctor Balcázar llama la atención sobre el hecho de que, si bien en su aplicación inicial los diferentes componentes del Plan Colombia estaban relativamente más focalizados hacia las zonas directamente afectadas por los cultivos ilícitos y la violencia organizada, esta focalización se ha ido perdiendo en la medida en que gana aceptación en las instancias gubernamentales la idea de que la forma más eficiente de crear oportunidades de empleo, ingresos, progreso social y fortalecimiento institucional para contrarrestar la dinámica de los cultivos ilícitos, es concentrando acciones e inversiones preventivas en las zonas del país con mayor desarrollo institucional y de infraestructura. A su juicio, este enfoque confunde los objetivos y vuelve al enfoque de desarrollismo clásico que produjo la exclusión y la marginalidad de extensas regiones del país donde se incubó y se hizo fuerte el complejo narcotráfico- violencia organizada. El abandono de tales regiones tendería a profundizar nuevamente este fenómeno.

Posteriormente, en desarrollo de este penúltimo módulo del Seminario, se presentaron dos experiencias exitosas de los modelos de gestión implementados por el Plante: el Instrumento de Apoyo a Grupos Asociativos y Comunitarios (IAGAC) y el Instrumento de Capitalización Empresarial (ICE).

La primera de estas experiencias es la del Grupo Asociativo de Cafeteros Villa Líbano de Algeciras (Huila) que, con el apoyo del IICA, estableció un proyecto de hortalizas bajo el modelo del IAGAC, cuyo éxito se debe, según el Presidente del Grupo Asociativo, de una parte, a la aceptación que ha tenido en la comunidad campesina local el modelo de un fondo comunitario de crédito operado por la propia organización y que cuenta con veeduría de la propia comunidad y, de otro lado, al hecho que el proyecto tuvo un carácter integral, es decir que no se redujo al



suministro del capital semilla, sino que también abarcó componentes de mercadeo de insumos, comercialización de los productos e infraestructura de servicios, además de un acompañamiento técnico y social permanente por parte del IICA. El mejor indicador de éxito del proyecto radica en el hecho que, un año después de terminada la ejecución del proyecto, la organización ha duplicado el número de sus afiliados beneficiarios y ha incrementado significativamente sus operaciones de crédito y comercialización.

La segunda de las mencionadas experiencias sobre implantación de modelos de gestión, corresponde a la empresa Frutales del Macizo Colombiano de Popayán que, con el apoyo de INCUAGRO, estableció un proyecto de tomate de árbol bajo el modelo del ICE en los municipios de Sotará (Cauca) e Isnos (Huila), con base en un capital social de \$6.244 millones. Los socios fundadores, además de INCUAGRO, son COOPFRUTISNOS, COOPFRUTSOTARA, ASOPROFRUIS, MULTIAGRO LTDA. y ASOLOMALTA. Estas organizaciones se han vinculado a la empresa mediante el aporte de mano de obra, a través de contratos de usufructo de bienes inmuebles y contratos de cuentas en participación con la empresa. Actualmente se han sembrado alrededor de 400 hectáreas de tomate de árbol y se han establecido dos viveros, cada uno con capacidad de 50.000 plántulas.

Enseguida, se presentaron otros tres casos colombianos específicos que pusieron de manifiesto elementos interesantes, tanto desde el punto de vista del diagnóstico de los factores que han venido incidiendo sobre la siembra y permanencia de los cultivos de uso ilícito, como sobre el tipo de soluciones que se han venido aplicando con relativo éxito en materia de desarrollo alternativo. Estos tres casos fueron los de COSURCA, el Pueblo Ingá de Aponte y ASOHECA.

La Empresa Cooperativa del Sur del Cauca (COSURCA) es una organización de segundo grado, constituida en 1993 en el marco de la transición de organizaciones de tipo reivindicativo a organizaciones productivas, cuyo establecimiento fue apoyada por el Programa Col-85/426 de las Naciones Unidas. El Gerente de COSURCA parte del reconocimiento de que la organización actúa en un escenario complejo, pero que es en éste donde hay que producir las transformaciones. Este escenario se caracteriza en lo político por problemas tales como débil participación en las decisiones políticas, marginamiento y exclusión, participación permanente de los campesinos en movilizaciones y marchas. En lo social por bajos niveles de escolaridad, desarraigo de la población, desplazamiento y ruptura de las relaciones sociales y familiares, pero también por la formación de organizaciones para la producción y la comercialización. En lo ambiental por una fuerte intervención de la agricultura legal e ilegal sobre reductos de bosque, la erosión acelerada y la disminución de los caudales de los cauces de agua, generalmente por patrones tecnológicos inadecuados.



Entre tanto, la exposición realizada por el Gobernador del Pueblo Inga de Aponte, enfatiza en el análisis del conflicto entre desarrollo alternativo y fumigaciones, con sus implicaciones políticas y sociales, tal como ha sido vivido en comunidades indígenas y, ciertamente, en otras zonas: “Nos dicen que con estos proyectos tenemos que sustituir los cultivos, pero paralelamente a ellos las fumigaciones continúan y se pierden todos los productos sembrados y entonces el resguardo sale con las autoridades a manifestarse sobre este tipo de hechos. Sin embargo, aquí en Bogotá somos considerados como auxiliares de la guerrilla, como narcotraficantes y nos dicen que hemos hecho montajes para venir con videos a mostrarles fumigaciones que eran mentira”. Conforme al mismo Gobernador ya citado, no se puede enmarcar el Desarrollo de lo Alternativo como una orientación política, técnica y científica única para todo el país; lo alternativo tiene que ser capaz de dar reconocimiento, respeto y valoración desde lo diverso, con el propósito de volver a construir un mundo posible para todos. Es necesario que las orientaciones de desarrollo no sólo se vean desde lo productivo y económico, sino desde el respeto a todo lo existente a nuestro alrededor: animales, plantas, tierra, universo, cosmología, pensamientos y sentimientos evolucionados hacia un mejor estar en nuestra condición de seres humanos.

En este mismo sentido, la exposición realizada por el Director Ejecutivo de la Asociación de Heveicultores del Caquetá (ASOHECA) insiste en la conveniencia de volver a la erradicación manual y abandonar la erradicación aérea, implementar proyectos productivos nucleados e integrales y evitar los proyectos dispersos que constituyen una pérdida de tiempo, continuar apoyando a las organizaciones gremiales de pequeños productores, gestionar recursos para implementar programas similares al IAGAC y apoyar con proyectos productivos e infraestructura a los campesinos que erradiquen voluntariamente los cultivos de uso ilícito.

Por último, un funcionario de la empresa CARREFOUR presentó una visión general del apoyo que brinda dicha empresa a la comercialización de productos originados en proyectos de desarrollo alternativo en Colombia. En ese sentido, dicho funcionario recalcó que, ante todo, se plantea una relación estrictamente comercial entre la empresa y las organizaciones vinculadas a ella a través del programa de comercialización, con todas las implicaciones que esta relación conlleva. Esto significa, en primer lugar, que los productos a comercializar deben ser de excelente calidad. En principio, la empresa no está tan preocupada por el margen de estos productos, como por su calidad y la satisfacción de sus clientes, que es lo que permite hacer viable estos esquemas de comercialización para las organizaciones vinculadas a los programas de desarrollo alternativo. Obviamente debe existir un margen razonable para la empresa; sin embargo, lo que primordialmente se busca es un intercambio justo, equitativo; una relación gana-

gana entre la empresa y las organizaciones comunitarias a las que CARREFOUR denomina "sus *partners*".

VI. Reflexiones Finales

El Seminario concluyó con la intervención de su moderador general, Juan Lucas Restrepo, quien presentó una apretada síntesis de los temas tratados a lo largo del evento y de sus propias conclusiones sobre el particular. Al respecto, el doctor Restrepo destacó los siguientes puntos:

El desarrollo alternativo más eficaz sería el que se genera de una manera automática. Desafortunadamente esto no basta, en razón del tamaño del problema que enfrenta Colombia. La política de desarrollo alternativo es todavía joven en Colombia y aún no ha transcurrido un tiempo suficiente para poder evaluar si el modelo institucional es o no el adecuado. En todo caso, hay que tener en cuenta que la relación del desarrollo alternativo con las áreas de cultivos ilícitos es indirecta y que, por lo tanto, sus resultados no pueden calificarse exclusivamente en términos de disminución de las áreas de cultivos ilícitos.

Un elemento que dificulta la comparación directa de los programas de desarrollo alternativo en Colombia, versus los de otros países, es su relación profunda con el conflicto armado. De esto se desprende la necesidad de que institucionalmente haya un trípode que sustente la política: Desarrollo Alternativo, Interdicción y Erradicación, cuyos elementos conviven, coexisten y se soportan unos a otros.

La institucionalidad del Programa en la Presidencia de la República se justificaría por el carácter adaptativo del problema, que cambia cada día en sus relaciones y expresiones, y cuya atención requiere una infraestructura que tenga la misma velocidad de cambio.

Los programas del PDA deben tener en cuenta la heterogeneidad de lo local, lo que implica la formulación de diagnósticos y estrategias que tengan en cuenta las variables políticas, sociales y ambientales propias de cada región. Evidentemente, es necesario mantener una gran coordinación entre tales programas y el resto del Estado, con el fin de darles un manejo armónico.

Dado el énfasis en los cultivos permanentes y teniendo en cuenta que éstos sólo empiezan a rendir económicamente a los tres o cuatro años de establecidos, el Programa debe tener un horizonte de mediano y largo plazo que no sólo facilita la reconstrucción del capital social de las comunidades sino que obliga a un acompañamiento que tiende a impedir su retorno a las actividades ilícitas.

Dentro de la frontera agrícola debe hacerse énfasis en proyectos productivos, con las tres bases que señalaba Juan José Perfetti: mercado, tecnología y organización. Por fuera de esa frontera lo adecuado son programas como el de guardabosques y otros no agrícolas. Al respecto es importante analizar las zonas de influencia, las zonas de amortiguación y su relación con las zonas de cultivos ilícitos y trazar estrategias adecuadas para su gestión. Por lo demás, desde otro ángulo, una enseñanza fundamental es la no discriminación en contra de los campesinos que se mantienen dentro de la legalidad y que a veces han sido injustamente perjudicados en la aplicación de los programas.

Para concluir, el doctor Juan Lucas Restrepo planteó algunos retos y desafíos, tales como profundizar el enfoque de mercado, tecnología y organización; examinar la posibilidad de brindar incentivos que se otorgarían a medida que se den logros parciales, se mantenga la disciplina y se cumplan los compromisos; dar importancia a temas como microfinanzas rurales, apoyo a la pequeña y mediana empresa y desarrollo personal de los campesinos; adoptar una perspectiva internacional basada en un mercado ampliado; y universalizar la evaluación de impacto a todos los programas y fases de la actividad del PDA.

Cabe señalar, por último, el relieve que a lo largo de su intervención en la sesión de clausura del Seminario, quiso dar el doctor Francisco Santos, Vicepresidente de la República al componente ambiental como componente fundamental de los programas de desarrollo alternativo, así como su insistencia en la gravedad que reviste la irrupción de los cultivos ilícitos en las zonas de reserva del país.

A continuación se podrán examinar en profundidad los contenidos esbozados en esta Presentación.



1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los Retos Internacionales de la Política de Desarrollo Alternativo

Iban de Rementería*

ANTECEDENTES GENERALES

Las normas internacionales que dan origen al desarrollo alternativo

Si bien el desarrollo alternativo hace parte de las políticas públicas de desarrollo rural, sus propósitos específicos están en el campo de la política criminal, del control penal a la producción de cultivos ilícitos. Así en el artículo 1 de la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas, suscrita en Nueva York en 1961, se señala que "por 'tráfico ilícito' se entiende el cultivo o cualquier tráfico de estupefacientes, contrarios a las disposiciones de la presente convención".

Según el artículo 26, inciso 2 de la Convención Única de 1961, el desarrollo alternativo es un medio para alcanzar el siguiente propósito: "En la medida de lo posible, las Partes obligarán a arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan en estado silvestre y destruirán los que se cultiven ilícitamente".

Lo evidente, 43 años después, es que no ha sido posible ni arrancar de raíz la coca silvestre ni destruir sus cultivos ilícitos en la región andino amazónica. Pese a la erradicación, en los últimos años, de extensiones superiores al área actual de esos cultivos ilícitos, principalmente por medio de agentes químicos, ésta es aún varias veces superior a la existente en el momento en que se establecieron las normas para su destrucción.

Más de un cuarto de siglo después, ante la imposibilidad de alcanzar el propósito de acabar con la existencia silvestre y los cultivos del arbusto de la coca, se decide criminalizar internacionalmente el cultivo de sustancias ilícitas. Es así como la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, el artículo 3 inciso 2 norma que: "...cada una de las Partes adoptara las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno..., la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes...".

* Experto Internacional (Chile)

No obstante la estricta criminalización del cultivo de plantas ilícitas establecida por las normas internacionales de control antes referidas, el artículo 13, inciso 3. a) de la Convención de 1988 establece que:

“3. Las partes podrán cooperar para aumentar la eficacia de los esfuerzos de erradicación. Tal cooperación podrá comprender...el apoyo...al desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables. Factores como el acceso a los mercados, la disponibilidad de recursos y las condiciones socio económicas imperantes deberán ser tomados en cuenta antes de que estos programas hayan sido puestos en marcha”.

Este inciso indica claramente que el desarrollo alternativo es parte integral de la voluntad política de erradicar los cultivos ilícitos, pero a la vez establece las condiciones generales de la estrategia de desarrollo alternativo. El principio general del desarrollo alternativo es la viabilidad económica de las soluciones sustitutivas, las cuales dependerían de tres factores: i) el acceso a los mercados, en concreto competitividad de la producción alternativa en sus mercados locales, nacionales o internacionales; ii) la disponibilidad de recursos, es decir inversión pública y privada en la producción alternativa, y; iii) las condiciones socio económicas imperantes en los lugares a intervenir, vale decir, seguridad local, disponibilidad de infraestructura básica y servicios sociales, sistema institucional local, etc.

La Estrategia del Desarrollo Alternativo

Si entendemos que la estrategia es una manera de dirigir las acciones, organizar los medios y proveer los recursos para alcanzar un propósito, una evaluación estratégica del desarrollo alternativo debe de constatar si se procedió de manera adecuada para asegurar la viabilidad económica de éste. Es decir, la evaluación estratégica requiere apreciar cualitativa y cuantitativamente la pertinencia y relevancia de las acciones tomadas para alcanzar los propósitos económicos del desarrollo alternativo a los cultivos con fines ilícitos.

Si la existencia de los cultivos ilícitos plantea un problema por resolver, éste no puede “construirse” (aprehenderse) desde la condición suficiente de su existencia, o sea la demanda internacional de sustancias psicoactivas, ya que ésta no puede ser controlada por medio de la represión de la oferta ni de los cultivos que la hacen posible. Por el contrario, el problema debe ser planteado desde la perspectiva de su condición necesaria, es decir, como resultado de las condiciones locales que hacen posible responder a la demanda ilícita internacional. Enunciado de manera esquemática, se preguntaría qué condiciones existen en la región andino amazónica en el Triángulo de Oro o en la Media Luna de Oro, etc. y no existen en el mundo rural de los países consumidores para que allí no se responda localmente con cultivos ilícitos a la demanda de sustancias psicoactivas.

Se ha planteado desde la 22ª Conferencia de Naciones Unidas para la Prevención y Control de Drogas, Nueva York 1998, que la estrategia de responsabilidad compartida implica prevenir e intervenir tanto en el ámbito de la demanda como en el de la oferta de drogas. Eso puede ser cierto, pero el desarrollo alternativo no puede hacerse cargo de la demanda internacional de drogas, sólo de las condiciones locales que hacen posible responder a esa demanda. Para una eficiente construcción de un problema es recomendable atenerse dos principios: el de vulnerabilidad y el de precaución.

El principio de vulnerabilidad establece que un problema debe ser planteado en términos tales que sea vulnerable a una intervención controlada. Un ejemplo actual de la aplicación del principio de vulnerabilidad es el problema sanitario del VIH - SIDA que hasta no hace mucho era considerado una enfermedad incurable y mortal hoy es tratada como una enfermedad crónica.

El principio de precaución establece que cuando hay incertidumbre sobre los resultados negativos de una acción, esa acción no debe ser realizada. Así en el campo medio ambiental el artículo 3 del Convención sobre el Cambio Climático de 1992 establece lo siguiente: "Cuando hay riesgo de perturbaciones graves o irreversibles, la falta de certidumbre científica absoluta no puede servir de excusa para aplazar la adopción de medidas de precaución para prever, prevenir o atenuar las causas de los cambios climáticos y limitar sus efectos nefastos".

Entonces la construcción del problema de los cultivos con fines ilícitos exige que su existencia sea vulnerable a una intervención posible, además, que dicha intervención sea capaz precaver resultados negativos.

El problema de los cultivos ilícitos es vulnerable si es construido teniendo en cuenta el mercado agrícola internacional, es decir, si las intervenciones son planteadas con el propósito de actuar sobre las decisiones racionales de los agentes que intervienen en ese mercado.

La no aplicación del principio de precaución con la erradicación de los cultivos con fines ilícitos, ha hecho que en Colombia el total del área erradicada sea superior al área actual en cultivos ilícitos, con el consiguiente daño al medio ambiente, ya que al persistir la demanda, los cultivos erradicados son sustituidos por nuevos cultivos ilícitos. Además, la no aplicación del principio de precaución al desarrollo alternativo ha hecho que el desarrollo en infraestructura básica y social que lo acompaña haya servido de apoyo a la producción de los cultivos con fines ilícitos, en tanto que los cultivos lícitos promovidos no hayan podido sustituir los ingresos ilícitos de los productores locales.

El campo de acción de la estrategia de desarrollo alternativo está dado por los mercados de drogas y el mercado agrícola. Veamos entonces sus características y las posibilidades de actuar en ellos.

LOS MERCADOS

El Mercado de las Drogas

Las drogas como cualquier otra mercancía se producen, intercambian y consumen en el mercado. En tanto mercancías, las drogas tienen un valor de uso, una función de utilidad, una capacidad de satisfacer necesidades o deseos, así como también un valor de cambio que si bien es el resultado de la concurrencia en el mercado de la oferta y la demanda, está determinado, distorsionado, por la prohibición de su provisión y consumo. Es más, la prohibición penalmente protegida ha sido expresamente establecida en el ámbito planetario para hacer que su precio al consumidor final sea tal que supere el valor subjetivo por el cual el consumidor está dispuesto a pagar para satisfacer su necesidad o deseo teoría subjetiva del valor.

Como es de conocimiento universal, esta política de control al consumo de drogas por medio de la sanción penal a su provisión ha fracasado debido a que los precios de las drogas no han aumentado y su calidad no ha disminuido, por el contrario los precios siempre han estado a la baja y la calidad ha mejorado para los consumidores finales. Es decir los agentes privados en el mercado han sido mucho más eficientes en gestionar la concurrencia satisfactoria de las drogas y sus precios, que los agentes públicos en reprimirlo y disparar sus precios al consumidor final.

Lo anterior no quiere decir que sea imposible controlar un mercado de drogas; de hecho, en los inicios de la República Popular China la producción y consumo de opio prácticamente desapareció y al final del régimen talibán en Afganistán la producción de opio había sido reducida al 20%, aunque luego de la derrota militar y política de ese régimen la producción ilícita de esa droga natural ha vuelto a la normalidad, pese a la ocupación militar de los Estados Unidos y sus aliados. Pero los procedimientos empleados en esas oportunidades para controlar las drogas no son compatibles con el régimen político imperante en las democracias occidentales y los países de la región andino amazónica, ni con los derechos civiles allí imperantes, ni con las garantías previstas en sus sistemas judiciales.

La Demanda de las Drogas

La creciente demanda contemporánea de sustancias psicoactivas, entre ellas las drogas de origen natural como la cocaína extraída del arbusto de la coca, está motivada por la ansiedad, que bien llama Lipovetsky el espíritu de los tiempos “*le*

sprit du temps” (1). La función psicológica, cultural y social de las drogas - y bien podríamos decir que política - es *ansiolítica* destructora de la ansiedad en una sociedad donde la vida cotidiana, profesional o laboral y espiritual es altamente *ansiógena* generadora de ansiedad. La ansiedad es el estado de ánimo que genera la incertidumbre en la exclusión social o la amenaza de caer en ella, la precariedad laboral, la liquidación de la seguridad social y la mercantilización de la salud pública. Desde Kierkegaard, pasando por Sartre y Heidegger, la ansiedad la angustia (2) era descrita como la experiencia de la nada y la existencia como experiencia de la angustia, de la carencia de sentidos, autenticidad, etc. La ansiedad y las drogas en su conjunto son el hecho cultural normativo de la post modernidad, posterior a la II Guerra Mundial y a la rebelión juvenil de 1968 en los países desarrollados y entre los sectores medios de los países en desarrollo, gracias al “hipismo” como producto y mercancía cultural universal.

En Chile, sabemos que el 94% de la población, entre 12 y 64 años, no ha usado drogas en el último año, el 97% no las ha usado en el mes pasado, que la mayor parte de los usuarios actuales de drogas, el 85%, no tienen problemas con su consumo y que el 70% de quienes han usado drogas han abandonado su consumo. Además, sabemos que el 90% del consumo de drogas es marihuana, sustancia que nunca ha matado a nadie. En el caso del alcohol en Chile 27% no ha lo usado en el último año y el 47% en el mes. En Colombia el 97% no ha usado drogas en el mes y el 60% ha abandonado el consumo. Según la JIFE el 97% de la población mundial no usó drogas en el último año, mientras que 185 millones si consumieron drogas, de ella 150 empleó marihuana (81%), 15 millones opiáceos (8%) y 13 millones cocaína (7%), en tanto que 1.300 millones usaron tabaco, siete veces más que las drogas controladas.

LAS CRISIS AGRÍCOLAS Y RURALES

Las políticas agrícolas de los países desarrollados, para garantizar su seguridad alimentaria y la provisión de materias primas, reposan en el subsidio a la producción agrícola y a las exportaciones de sus excedentes, así como a la protección en frontera ante las importaciones de los productos agrícolas, los alimentos, textiles, etc. El resultado general de esta competencia para proteger la agricultura son precios en los mercados agrícolas internacionales que están por debajo de los costos nacionales y locales de producción agropecuaria. (3)

Si los precios retribuidos por el mercado están por debajo de los costos locales de producción y esos costos no pueden ser minimizados por la voluntad política local con medidas técnicas pertinentes y relevantes, es decir, subsidios a la producción y exportación, así como protección en frontera a la importaciones agrícola y alimentarias, entonces la respuesta local adecuada es emplear los factores de



producción disponibles - recursos naturales (tierra), capital y trabajo - en procesos de producción de bienes destinados a mercados de los retribuya por sus costos de producción y por la retribución a los factores empleados.

Crisis urbanas y migraciones rurales

Si para algunos la modernidad en el Tercer Mundo era la “ruralización” de las ciudades (4), hoy el mercado mundial de las drogas está produciendo una urbanización del campo en aquellas regiones del Tercer Mundo donde se producen las drogas, como en las zonas de selva de la región andino amazónica; allí está emigrando un contingente creciente de población urbana que está padeciendo la exclusión del ajuste estructural y el sinceramiento de la economía. Estos emigrantes, que se han formado en la lógica del mercado urbano y en las relaciones sociales que aquel valoriza, han vuelto a la tierra para allí desplegar sus habilidades y recursos adquiridos en el mundo urbano, entre otras cosas bien saben que el negocio de las drogas no tiene desaprobación moral ya que no existen denuncias por su consumo o expendio, es un delito sin víctimas (5). En estas migraciones puede estar la explicación para la disminución del delito en Bogotá; la reducción de los delitos comunes debido al aumento del tráfico de drogas ha sido constatada en Inglaterra. La baja desaprobación moral a sobrevivir de las drogas es constatable hoy ya que el microtráfico es el primer delito entre las mujeres, sobre todo entre las que son jefas de hogar.

LOS CULTIVOS CON FINES ILÍCITOS

Para la investigación ética la labilidad como capacidad de caída, el mal, el pecado, el delito, surgen en la contradicción entre la infinitud del deseo y la finitud de la existencia (6). Todo sujeto está dotado de habilidades que son propias de su naturaleza humana así como de recursos que puede tomar de su entorno para así satisfacer sus necesidades y saciar sus deseos. Cuando las circunstancias hacen que el sujeto no pueda satisfacer sus necesidades y deseos sin afectar los derechos de otros, es decir, cuando no es posible satisfacer necesidades y deseos en el empleo lícito de las habilidades y recursos, surge la deriva delictiva “*the criminal drift*”, que puede ser una secuencia esporádica o continua de actividades a veces ilegales como pedir limosna, realizar comercio callejero, cuidar o lavar automóviles, ejercer la prostitución, hacer microtráfico, etc.; de actividades delictivas como el hurto, el robo por la fuerza, el narcotráfico, o acciones criminales como el robo con violencia, el crimen organizado, las lesiones, el secuestro, el asesinato por encargo, etc. Esta deriva puede ir creciendo, retornar parcial, temporal o definitivamente según sean las circunstancias del sujeto y su voluntad.

De manera análoga a como la deriva delictiva hace que el sujeto pueda emplear sus



habilidades y recursos de manera lícita o ilícita, el productor agrícola, campesino o empresario, puede emplear los factores de la producción agrícola, como son los recursos naturales a los cuales tiene acceso, su capacidad de trabajo o de organización de la producción, así como su capital, capacidad de ahorro o acceso al crédito, etc., ya sea en la producción agropecuaria lícita, si esos factores y sus productos son remunerados adecuadamente en el mercado; de lo contrario puede emplear esos factores en la producción de cultivos con fines ilícitos, o aceptar la ruina, el empobrecimiento y la exclusión para él, su familia y sus dependientes.

El impacto económico y el impacto ambiental de los cultivos ilícitos.

El impacto económico de los cultivos ilícitos en las economías es tanto mayor según el espacio económico en referencia sea local, regional o nacional o según el sector sea agrícola, externo, etc. En cambio los impactos de los cultivos ilícitos en el medio ambiente son mínimos, cuando no beneficiosos por su capacidad de generar mayor valor agregado con un empleo menor de recursos naturales que los cultivos lícitos (7).

EL DESARROLLO ALTERNATIVO

Las circunstancias generales del desarrollo alternativo

El desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos sólo es posible si su conceptualización y diseño se hace cargo de las tres alternativas a las cuales se ve confrontado el productor agrícola: el empleo lícito de sus habilidades y recursos, el empleo ilícito de los mismos o la ruina y la pobreza.

La decisión racional del productor agrícola, entendida esta también como una decisión ética cultural y normativa, está motivada siempre por un primer imperativo moral de satisfacer las necesidades y deseos de quien toma la decisión y su familia, la cual constantemente debe estar modulada por un segundo imperativo moral de no afectar los derechos de terceros. Pero, en el caso de la producción ilícita de drogas no son claros cuales son los derechos conculcados, ni cual es el bien jurídico a proteger, el argumento según el cual el uso de drogas afecta a la salud pública, no es evidente y está siendo controvertido tanto por los expertos como por los tomadores de decisiones políticas y la opinión pública. En sí mismo el uso de drogas tiene un bajo impacto negativo en la salud pública, para muchos tiene un importante papel en el auto cuidado de la salud mental, pero sobre todo sus impactos no son comparables a los reconocidos impactos negativos de los usos abusivos del tabaco y el alcohol, provistos por una próspera agroindustria lícita.

La viabilidad económica del desarrollo alternativo

De acuerdo a lo establecido en el artículo 13, inciso 3. a) de la Convención de 1988 El principio general del desarrollo alternativo es la viabilidad económica de las soluciones sustitutivas, las cuales dependerán de tres factores: i) de el acceso a los mercados, en concreto competitividad de la producción alternativa en sus mercados locales, nacionales o internacionales; ii) de la disponibilidad de recursos, es decir inversión pública y privada en la producción alternativa, y; iii) de las condiciones socio económicas imperantes en los lugares a intervenir, vale decir, seguridad local, disponibilidad de infraestructura básica y servicios sociales, sistema institucional local, etc.

Como ya se ha dicho más arriba, una evaluación estratégica requiere apreciar cualitativa y cuantitativamente la pertinencia y relevancia de las acciones tomadas para alcanzar los propósitos del desarrollo alternativo frente a los cultivos con fines ilícitos.

Examinemos ahora el cumplimiento que se ha hecho, en los lugares de producción agrícola con fines ilícitos, de las acciones realizadas para la correcta implementación de los tres factores de los cuales depende el desarrollo alternativo.

EL ACCESO A LOS MERCADOS

El acceso a los mercados depende de la pertinencia y relevancia de las acciones diseñadas y ejecutadas para asegurar en concreto la competitividad de la producción alternativa frente a los cultivos ilícitos en sus mercados locales, nacionales o internacionales. Este es el principio de sostenibilidad de la producción alternativa: si la producción alternativa no es sostenible - supportable - en los mercados está condenada al fracaso.

Es necesario insistir en que la producción alternativa a los cultivos ilícitos debe ser sostenible, es decir, competitiva en sus mercados específicos lícitos - café, cacao, te, achiote, nueces de caju, palmito, palma aceitera, etc. - y no necesariamente competitiva con los cultivos ilícitos. De lo contrario, al plantearse el problema de los cultivos con fines ilícitos en los términos de que no existe ningún cultivo que pueda competir con la rentabilidad de aquellos, el problema no es vulnerable a ninguna intervención, que no sea la represión de los cultivadores y la erradicación de los cultivos ilícitos.

Lo primero que se debe tener presente para analizar y resolver el problema de los mercados alternativos, es que el narcotráfico le ha resuelto a los productores agrícolas de las localidades con cultivos ilícitos, la comercialización de los

productos realizados con el empleo de los factores localmente disponibles, a precios que cubren sus costos de producción en los mercados locales, a diferencia de lo que ocurría antes cuando la remuneración en puerta de finca a la producción de productos lícitos usando esos mismos factores locales no cubría sus costos de producción, arruinaba al productor y conducía a la pobreza a su familia, a su entorno, localidad y región.

Lo que los narcotraficantes han venido haciendo con los campesinos y empresarios agrícolas de la región andino amazónica, es lo mismo que han venido haciendo las políticas, instituciones y autoridades agrícolas de los países miembros de la OCDE: mediante los sistemas de protección y subsidios a la agricultura: hacer rentable el uso de los recursos a los que tienen acceso y de las habilidades que poseen los agricultores. Si se quiere, en el caso de Colombia, eso es lo que hizo en su época de apogeo la Federación de Cafeteros con los caficultores. Desgraciadamente, el rompimiento por los Estados Unidos de América del Pacto Internacional del Café, hace 12 años, ha hecho imposible ampliar y continuar con esa acción preventiva de los cultivos con fines ilícitos y la zona cafetera se ha visto contaminada por estos cultivos (8).

Instituciones de mercado

Es necesario reconocer que el desarrollo alternativo, como parte de la doctrina sabiduría de la guerra contra las drogas, ha sido un fuerte compromiso de la cooperación internacional que ha implementado instituciones, normas y agencias para promover la comercialización local, nacional e internacional de la producción alternativa a los cultivos con fines ilícitos. Lo que debe ser examinado es la pertinencia y la relevancia de esas acciones, veamos algunos casos.

La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) del Congreso de los Estados Unidos de América, que vence en el año 2006, hace posible que actualmente los espárragos del Perú y las flores de Colombia ingresen a Estados Unidos sin pagar ningún arancel. Pero ninguno de estos dos productos está vinculado al desarrollo alternativo, ya que las flores se cultivan en la Sabana de Bogotá y los espárragos en las costas del Perú. Actualmente, en el Perú los espárragos generan 50 mil empleos; desde el año 2000 al 2004 se hicieron inversiones por más de US\$ 100 millones y en el mercado interno existen más de 100 empresas que se dedican a cultivar espárragos.

Aquí la pertinencia y la relevancia de esas acciones no tienen un rol en la comercialización de la producción alternativa a los cultivos ilícitos. Bien se puede argumentar que se trataba de sustituir un ingreso nacional ilícito proveniente del retorno de divisas por el tráfico internacional de drogas, por un ingreso nacional



lícito. Aquello es cierto, pero no es tarea del desarrollo alternativo persuadir a las autoridades monetarias de sus obligaciones internacionales, ni a los inversionistas de que deben de invertir con criterios éticos, aquí la pertinencia está calificada por la capacidad de la acción compradora de intervenir directamente en la voluntad de los agentes de la producción alternativa, es decir entre los campesinos y productores agrícolas de las localidades donde están instalados los cultivos con fines ilícitos.

Finalmente, resulta curioso que en el informe 2002 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de las Naciones Unidas (JIFE) dedicado especialmente al desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos, no se mencione el asunto de los mercados.

Tecnología y mercados

La transferencia de tecnologías ha sido uno de los instrumentos más destacados del discurso sobre el desarrollo alternativo a los cultivos con fines ilícitos; en este campo la cooperación internacional ha puesto sus mayores expectativas. Independientemente de la evaluación que de esas transferencias se haga, la continuidad y el desarrollo de esas acciones seguirán siendo componentes estratégicos del desarrollo alternativo, ya que son a su vez, componentes estratégicos de la comercialización agrícola de la producción alternativa.

La tecnología agropecuaria

Hoy la tecnología es un factor esencial de la producción, sin embargo en el caso de la producción agrícola, ganadera, forestal y piscícola, no se debe olvidar que el crecimiento biológico de la naturaleza (poiesis) es un factor esencial de esas producciones, donde el empleo de las tecnologías que las potencian puede ser minimizado hasta el punto de llegar a costos próximos a cero, esto a cambio de un grave impacto depredador del medio ambiente. El alto nivel de componente natural de la producción agropecuaria permite una gran externalización de los costos mediante el uso depredador de tierra y agua externalización negativa de la pobreza rural. De allí que la producción ilícita que emplea menos tierra y agua que la lícita para producir valores equivalente puede aparecer como más sustentable de los recursos que emplea y más protectora del medio ambiente en el cual se desenvuelve. Aquí se hace clara la diferencia y complementariedad entre una actividad económica sostenible en el mercado y sustentable de los recursos naturales que emplea.

La agroindustria

No está demás afirmar una vez más que la agroindustria tiene la posibilidad de jugar

un papel central en el desarrollo alternativo, en lo específico en tanto manera efectiva de asegurar la comercialización de la producción agropecuaria alternativa, así como de retener localmente parte del valor agregado.

No obstante lo anterior, la eficiencia de la agroindustria local para la sustitución de cultivos dependerá del tipo de asociación de riesgos compartidos ("*joint venture*") que se acuerde entre los productores agrícolas y los agentes de la agroindustria, de manera que pueda asegurarse a los agentes de la producción agrícola una retribución a sus productos que cubra sus costos de producción y remunerar adecuadamente el uso de los factores que se emplearon en esos procesos: tasa de ganancia, renta de la tierra, tasa de interés.

En la región andino-amazónica hay una vasta experiencia de desarrollo de la agroindustria vinculada al desarrollo alternativo, ejecutada con el apoyo de la cooperación técnica y financiera internacional, bilateral y multilateral, de la cual hay importantes lecciones positivas que replicar y negativas que superar.

Mercado y control penal

Finalmente, siempre se ha supuesto que el mercado agropecuario y la ley penal en contra de la producción de los cultivos con fines ilícitos y sus derivados, de suyo resolverían el asunto de la comercialización de los productos obtenidos en la producción agrícola y ganadera alternativa empleando los recursos naturales, el trabajo, el capital y la capacidad empresarial local (9). Sin embargo, lo que no parece haberse entendido es que precisamente el narcotráfico ha resuelto de manera eficiente, remunerando de modo adecuado - con tasa de interés igual o superior a las del sector lícito- el empleo de local de los factores de la producción, incluidos allí los costos reales y los riesgos de seguridad a causa de la aplicación de la ley penal.

LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS

La disponibilidad de recursos para el desarrollo alternativo depende de la inversión pública y privada en la producción alternativa a los cultivos con fines ilícitos.

La inversión pública depende de la posibilidad de aplicar la acción impositiva local y la inversión privada depende de la capacidad local de remuneración a su empleo: las regiones ricas invitan a la inversión y pagan impuestos. La disponibilidad de recursos públicos y privados depende de la comercialización de la producción alternativa; es más, depende de la sostenibilidad de la producción alternativa en los mercados agrícolas.

La inversión privada

Está claro que una zona arruinada por la imposibilidad de realizar en los mercados locales, nacionales e internacionales el empleo productivo de los factores locales de la producción como son los recursos naturales, la capacidad de trabajo, la gestión empresarial, el ahorro y capital local, no es un espacio económico, un mercado, promisorio para invertir: los pobres no compran. Se puede argumentar que la inversión se puede destinar a producir para un mercado externo, eso es cierto pero genera pobreza y exclusión local, inseguridad y eleva los costos de riesgo de la inversión.

La inversión pública

De igual manera, en una zona arruinada por la imposibilidad de realizar en los mercados locales, nacionales e internacionales, el empleo productivo de los factores locales de la producción estará exento de impuestos: los pobres no pagan impuestos. Por lo tanto el Estado no tendrá interés en invertir en un espacio geográfico, social y económico que no tenga la posibilidad real ser sujeto impositivo. El estado invierte donde puede cobrar impuestos.

La cooperación internacional

La asistencia técnica y financiera internacional, bilateral y multilateral, ha jugado un importante rol como capital semilla del desarrollo alternativo y modelo de intervención a replicar y multiplicar, pero no puede sustituir al sector público en sus responsabilidades ni al sector privado en sus iniciativas. No obstante la cooperación internacional debe reconocer su poca diligencia al no haber sido exigente en el diseño, en la implementación y, sobre todo, en la evaluación del desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos.

La inversión ilícita

El desarrollo local en las áreas de cultivos ilícitos, ha sido posible hasta ahora por la inversión que el narcotráfico ha realizado en esas regiones, al haber retribuido a los productores campesinos y empresarios agrícolas por los costos de producción de sus productos y remunerando adecuadamente a los factores empleados en su producción.

LAS CONDICIONES SOCIO ECONÓMICAS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Las condiciones socio económicas imperantes en los lugares a intervenir dependen de la seguridad local y del grado de desarrollo del sistema institucional local,



administración municipal, asistencia técnica, cámara de comercio, gremios, etc., así como de la disponibilidad de infraestructura básica y servicios sociales, etc.

La seguridad local

La guerra por el empleo alternativo de los recursos locales es parte de cualquier guerra, ya en otro lugar se ha descrito la guerra de las drogas como una manera de resolver el empleo alternativo, lícito o ilícito, de los recursos locales (10).

La guerra de las drogas tiene un buen nombre, mientras la guerra sea la manera de resolver tanto el uso del poder político como el empleo alternativo de los recursos locales; pero si la producción ilícita es necesaria para financiar la guerra, entonces el uso de los recursos locales será remunerado por sus costos de producción en terreno y por la remuneración de los factores que hicieron posible su realización (11).

Además, la guerra de las drogas legitima la consecución de la ayuda internacional y el cobro de los impuestos de guerra para financiar a las fuerzas regulares. La guerra se vuelve así, de manera perversa, en el principal factor de desarrollo local en las regiones con cultivos ilícitos.

El desarrollo alternativo con coca y sin coca

El hecho más notorio de la no aplicación del principio de precaución al desarrollo alternativo, como estrategia de control a los cultivos con fines ilícitos, se ha producido porque los estados y la cooperación internacional han aportado la infraestructura y la asistencia técnica y posiblemente el crédito, mientras que el narcotráfico pone el mercado para que los productores locales puedan emplear los factores de producción disponibles en su comarca, tales como los recursos naturales, la capacidad de trabajo y gestión empresarial, el ahorro y el capital para que allí, en el mercado ilícito, sean remunerados de manera adecuada.

El desarrollo alternativo y la guerra

El desarrollo alternativo se ha implementado en circunstancias con y sin violencia, donde se destaca que la guerra en Colombia ha ido generando la integración vertical de sus mercados ilícitos nacionales, mientras que la paz en Bolivia y Perú ha causado una prolongada crisis de sus mercados locales de cultivos y productos ilícitos.

La “deslocalización” de las cosechas de coca

La “deslocalización” de los cultivos es un antiguo fenómeno de la agricultura en el

mercado mundial (12) consistente en el traslado de los cultivos de un punto geográfico a otro según las conveniencias para su producción: fácil acceso a los recursos de tierra agua, trabajo y crédito barato, accesibilidad a los mercados, seguridad local, etc., un buen ejemplo de deslocalización de una agroindustria aconteció en el siglo XIX con el traslado de la producción de oleaginosas de Europa a sus imperios coloniales. De igual manera los cultivos de drogas se mueven según sean las condiciones de seguridad que estructuran a los mercados de los cultivos ilícitos y sus derivados.

La guerra y la integración vertical de los mercados

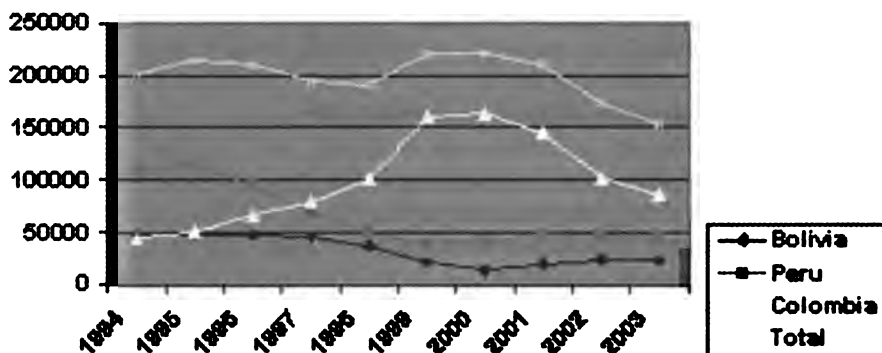
Se han reportado recientes alza de precios de la hoja de coca y base de cocaína tanto en el Alto Huallaga (Perú), donde el precio del kilo de hoja seca se ha elevado desde 0.5 US\$ a US\$ 5.0, mientras que en las Yungas de la Paz en Bolivia llegó a US\$ 6.5 por kilo, téngase presente que un precio de US\$ 1.0 por kilo de hoja seca ya hace rentable su cosecha y que los precios históricos siempre se han movido en torno a ese valor.

Lo anterior indica que se está produciendo una nueva deslocalización de las cosechas desde Colombia hacia esos dos países andinos, a causa del impacto que está teniendo en los mercados ilícitos colombianos la política de paz con los paramilitares y la política de guerra contra la guerrilla por parte del Gobierno del Presidente Uribe.

Luego del desmantelamiento de los carteles colombianos durante los gobiernos de los presidentes Samper y Pastrana que manejaban el tráfico internacional de cocaína, lo que dejó el control de esa actividad en manos de los carteles mexicanos, los paramilitares, siguiendo el modelo de las FARC, habrían logrado una gran integración vertical del mercado nacional de las drogas en Colombia, desde las compras puerta de finca, pasando por la transformación y refinación hasta las exportaciones FOB, cuyo control FOB-CIF está en manos de los carteles mexicanos, para de esta manera mejor financiar su guerra contra la subversión, con lo cual fueron desechados los cultivos de coca de Bolivia y Perú derrumbando sus mercados ilícitos locales durante los años 1995 y 2000(13).

El siguiente cuadro de las Naciones Unidas sobre los cambios en las áreas cultivadas con coca en la región andino-amazónica es una buena base de datos sobre la situación descrita, aclarando que no es propiamente el área cultivada sino el área cosechada lo que ha variado.

Área de coca cosechada en la región andino-amazónica Años 1994 - 2003



Fuente:

United Nations, Office on Drugs and Crime, Government of Colombia: Colombia Coca Cultivation Survey, June 2004.

Entre los años 2001 y 2003 se muestra una fuerte disminución de las cosechas totales de hoja de coca en la región andino-amazónica, pero esta contracción del total que acompaña la actual deslocalización de las cosechas desde Colombia hacia Perú y Bolivia ya se había manifestado entre los años 1996 y 1998 cuando la deslocalización fue en sentido contrario.

LAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

El desarrollo alternativo y los mercados de bienes transables (“commodities”)

El desarrollo alternativo de la región andino amazónica sólo es posible si es sostenible en los mercados de bienes agrícolas transables “*commodities*”, que aprovechen las ventajas comparativas de las regiones tropicales, sobre todo de las tropicales de altura, para la producción de café, cacao, té, palma aceitera, azúcar, nueces tropicales, etc., de la misma manera como el narcotráfico ha sabido aprovechar esas ventajas comparativas de suelo y clima para subordinar la capacidad productiva local de trabajo calificado, gestión, ahorro y capital a la producción de cultivos con fines ilícitos.

La producción agrícola y el procesamiento agroindustrial de pesticidas y plaguicidas biológicos, la pesca, el ecoturismo, las reservas naturales generadoras de empleo, etc. siempre deben ser consideradas actividades complementarias de las anteriores y no deben realizarse sin aquellas en el diseño e implementación del desarrollo alternativo.

En las actuales circunstancias del mercado agrícola internacional, no hay competitividad regional en los mercados agrícolas tradicionales de cereales, carnes y leche, etc. Esto no es recomendable ni aún para el consumo local dado el actual sistema internacional de subsidios agrícolas en los países de la OCDE.

El desarrollo alternativo y la OMC

La reciente culminación de la Ronda de Doha (Qatar) de la OMC, iniciada en esa ciudad en 2001, el último día de julio de este año, se desarrolló con el fantasma del fracaso de Cancún (México), en septiembre del año pasado. Que la agricultura es el mayor problema del comercio internacional en el presente se hace evidente ya que ese tema ha consumido casi todo el esfuerzo de estas rondas de conversaciones. El apremio por llegar a acuerdos entre los países desarrollados (OCDE) y los países en desarrollo al interior de la OMC llevó a delegar sus planteamientos en un grupo de cinco naciones y regiones económicas conformado por Australia, Brasil, Estados Unidos de América, India y la Unión Europea, que a su vez son los mayores productores y exportadores agrícolas del mundo.

Este grupo de los cinco (G5) ha logrado consensuar la necesidad de eliminar la totalidad los subsidios a las exportaciones agrícolas, pero sólo acordaron reducir parcialmente los subsidios a la producción agropecuaria, conocidos como programas de apoyo o subsidios equivalentes, pero los créditos a las exportaciones, los programas de ayuda alimenticia y el mantenimiento de aranceles a las importaciones agrícolas, etc. son todos instrumentos que permiten mantener el actual estado de cosas.

La próxima reunión general se realizará en Hong Kong en 2005 y se espera iniciar la aplicación de los nuevos tratos en 2006. Por ahora tenemos que atenernos a los hechos concretos que son los siguientes: Estados Unidos de América subsidia su agricultura con 20.000 millones de dólares anuales, Japón con 30.000 y la Unión Europea con 60.000 millones. Para tener una dimensión comparativa del significado de estas cifras tenemos que el presupuesto federal de los Estados Unidos de América para luchar contra las drogas es de 20.000 millones de dólares estadounidenses por año.

Bibliografía y Citas

- (1) LIPOVETSKY, pilles. Les Temps Hypermodernes, 2004, Paris.

-
- (2) En Chile la pasta base de cocaína se llama "angustia" y a sus usuarios adictos "angustiados".
 - (3) OCAMPO, J. y PERRY, S. El Giro de la Política Agropecuaria. TM Editores Bogotá, 1995. DE REMENTERIA, I. La Guerra de la Drogas, Planeta, Bogotá, 2001.
 - (4) ROBERTS, B. Ciudades de Campesinos. Siglo XXI, México, 1980.
 - (5) LAMO DE ESPINOSA, E. Delitos sin Víctimas: Orden Social y Ambivalencia Moral. Alianza, Madrid, 1998.
 - (6) RICOEUR, P. Finitud y Culpabilidad. Taurus, Buenos Aires, 1991.
 - (7) DE REMENTERIA, I. Ibid.
 - (8) Aparentemente ahora los EUA quiere volver al Pacto Cafetero.
 - (9) Recientemente un estudio hecho en México muestra que los "golpes" de la represión nunca han tenido un impacto en los precios y los mercados ilícitos.
 - (10) DE REMENTERIA, I. Ibid.
 - (11) Incluidas allí tanto las exacciones cobradas por las facciones ilegales ("impuestos de guerra") como las ganancias devengadas por sus negocios ilícitos.
 - (12) WALLERSTEIN, I. El Moderno Sistema Mundial. Siglo XXI, México, 1979.
 - (13) La reciente captura del enorme complejo para la producción de cocaína, en el municipio de Simití, Bolívar, Colombia, incluida pista clandestina de dos kilómetros de largo con un sofisticado y carísimo jet privado, que pertenece al Bloque Central Bolívar, cuyo vocero 'Ernesto Báez' fue uno de los tres paras invitados al Congreso, es un ejemplo de esta nueva configuración política del mercado ilícito de la coca-cocaína. Las matanzas por las FARC de raspachines que trabajan para los paramilitares, como en la Gabarra, es el uso del terror para controlar la oferta de la coca y sus derivados ilícitos, como aquellos lo hicieron anteriormente con los mercados locales ilícitos controlados por la subversión, como en Mapiripán (Meta).

Formación de Capital Social y Desarrollo Alternativo: Experiencias Internacionales

Juan Eduardo Musso Marcovich*

En Primer Lugar quisiera agradecer a los organizadores del presente evento, los señores de la Consejería Presidencial para la Acción Social, la Universidad de los Andes y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, por invitarme a exponer acerca de la Formación de Capital Social y Desarrollo Alternativo: Experiencias Internacionales.

En segundo lugar, quiero felicitar públicamente por tener nuevamente la oportunidad de reunirme con sentidos amigos, con los cuales, desde hace muchos años estamos en la lucha por eliminar ese flagelo que es el tráfico ilícito de las drogas, me alegra el poder saludar al señor Ministro Carlos Gustavo Cano, a Ibán de Remetería, a Oswaldo Antezana, a Ricardo Vargas, a Francisco Thuomi, a Fernando Franco y a otros muchos más que están presentes en el auditorio. Para todos ellos, un cariñoso abrazo desde este podio.

En tercer lugar, deseo manifestar que mi ponencia estará centrada más bien en las experiencias vividas con los programas de Desarrollo Alternativo de Bolivia y Perú en los cuales he podido hacer trabajos directos de apreciación y valoración de los mismos, mientras que para el caso de los programas de Desarrollo Alternativo de Colombia sólo he podido enterarme de lo que se desprende de lecturas acerca de los documentos oficiales y algunos otros.

Finalmente, es mi ilusión que en estos cada vez más escasos espacios de reflexión sobre los tráficos de drogas en general y el complejo coca-cocaína en particular, podamos encontrar nuevos rumbos y de esta manera aportar con un grano de arena en el destrabar la actual situación global de la lucha contra las drogas, en donde desde hace más de una década que se mantienen prácticamente iguales las producciones globales así como sus capturas y decomisos. Y aunque suelen haber progresos locales, globalmente seguimos estancados. Es como si el fenómeno de las drogas ilícitas fuera una perniciosa infección asentada en nuestros países a nivel sistémico. Si uno cura las pústulas que tienes en una pierna, le salen otras en un brazo y así permanentemente en las distintas partes del cuerpo, pero finalmente siempre se siguen teniendo pústulas en algún lugar.

El peligro es que se sigan contagiando los vecinos, o que en la debilidad que el cuerpo sostiene agarre otra infecciones, tal como ahora pasa en el Perú en donde se acaban de decomisar 250 Kg. de látex de Opio, o sea cultivos de amapola a escalas narco-comerciales que ya se inician en el Perú y sobre los cuales francamente nosotros no tenemos casi ninguna experiencia de lucha, salvo la escasa ubicación de algunos cultivos experimentales y algunas botellas que contienen látex.

El Concepto de Capital Social: su Utilidad en los Procesos de Desarrollo

Quisiera iniciar mi presentación manifestando que tanto el Capital Social como el desarrollo Alternativo, son conceptos fuerza aun muy jóvenes y que como tales están en proceso de formación. No existe aún, para ninguno de los dos, un marco

* Experto Internacional (Perú)



conceptual claramente definido, aunque para ambos existen innumerables trabajos reflexivos que intentan abordar todo el reto multidimensional que se vislumbra en ambos casos.

Como premisa inicial en estas reflexiones sobre el Capital Social, quiero afirmar que en lo concreto ninguna persona puede desenvolverse de forma solitaria. O está articulado grupalmente con otros congéneres o simplemente no puede trascender ni como individuo ni como ser humano. El anacoretismo es sólo una utopía de santos. El núcleo familiar es la primera expresión grupal natural, y como tal es una clara forma primaria de Capital Social. Así mismo, toda persona se desenvuelve simultáneamente en varios campos tales como el económico, el político, el social, y el cultural, y siempre en todos ellos se realiza en compañía de otras personas o grupos de personas, con lo cual, es condición natural de toda persona el construir, integrar y participar de formas ampliadas de Capital Social, que pueden llegar ser éstas altamente complejas y sofisticadas.

La primera definición de lo que hoy se denomina Capital Social se puede atribuir, al señor Hanifan que en el año 1916 describe el Capital Social como: “esas sustancias tangibles que cuentan para la mayoría en las vidas diarias de la gente, denominadas buena voluntad, compañerismo, simpatía y relaciones sociales entre los individuos y las familias que integran una unidad social... Si un individuo entra en contacto con su vecino y ellos con otros vecinos, habrá una acumulación de capital social, que puede satisfacer inmediatamente sus necesidades sociales y que puede tener una potencialidad suficiente para la mejora sustancial de las condiciones de vida en toda la comunidad...”.

Tal como lo afirma Woolcock, después de esta definición el concepto de capital social “desapareció” de la literatura durante varias décadas y no será hasta principios de los años ochenta cuando el término vuelve al campo científico, y a principios de los noventa al campo de las agencias para el desarrollo. Desde esta fecha han sido numerosos los enunciados que se han realizado del mismo.

De acuerdo con el Banco Mundial, ellos definen el Capital Social como “el que se refiere al conjunto de las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible. El capital social no es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino que es asimismo la materia que las mantiene juntas”.

La OCDE lo define, en uno de sus informes del 2001 como “las redes, junto con normas, valores y opiniones compartidas que facilitan la cooperación dentro y entre los grupos”.

Asimismo, de acuerdo con el Banco Interamericano, la región está comenzando a prestar atención al inmenso potencial latente del capital social. La experiencia internacional indica que los países que lo poseen en mayor cantidad han tenido mejores resultados en términos de desempeño económico y maduración



democrática. Esto último ha implicado la necesidad de políticas que creen condiciones más favorables para el desarrollo de los componentes básicos del capital social, como las capacidades de asociatividad y cooperación, la confianza interpersonal, y la conciencia cívica.

Finalmente, de acuerdo con Marta Portela e Isabel Gómez, el Capital Social se crea cuando existen relaciones entre personas y el mismo es menos tangible que el capital físico e incluso que el capital humano. Asimismo, hay que tener en cuenta que el Capital Social, al igual que otras formas de capital, no es homogéneo. Puede manifestarse de maneras muy distintas dependiendo de la región considerada y las reglas que son válidas para un país no son aceptadas en otro

Sin embargo, tal como también lo afirma el Banco Mundial entre otros, el Capital Social también tiene una importante desventaja: aquellas comunidades, grupos o redes que están aislados o tienen intereses exclusivamente locales o contrarios a los de una sociedad formalizada, tales como por ejemplo, carteles de la droga, redes de corrupción, movimientos de insurgencia política, mafias, etc.

Una interpretación más amplia del capital social toma en cuenta tanto los aspectos positivos como los negativos, de manera que incluye las asociaciones verticales y horizontales entre personas, al igual que el comportamiento entre y dentro de las organizaciones, como por ejemplo, no solo las empresas, los gremios, las comunidades, o las municipalidades, sino también los carteles del narcotráfico, las mafias y las guerrillas. Este punto de vista reconoce que las relaciones horizontales son necesarias para dar un sentido de identidad y un propósito común a las comunidades, pero también insiste en que sin formar relaciones que trasciendan varias divisiones sociales como por ejemplo, religión, etnias, estatus socio-económico, etc., el Capital Social puede llegar a ser un instrumento fundamental y de vital importancia para instalación, fortalecimiento y proyección de narcotraficantes, mafias e insurgencias.

Una buena forma de vislumbrar en esta presentación los factores que constituyen el Capital Social y la forma como éste puede ser utilizado, es el tratar de fijarnos en lo que, con el fin de mejorar las prácticas de producción coca-cocaína, se hace dentro de las poblaciones rurales y sus comunidades. También se pueden observar estas prácticas en el manejo de las herramientas de aproximación a una comunidad que usan los grupos ilegales para lograr vincularlos a los procesos que manejan dentro de la ilegalidad.

El concepto de Capital Social es también aplicable en los "narcoterritorios", a partir de la aplicación de estrategias políticas por parte del narcotráfico, a fin de movilizar hacia sus fines a poblaciones locales que aportan su capital social, a través de un juicio acerca de todos los aspectos que caracterizan su existencia como población rural. ¿Están siendo "productivos" como productores? ¿Están "cumpliendo" los Gobiernos? ¿Están los Estados generando suficientes "insumos" en las prácticas socioeconómicas? Los narcotraficantes en su condición de eficiente empresa transnacional que operan alrededor del mundo han sabido encontrar y demostrar frente a la legalidad existente, que ellos si pueden dar respuestas convenientes a





dichas poblaciones rurales y de esta manera lograr alianzas estratégicas en que las poblaciones rurales lo que aportan es básica y primordialmente su propio capital social que les permite, como colectivos sociales, ser productores agrícolas.

Creo entender que la definición de Capital Social para los narcotraficantes es bastante sencilla. En síntesis es la moneda que permite que una sociedad opere efectivamente. Esto incluye factores intangibles tales como valores, normas, actitudes, confianza, redes, y semejantes. Como algunos autores afirman, el capital social está comprendido por aquellos factores que se encuentran dentro de una comunidad y que facilitan la coordinación y la cooperación para obtener beneficios mutuos. Esto significa que si uno trabaja en una comunidad donde hay confianza, valores, redes y aspectos similares, el resultado será más efectivo que el trabajo realizado dentro de una comunidad donde no existan estos factores. Esto tiene gran importancia e impacto sobre las interacciones que se establecen entre las organizaciones para el narcotráfico y las poblaciones rurales.

Desarrollo Alternativo y Capital Social: Algunas Hipótesis

El Desarrollo Alternativo es también un concepto muy joven y como tal, aun está en proceso de construcción, a pesar de ya son casi 30 años que se viene aplicando en la lucha contra las drogas. Aun no posee un marco conceptual concertado entre las distintas entidades, llámense Gobiernos, Financieras, Ejecutoras, Evaluadoras y otras que participan en los programas de Desarrollo Alternativo, a pesar de algunos grandes esfuerzos realizados al respecto, tales como las reuniones de Dublín, Texas, Viena o en los últimos tiempos, Feldafing o lo trabajado en el acuerdo de Carabobo en el marco de la reunión de presidentes de la Comunidad Andina de Naciones. En resumen, hasta el momento no existe un acuerdo sobre lo que debe ser el Desarrollo Alternativo; del mismo, aun se manejan significados distintos.

Es por ello que hasta ahora no se termina la discusión entre los diferentes Gobiernos, Estados y otros actores que intervienen en la lucha contra las drogas, sobre si la Erradicación es condición previa para el Desarrollo Alternativo, o si viceversa, el Desarrollo Alternativo es condición previa para la Erradicación, tema que es fundamental tener claramente definido, sobre todo si se quiere considerar el Capital Social, que como hemos dicho es un elemento fundamental que incluye la construcción de factores intangibles tales como valores, normas, actitudes, confianza, redes, y semejantes.

En el primer caso finalmente se trata de destruir, conjuntamente con las erradicaciones forzadas de los cultivos, las relaciones conformadas entre narcotraficantes y poblaciones rurales para luego realizar reconstrucciones restableciendo, entre otras cosas, nuevas formas de Capital Social entre las poblaciones rurales y una nueva institucionalidad formal.

En el segundo caso, se trata de ir reorientando progresivamente el uso de los capitales sociales existentes para que a través de una sustitución progresiva de cultivos y relaciones con los narcotraficantes, dichos colectivos sociales, en





concertación con unidades ejecutoras *ad hoc*, se reorienten utilizando sus capitales sociales conjuntamente con los otros capitales que poseen o a los que pueden acceder, tales como los capitales humanos, los capitales del saber y los capitales financieros, para la construcción de nuevas actividades y relaciones lícitas y alternativas.

En lo que respecta al propio Desarrollo Alternativo, éste aún toma prestado y utiliza, entre otros, los marcos conceptuales propios del Desarrollo Rural, del Desarrollo Rural Integral, o en estos últimos tiempos del Desarrollo Rural Sostenible, o finalmente de una combinación de parte o del conjunto de todos ellos, tratando de adaptarlos a territorios y colectivos sociales dedicados a la producción de drogas con fines ilícitos.

Pero si bien es cierto que el uso prestado y adaptado de otros modelos de desarrollo puede ser válido, en la lucha contra las drogas se debe tener claramente en cuenta, que por un lado, es necesario ejecutar acciones para incrementar los riesgos y reducir las grandes recompensas que significan los cultivos ilícitos, aplicando intensos programas de erradicación e interdicción, mientras que por el otro lado, y de forma estrechamente consustancial, se debe tener en cuenta la reducción de los altos riesgos y el incremento las bajas recompensas que actualmente implican las producciones legales, lo que exige intensos programas que le otorguen viabilidad a producciones alternativas conjuntamente con el reforzamiento y reorientación del capital social existente en dichos territorios y colectivos sociales.

Formación y Fortalecimiento de Capital Social en Algunas Experiencias de Desarrollo Alternativo

En todos los casos de diseño, formulación y ejecución de programas de Desarrollo Alternativo, y para los tres países: Bolivia, Colombia y Perú, de alguna manera se han considerado los distintos componentes que integran y definen al Capital Social, que, sin embargo, en mi opinión, nunca han sido entendidos como un todo integral en el momento de aplicar el concepto.

El desarrollo de organizaciones de productores, sean estas de primer, segundo o tercer nivel, la construcción de corredores económicos o cadenas productivas; la construcción de clusters o conglomerados en ciudades intermedias, la realización de mesas de contratación, ferias y otras formas de articularse y vincularse con canales de comercialización locales, nacionales o internacionales son formas parciales de construir Capital Social.

También, el apoyo al reforzamiento de los gobiernos municipales, a la promoción e implementación de mesas de concertación y a la busca de una activa participación ciudadana en la construcción de espacios institucionalizados tales como leyes, normas, valores e ideales, son claras formas de ir haciendo y ampliando el Capital Social existente. Pero en tanto se han ubicado y definido dichas variables como componentes claves en el diseño de los programas de Desarrollo Alternativo, ellas no se han entendido como componentes consustanciales a la construcción



específica de Capital Social. Se ha tratado siempre de construir nuevas “gestiones productivas” o nuevas “gestiones públicas”, mientras que los factores propios del Capital Social son vistos como variables periféricas de apoyo a las gestiones mencionadas.

En los trabajos que se han hecho en la CEPAL, se ha entendido el concepto de capital social “como el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto”. Aunque en esta definición se diferencian muy claramente las instituciones de las organizaciones, en la acepción más difundida del concepto, “institución” integra tanto los efectos normativos como los roles, relaciones y conductas.

El suscrito ha tenido la posibilidad de realizar dos trabajos de apreciación y análisis a los programas de desarrollo alternativo ejecutados y por ejecutar en Bolivia y Perú, en dos momentos y circunstancias diferentes, y en ningún caso el tema del Capital Social como tal ha estado ni está considerado, aunque muchos de sus factores si lo están en forma individual, y en ambos países la característica más fundamental y de mayor predominio es que como se menciona en el párrafo anterior existe una muy débil visión integradora del concepto institución entre normas e instituciones por un lado, y el de las organizaciones, roles, relaciones y conductas por el otro.

Tanto en el caso del Perú, en donde la importancia del sentido asociativo es muy relevante, o en el de Bolivia, en que el sentido campesino-sindical también lo es, los procesos relacionados con el desarrollo alternativo están basados en sentidos comunitarios con ancestrales arraigos consuetudinarios, como también debe haberlos en grupos humanos Colombianos. Paradójicamente, vemos que en la formulación de programas y proyectos para el desarrollo alternativo específicos a Bolivia y Perú, dichas organizaciones históricas no han sido consideradas ni como parte de los espacios institucionales necesarios, ni como organizaciones válidas en la interlocución. Más aún, en el caso del Perú, se crearon organizaciones paralelas y amigables a los programas en ejecución, o, en el de Bolivia, los sindicatos interesados en el tema simplemente se dejaron de lado.

Para el caso Colombiano, no he tenido la experiencia de misiones de campo para apreciar el tratamiento dado a los problemas desde este punto de vista, aunque reconozco que el tema del Capital Social está considerado en algunos documentos leídos.

Francis Fukuyama, el autor de *El Fin de la Historia y el Último Hombre*, *Confianza*, *las Virtudes Sociales y la Creación de la Prosperidad*, así como de un gran número de artículos, cree que “la vitalidad del [capital social] es esencial para el funcionamiento del mercado y la democracia”. Esto significa que tanto el gobierno como las comunidades deben asegurarse que los altos grados de confianza, normas y valores existentes se mantengan y alimenten dentro de esa sociedad, con el fin de facilitar su trabajo y lograr que sea más exitoso. Y eso es lo que los Programas de



Desarrollo Alternativo deben obligadamente considerar.

En los últimos meses parece ser que esto ha sido comprendido por las autoridades bolivianas y peruanas y, aunque aún de forma muy sutil, se perciben cambios en las relaciones entre Gobiernos y Comunidades. Lamentablemente, y por lo mismo pido disculpas, con respecto a Colombia me declaro ignorante y por el momento incapaz de formarme algún juicio u opinión sobre si también se están dando cambios al respecto. En todo caso, es muy importante para los tres países que las relaciones Gobierno- Comunidad den un salto cualitativo en el tema de la lucha contra las drogas.

Valoración de las Experiencias, Conclusiones y Recomendaciones

En palabras de Stiglitz "el desarrollo económico de un país está insertado en su organización social, de manera que abordar las inequidades estructurales requiere no sólo cambios económicos, sino también transformaciones de la sociedad misma". Esto es, como la CEPAL lo sostiene: "Que las relaciones económicas no provienen de un modelo propio, sino que están incrustadas en un tejido social y cultural, lo cual permite establecer conexiones de los fenómenos económicos con la esfera sociocultural, arraigando todas las relaciones sociales en un sólo sistema que también incluye intercambios económicos". En este sentido, el fenómeno de las drogas es un fenómeno a la vez económico y social, y el concepto de capital social ha surgido en distintos ámbitos disciplinarios como una aproximación para abordar precisamente esas conexiones y analizar, en ese marco, las fuerzas sociales que interactúan con los procesos del narcotráfico y del Desarrollo Alternativo.

En cuanto a las discusiones sobre las definiciones del Desarrollo Alternativo y la falta de consenso en lo que debería ser el mismo, yo creo, después de todos estos años, que en la lucha contra las drogas, en los ámbitos territoriales de producción con fines ilegales se deben aplicar de forma interdependiente acciones de Erradicación/Interdicción por un lado y formaciones de Capital Productivo-Capital Social por el otro. Estos cuatro elementos deben conjugarse de forma consustancial trabajándolos de manera sistémica.

En esta forma podrían diseñarse modelos de erradicación que incluyan, como casos extremos, maneras forzosas de erradicar, y severas e intensas interdicciones pre y post producción por un lado, así como reforzamiento y creación de nuevos Capitales Productivos y también de Capitales Sociales. Sería una fórmula de cuatro dimensiones que podría darnos un mayor grado de certidumbre en la lucha contra las drogas.

Tengamos en cuenta finalmente que hasta este momento nadie en el mundo sabe aún como resolver la lucha contra las drogas, cuyo cultivo no se revierte, sino que tiende a permanecer inalterado en el tiempo. La Demanda es la que determina, y en el caso del narcotráfico de nuestros países, es contra la Demanda que hay que luchar.





La Experiencia Internacional en Materia de Modelos de Gestión

Oswaldo Antezana Vaca Diez*

ANTECEDENTES

La existencia de cultivos ilícitos, clasificados como materia prima para la producción de drogas en general, se remonta quien sabe a cuándo, pero lo cierto es que a través de la Organización de las Naciones Unidas, nace la preocupación por la existencia de los mismos, y por ser éstos materia prima para producir estupefacientes, los que a su vez son consumidos por algunos ciudadanos del mundo con los consiguientes daños contra su propia salud y por constituirse como una real amenaza contra la sociedad en su conjunto.

Esta legítima preocupación motiva la suscripción de la “Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961”, llevada a cabo en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, entre el 24 de Enero y el 30 de Marzo del año señalado y en la que se toma una serie de acuerdos entre todos los países suscriptores.

Esta Convención, fue posteriormente enmendada por el Protocolo de 1972.

Finalmente, en Viena, Austria, entre el 25 de Noviembre y el 20 de Diciembre de 1988, se lleva a cabo la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas”, oportunidad en la que se realiza una serie de ajustes a las disposiciones existentes, acomodándolas a la realidad de aquel entonces.

He querido *ex profeso* hacer esta sucinta mención, por cuanto es precisamente de estas normas que dimanar una serie de mandatos para nuestros países, y es sobre la base de ellos que se han generado una serie de políticas y estrategias referidas a la Lucha contra el Narcotráfico, entre las cuales nace el concepto del Desarrollo Alternativo.

Considero también de importancia hacer una breve referencia a las décadas de los años setenta y ochenta, durante las cuales se da el llamado “boom” de la cocaína, cuando ésta droga se pone de moda en el mundo desarrollado y por ende su demanda comienza a incrementarse, lo que se traduce en una suerte de “ordenamiento” en diferentes países, en función del rol que les toca desempeñar. Si hablamos exclusivamente de lo que fue la cocaína, debemos convenir que los países andinos contaban con determinadas especificidades que les eran características, y que se pueden apreciar en los siguientes gráficos:

* Experto Internacional (Bolivia)



País/Rol	Producción	Elaboración	Comercialización	Consumo
Bolivia				
Colombia				
Perú				
USA				

Posteriormente, y ante la dinámica que caracteriza al narcotráfico, esas especificidades que se mantenían nítidas e invariables, cobran otro comportamiento, y es así que en la segunda parte de la década del noventa, la realidad es otra, tal cual se puede observar en el siguiente cuadro:

País/Rol	Producción	Elaboración	Comercialización	Consumo
Bolivia				
Colombia				
Perú				
USA				

Al margen de lo anterior, es conveniente resaltar, que también en la década de los ochenta, se opera una serie de transformaciones en nuestros países, que responden sobre todo a la necesidad de pasar del capitalismo de estado, hacia una economía de libre mercado, lo que conduce a asumir una serie de medidas, entre las que resalta el llamado ajuste estructural, que promueve la aplicación de mecanismos de control de la economía, sobre la base de las políticas del Fondo Monetario Internacional.

EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

De lo expresado anteriormente, queda absolutamente claro que es impensable abordar el Desarrollo Alternativo al margen de las implicaciones de la lucha contra el narcotráfico. Estamos viendo que existe una norma general en el contexto internacional, suscrita en el marco de las Naciones Unidas. También observamos claramente que existe una serie de medidas, aplicadas en el orden económico, que repercuten directamente en el comportamiento de la economía de nuestros países y que han sido causa directa del crecimiento de los cultivos de coca. Particularmente



en el caso boliviano, el cierre de las empresas estatales, principales empleadores del país, genera un desempleo significativo y, ante la escasa oferta de fuentes de trabajo, una gran mayoría de los desempleados optan por migrar a las zonas de producción de coca, y engruesan el contingente de cocaleros, quienes atraídos por los altos precios de la hoja de coca incrementan la superficie de cultivo hasta llegar a límites jamás imaginados.

De ahí que un modelo adecuado de gestión, debiera contemplar una lucha integral, que incorpore los aspectos ligados al control, entendiéndose por control, las actividades tanto de interdicción como de erradicación, pero además la búsqueda de soluciones a los temas económicos generados precisamente por las acciones de control, y en ello radica el Desarrollo Alternativo. Finalmente, la oferta de droga que circula en el interior de nuestros países, nos obliga a contar con una agresiva política de prevención dirigida sobre todo a los grupos mas vulnerables de nuestras sociedades, y contemplando inclusive los componentes de rehabilitación y reinserción social.

En lo referente al Desarrollo Alternativo, es importante precisar su verdadero concepto. Es indudable que nace también en la Convención de Viena, ya que se menciona en un párrafo específico, la necesidad de implementar programas de Desarrollo Integrales, con el propósito de buscar sustitutos a los cultivos ilícitos. Por ello no es extraño, que las propias Naciones Unidas, en el marco de su sistema interagencial, promuevan en la década de los setenta los llamados DRIS: Programas de Desarrollo Rural Integrado. Si ustedes recuerdan, precisamente en ésa época en Colombia, el gobierno de entonces contaba con dos caballitos de batalla, que eran el DRI y el PAN (Programa de Alimentación y Nutrición), ambos dirigidos a fortalecer el sector productivo agropecuario, en la visión de ampliar la frontera agrícola y garantizar la seguridad alimentaria.

La riqueza que representa la vivencia y experiencia de campo, han permitido desarrollar un concepto cabal para manejar las respuestas adecuadas a los enormes y delicados problemas generados por los cultivos ilícitos, partiendo de la pregunta: ¿Cuál es la razón de ser del área rural? Habrá que responder, sin lugar a dudas, que la razón de ser del área rural es la producción agrícola; por ende, la principal actividad económica debe estar enfocada hacia este rubro, el cual generará un efecto multiplicador y se constituirá en el sector que hale y dinamice las actividades de otros sectores, tales como caminos, energía, industria, comercio, etc., los que a su vez demandarán servicios tales como: salud, educación, servicios básicos, vivienda, etc. Es en toda esta compleja maraña que se genera la integralidad.

Ahora bien ¿cuál es entonces el concepto del Desarrollo Alternativo? Partimos de la premisa que debemos sustituir la economía que han generado los cultivos ilícitos y

sus derivados, concepto que es mucho mas amplio que el mandato original de "sustituir el cultivo". Lo que importa es que tenemos que reemplazar una economía ilícita por una economía legal y honorable, y cuando utilizamos ése concepto, estamos trascendiendo lo meramente agrícola, es decir, que reconocemos que la producción agrícola es la razón de ser del área rural, pero admitimos que ésta, tiene también otras potencialidades que nos permiten un aprovechamiento de la misma mas diversificado, racional y sostenible, en el marco de un Desarrollo Rural Integral que tiene un mandato adicional: el de erradicar los cultivos ilícitos existentes en el territorio nacional.

Con la evolución de este concepto, el Desarrollo Alternativo queda definitivamente inscrito en los Planes Nacionales de Desarrollo, y no responde tan solo a una óptica de enclave ligada a intereses estrechos, ya sean éstos de carácter exógeno u endógeno.

LA EXPERIENCIA BOLIVIANA

La experiencia boliviana en el ámbito del Desarrollo Alternativo es muy rica y ha ido acomodándose a la impresionante dinámica que caracteriza a éste tema, gracias a contar con una Ley amplia que permite ajustarse a los permanentes cambios que se operan en la materia.

Tal vez el éxito radica en la misma concepción de la Ley, la que está constituida de dos cuerpos: El Régimen de la Coca y el Régimen de las Sustancias Controladas. De ésta manera se pueden planificar todas las acciones ligadas a la Lucha contra el Narcotráfico con total pertinencia y en el marco de la legalidad. Además contempla el funcionamiento de un Consejo Nacional de Lucha contra el Narcotráfico, (CONALTID) el cual está presidido por el Presidente de la República y conformado por ocho Ministros de Estado, quienes representan a los diferentes sectores que concurren de manera determinante en la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas:

Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad responsable en el relacionamiento internacional. El Ministro además asume la Presidencia del Consejo en ausencia del Presidente de la República. El Viceministro de RR.EE. funge como Secretario de Coordinación y trabaja con el apoyo de la Dirección de Asuntos Especiales de la Cancillería, repartición donde descansa la Secretaría de Coordinación.

Ministerio de la Presidencia, que tiene la responsabilidad de ser el nexo con el Presidente de la Republica.

Ministerio de Gobierno, que tiene bajo su responsabilidad el componente de interdicción, a través del Viceministerio de Defensa Social que es una de las

Secretarías Técnicas del CONALTID y que está conformado por tres Direcciones Generales: Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico, Sustancias Controladas y Control de la Hoja de Coca. Con dependencia directa del Ministro además está la Dirección Nacional de Bienes Incautados.

Ministerio de Defensa, que brinda apoyo logístico en la Lucha contra el Narcotráfico a través de sus fuerzas terrestres, aéreas y fluviales. Además, con dependencia del Comando en Jefe, cuenta con la Fuerza de Tarea Conjunta que coadyuva en la labor de erradicación de cultivos ilegales y excedentarios.

Ministerio de Servicios y Obras Públicas, responsable de registrar y coordinar todas las obras de infraestructura física realizadas en el marco del Desarrollo Alternativo, referidas a saneamiento básico, mantenimiento y mejoramiento de caminos y electrificación.

Ministerio de Educación, que complementa las acciones dirigidas al ámbito de la Prevención mediante el Ministerio de Salud.

Ministerio de Salud y Deportes, que tiene la responsabilidad de manejar los temas de la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social, y que ejerce también otra de las Secretarías Técnicas del CONALTID.

Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, responsable de la implementación del Desarrollo Alternativo y de las labores de Erradicación, ambas a través del Viceministerio de Desarrollo Alternativo, que también es Secretaría Técnica del CONALTID. Cuenta con las Direcciones Nacionales de Desarrollo Alternativo y de Reconversión Agrícola, además de Direcciones Regionales de Desarrollo Alternativo.

Como se puede observar, los Viceministerios de Defensa Social, Desarrollo Alternativo y Salud, son los responsables de implementar las políticas que dimanan del Consejo Nacional de la Lucha contra el Narcotráfico en sus cuatro componentes: Interdicción, Erradicación, Desarrollo Alternativo y Prevención.

Es importante apuntar, que en la Estrategia Integral Boliviana de Lucha contra el Narcotráfico, que se encuentra en pleno período de aprobación, se contempla un quinto componente que es de carácter transversal y es el de Comunicación Social.

De esta manera hemos descrito, tanto el marco jurídico como institucional, sobre los que se apoya la Estrategia Integral Boliviana de Lucha contra el Narcotráfico.

Antes de concluir con éste capítulo, considero de importancia referir algunos



aspectos adicionales sobre las áreas de intervención del Desarrollo Alternativo. No se debe perder de vista, que la Ley boliviana, reconoce áreas de producción de coca tradicionales, en las cuales está permitido cultivar hasta una superficie de 12.000 hectáreas, así mismo, determina cuales son las áreas excedentarias y cuales las ilegales. Pues bien, sobre la base de esa clasificación, los Programas de Desarrollo Alternativo están dirigidos a implementarse en todas esas áreas, pero además, en consideración a las fuertes corrientes migratorias que generan la ampliación de los cultivos de coca, flujos que provienen de otras zonas rurales del país, se establecen programas en las áreas denominadas de expulsión poblacional.

Existen aún dos áreas de intervención: aquellas que cuentan con potencial de desarrollo, y aquellas que se constituyen en áreas de riesgo, en las cuales pueden implantarse nuevos cultivos de coca, a las que el Desarrollo Alternativo debe llegar con carácter preventivo.

MODELOS DE GESTIÓN

Son muchos los modelos de gestión que se han desarrollado en nuestros distintos países, obedeciendo desde luego al énfasis que en cada uno de ellos se quiere dar a los diferentes componentes de la lucha. Debo manifestar también, que estos modelos no están exentos de los criterios que sostienen la comunidad de donantes y los diversos cooperantes y organismos financiero, en su amplia gama de concurrencia.

Para algunos es importante cooperar con los países en forma integral. Otros privilegian solamente los aspectos ligados al control, y algunos tan solo participan en las tareas referidas al Desarrollo Alternativo.

Lo ideal, por todas las argumentaciones que hemos planteado anteriormente, es que la visión sea de carácter integral, reconociendo las realidades específicas que caracterizan al país beneficiario y asumiendo pleno respeto al principio de la responsabilidad compartida.

En mi largo transitar por el sendero de ésta compleja actividad, he tenido oportunidad de conocer y compartir diferentes modelos de gestión, a los que he denominado con distintos nombres. El primero de ellos es el “Modelo Centralizado” que se identifica por una sola cabeza ejecutora, que en teoría, ejercitaría el manejo, control y coordinación de todos los componentes, pero que en los hechos se encuentra con un limitado escenario de acción. No deja de ser un enclave en la estructura orgánica del Estado y no se inserta en los planes nacionales de desarrollo.

Otro modelo es el que he denominado “Consejo Participativo”, donde alrededor de



una mesa existe una profusa concurrencia, donde se delibera ampliamente y se practica una ideal coordinación desde la cúpula, pero en el que una vez el producto de las deliberaciones baja al campo de aplicación de las decisiones, los concurrentes trabajan aisladamente sin ninguna coordinación, mística ni compromiso que es lo que en buenas cuentas deberían brindar a la sociedad en procura de los objetivos trazados.

Un tercer modelo es el que he denominado de “Participación Comunitaria”, que se caracteriza por una activa interacción entre las instituciones participantes en los programas, elaboración de planes y presupuestos consolidados entre todos los sectores, aprobación de los mismos a nivel central y posterior remisión al campo para compartir con los beneficiarios del programa, quienes en los hechos no participan de la elaboración, sino tan solo son objetos del desarrollo, y con un conjunto de instituciones que consideran erróneamente que la integralidad se da por una simple sumatoria de varias acciones aisladas.

Finalmente podríamos hablar de un “Esquema Integral, Participativo y Sostenible”, cuyas características estarían circunscritas a una planificación de abajo hacia arriba, con una amplia y efectiva participación de los beneficiarios del programa, encuadrándose en los planes operativos de las instancias regionales y locales, además de seguir los lineamientos de orden nacional, conciliados con los intereses comunes de la sociedad nacional y de los organismos de cooperación, ya sean éstos bilaterales o multilaterales. Sumada a ésta premisa básica descrita, un compromiso permanente y una interacción efectiva a nivel de campo, que le otorgue al programa una real integralidad y que con la participación activa de la comunidad de donantes, se garantice la sostenibilidad de los programas.

Considero que éste constituiría un modelo ideal, pero también soy absolutamente consciente que es muy difícil implementarlo. No debemos perder de vista, que detrás de la excedencia de cultivos ilícitos, subyace una serie de intereses creados, ligados a las mafias narcotraficantes, quienes no tienen ningún escrúpulo para corromper a grupos de beneficiarios de proyectos, que se constituyen en verdaderos obstáculos para evitar cualquier concertación. No olvidemos que la presencia de los cultivos ilícitos, nos pone frente a la conducción de un desarrollo atípico. Sin embargo, la voluntad de los gobiernos, la consubstanciación de la sociedad frente a los peligros que entrañan la producción, consumo y abuso de drogas, sumadas a una oportuna y adecuada cooperación de la comunidad internacional, pueden transformar las dificultades en viabilidades.

Para concluir con éste capítulo, quisiera comentarles que dentro de la Estrategia Integral Boliviana de Lucha contra el Narcotráfico, se está contemplando trabajar con Municipios y Mancomunidades Municipales en las diferentes regiones



identificadas para implementar los programas de desarrollo alternativo. Es una experiencia que puede dar muy buenos resultados y que podría replicarse en otras latitudes.

INSERCIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN LA POLÍTICA DOMINANTE EN LA ACTUALIDAD

Para ninguno de nosotros es desconocido el hecho de que el narcotráfico convive con el crimen organizado. Ante la mayor eclosión de actos de terrorismo que asolan al mundo, se ha podido demostrar que, en gran medida, dichos actos han sido financiados por grupos de narcotraficantes y ésta pareciera ser una tendencia que se va a proyectar a lo largo del tiempo. De ahí que es oportuno anotar que ésta será una forma de acción ilegal de gran importancia en los años venideros, impuesta por la delincuencia internacional, en desmedro de nuestras sociedades legalmente constituidas.

En el entendido que el Desarrollo Alternativo hace parte sustancial de la lucha contra el narcotráfico, es aconsejable tomarlo en cuenta en los programas de implementación de políticas ligadas al tema de la seguridad.

Otro aspecto dominante en la actualidad, está relacionado con la emergencia de grupos de campesinos, que en una legítima aspiración para constituirse como parte del gobierno, no escatiman ningún esfuerzo para que grupos delincuenciales financien sus reivindicaciones, desnaturalizando así sus sanos propósitos iniciales y contribuyendo a generar conflictos que redundan en detrimento de las producciones lícitas, que ven obstaculizadas su transformación y comercialización por los bloqueos, vigiliias y otras acciones de los comités de autodefensa. Frente a ésta realidad, sería aconsejable disponer de un componente transversal como la Prevención de Conflictos.

Otra política dominante, es la referida a la vigencia de los tratados de libre comercio. Un componente sustancial en los programas de desarrollo alternativo es el relacionado con la comercialización de sus productos, y, dentro de él, se debe considerar la necesidad de acceso a los mercados de los países desarrollados, lo que exige, lógicamente, volúmenes importantes de producción, con productos de calidad, buenas condiciones sanitarias y alta competitividad.

Estas políticas prevalecientes en la actualidad constituyen para nosotros un verdadero desafío. Debemos ser capaces de superar los problemas que generan y considero de fundamental importancia que, para tal efecto, podamos desarrollar una serie de actividades coherentes, que nos permitan educar y concienciar a la sociedad civil, mediante campañas amplias y sostenidas, en la divulgación de los principios





rectores de la lucha contra el narcotráfico. Los medios de comunicación deben jugar un importante rol en este orden de cosas, no solo como simples informadores, sino también como investigadores y estudiosos de la materia. Solo así podremos consolidar definitivamente la legalidad y alcanzar el bien común tan añorado por nuestra comunidad.

CONCLUSIONES

- Existe un mandato a nivel internacional.
- Presencia de políticas económicas a nivel mundial.
- Visión integral del problema.
- Conceptualización adecuada.
- Gama de opciones.
- Vigencia de la legalidad y el bien común.



Resultados del Desarrollo Alternativo: Experiencias en el Contexto Internacional

Guillermo García*

A veces los colombianos cargan con el estigma de estar viviendo en Macondo; García Márquez saldó la leyenda concluyendo que “*las estirpes condenadas a cien años de soledad, no tenían una segunda oportunidad sobre la tierra*”. El lastre del narcotráfico para Colombia hizo que el país y sus ciudadanos sintieran la sentencia garciamarquiana como un sino que deberían arrastrar por mucho tiempo y una desagradable carta de presentación ante el mundo.

La situación del país frente al problema de las drogas es una de las más complejas del planeta. La desigualdad y la falta de presencia del Estado en extensas zonas rurales del país, una larga historia de conflicto armado, una ubicación estratégica, puerta de entrada a Sudamérica, área de conexión con las Antillas y conexión con Europa y Norteamérica, la profunda crisis agrícola en los noventa, una aplazada reforma agraria, y una frágil institucionalidad, contribuyeron a hacer de Colombia el centro neurálgico del tráfico ilícito de drogas, el primer productor mundial de hoja coca y el principal productor de amapola del hemisferio occidental.

Aunque algunos no lo quieran reconocer, el narcotráfico cambió el país y lo estigmatizó. Hace unas semanas Colombia por primera vez fue portada de la Revista National Geographic, desafortunadamente el título de la portada era “*The cocaine country*” (“el país de la cocaína”). Algunos no lo quieren reconocer.

El narcotráfico sirvió como un catalizador que distorsionó aspectos fundamentales de la economía y la política colombiana. Varios han sido los efectos negativos entre los que se mencionan: la abundancia de divisas que causa una sobrevaluación de la tasa de cambio y una pérdida de competitividad internacional de las exportaciones y de la producción nacional, certeros procesos de especulación financiera alimentados por los dólares del narcotráfico, concentración de la riqueza; distorsión de los patrones de consumo que facilita el lavado de activos; promoción de la corrupción en las instituciones, aumento de las expectativas de enriquecimiento rápido; entre otros.

A los efectos negativos sobre la economía se suman los de orden público: la escalada de violencia en el país coincide con la incursión de colombianos en el narcotráfico; el repunte en los delitos relacionados con esta práctica ha crecido junto con las tasas de homicidios. El negocio de la droga ha financiado la guerra en el país al transferir fondos a los grupos armados (guerrillas y paramilitares). Según un estudio de

* Programa de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Oficina de Colombia).



estudio de Planeación Nacional, las FARC obtienen el 60% de sus ingresos del narcotráfico, y el mismo Carlos Castaño de las AUC reconocía que la mayor parte de los fondos de éstas dependían del narcotráfico. Algunos no lo quieren reconocer pero por cada dólar de cocaína negociado en cualquier calle del mundo, aproximadamente 10 centavos terminan en manos de un grupo armado colombiano para continuar financiando esta guerra.

El narcotráfico también introdujo hondos cambios en lo más íntimo de la cultura colombiana: en populares equipos de fútbol que pudieron llegar a ser campeones, hoy sus dirigentes toman decisiones junto con los funcionarios de la DNE; o el "boom" de esa nueva narco-arquitectura que combinó elementos postmodernos con el estilo barroco y de las fincas de provincia; o jóvenes que ante la ausencia de oportunidades querían emular al "traqueto", o la belleza de la mujer que con cirujanos plásticos buscaba erigirse en un rostro europeo y resaltar las notorias partes de la mujer campesina; estos y otros elementos se insertaron para ser parte de eso que llamamos la *colombianidad*.

Al medioambiente de Colombia no le ha ido mejor. Se estima que más de 2.100 has de bosque colombiano son destruidas anualmente en la producción y erradicación de cultivos ilícitos. Los cultivos ilícitos, al instalarse en ecosistemas ambientalmente sensibles y de importancia ambiental como son los bosques andinos para la amapola y las llanuras y selvas de la Orinoquia y Amazonia para los cultivos de coca, ocasionan nefastos daños a sus ecosistemas. La Amazonia y Orinoquia representan para la humanidad y, en especial para Colombia, un amplio banco de biodiversidad. La pérdida ambiental excede el área de cultivo ilícito, pues se estima que por cada hectárea de coca se tienen que destruir 2 has de bosque y para una hectárea de amapola destruir 2.5 de bosque andino. Los ritmos de deforestación han desencadenado aumentos en las tasas de extinción de numerosas especies de plantas y animales, algunas endémicas del territorio colombiano.

Ante este panorama, pareciera que la condena macondiana no tuviera indulto. Sin embargo, precisamente uno de los roles de las Naciones Unidas es señalar experiencias de esperanza y perseverancia a nivel global que puedan ser replicadas. Existen salidas. Países que antaño exportaron heroína, como Turquía, Pakistán, Vietnam o Tailandia, han mostrado espectaculares resultados.

A Tailandia le tomó 30 años reducir su producción de amapola. Es importante recordar que en la década de los 60, el país mantenía alrededor de 18.000 hectáreas de amapola con una producción de 146.000 kilogramos de opio destinados al mercado negro (recordemos que en la actualidad la producción de heroína en Colombia no sobrepasa las 6.000 hectáreas). En la actualidad Tailandia tiene menos de 100 hectáreas con especial destino para los mercados legales.



por su parte, Vietnam logró una reducción de sus cultivos ilícitos en un 98% al pasar de 19.050 hectáreas de amapola en 1985 a menos de 50 hectáreas en la actualidad. Turquía ha logrado controlar el total de su producción y transformarla para fines lícitos, y en la actualidad, tiene una solicitud para ingresar a la Unión Europea. Lo que demuestra que sí existe una segunda oportunidad sobre la tierra para países con problemas de cultivos ilícitos y narcotráfico.

No obstante, es importante anotar que un patrón internacional que se evidencia de los países que en algún momento llegaron a ser los primeros productores de cultivos ilícitos es que a la vez enfrentaban algún tipo de guerra o conflicto. Los narcotraficantes buscan conflictos armados, y se aprovechan de éstos, y viceversa: los insurgentes se aprovechan del narcotráfico. En los últimos años, la producción de amapola y de heroína de Asia se ha desplazado hacia los países que enfrentan guerras endémicas como Afganistán y Myanmar donde los talibanes y las guerrillas étnicas birmanas se financian con la droga. Otro ejemplo, fue el del Perú, que en el año de 1990 llegó a la cifra record de 210.000 hectáreas de coca a la vez que se arreciaba el ataque de Sendero Luminoso, el cual se financiaba principalmente de este cultivo. Lo mismo sucedió con Tailandia o Uzbekistán, su record de hectáreas de amapola coincidió con el momento de mayor confrontación entre las minoría étnicas; y lo mismo con Colombia el record de 163.000 hectáreas de coca en el año 2000, coincidió con el año record de secuestro (2.840 casos) y con el año record de número de ataques a poblaciones por parte de grupos armados (142 ataques).

El tema de la paz y la reconciliación ha demostrado en la experiencia internacional ser un instrumento necesario para avanzar en resultados al problema de los cultivos ilícitos. Otro elemento que se destaca en los países que han demostrado rápidos y sostenibles resultados, es que han logrado diseñar eficaces mecanismos de erradicación.

Los países con éxito han tenido que revisar sus políticas de erradicación de cultivos ilícitos. Erradicar según cualquier diccionario de español significa: “*arrancar de raíz*”. Es necesario realizar más estudios para aseverar si la aspersión de glifosato es un mecanismo de erradicación o solamente un mecanismo que retrasa el tiempo de producción de la planta. Durante el año 2003 se asperjaron 132.817 hectáreas de coca para una reducción efectiva de 15.731 hectáreas. Esto confirma la experiencia internacional de acercar cada vez más la estrategia a mecanismos más directos a la raíz. Esto fue confirmado con la experiencia de Bolivia, país que adoptó una estrategia combinada de erradicación desde la raíz a través de la erradicación forzosa y la erradicación manual. Esto condujo a una reducción de 52.000 hectáreas en 1990 a 23.000 para 2003.

Los países que mayores resultados han mostrado, como los del Sudeste Asiático,

han encontrado que la más eficaz y sostenible estrategia de erradicación ha sido el desarrollo alternativo. Porque una buena estrategia de desarrollo alternativo garantiza que el mismo productor arranca el cultivo, que se ocupa legalmente el área anterior, y si las nuevas actividades están articuladas a una sostenible y rentable economía, el productor no se desplazará a otro lugar para volver a sembrar el cultivo ilícito. Entregar alternativas legales y rentables a los campesinos, mejorar efectivamente las condiciones de vida en las áreas rurales y los poblados o centros urbanos de las regiones afectadas por los cultivos ilícitos, reduce el campo de acción de la delincuencia organizada, a la vez que sustrae militancia potencial o indirecta a los actores del conflicto. Los logros del desarrollo alternativo no son inmediatos pero si son sostenibles.

Un elemento de la experiencia internacional ha sido la necesidad de diseñar mecanismos de concertación con los campesinos. Para el éxito de la erradicación con Desarrollo Alternativo es indispensable el compromiso directo (pactos o acuerdos) con los campesinos en la eliminación de los cultivos ilícitos a cambio de apoyo para sus actividades productivas y sociales. Esta concertación puede ser ex-ante, gradual, o ex- post, pero debe existir dentro de la estrategia.

En los proyectos de Desarrollo Alternativo en los cuales no se han involucrado negociaciones, acuerdos o pactos de erradicación -como aquellos que suponen que el simple hecho de financiar productos legales conduciría "por consiguiente" a tener zonas libres de ilícitos (confiando en el funcionamiento de la mano invisible de Adam Smith)-, lo que sucede es que en lugar de cambiarse "cultivos ilícitos por desarrollo" se da "desarrollo con cultivos ilícitos", es decir, los campesinos aceptan los beneficios del desarrollo alternativo, pero mantienen los cultivos ilícitos, ya que estos se convierten en el "*petty cash*" ("la caja menor") de las fincas en momentos de crisis. Esto es fácilmente observable en el Chapare Boliviano el cual cuenta con una aceptable infraestructura vial y de servicios públicos, proyectos de palmitos, cacao, piña, forestaría, entre otros, y además coca.

De otro lado, existen casos aleccionadores en el contexto internacional. Es así como la experiencia de Tailandia contribuyó significativamente al concepto de desarrollo alternativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1998. Tailandia fue considerado por mucho tiempo como el mayor productor de cultivos ilícitos del Triangulo de Oro. En 1969, el Rey Bhumibol Adulyade inició el Proyecto Real articulado a un ambicioso plan de integración de las minorías étnicas y el fortalecimiento de la Nación Thai. El proceso de erradicación en Tailandia estuvo determinado por varios aspectos: el liderazgo del Rey Bhumibol para mantener la coherencia de las agencias gubernamentales alrededor de metas claras y precisas; los avances en la unidad nacional y política del Estado Thai con la aceptación manifiesta de la misma comunidad campesina de erradicar los cultivos ilícitos; el

ilícitos; el respaldo y asistencia de los 12 mayores países donantes de proyectos (entre los que se destaca la alta contribución de los Estados Unidos, Alemania y las Naciones Unidas); la participación de la comunidad y el involucramiento del sector privado. Los esfuerzos combinados contribuyeron a una significativa reducción del cultivo de amapola en menos de 10 años. Cuando las dificultades aumentaron entre en la década de los ochenta las metas y objetivos no fueron olvidados.

El involucramiento del sector privado ha sido decisivo para el éxito de los programas de desarrollo alternativo. Cuando se buscaban alternativas potenciales a los cultivos ilícitos en Tailandia, se tuvo en cuenta que el desarrollo de nuevos cultivos y de otras actividades de generación de ingreso en las zonas de producción de amapola presionaba en gran medida la rápida expansión de la base económica en un área mayor. Sin un sector privado fuerte capaz de ofrecer nuevas tecnologías e insumos para la diversidad de sistemas de producción y de mercados, la rápida expansión del desarrollo alternativo no hubiese sido posible en Tailandia.

También es necesario que el país posea un marco comercial favorable para los productos rurales. Esto hace parte de la coherencia nacional de la estrategia y es vital para conseguir éxitos en la reducción de los cultivos ilícitos. Una de las experiencias internacionales del Sureste de Asia, es que en los países con cultivos ilícitos, las políticas económicas en general y aquellas dirigidas hacia el sector agrícola en particular, pueden mejorar o no los resultados del desarrollo alternativo. Por ejemplo, las políticas de comercio exterior pueden afectar los precios relativos de los productos agrícolas y por esta vía determinar la decisión de los compradores de importar productos que compiten con los del desarrollo alternativo.

También es imperativo incorporar esquemas de transformación, procesamiento y valor agregado en los productos de desarrollo alternativo, para que las organizaciones campesinas puedan avanzar hacia los mercados finales. Algunos consideran que el rol de los campesinos colombianos es solamente proveer la materia prima, sin embargo, este elemento fue muy bien entendido por los narcotraficantes colombianos quienes obligaron a los campesinos cocaleros a involucrarse en la transformación, al proscribir el mercado de hoja de coca y promover el mercado de base de coca. Lo que demuestra que los campesinos cocaleros colombianos, con capacitación, estarían en la posibilidad de participar en otros procesos productivos de transformación y no solamente ser proveedores de materias primas.

Finalmente, deseo resaltar un aspecto determinante de la experiencia internacional y es el de los derechos de propiedad, especialmente de la tierra. Si el desarrollo alternativo busca construir un capitalismo legal en zonas donde el capitalismo ilegal ha imperado, es necesario ante todo dejar claro los derechos de propiedad. En

algunas zonas del este de Asia, la cooperación internacional aporta los recursos necesarios para implementar proyectos pero se asegura primero que el Estado coloque como contrapartida la legalización y titulación de los predios, y colabore para detener el desplazamiento de personas y la creciente presión sobre nuevas zonas de colonización. Este aspecto es esencial en Colombia, en donde en muchos casos se realizan proyectos en donde hay ausencia de títulos de tierra y no están claros los derechos de propiedad.

Finalmente, deseamos ofrecer la experiencia internacional de las Naciones Unidas en la formulación e implementación de proyectos de Desarrollo Alternativo. La experiencia demuestra que las salidas al fenómeno de los cultivos ilícitos no son rápidas, pero la experiencia sí ha demostrado que con persistencia, objetivos coherentes y el compromiso de todos, no necesariamente “se estará condenado a una sola oportunidad sobre la tierra”.

La Experiencia del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA)*

Glauco Bustos Zapata**

Buenas tardes damas y caballeros. Como habíamos acordado, vamos a iniciar con la presentación de la experiencia de Ecuador.

La iniciativa de lucha contra las drogas en el Ecuador ha sido generada a través del Consejo Nacional de Seguridad, en el contexto de desarrollo y seguridad, que es el contexto global de la planificación y la ejecución de las acciones en cualquier país. Contamos con un Plan Nacional Antidrogas que tiene componentes de los dos espectros. Dentro del Programa Nacional Antidrogas tenemos el Programa de Desarrollo Alternativo Preventivo, ya que el Ecuador no es considerado como un país productor, porque el volumen de producción de cultivos ilícitos es sumamente bajo. Como iniciativa del Consejo de Seguridad Nacional, se crea en el 2001 la Unidad de Desarrollo Norte, UDENOR, con la función de llevar adelante proyectos y programas de desarrollo, en esa región del Ecuador: provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbios, Napo y Orellana.

El público al cual van dirigidos los proyectos y programas se concentra en la población rural de la frontera norte, sin descuidar a la población urbana que reúne aproximadamente 1.200.000 habitantes. Es necesario recalcar que dentro de esta población se encuentran unas veintisiete nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador. Institucionalmente, UDENOR tiene como gran meta que el sector norte del país alcance un nivel de desarrollo sostenible que le permita competir en igualdad de condiciones con las demás regiones del país, y para ello se traza como misión el coordinar la promoción y aceleración del proceso de desarrollo sostenible en las provincias mencionadas, procurando recursos y coordinando la ejecución del Programa de Desarrollo Alternativo y Reactivación Social, el cual tiene un enfoque comunitario y regional y que tratamos de aplicar mediante modelos de gestión que sean efectivos y sobretodo transparentes.

El Programa de Desarrollo Alternativo en el Ecuador tiene como finalidad contribuir a la Estrategia Nacional de Desarrollo de Seguridad y Defensa de la región norte del Ecuador, frente a la amenaza del desplazamiento de cultivos ilícitos, actividades del narcotráfico y cultivos conexos, con el propósito de mejorar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas y conseguir la ocupación de grandes áreas de territorios en actividades lícitas, productivas y rentables y de esta manera negar territorio y mano de obra a las actividades ilícitas.

* Transcripción de la grabación magnetofónica de las intervenciones realizadas en el Seminario por parte de Glauco Bustos Zapata (Ecuador), Jairo Coronel Figueroa (Venezuela), Fernando Hurtado Pascual (Perú) y Roger Pando Biamón (Bolivia).

** Miembro del CADA en representación de Ecuador.



En el programa se han definido como principios la justicia social, la equidad, la organización y la participación por parte de las comunidades y de los Gobiernos locales, la descentralización que tiene que ver con el último aspecto y la sustentabilidad de los programas y proyectos. Como políticas, aplicar una visión sistémica del desarrollo, compatible con criterios de gestión local en la planificación y ejecución de proyectos sociales y económicos; procurar el desarrollo equitativo y equilibrado acorde con las condiciones multiculturales, pluriétnicas y de género de las poblaciones y comunidades del área fronteriza, respetando los ecosistemas; diseñar y ejecutar proyectos de prevención orientados a evitar la participación de la población fronteriza en actividades ilícitas; fomentar la participación de la comunidad y su organización en los proyectos por desarrollar; coordinar los proyectos con los organismos del Gobierno central, los gobiernos seccionales, la cooperación internacional y los organismos no gubernamentales y, por último, optimizar el uso de los recursos en beneficio de los colonos y los campesinos indígenas e inmigrantes de la región norte. Los objetivos que se traza el programa, han sido diseñados en forma tal que puedan ser compatibles con la información existente en el sistema nacional de información. De esta manera están planteados en función de la provisión de servicios de agua y saneamiento básico, la atención mediante vías de comunicación a las unidades de producción agropecuaria y la atención mediante servicio eléctrico y telefónico, por una parte y, por otro lado, considerando índices de educación, salud, niveles de ingresos de los hogares, acceso al crédito, organización de las empresas comunitarias y familiares, legalización de tierras e incremento de la forestación.

El programa en grandes líneas hace énfasis en el mejoramiento de ingresos, a través de los componentes de desarrollo productivo e infraestructura productiva. Ahora bien, si el programa es integral, no podemos desligarlo de los proyectos de desarrollo social, que básicamente están orientados hacia la educación. Obviamente, dentro de la infraestructura social contamos con proyectos de infraestructura básica, especialmente en saneamiento. Por supuesto, no podemos olvidarnos de la organización de la comunidad y de la protección al medio ambiente.

He aquí algunos lineamientos estratégicos por componentes, para inducir la acción en cada uno de los tipos de proyecto que se ejecutan en el programa. Así, por ejemplo, en infraestructura productiva debemos promover la cobertura de servicios de correos y de servicios financieros; en desarrollo social, fomentar la identidad cultural, el rescate de manifestaciones de cada nacionalidad, generar ámbitos de certidumbre para reducir los riesgos; en desarrollo productivo, recuperar zonas productivas rentables, incrementar la producción y la productividad de ramas tradicionales de la economía rural, establecer referencias de calidad, fortalecer la autonomía de gestión de los productores; en democracia y gobernabilidad, fortalecer y legalizar las organizaciones comunitarias, apoyar programas

destinados a la familia que promuevan la permanencia en su lugar de residencia y hacer gestión ambiental.

El funcionamiento del programa tiene su base en el modelo de gestión adoptado. Éste considera la ejecución por parte de un operador técnico nombrado por el donante, cuando los recursos provienen de éste. Sin embargo, este operador administra los recursos destinados al programa y UDENOR coordina lo que tiene que hacerse con esos recursos. El operador técnico contrata en el Ecuador a los ejecutores de los distintos proyectos y obras; cuando se utilizan recursos del Gobierno Nacional, se trabaja con el Gobierno seccional y se nombra también un operador técnico. De esta manera logramos cruzar información y reducir las posibilidades de desvío de recursos. En términos generales, realizamos un diagnóstico participativo de las necesidades, priorizamos las obras, suscribimos convenios, ejecutamos las obras, hacemos un seguimiento y monitoreo y evaluamos el impacto. Otro aspecto importante del programa, es que nos preocupamos de la sostenibilidad social del mismo, es decir, que los proyectos tengan la posibilidad de continuar en el tiempo .

¿Qué hemos aprendido en los tres años de ejecución de programas de Desarrollo Alternativo? Primero, que debe existir un organismo de máximo nivel para coordinar toda la política anti-drogas en el país. Tal como lo mencioné, la creación de UDENOR es un producto del Consejo de Seguridad Nacional, sin embargo este Consejo podría tener una representación para lo que significa trazar la política anti-drogas del país. Por otro lado, se requiere una institución ágil para que coordine con las diferentes instancias del Gobierno y con la Cooperación Internacional. El Programa de Desarrollo Alternativo, desde su enfoque ecuatoriano, tiene características de emergente y complementario; por esto exige un alto nivel de coordinación y planificación, conjuntamente con las Entidades de planificación del Gobierno central y con los gobiernos seccionales; el contar con una instancia Estatal con independencia funcional, ha sido fundamental, puesto que ha servido como plataforma para lograr el trabajo coordinado y mancomunado de la comunidad, del Gobierno local, el Gobierno central y los donantes. Hemos involucrado a los Gobiernos locales y a la ciudadanía en todo el proceso a través de las acciones que se derivan de la selección de los proyectos, de la selección de las ofertas, del proceso de ejecución, del proceso de operación y mantenimiento de los sistemas; por otro lado, hemos aprendido que es necesario establecer una estrategia de comunicación sobre el apoyo que recibe la zona, en este caso, la frontera norte, por parte del Gobierno Central y de la cooperación internacional. Ahora bien, existen diferencias entre las prioridades de la Cooperación Internacional y las pautas culturales de la comunidad donde se está interviniendo; por lo tanto, es necesario que intentemos equilibrar dichas diferencias.



La cooperación internacional ha apoyado intensamente a los gobiernos locales en la elaboración de planes de desarrollo participativos. Esto obviamente es positivo, siempre y cuando estos planes sean coherentes con los recursos de los gobiernos locales, porque de lo contrario se generan expectativas que terminan en el desencanto de la población. Para terminar, podría decir que de las experiencias que hemos adquirido, es necesario generar estándares con respecto a las contrapartes de los gobiernos locales de las comunidades.

Muchas gracias.

Jairo Coronel Figueroa*

Buenas tardes. Tengo el honor de representar a la delegación venezolana, específicamente a la Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de Drogas de Venezuela, y quiero agradecer también al programa de Desarrollo Alternativo de Acción Social del Plan Colombia y a la CICAD y a la Comunidad Andina de Naciones, por permitirnos a la delegación venezolana participar en la tarde de hoy en este Foro tan relevante y en esta Universidad tan meritoria como es la Universidad de Los Andes.

Inicialmente quiero informarles que en Venezuela no se desarrolla ningún programa de Desarrollo Alternativo como tal, o sea entendiendo el Programa de Desarrollo Alternativo como el mecanismo de sustitución de cultivos ilícitos. Nuestra realidad es otra y no podemos sino presentar las situaciones anómalas por las que estamos atravesando en el ámbito fronterizo. Ahora bien, el hecho de no tener programa de Desarrollo Alternativo no implica de que no hayan Programas de Desarrollo dentro del marco de las políticas de desarrollo y de seguridad que adelanta el Gobierno nacional, pero no adelantamos programas de Desarrollo Alternativo concebidos para aplicar estrategias de sustitución de cultivos. Tenemos política de Estado para erradicación de cultivos ilícitos ya que para nosotros la situación de los cultivos ilícitos es un conflicto asimétrico aprovechado por la delincuencia organizada o transnacional y por actores violentos que han desplazado hacia el territorio nacional y sobre eso quiero hablar muy brevemente: el origen de la política que tiene Venezuela para la erradicación de cultivos, la naturaleza del conflicto como la vemos nosotros y nuestra participación en CADA, que al no tener Programa propio de Desarrollo Alternativo, apunta simplemente al éxito de los que adelantan estos programas. La política de erradicación de cultivos ilícitos en Venezuela está plasmada en el Plan Nacional Antidrogas.

Este Plan toca los tres ámbitos: el área de reducción de la oferta, el área de reducción de la demanda y el ámbito de la cooperación internacional. La política de

* Miembro del CADA en representación de Venezuela.





erradicación de cultivos ilícitos se encuentra enmarcada dentro del área de reducción de la oferta y para nosotros es fundamental desarrollar esta política, de tal manera que los cultivos ilícitos no se desplacen a nuestros territorios y facilitemos el éxito de los programas de Desarrollo Alternativo que adelantan los países vecinos.

¿Qué estructura tenemos en Venezuela para adelantar la política de erradicación de cultivos ilícitos? La CORACUID, como se le conoce en Venezuela, Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de Drogas, es el órgano rector de las políticas públicas y estrategias que se desarrollan en el país, para reducir la oferta de drogas y para adelantar todos los programas de prevención, con la finalidad de reducir el consumo de estupefacientes; es el órgano rector. En tal virtud y a través de las funciones que le da la Ley orgánica sobre sustancias, estupefacientes y psicotrópicas, ha desarrollado un Comité de coordinación estratégica que le permite monitorear y evaluar por dónde va la política pública y específicamente qué es lo que tenemos como presencia de cultivos ilícitos en nuestro territorio; es así como se ha constituido un Comité de Coordinación Estratégica donde participan la CORACUID como órgano rector, el Ministerio de la Defensa, como ejecutor, junto con sus unidades militares, principalmente los componentes del Comando Antidrogas de la Guardia Nacional y el Comando Unificado de las Fuerzas Armadas Nacionales; la Dirección de Geografía y Cartografía de las Fuerzas Armadas nos ayuda en los planes de reconocimiento y posteriormente de los planes de erradicación de cultivos ilícitos; por otra parte funciona en ese Comité el Ministerio del Ambiente, a través del Instituto Nacional de Parques, y otros organismos que están bajo la tutela del mismo Ministerio, para la evaluación de los impactos ambientales.

Tenemos el apoyo también del Ministerio Público, por cuanto dentro de la Ley Orgánica sobre sustancias, estupefacientes y psicotrópicas, los cultivos ilícitos y la producción de estupefacientes naturales o vegetales, está castigada por la Ley y el Ministerio Público en cada operación de erradicación abre el proceso penal a través de un Fiscal y lo adelanta hasta donde le es posible, con base en las informaciones que pueda reclamar a los Organismos de la Policía Judicial.

Los organismos mencionados evalúan la situación de los cultivos ilícitos en el territorio nacional, que aunque no constituye una grave amenaza en este momento, si requiere una política de Estado permanente para confinar y reducir tales cultivos. Es cierto que han aparecido cultivos ilícitos pequeños, como experimentales dentro del territorio nacional, pero la amenaza más fuerte se nos presenta en el ámbito fronterizo. Podemos decir que venimos padeciendo de este problema, bajo diferentes modalidades: cultivos ilícitos, hechos violentos con asesinatos en la década del 70, época de proliferación de la marihuana, que empezó a ser sustituida en el mismo ámbito fronterizo por las plantaciones de coca, especialmente en la



zona occidental al sur del Estado de Zulia, a las que se agregan en los años 90 los sembradíos de amapola en el Parque Nacional de la Sierra del Perijá, colindante con los departamentos de la Guajira y Cesar de Colombia. Este es un grave problema por cuanto, entre otras razones, el Parque Nacional del Parque de la Sierra del Perijá, es una de las pocas zonas de Venezuela, donde hay bosques húmedos que generan recursos hídricos muy importantes para nosotros y esos recursos hídricos indudablemente están siendo afectados, especialmente en materia de contaminación y deforestación, por la explotación ilegal de los recursos naturales.

Las tendencias de los cultivos ilícitos se observan principalmente en cuatro partes del ámbito fronterizo: el Estado Zulia, el Parque Nacional del Perijá, el sur del Estado Zulia en una región conocida como la Fría, que está en línea recta a Tibú en el Norte de Santander, y la zona del Arauca. Indudablemente necesitamos mantener confinados esos cultivos y para ello es indispensable la cooperación del hermano país de Colombia.

A la situación que se nos presenta en la frontera, la llamamos “conflicto asimétrico”, porque, de verdad, es la delincuencia organizada a través de los actores violentos, la que ha podido desarrollar y llevar -como muchos de los expositores lo han señalado- los recursos para el desarrollo de los cultivos ilícitos en esa zona. De todas maneras, tenemos que reconocer también que la presencia del Estado Venezolano en algunas áreas inhóspitas es muy débil y casi inexistente, por lo cual es responsabilidad también nuestra tomar las acciones que ameriten frenar estas extensiones de cultivos.

La delincuencia organizada ha sabido sacar provecho al ámbito fronterizo. En diciembre del año 2003, a raíz de un ataque violento a una patrulla de la Guardia Nacional, se detectaron como ocho o diez hectáreas de cultivo de coca y hablando con la gente que convivía ahí, primero no determinaban donde estaba la línea fronteriza y por otra parte fueron muy inteligentes al establecer sus cultivos: la mitad en territorio colombiano y la mitad en territorio venezolano, lo que muestra que, indudablemente, hay inteligencia, hay táctica, hay estrategia, para evadir el control gubernamental. No podemos caer en embustes; no son campesinos que irracionalmente establecieron allí sus cultivos; cuando hablamos con ellos nos dicen: “Sí, los señores vienen los fines de semana, nos pagan, nos entregan la materia prima y regresan a su ciudad”. Estas son las realidades que están ocurriendo en nuestra frontera y por ello nuestra participación en CADA, a pesar de que no adelantamos ningún programa de Desarrollo Alternativo, está llamada a contribuir al éxito de los programas de Desarrollo Alternativo, de manera que verdaderamente podamos frenar o al menos reducir los cultivos ilícitos.

Muchas gracias.

Fernando Hurtado Pascual*

En primer lugar quisiera felicitar al Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia, porque después de nuestra reunión como Comité Andino de Desarrollo Alternativo, donde elegimos a la doctora Restrepo como presidenta del mismo, vemos que las cosas comienzan a caminar más rápido. En realidad es necesario que nuestros gobiernos recuperen el accionar, para que quienes están sufriendo el flagelo del narcotráfico y de esta guerra puedan tener los recursos necesarios para salir de ella. Quiero también agradecer a CICAD, a la Comunidad Andina de Naciones que nos ha permitido asistir a esta reunión, con la delegación peruana.

En sólo diez minutos es muy difícil desarrollar el tema, pero voy a tratar de dar unas pinceladas, sobre todo en lo estratégico, porque no va a haber tiempo para hablar mucho de cuestiones operativas. Quiero comentarles algo: primeramente yo trabajé largo tiempo como consultor, muchos años en América y luego en África y en Asia y, finalmente, en 1995 alguien me dijo: “Fernando ¿y por qué no pasas a la gerencia?, ya has sido consultor y de repente sería bueno que apliques aquello que siempre propones” y así me dieron un cargo de Director Técnico en el Perú y comencé a ver lo que es la diferencia entre ser consultor y ser gerente. El gerente, fatalmente tiene que lanzarse a la piscina, sin muchas evidencias, tomar lo que tiene con mucho instinto y avanzar hacia adelante; es diferente al consultor que tiene el tiempo para pensar y que lógicamente toma su tiempo. Nosotros no tenemos eso: debemos tomar decisiones a veces cada hora y con los problemas encima todos los días. Felizmente, y digo felizmente porque me ha gustado ser gerente y ahora soy gerente de Desarrollo Alternativo de mi Gobierno en el Perú, ya estoy en el otro lado. Antes estaba en Naciones Unidas, del lado de la cooperación internacional, ahora me toca estar al lado del Gobierno, de manera que ya conozco un poco las mañas de la cooperación y sé como tratarlas desde el lado del Gobierno, pero también aprendí a conocer las mañas que tenemos en los Gobiernos, porque hay que decir que de lado y lado tenemos dificultades y tenemos que superarlas.

Después de este prólogo, quiero entrar a presentarles rápidamente algunas pinceladas y aportes de muchas de las cosas que se han venido comentando.

Primero el problema. Una de las cosas que descubrimos fue por coincidencia; unimos estadísticas de casos de terrorismo en el Perú con la superficie de cultivos de coca, a partir de dos fuentes totalmente diferentes, y coincidieron: a más coca ilícita, más acciones terroristas. Hay una evidencia clara que hay una articulación entre ambos factores, que se pone de presente con datos empíricos. Justamente cuando cae Abimael Guzmán, descienden los cultivos ilícitos y, lógicamente, las acciones terroristas y los precios de los cultivos de coca. En consecuencia, el cultivo ilícito de

* Miembro del CADA en representación de Perú.



coca, no solamente es un problema porque nos trae deforestación sino porque afecta la seguridad nacional. En el Perú no nos podemos olvidar y ésta es una lección aprendida- que las acciones terroristas asociadas a los cultivos ilícitos, nos causaron según la comisión de la verdad 69.000 muertos, la mayoría de ellos campesinos como ustedes comprenderán. Tales acciones nos causaron además veintisiete mil millones de dólares de pérdidas, el total de la deuda externa que tiene hoy el Perú, lo que permite entrever el tremendo daño social y económico que produjeron y que se extendió también al medio ambiente.

Pero antes de detenernos en este aspecto, conviene subrayar que la disponibilidad de drogas en nuestros países ha hecho que nuestra juventud comience a consumir cocaína. He aquí algunas cifras recientes: entre 1998 y 2002 se ha incrementado la cantidad de adictos de 32.228 a 38.737. Estoy hablando no de los que consumen, sino de adictos a las drogas derivadas de la coca. Sobre esto hay que decir que si esos adictos son sometidos a un tratamiento, sólo el 30% es recuperable y que la recuperación de cada uno de ellos cuesta seis mil dólares solamente en atención hospitalaria; unos treinta mil dólares durante cinco años. Calculen ustedes la cantidad de millones de dólares que necesitaríamos para atenderlos a todos; estos son recursos con los que definitivamente no cuenta el Estado.

Otra de las cosas que se ponen en evidencia es que en el Perú hemos empezado a producir cocaína, ya no solamente *pvc*, y que de ahí el patrón de consumo ha cambiado: de 4.528 adictos a la cocaína hemos subido a 23.000 en el año 2002. O sea que hemos mejorado, pues dicen que la cocaína es mejor que el *pvc*; pero póngame atención: son adictos y ahora estamos viendo no solamente los problemas económicos y sociales directos, sino los dramas que se causan a las familias. Cada año se dice que se incorporan 44.000 personas al consumo de *pvc* y cocaína, 164.000 personas consumieron estos derivados de la coca en el 2002. En estas condiciones, cuando nos preguntan: "Oiga ¿ustedes por qué luchan contra los cultivos ilícitos?" la respuesta es obvia: 27 mil millones de pérdidas, 69 mil muertos, drogadicción avanzando en la juventud, deforestación... Se estima que más o menos dos millones trescientas mil hectáreas han sido deforestadas por efecto de los cultivos ilícitos, mientras que la contaminación con diversos químicos ha aumentado por la fabricación de *pvc* en las "cocinas" de los campesinos que derraman esos líquidos contaminantes en los ríos. Los daños son por lo tanto indiscutibles. Pero el más importante de ellos es el daño a la seguridad nacional: cuando Sendero Luminoso y el MRTA surgieron y llegaron a su cúspide, no solamente fueron afectadas las zonas donde estaban los cultivos ilícitos, sino la totalidad de la región andina y la totalidad del Perú.

La estrategia de intervención que se elaboró a partir de estas enseñanzas no podía ser solamente económica. Los cultivos ilícitos y su solución no dependen solamente de los mercados, sino que dependen mucho de la gente, del factor humano.



Es posible dar mercados, dar tecnología, pero si no hay factor humano es imposible hacer el desarrollo: el primer elemento para éste es el factor humano. Por lo tanto, además del económico, el aspecto social es fundamental y tenemos trabajar en él. El Perú refleja la historia de una clase marginada, excluida social y políticamente en sus derechos, lo que hace que no sea fácil incorporarla en el proceso de desarrollo. Ahora bien, cuando tenemos 27 millones de habitantes y muy pocos contribuyen a este proceso, es imposible que el país pueda avanzar. Tenemos que trabajar, así los recursos sean escasos, para incorporar esta clase social, que cada vez es más numerosa, al proceso en cuestión, lo que permite concluir que probablemente el trabajo sobre el capital humano es más importante que el que se ocupa de los factores económicos.

Otros aspectos fundamentales residen en lo ambiental y en lo político: por una parte, todas las zonas cocaleras están en tierras altamente frágiles desde el punto de vista ecológico y por ello es indispensable cuidarlas para que sus recursos sean sostenibles y, por otra parte, la ingobernabilidad y la falta de seguridad nacional hacen que el desarrollo alternativo implique un trabajo político muy importante. En términos generales, es posible afirmar que la política de lucha contra las drogas no puede estar desarticulada de la interdicción, ni de la erradicación, ni del trabajo sobre el medio ambiente; ella tiene que ser una política de Estado, en la medida en que éste debe asumirla con un enfoque global: es muy difícil que proyectos aislados, a veces manejados simplemente por la cooperación internacional, puedan tener resultados. En esos casos simplemente estamos destinados al fracaso.

Quiero explicar ahora brevemente lo que hemos venido haciendo en el Perú para aplicar los limitados recursos que tenemos. Para tal efecto hemos hecho una abstracción que, como toda abstracción, es una simplificación de la realidad que ayuda a adoptar una estrategia. Hemos dividido el país en tres zonas: la *zona uno* en la que existe gran dependencia de los agricultores con respecto a los cultivos ilícitos: entre un 90 y 95% de dependencia; estamos hablando de campesinos que tienen un cuarto de hectárea, media hectárea, una hectárea que, le pregunto a mis amigos colombianos, en Colombia ¿qué Desarrollo Alternativo podemos hacer en esas zonas? con una persona que tiene una familia, un cuarto de hectárea o media hectárea, que vive en laderas, tierras erosionadas y tremendamente pobres; que han ido allí simplemente a sembrar coca, que es lo único que les puede dar algo. Cuando la cooperación se equivocó, persiguió la coca, y se metió en lo que yo digo la trampa del Desarrollo Alternativo, porque cuando el Desarrollo Alternativo se mete a este tipo de zonas donde existe coca y una gran dependencia de ella, se trata de un fracaso anunciado. Muchos de los fracasos que ha tenido la cooperación se deben a su intento por perseguir a la coca. Señores, nosotros no podemos perseguir la coca con el Desarrollo Alternativo; podemos usar la interdicción, podemos usar la erradicación, pero dándole a la gente posibilidades para salir del problema. En la

segunda zona, existe una mezcla de cultivos alternativos y coca; ahí si se puede aplicar una reducción gradual y concertada y ahí hemos comenzado el programa porque los agricultores tienen cultivos alternativos, junto con la coca y no dependen solamente de ella; es una especie de complemento y una caja chica. En la *tercera zona*, no existe coca, pero se ejerce influencia sobre las zonas cocaleras; yo creo que esta tercera zona tiene gran potencial y debemos comenzar a explotarla más, es decir, a estimular a la cooperación internacional, para que comience a trabajar en ella, donde hay muchas más posibilidades de éxito desde el punto de vista social, económico, político y ambiental, porque hay mayor presencia del Estado, para que ayude a resolver el problema de la primera zona, que es donde se encuentra la mayoría de los cultivos ilícitos en el Perú.

El proceso es largo, pero hay que mantener la calma y seguir avanzando. Hemos iniciado el camino distinguiendo estas tres zonas y comenzando con la zona dos. Por el momento no podemos trabajar la zona uno porque no tenemos respuesta: son miles de personas a las que no podemos dar respuesta desde el punto de vista de Desarrollo Alternativo, por las condiciones que les expliqué. A la zona tres la cooperación no quiere ingresar: ahí no hay coca. Sin embargo estamos tratando de inducirla a que ingrese porque esta zona es la que realmente puede dar las condiciones sociales, políticas, económicas y ecológicas que permitirían obtener resultados competitivos, porque en un mundo globalizado como el que estamos ahora, si no somos competitivos ni para qué empezar: el Desarrollo Alternativo tendrá un fracaso anunciado.

Hemos comenzado entonces con la zona dos, donde hemos podido negociar con la cooperación, seleccionando zonas y cultivos que tienen posibilidades de éxito. En la parte económica hemos trabajado con un capital semilla, que se ha entregado a esta gente, de cuatro millones de dólares, ciento ochenta por familia, no solamente al que tiene coca, sino también al que no la tiene, porque no podemos dar el mensaje de que estamos premiando al que tiene coca, porque debemos también premiar a aquél que ha tenido la capacidad moral y ética de decir "yo no me involucro en los cultivos ilícitos". En esta forma la ayuda es para todos. La comunidad en general acuerda y decide. Hemos también intervenido en las cadenas productivas: obviamente todos los cultivos son incorporados dentro de una cadena productiva; el mercado, como dijo Ibán, es fundamental y hemos tenido que identificar, no solamente el mercado sino el comprador de cada uno de los productos identificados.

Hoy he visto con gran satisfacción -y a propósito quiero felicitar a Asoheca, Cosurca, Asocalima y muchas organizaciones más- que acciones que iniciamos en la época del Plante siguen. Es fundamental que estas organizaciones de productores tengan un mercado definido y no un mercado cualquiera: un comprador que se siente con la organización a decir qué es lo que quiere, cómo lo quiere, en qué forma,

de qué tamaño y que haga posible que la asistencia técnica se diseñe en función de las condiciones de este comprador, en cantidades y volúmenes determinados. Así, por ejemplo, en piña no podemos pasar de trescientas hectáreas en todo el Perú, si nos pasamos colapsa el mercado; ya pasó con la papaya, que fue un buen negocio en que todo el mundo se metió lo que condujo a que hoy en día un cajón de papaya valga veinte centavos de dólar. Es importante, por lo tanto manejar los tamaños del mercado. En la parte social, hemos incorporado veintisiete mil setecientas familias voluntarias a este proceso. Para un gerente es importante saber la aceptabilidad de su propuesta y en este caso la aceptabilidad ha sido cada vez mayor aunque, indudablemente, las resistencias son grandes especialmente por parte de los cocaleros que están la zona uno, quienes son los que organizan las grandes marchas que conocemos. Les hemos dicho: “espérense, porque todavía no tenemos respuesta”, pero ojalá podamos convencer a la cooperación y a la inversión privada para que entren a la zona tres y puedan generar empleos para poder trasladar a los ocupantes de la zona uno a tierras con potencial, en las que puedan subsistir en condiciones mucho mejores que las que tienen ahora en esas zonas empinadas, sembrando coca y dependiendo del narcotráfico y la subversión.

En lo político, hemos incorporado a todos los gobiernos regionales que están en las áreas de trabajo, con base en una agenda. Hay un compromiso de los gobiernos regionales de incorporarse en la lucha contra el narcotráfico y de apoyar el Desarrollo Alternativo. Es posible apreciar que al inicio hubo mucha incredulidad; la gente dijo: “pero ustedes, Desarrollo Alternativo, tienen veinte años y siempre nos dicen que nos van a sacar del problema”. Fue muy difícil convencerlos, pero los efectos demostrativos iniciales han hecho crecer el número de comunidades que voluntariamente deciden incorporarse al programa, con ayudas de tipo económico, en infraestructura, en proyectos productivos de largo y mediano plazo, que sería largo explicar con detalle.

Vemos entonces cómo se están manejando dos cosas: erradicación forzosa o programada en zonas donde no se puede hacer Desarrollo Alternativo, y reducción gradual y concertada. Creo que la habilidad consiste en saber equilibrar para cumplir con esta reducción, porque si bien es imperativo reducir los cultivos ilícitos, no podemos crear traumas sociales que generen ingobernabilidad y hagan un país casi inviable. Ustedes saben que en el Gobierno de Fujimori se despenalizaron los cultivos para poder hacer una lucha frontal a Sendero Luminoso y al MRTA y que esto dio resultados: se disminuyeron las hectáreas de coca. Desafortunadamente, ahora ha resurgido la amenaza del regreso de los cultivos de coca. Les comento: los precios de la hoja de coca en el Perú, están a cinco dólares el kilo y estaban a cincuenta centavos de dólar. Como esos precios son manejados por el narcotráfico, su alza es una evidencia de que busca regresar y que puede lograrlo si no tenemos una estrategia apropiada desde el punto de vista social, político, ambiental y económico.

Falta un comentario con respecto a "De vida". Este es un organismo que hace una lucha integral, mediante un trabajo simultáneo en materia de consumo, interdicción, erradicación, desarrollo alternativo y medio ambiente. Creo que la existencia de un organismo del Estado capaz coordinar todos los elementos de la lucha contra la droga, da ventajas interesantes en cuanto facilita la coordinación de acciones.

No es posible, por ejemplo, hacer desarrollo, sin interdicción: ¿cómo vamos a trabajar en desarrollo alternativo si los precios de la hoja de coca está a cinco o seis dólares el kilo? Tenemos que interdicar en las zonas a donde ingresamos para que estos precios bajen, ya que de lo contrario es muy difícil que un campesino acepte cualquier propuesta, salvo que sea un santo. Pero también hay santos en el campo, que a pesar de todo se resisten a ingresar en la cadena del narcotráfico debido a su ética y a sus valores.

La erradicación es aplicada de manera forzosa o voluntaria de acuerdo con las zonas. Claro está que una de las mayores dificultades reside en la dificultad de cumplir plenamente con los compromisos. Lo cierto es que el desarrollo no tiene la misma velocidad de la erradicación: ustedes lo saben. El desarrollo es de largo plazo y cuando uno genera algunas expectativas muy rápidas, a veces impulsado por la cooperación, cree que va a poder seguir a la velocidad de ésta y eso no es posible.

Por ello hay que ser muy franco. Es muy difícil conseguir la confianza del campesino pero muy fácil perderla y casi imposible recuperarla. En eso estamos fallando. Tenemos que mejorar el ajuste entre la velocidad de erradicación y la velocidad de las respuestas brindadas por el desarrollo alternativo, no al nivel de los ingresos de la coca, pero sí de ingresos aceptables, para que la gente pueda vivir de manera más adecuada.

Este es un resumen muy rápido y si hay preguntas podré profundizar en algunos de los aspectos que estamos desarrollando desde apenas hace dos años en el Perú. De todas maneras insisto en que aprendí mucho aquí en Colombia, y en que trato de aplicar las enseñanzas recibidas. Este es el aporte de un Gerente que quiere hacer algo. En todo caso, si me sale mal de repente volveré a ser consultor.

Gracias.

Roger Pando Biamón*

Buenas tardes. Ante todo les transmito esta sensación de duda que uno tiene cuando ingresa a un claustro universitario, pero como la duda es fuente de conocimiento, creo que podremos aportar algunos elementos al debate latinoamericano en esta materia.

Ante todo, quiero contextualizar un poco. La lucha antidrogas en Bolivia es una política de Estado, una política que tiene como veinte años de desarrollo. Históricamente, la superficie cultivada en coca estaba en el orden de las cuatro a las seis mil hectáreas de consumo tradicional para fines rituales y medicinales propios de la gente de nuestras etnias Aymará y Quechuas. En un momento dado, entre los años 71 y 72, esta media nacional de cuatro a siete mil hectáreas sufrió un enorme incremento al pasar a más de cincuenta y dos mil hectáreas.

Este aumento fue debido al fenómeno del narcotráfico, al que el Estado boliviano contesta con dos políticas: la primera en 1988, la denominamos la Ley 1008 y la segunda el Plan Dignidad. La Ley 1008 tiene dos partes: una que se llama el Régimen de la coca y la otra el Régimen de las sustancias controladas. Con el primer libro de esta ley tratamos de controlar todos los fenómenos asociados con el cultivo de la coca, para evitar que haya una explosión de éste, y con el segundo toda la temática vinculada al delito del narcotráfico como tal. Cuando en el año 88 adoptamos la Ley 1008, se definen básicamente dos zonas: una que se denominaba el Trópico de Cochabamba, en donde se encontraba la mayoría de los cultivos de coca asociados al narcotráfico y otra, la parte occidental de Bolivia, que se llamaba los Iungas, donde estaba la coca vinculada a los consumos tradicionales lícitos. En 1997 Bolivia da un segundo paso frente al contexto internacional y aquí quiero empezar a introducir algunas temáticas que parecen generar unos espacios comunes de lucha contra el narcotráfico con Perú y Colombia. En aquel año, Bolivia define lo que se llama el "Plan Dignidad", bautizado así, porque cuando le planteamos a la Comunidad Internacional, bajo el capítulo de la responsabilidad compartida, que la lucha antidrogas no solamente era tarea nuestra y que requeríamos fondos necesarios para esa lucha, la respuesta fue muy pobre. En ese momento, el Presidente de la época le dijo a la Comunidad Internacional: "gracias, pero así no" y tomamos decisiones como país independiente. Este Plan Dignidad hacía énfasis en la necesidad de erradicar los cultivos sedentarios de hoja de coca, cosa que hicimos en más o menos un quinquenio aunque con unos costos sociales y políticos enormes. Hoy en día, después de que el Plan Dignidad ha concluido su ciclo en 2002, el Gobierno de Bolivia lo ha presentado a la Comunidad Internacional y lo está difundiendo en diferentes foros. Esto explica en parte de nuestra presencia, en desarrollo de lo que hemos denominado la estrategia integral boliviana para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

* Miembro del CADA en representación de Bolivia.



Al venir a la Universidad, yo veía con agrado la participación por ejemplo del Ministro de Agricultura en la temática de Desarrollo Alternativo; en mi país, el Viceministerio de Desarrollo Alternativo es parte del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Agricultura, es parte del CONALTID, que es el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas constituido por ocho Ministerios. A la cabeza de este Consejo está el propio Presidente de la República. Tal como les he contado los dos grandes hitos, la Ley 1008 y el Plan Dignidad, a los que se suma la estrategia de lucha contra el narcotráfico, conforman una política de Estado que queremos hacer los bolivianos para mostrar nuestro compromiso con la Comunidad Internacional, pero siempre demandando reciprocidad.

En la realidad del desarrollo alternativo nosotros hemos avanzado por diferentes etapas. Sin embargo, hoy, más que a exponerlas, me animaría a hacer una caracterización de lo que entendemos hoy día como Desarrollo Alternativo. El Desarrollo Alternativo es para nosotros un proceso de desarrollo rural asociado a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y a la reducción de la pobreza. En los dos extremos podemos apreciar que si el Desarrollo Alternativo fuera simplemente una política de desarrollo rural normal, no tendría los alcances que esperamos todos. Ahora bien, uno de los objetivos centrales de la lucha contra el narcotráfico, el objetivo nacional número uno, desde hace veinte años, es sacar a Bolivia del circuito coca, cocaína, y para lograrlo hemos definido unas claves que constituyen el nuevo enfoque del Desarrollo Alternativo.

Este implica ubicar el Desarrollo Alternativo en tres contextos: primero el propio Estado, porque, en determinado momento -y estoy seguro que eso ha sucedido en el Perú y en Colombia- el Desarrollo Alternativo ha sido visto como un satélite de la economía que no tenía nada que ver con el resto del desarrollo económico, mientras que hoy en día, la fortaleza de cualquier proceso de desarrollo alternativo es vincularlo a un proceso de Desarrollo Rural, de dinámica económica, porque el Desarrollo Alternativo no es otra cosa que más inversión pública; porque genera inversión pública directa y procesos económicos fuertemente asociados con los sectores más pobres de la economía campesina. Debemos entonces asociar también al Desarrollo Alternativo con nuestros actores locales: desde los municipios hasta las organizaciones económicas campesinas y otras entidades de base, con un solo objetivo: buscar el “empoderamiento” del desarrollo alternativo con el propio campesino. En la medida en que este desarrollo siga viniendo de la mano de ONGS y de expertos internacionales, de los técnicos “cuatro por cuatro” (es decir cuatro técnicos entre cuatro paredes), que resuelven las temáticas de todos, no tendrá resultados. Es importante entonces empoderar al propio campesino. Ahora bien, a esta asociación interna tenemos que agregar la que también se requiere con la Comunidad Internacional, porque ésta dice, por ejemplo: “en el caso de Bolivia, hemos tenido un gran éxito con el Plan Dignidad, cuarenta mil hectáreas menos de




coca en cinco años. En el Perú hay menos coca, en Colombia hay menos coca, entonces es suficiente lo que hemos hecho”. Nosotros tenemos otro concepto. Decimos: “En los casi diez años de Desarrollo Alternativo y de lucha contra el narcotráfico hemos invertido, hemos obtenido donaciones de casi quinientos millones de dólares para entrar a combatir el problema, pero necesitamos otro tanto para quedarnos en el lugar. Una vez que uno ocupa una colina, no se puede ir, porque viene el proceso de la replantación y en todos nuestros países estamos viendo que hemos apretado aquí pero que está apareciendo la coca en el otro lado y que se dan procesos de resiembra y de reorganización porque la coca, y aquí un pequeño paréntesis, es un instrumento de provocación política, que da poder político y que da dinero”. Volviendo al punto, tenemos que asociar al desarrollo alternativo con la Comunidad Internacional, para decirles que su esfuerzo no es suficiente, que puede ser perdido si no asumen con absoluta objetividad que lo que hemos avanzado es apenas la mitad del camino. El financiamiento multilateral es el principio de la responsabilidad compartida. Para nosotros desarrollar toda esta estrategia integral en un ambiente consenso nacional es lo que llamamos paz social.

Yo les decía que todo este proceso de lucha contra el narcotráfico ha golpeado duramente a mi democracia; al final de cuentas -y eso lo hemos dicho varias veces a la Comunidad Internacional- los muertos los hemos puesto nosotros. No queremos entonces repetir esos escenarios de conflicto armado y de violencia; queremos generar un nivel de ciudadanía en la lucha contra el narcotráfico. En el momento en que todos los ciudadanos seamos parte de la lucha contra el narcotráfico, podemos entender los distintos componentes de esta lucha, entre ellos el desarrollo alternativo.

Entonces no se trata de velocidad: “desarrollo alternativo vs. erradicación”, por ejemplo, porque la velocidad de la erradicación será siempre superior a la del Desarrollo Alternativo y eso lo hemos constatado como bolivianos: hemos erradicado cuarenta mil hectáreas de hoja de coca y el proceso del desarrollo alternativo, apenas va a dar sus resultados en diez años. Insisto: no es un tema de velocidad sino de armonía; tenemos que armonizar desarrollo alternativo con erradicación, con interdicción y con prevención, porque mientras estamos totalmente involucrados en el tema del Desarrollo Alternativo, el consumo de la droga en nuestros países está subiendo terriblemente. Debemos mirar en un horizonte amplio que la hoja de coca tiene siembra ilícita y consumo ilícito a partir de los cuales parte el delito del narcotráfico, que los tratadistas llaman “de tracto sucesivo”, porque empieza aquí, con la siembra ilícita y acaba aquí con el consumo ilícito. Es por lo tanto esta cadena la que tenemos que mirar, y sólo podemos hacerlo si la vamos viendo a través de esta lógica de la armonización de todos los componentes. Cuando todos ellos sean armónicos podremos lograr nuestros objetivos y hacer políticas.





Uno de los motivos por los que ecuatorianos, colombianos, peruanos, bolivianos estamos en este claustro universitario, es porque el próximo día 9 vamos a empezar a hablar entre nosotros de un modelo de Desarrollo Alternativo para la Comunidad Andina. Desde una perspectiva pragmática, yo por lo menos me limitaría a decirle a la Comunidad Internacional que este esfuerzo cuesta tanto y que necesitamos esa cantidad de dinero, es decir, que así como vamos a ordenar nuestra oferta estatal para los programas de Desarrollo Alternativo, frente a la demanda social que es siempre muy alta, también tenemos que ordenar nuestra demanda de fondos, para que la Comunidad Internacional ordene su oferta, porque hay países que participan y otros que no participan. La Convención de Viena es buena para unos y mala para otros, depende del lado desde el que se la mire. Ahora bien, nos miden el cumplimiento de las metas de las convenciones ¿cómo medimos nosotros el cumplimiento de su responsabilidad compartida? Este es un tema de modelo de Desarrollo Andino que tenemos que resolver.

Tenemos por último unas conclusiones que no sé si valga la pena especificar más, pero yo cerraría esta participación con un tema final: si nosotros no asociamos en nuestros países el fenómeno de los cultivos de la coca vinculados al narcotráfico, a estrategias de reducción de la pobreza, no vamos a tener un panorama real de lo que está sucediendo, pero si privilegiamos solo uno de esos componentes estaremos en el camino equivocado, el desarrollo alternativo, no solamente es agricultura, no es sólo siembra. Nosotros tenemos claro y en esta presentación lo hemos dicho, que el Desarrollo Alternativo, debe tener un enfoque de mercado, pero resulta un poco complicado competir en economías de escalas, cuando los programas de Desarrollo Alternativo hacen cacao en Bolivia, Colombia y Perú y todos quedamos en una posición de desventaja. Tendremos, por lo tanto, que replantearnos entre todos el Desarrollo Alternativo, no la incorporación de productos que parecieran ser buenos sino de aquellos que respondan a las vocaciones productivas, específicas y a las culturas agrícolas imperantes en las respectivas zonas; hay que definir cuáles son esos productos, de que precios hemos hablando, qué es atractivo para el campesino que vaya más allá de tener una hectárea de productos tradicionales: se trata de abrirle una ventana a su economía y a su calidad de vida que le permita decir, voy a tener salud, educación, caminos, voy a tener mi pequeño ingreso, voy a cohabitar con mis vecinos, mis amigos, a desarrollar económicamente este país. Más aún, yo creo que es tiempo de cambiarle el nombre al desarrollo alternativo y empezar a hablar de un Desarrollo Integral, con participación y sostenibilidad; esto es empoderamiento, es hacer ciudadana la lucha contra el narcotráfico, es innovar y darle un nuevo enfoque al desarrollo alternativo. Creo que éste es un tema que debemos empezar a debatir para ponerle pensamiento latinoamericano a la lucha contra el narcotráfico, con una visión propia y adecuada a nuestras circunstancias.

Gracias.



2. LA EXPERIENCIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA Y SUS MODELOS DE GESTIÓN

Diferentes Enfoques del Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia*

Héctor Moreno**

Difícil tarea la que me corresponde, porque en alguna medida las excelentes presentaciones realizadas por quienes me han precedido, han abordado ya algunos de los aspectos fundamentales del tema. De todos modos espero que lo que voy a decir no vaya a sonar un tanto nostálgico, como una evocación de lo que pudo haber sido y probablemente no fue.

Los organizadores del Taller quieren que brindemos una mirada retrospectiva a lo que encontramos cuando se nos confió la responsabilidad de poner en marcha el Plan de Desarrollo Alternativo, PLANTE. En primer lugar, debo señalar que a mi llegada no había programa, ni proyecto, sino la voluntad política del Gobierno de darle jerarquía al tema, y de reconocer la entidad política del Desarrollo Alternativo como componente de la lucha contra las drogas y, gústeles o no a muchos expertos, a muchos “*cocológos*”, como respuesta al enorme desafío presentado a algunas sociedades por los cultivos ilícitos.

¿Qué encontramos en Colombia? En 1994 había unos programas de Desarrollo Alternativo, (PNDA), patrocinados por la cooperación internacional, específicamente las Naciones Unidas, que se instrumentaban a través de la UNOPS y se adelantaban en zonas muy complicadas (Caquetá, Cauca, Putumayo, Guaviare), pero que, hay que decirlo, se cumplían de una manera muy solitaria. Las Naciones Unidas hicieron un trabajo valiente en ese momento, casi clandestino, de cierto modo a espaldas de muchos niveles políticos e institucionales pertinentes del Estado colombiano. Ello probablemente explica el que se hubieran adelantado, digámoslo así, como una “rueda libre”.

Como consecuencia de lo anterior, en el Plante, tuvimos que precisar distancias políticas importantes. Yo no soy un técnico, ni un “*cocológo*” ni un experto. Soy un político, en el sentido de que soy un arquitecto de políticas y por eso, para precisar conceptos, concertar políticas y ponerlas en marcha me pusieron al frente del Plante. Marcamos distancias digo, en puntos fundamentales. Así, por ejemplo, no avalamos

* Transcripción de la grabación magnetofónica de las intervenciones realizadas en el Seminario por parte de los ExDirectores del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo Héctor Moreno y Juan Carlos Palou, y la Ex Subdirectora del mismo Programa Adalgiza Laverde.

** Ex-Director del PNDA.



el acuerdo logrado por los cultivadores con las Naciones Unidas-UNOPS que nosotros denominábamos el acuerdo de la “puntica”, mediante el cual se permitía una cierta presencia de cultivos ilícitos en los predios beneficiados por el PDA, una “puntica”, decían los campesinos, para que si las cosas no iban bien en el Desarrollo Alternativo, la “puntica” de coca los apuntalara frente a cualquier contingencia económica; ustedes saben muy bien qué pasa con las “punticas”, que terminan finalmente siendo otra cosa o involucrando todo lo demás. Los campesinos no son tontos.

Otro punto frente al que tomamos distancia en la formulación inicial de la política oficial de Desarrollo Alternativo fue el de la gradualidad, pues no logramos (de golpe en eso tenemos que hacer una *mea culpa* por falta de imaginación) conciliar preceptos imperativos como los de la Ley 30 que no permite en Colombia tener cultivos ilícitos de ningún tamaño extensión con la gradualidad en la erradicación. Otra diferencia importante radicó en el propósito del Gobierno colombiano de hacer del Desarrollo Alternativo un gran plan nacional y no tres o cuatro programa locales; en este propósito contamos con el resuelto apoyo de UNDCP. En casos como el de Bolivia, por ejemplo, el Desarrollo Alternativo tiene una jerarquía institucional importante en la medida que allá es un vice-ministerio del Ministerio de Agricultura o el del Perú en que el Programa también ha sido construido con una perspectiva de política de Estado, de largo plazo, como debe ser. El Plante, fue concebido así y así se consignó: el instrumento era contingente pero la política de Estado era permanente. Y era contingente el instrumento en la medida en que otros mecanismos de la institucionalidad colombiana normal estuvieran en condiciones de adelantar las tareas propias del Desarrollo Alternativo. En consecuencia, salvo las experiencias de UNOPS, un documento CONPES aprobado en el Gobierno Gaviria y un maletín que me regaló el Presidente Samper, no era mucho más lo que teníamos para iniciar operaciones de Desarrollo Alternativo.

El PLANTE fue también concebido como una suerte de correa de transmisión entre lo coyuntural, que era llevar a la legalidad al campesino involucrado en cultivos ilícitos, (rescatarlo legal, territorial y económicamente), y la política permanente de desarrollo rural del país, en una perspectiva de desarrollo regional. En efecto, tal como lo ha señalado Álvaro Balcázar en diversos trabajos, en el fondo, el Desarrollo Alternativo además de dar solución a un problema de campesinos involucrados en economías ilícitas tiende a resolver un problema de desarrollo territorial. Mientras no se le dé esta visión balanceada, que no desconozca ninguna de sus dimensiones, el Desarrollo Alternativo tendrá la suerte (llamémosla así piadosamente), “variada”, que ha tenido en el caso colombiano.

El momento crítico para el campesino involucrado en los cultivos ilícitos, por las razones que sea, es la “fase de contingencia”, durante la cual debe haber ayudas



bastante heterodoxas para que el campesino pueda salir a lo “limpio”. Pero la institucionalidad normal no suele tener capacidad para manejar ese tipo de coyunturas que, de no encararse con prontitud y éxito, bien pueden llevarse por delante a una nación. Es un poco lo que nos está pasando en el caso colombiano: no entendemos la importancia del manejo de la coyuntura, por esa adoración permanente a lo establecido, a lo “normal”, y el no manejo de la coyuntura puede desembocar fácilmente en problemas de la magnitud de los que tenemos que encarar en la sociedad colombiana actual. Por ello, en su fase inicial, el Desarrollo Alternativo colombiano buscaba dar un gran peso al manejo de lo coyuntural, encararlo sin vergüenza alguna, y eso no lo hacía frívolo ni menos importante; por lo demás su relevancia ameritaba adscribir institucionalmente el Plante al nivel mas alto posible, la Presidencia de la República, para que tuviera la autoridad necesaria frente a la arrogancia de la burocracia “normal”, especialmente en el sector rural y abrirle campo al manejo de lo crítico. Esa fue la razón por la cual, para responder un poco a inquietudes planteadas por el actual Gobierno, el Plante se ubicó y se manejó desde la Presidencia. Claro está que en la medida que empieza a actuar “pisa callos”, callos dolorosos, especialmente cuando identifica y desnuda carencias de Estado en las “regiones PLANTE”. En alguna medida los vacíos son llenados por alguien y éste ha sido en alguna medida el caso del PLANTE.

Para redondear, es posible hacer un breve balance en términos de fortalezas y debilidades del PLANTE que a continuación presentaré de manera combinada.

En cuanto a las primeras, vender el concepto de Desarrollo Alternativo en Colombia remontando, acuérdense ustedes, la certificación condicional y luego la descertificación norteamericana, extendida después de manera inicua al mismo Presidente y a todo lo asociado con los programas de lucha contra las drogas en ese Gobierno. Descertificar al Presidente y al país y negarle cooperación al Desarrollo Alternativo fue una manera muy curiosa de escupir hacia arriba. El PLANTE logró inscribir en el imaginario de la sociedad colombiana un tema muy doloroso, una realidad muy grave en la cual, o frente a la cual, no era suficiente la interdicción, no era suficiente la erradicación, no eran suficientes los “saludos a la bandera” de gran parte de la comunidad internacional.

Una segunda fortaleza consistió en haber generado un modelo institucional flexible; no constituyó una burocracia arrogante que se apropiara de los recursos para manejarlos y disponerlos a su arbitrio. Desafortunadamente, aunque el PLANTE se instrumentó en la institucionalidad colombiana vigente su flexibilidad facilitó el desmonte de la política a través del desmonte de la oficina como lo vimos en el Gobierno Pastrana, cuando, claramente, se quiso borrar cualquier connotación (sobre todo si era exitosa) del Gobierno Samper. En éste, el PLANTE actuaba sin suplantar, sin “para-institucionalidad” permanente. Lo que buscaba hacer




permanente era la política del Ministerio de Agricultura, de las Umatas, de todos los niveles involucrados, pero ajustándola a los clamores de la coyuntura. No obstante, los dueños de la "política" se sintieron suplantados en la medida en que el Plante puso el dedo en la llaga de las grandes carencias. Al mismo tiempo, fue necesario un gran esfuerzo para manejar las pretensiones de los alcaldes, de los gobernadores y de algunas ONG empeñadas en tratar al Plante simplemente como una bolsa de recursos para sus propios programas, pero sin adherirse a los compromisos del Desarrollo Alternativo con el tema de la droga, especialmente en cuanto a la erradicación voluntaria.

Otro logro positivo fue haber logrado que la banca multilateral se hiciera presente, lo que implicó también una ardua tarea ya que, al igual que lo que pasaba con los gobernadores y los alcaldes, ella pretendía que el Gobierno Nacional pagara el crédito, mientras la Banca se reservaba las decisiones de gasto. Venderle el concepto del Desarrollo Alternativo a la burocracia media y media alta del BID fue realmente una tarea de romanos. Sus miembros buscaron a toda costa hacer del Desarrollo Alternativo, otro plan más de desarrollo rural "normalito"; el manejo de la contingencia les pareció un horror heterodoxo, les producía dolor de cabeza y verdadera angustia existencial. De otro lado, el BID no logró un sincronismo de trabajo adecuado con los ejecutores colombianos. Entre otras cosas, los equipos de consultores que medran en torno a la banca multilateral pretendían incluso desarrollar en Colombia las consultorías para los planes operativos municipales de, por ejemplo, Puerto Asís o Cartagena del Chairá... en fin. Lo cierto es que del crédito internacional de 90 millones de dólares que logramos tramitar en un *fast track*, sin precedentes en el año 95, finalmente y por las razones que fuere (tal vez aquí las expliquen después), no se utilizaron sino 39 millones de dólares o algo así, en los gobiernos sucesivos.

Otro aspecto positivo del PLANTE es haber llegado a sus destinatarios, no se quedó en el camino, pero al mismo tiempo eso puso en evidencia otra falencia del Desarrollo Alternativo: la asimetría (en eso no estará de acuerdo el doctor Palou), entre el beneficiario PLANTE y el beneficiario, (si es que lo es), común y corriente, de los programas "normalitos" de desarrollo rural. Y hay en el PLANTE, como fortaleza también, un enfoque integral del productor, que aquí ha sido mencionado y sobre el que no voy a insistir. Pero ese enfoque integral del productor, del beneficiario Plante, genera dificultades de medición muy grandes pues no se han construido indicadores adecuados para medir el impacto del Programa. En todo caso, sí quiero subrayar que medir el impacto por hectáreas erradicadas, es algo así como medir la pobreza por los decibeles de ruido que producen los estómagos de los que no comen; es algo sencillamente traído de los cabellos.

Aquí viene otra paradoja de la política norteamericana (¡ojalá no me vayan a quitar



la visa!): La cooperación internacional en Desarrollo Alternativo para los europeos - voy a ser muy crudo- consiste esencialmente en saludos a la bandera y palmaditas en el hombro; a veces, como lo hacía Jerjes en la antigüedad, llegan a azotar el mar de la droga cuando no los obedece; ahora bien, en el caso norteamericano trataron de castigar a Samper castigando a Colombia. Castigaron al atribulado domador del tigre que a ellos los asusta pero que a nosotros bien puede comernos. Ahora bien, la cooperación ha vuelto a fluir, por supuesto, bajo la regla de oro que ustedes saben cual es: las reglas las pone el que pone el oro. Hoy, el Desarrollo Alternativo languidece y desaparece como política pública; impera la colaboración norteamericana en sus términos, como ellos quieren, para lo que quieren, y aquí no están porque no les interesa el Desarrollo Alternativo.

Para terminar, quiero enfatizar un componente fundamental: es el componente ético. La gente no se mueve (alguien lo decía hace un rato), solamente por motivaciones económicas. Los campesinos productores, como se dice coloquialmente, también tienen su corazoncito y si sienten la solidaridad de la nación querrán darle de alguna manera solidaridad a la nación que padece de manera tan dura el flagelo de los cultivos ilícitos; en ellos también es posible insertar variables éticas. Y creo que sin política rural es muy difícil que los campesinos no terminen en los cultivos ilícitos; si hay política para la economía campesina, es muy probable que no haya cultivos ilícitos y, por lo tanto, tampoco necesidad del PLANTE; pero sin visiones de largo plazo, sin entender la complejidad de los desafíos que encaran los campesinos, probablemente haya palmito y haya piña, pero seguirá habiendo coca.

Muchas gracias.

Juan Carlos Palou*

Muchas gracias a los organizadores de este evento por invitarme junto con los ex directores del PLANTE aquí presentes. Yo también voy a hacer una presentación de corte más político que técnico, ciñéndome a la propuesta que nos hicieron los organizadores en términos de cuál era el contexto y las orientaciones prevaecientes en materia de política de Desarrollo Alternativo cuando usted asumió el cargo, cuáles fueron las transformaciones de la política bajo su dirección, cuáles fueron las fortalezas y debilidades de la política de Desarrollo Alternativo en términos de autocrítica y finalmente unas recomendaciones.

Yo creo que Héctor ha anticipado muchas cosas, en algunas estamos de acuerdo en otras no, y ya, antes de presentarnos aquí, nos dimos el derecho de pelearnos un poco de manera amistosa. Sin embargo, quiero empezar diciendo que yo no tenía la posibilidad, como la tuvo Héctor, de hacer explícitamente un análisis crítico de la política imperante por una razón muy sencilla: porque mi acceso al cargo no representaba un cambio de Gobierno y no implicaba por lo tanto la idea de un cambio en la política. De hecho, Héctor Moreno se retiró voluntariamente de la Dirección del Plante y por lo tanto el mensaje no era que había un cambio drástico en la política. No obstante, debo afirmar que sí hubo en ella un cambio implícito que no fue bien logrado, tal como trataré de explicar posteriormente.

Comienzo por señalar que entre los elementos del contexto político que influían en el momento en que yo me posesioné del cargo estaba el impacto de las marchas campesinas de 1996. Si bien yo entré en agosto de 1997, prácticamente un año después de terminadas éstas, indudablemente su impacto tanto regional como institucional se seguía sintiendo, por lo cual estimo oportuno recrear un poco las discusiones que se presentaron durante ellas, particularmente en el seno de la institucionalidad estatal, y que presidieron de alguna manera la reformulación del Plan de Desarrollo Alternativo. Ustedes saben que las marchas fueron realmente muy impactantes, que movilizaron una proporción muy importante de campesinos en las regiones de Caquetá, Putumayo y Guaviare y que pusieron en jaque no sólo al Gobierno, sino, me atrevería a decirlo, al mismo Estado en la medida en que llevaron inclusive a la intervención de funcionarios como el Fiscal General de la Nación, que plantearon su posición sobre la problemática que se estaba discutiendo o negociando en torno a las marchas. Ahora bien, lo que me interesa es precisar cuál fue la discusión en las instituciones del Estado que estaban divididas internamente en torno a los conceptos y a los enfoques de política que acaba de plantear Héctor Moreno.

* Ex-Director del PNDA

En primer lugar había una corriente de funcionarios e instituciones que consideraban que las marchas campesinas debían ser manejadas como un problema, contra-insurgente en primer lugar y en segundo lugar delictivo, que sólo dejaba un espacio mínimo para entenderlo como problemática social por cuanto se percibía que ellas habían sido organizadas directamente por los frentes guerrilleros asentados en los departamentos involucrados; algunos afirmaban inclusive que habían sido financiadas e impulsadas por los grandes narcotraficantes que veían sus cultivos amenazados por la intensificación de las políticas de fumigación. Quienes así pensaban promovían una posición dura, en términos de no negociación; se entendía que las marchas pretendían poner en la picota la política pública, lo que era inaceptable desde cualquier punto de vista. Su punto de vista se apartó del de otros funcionarios en cuya opinión era necesario entender lo social como el motor fundamental de esas marchas, ya que si bien eran obviamente impulsadas por cultivadores de ilícitos, eran también expresión de unos sectores sociales que habían llegado al mundo de la ilegalidad debido a la ausencia de alternativas en la economía lícita. En esas condiciones, correspondía al Estado hacer un esfuerzo de aproximación. Los alcaldes y gobernadores, por su parte, estaban de alguna manera en “sándwich”, ante el dilema de ponerse de parte de los pobladores y entender sus demandas o actuar como agentes represivos del Estado.

Yo tengo la absoluta certeza de que en aquella ocasión se perdió una oportunidad muy importante para introducir un cambio en la política, que hubiera podido tener un impacto muy positivo para la futura estrategia de Desarrollo Alternativo. Lo cierto es que la política se mantuvo a toda costa, aunque el resultado de las negociaciones permite entrever que, como se dice coloquialmente, “el empate se mantuvo”. En efecto, en el Putumayo, por ejemplo, se llegó a un acuerdo, el primero que se suscribió, que desembocó en el Plan de Desarrollo Integral del Putumayo, “Putumayo sin coca”, que implicaba que el Gobierno y los campesinos llegaban a una convergencia en el sentido no de erradicar la coca sino de buscar un desarrollo sin coca. En el Guaviare no se llegó a ningún acuerdo; allí se aplicó de manera absolutamente coherente la lógica de no negociación, y de absoluta intangibilidad de la política tal como estaba formulada, en tanto que en el Caquetá, pesar de que fue la negociación más larga, más dolorosa, incluso diría que la que estuvo mas cargada de violencia, se llegó a lo que podríamos llamar una solución algo mas convencional reflejada en compromisos de inversión social. Por eso podría plantearse que “quedamos en tablas”: el Putumayo representando de alguna forma la corriente que quería darle más importancia a lo social; el Guaviare representando la política dura, relativamente inflexible, que consideraba que la marcha era un hecho delictivo incorporado a un proceso organizado por las FARC y por el narcotráfico; y el Caquetá en un término medio al que se llegó cuando las marchas, con su espacio político agotado, no podían dar más de sí y habían llegado a un punto en que el costo en que se había incurrido sobre todo por parte de los campesinos era tan alto, sin que

se vislumbrara ninguna solución política, que se optó por una solución pragmática: “disolvamos esto”, lo que realmente, en mi opinión, no generaba ningún cambio.

Tal como lo indiqué al principio, el relevo se produjo durante el mismo Gobierno. Héctor Moreno se retiró de la Dirección del PLANTE; entré yo que estaba en la subgerencia de la Red de Solidaridad que, a mi juicio, claramente lideró la negociación del Putumayo. El Director del PLANTE, por su parte, había liderado la negociación del Guaviare y el haberme designado en la dirección del PLANTE implicaba aceptar que, en cierto modo, podría ser benéfico dar más espacio a la aproximación que valoraba el enfoque social como condición necesaria para buscar dar solución al problema de los cultivos ilícitos de los pequeños campesinos.

Por lo demás cabe anotar, y esto tal vez Héctor no lo planteó y es bueno recordarlo, el PLANTE apareció en sociedad en febrero de 1995, acompañando de alguna manera una declaración del Presidente Samper en la que afirmaba, aunque no con plena claridad, que en dos años se iban a erradicar los cultivos ilícitos en el país. Yo diría que esa afirmación sólo puede entenderse en función de la extrema presión norteamericana en la situación de inestabilidad política en que se encontraba el Gobierno, y que el compromiso que implicaba constituyó un fardo muy duro para el PLANTE y para el Desarrollo Alternativo en general. El hecho es que la salida del primer Director sugería que el objetivo propuesto no había sido cumplido y que, probablemente era el momento de producir algunos cambios de orientación.

Otro elemento que a mí me parece muy importante y tampoco fue mencionado por Héctor, es que su administración acababa de firmar un acuerdo de gran importancia con los Guambianos. Este acuerdo, pese a problemas posteriores que llevaron a tratar de minimizarlo, sentó un precedente al haber brindado a los indígenas la posibilidad de un tratamiento diferenciado del que se daba a los campesinos y colonos. A los indígenas se les permitió explorar modalidades de erradicación voluntaria, lo que abrió una cantera de acción estatal que no fue suficientemente explotada, incluso bajo mi administración, con un argumento que no sé si fuera una racionalización *a posteriori*, a saber, que el poco tiempo que me quedaba en el PLANTE y la duración y complejidad necesarias para la maduración de estos procesos, hacían preferible “no quemar el instrumento”. Si se empezaban a suscribir pactos de erradicación voluntaria su fracaso impediría promoverlos en el futuro. Lo cierto es que el Gobierno de Pastrana, con respecto al cual no entraré a analizar el proceso, si trató de aplicar y fortalecer esa estrategia.

Entre las transformaciones de la política destaco en primer lugar el abandono del tratamiento individualizado, cuyo fracaso fue claro en casos como el de la Caja Agraria, y creo que en eso Héctor y yo podemos estar perfectamente de acuerdo. El modelo de acercarse a la Umata a decir “tengo cultivos, voy a erradicar, denme un

crédito”, fracasó por un millón de razones: ineficiencia, corrupción e insostenibilidad, entre ellas, por lo cual se propuso una aproximación mas colectiva. El argumento central fue que un campesino, una familia, no podía sostener su decisión de abandonar el cultivo en una zona donde todos sus compañeros, vecinos, colegas, más la presión de la guerrilla o de otros grupos, se oponían a esa decisión. En estas condiciones había que proponer una decisión colectiva. Se daba así un sesgo participativo a la acción del PLANTE, aún cuando hay que reconocer que hacer participación en un contexto de guerra y agudo conflicto no resulta una tarea fácil. No obstante, por lo menos en el discurso y en algunas prácticas empezamos efectivamente a aproximarnos a la construcción de la política y de las decisiones de inversión a través de estrategias participativas. Por lo demás, se mantuvo la idea de conectar el desarrollo alternativo con las políticas estructurales de desarrollo rural; se intentó incorporar la noción de desarrollo regional, continuando el planteamiento de Héctor Moreno, aunque profundizándolo y dándole un giro retórico. Pienso, sin embargo, que el indicador fundamental, en la tónica planteada por él, seguía siendo no el número de hectáreas erradicadas, sino el de familias que habían abandonado el cultivo ilícito.

Para hacer referencia a algunas fortalezas y debilidades, quizás la mayor de estas últimas fue el no haber hecho explícito el cambio en la orientación del Desarrollo Alternativo. En otros términos, si se pretendía apuntalar una transformación, que en el fondo era eminentemente política en cuanto buscaba recuperar de alguna manera la confiabilidad de los sectores campesinos, deteriorada por las acciones represivas y de fumigación, el hecho de no hacerla explícita trasladaba al plano personal del funcionario lo que era una determinación institucional que quedaba así desprovista de su sentido político.

Por otra parte se dio un cambio en los procesos técnicos, particularmente referido a la financiación de la producción, cambio que sólo se vino a apreciar posteriormente. Adicionalmente, la implementación de la participación, tal como en cierta forma lo plantea también Héctor Moreno, llevó a que el PLANTE usurpara o sustituyera un poco el papel que hubieran querido jugar las Umatas y otros actores de carácter local. De todas maneras, creo que en ese orden de ideas estábamos manejando una tradición que se puede ubicar en el Plan Nacional de Rehabilitación y en la Red de Solidaridad y que pudo hacerse realidad por la presencia de unos funcionarios que si bien estaban conectados con el nivel central tenían presencia directa en el nivel local. Para describir este fenómeno yo utilizaría un término del exAlcalde Antanas Mockus, quien propone la idea de los “anfibiaos”, es decir de funcionarios capaces de posicionarse de manera confiable tanto ante una comunidad campesina o indígena como ante las instancias burocráticas centrales, lo que los convierte en puentes y elementos de transmisión de mensajes y circulación de información que resultan útiles no desde la perspectiva de la contrainteligencia, sino desde la de la

toma de las decisiones medianamente acertadas. La adopción de esta estrategia, me atrevería a decirlo, acabó con el odio visceral contra las instituciones del sector agropecuario, ganancia que nuevamente puede estarse diluyendo en los últimos años a través de una pérdida neta de capital social e institucional. Esto lo afirmo sin haber dado un seguimiento muy estrecho a los procesos posteriores del Gobierno Pastrana y del actual.

De otra parte, yo rescataría la noción de reducción del daño, aplicada a las políticas de control de la oferta, lo que tendería a reducir la tendencia a que los efectos perversos de las políticas se mitiguen con nuevas políticas, que, a su vez, lo que hacen es convertir el efecto perverso en un motivo más de intervención del Estado. En palabras de Ibán de Rementería, yo rescataría los principios de vulnerabilidad y precaución a la hora de formular los problemas y, sobre todo, de calcular los efectos de las políticas. Pienso que no es admisible que la lucha contra las drogas lo tolere todo y que mientras las demás políticas del Estado se someten a consideraciones, evaluaciones, cálculo de efectos perversos y un mínimo de protección, las políticas antidrogas parezcan tener patente de corso: no son evaluables sobre todo mientras más duras son. En estos casos, aún si sus efectos y resultados no son para nada positivos, continúan reforzándose progresivamente. Por el contrario, si se trata del PLANTE y sus políticas “blandas” sí es posible “darles garrote” porque no logran resultados.

Creo que eso sería en términos generales lo que quisiera decir. Para concluir y mirando el Desarrollo Alternativo desde el punto de vista político, creo que es una estrategia de protección a unos sectores de población que, habiendo sido golpeados, corren el riesgo de seguirlo siendo. Se trata así de una mampara de protección que tiene un valor político que, a mi juicio, no debe perderse así no genere resultados concretos muy evidentes y positivos.

Gracias.



Adalgiza Laverde*

El Programa PLANTE en el periodo 1998-2002 hizo parte integral de la política antidroga y se desarrolló en el marco de la estrategia nacional de lucha contra la producción, tráfico y consumo ilegal de estupefacientes. El objetivo del Programa fue prevenir la expansión y reducir el área de cultivos ilícitos en zonas de economía campesina y de comunidades indígenas. Con este fin, buscó generar opciones productivas lícitas, fortalecer la capacidad institucional de los municipios, vigorizar las organizaciones sociales y los procesos de participación y concertación con las comunidades.

DE LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

Al iniciar el periodo de gobierno en 1998, se efectuó un análisis del modelo de gestión que había desarrollado el Programa en el período anterior, se revisaron sus objetivos, estrategias, instrumentos, sus logros, sus debilidades y sus fortalezas. Para este análisis, fue fundamental el estudio de los resultados que hasta la fecha había entregado la Universidad de los Andes en el marco del monitoreo y recomendaciones efectuadas al Programa Plante-BID. Con base en estos elementos, se ajustó la política del Programa de Desarrollo Alternativo. Como resultado de este análisis se buscó continuar y fortalecer el ajuste del modelo de gestión del PLANTE que se había efectuado en los inicios de 1998, con el fin de consolidar los procesos y gestiones logrados hasta la fecha. El ajuste del enfoque propuesto por la anterior administración permitía una intervención con un análisis y una visión integral, regional y multidisciplinaria del desarrollo, donde si bien el tema económico era el eje fundamental, este fue acompañado de procesos de fortalecimiento del capital social y humano de las comunidades y de sus organizaciones, de la construcción de alianzas con la institucionalidad local pública y privada y articular las inversiones de conectividad y de sostenibilidad ambiental con las inversiones productivas. Este enfoque permitía un reconocimiento de la diversidad cultural y las dinámicas históricas y regionales de las poblaciones: campesinos, colonos y pueblos indígenas.

El PLANTE efectuó con esquemas de planeación participativa y auto-gestión, una intervención regional y local del territorio. Buscó con metodologías participativas definir con las comunidades y las autoridades locales planes regionales de desarrollo alternativo. Lo cual permitió identificar programas, proyectos y definir las inversiones que conllevaran a la integralidad de estas y a una salida integral al fenómeno de los cultivos ilícitos de estas regiones. Se generaron opciones lícitas de ingresos, se realizaron inversiones orientadas a mejorar la calidad de vida que permitieran desvincular a la población de las actividades productivas por fuera de la ley.

* Ex-Subdirectora de Proyectos Productivos del PNDA



La visión regional facilitó un análisis diferenciado y heterogéneo que respondía a las dinámicas diversas de este país en términos geográficos, económicos, culturales, sociales y políticos en torno a las tres macro-regiones que se atendían: Andina, Amazonía, Orinoquía. Este reconocimiento aportó al Programa, una construcción participativa sobre el desarrollo local y regional a partir del conocimiento de las comunidades organizadas y de las autoridades locales.

PRESENCIA DE CULTIVOS ILÍCITOS, COBERTURA DEL PROGRAMA Y ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

En este período, de acuerdo al SIMCI, los cultivos ilícitos tenían una presencia en 25 departamentos y 250 municipios estaban afectados y cerca de 200.000 familias de pequeños campesinos estaban vinculadas en cultivos de uso ilícito. La cobertura del Programa se dió en 10 departamentos y 96 municipios. Lo cual representó una cobertura de un 40% de los departamentos afectados con cultivos ilícitos y un 38.4% de los municipios. La cobertura del Programa se realizó en el siguiente contexto:

- Municipios marginados que tenían una baja inversión pública y una restringida provisión estatal de servicios sociales.
- Con una población rural que no participaba de los beneficios y las oportunidades del progreso y bienestar,
- En regiones con suelos frágiles, pero ricos en recursos naturales y biodiversidad, que han sufrido la destrucción y degradación de sus suelos ante la presión ejercida por el proceso de colonización y de la misma presencia de los cultivos ilícitos,
- En regiones que presentaban una precaria participación del sector privado y una alta presencia de conflictos políticos debido a los grupos armados ilegales que se encontraban en estos territorios.

El Programa hizo presencia en estas regiones, en busca de generar opciones licitas, construcción de capital social y humano, fortaleciendo la capacidad institucional de los municipios y generando credibilidad en el Estado. En este difícil contexto debió enfrentar para llevar a cabo su misión, reducidas asignaciones presupuestales debido a las restricciones fiscales de la nación, que en un 99% eran provenientes del crédito PLANTE-BID. Dicho crédito, solamente tenía cobertura en 31 de los 96 municipios que debían ser atendidos por el Programa, era poco flexible en su ejecución por los montos de financiación, procedimientos de las normas de contratación y reembolsos y cobertura. Para el cuatrienio 1998-2002 el Programa contó con una asignación de COL\$ 68.305,7; de estos recursos COL\$ 58.880,5 millones procedieron del crédito Plante-BID.

Los recursos de inversión se incrementaron con la cooperación internacional de USAID a partir del año 2000 y es entonces cuando el Programa debe manejar dos sub-programas, uno con financiación del crédito suscrito con el BID y otro con USAID. Los recursos desembolsados por la USAID durante el período 2000-2004 fueron \$ 161.345,6 millones, de los cuales un 79.8% se orientó al departamento del Putumayo. Estos dos sub-programas, si bien tenían objetivos similares, se diferenciaban en sus procesos, procedimientos, requisitos de aprobación y de seguimiento, mecanismos de ejecución y cobertura, lo cual conllevaba dificultades en los niveles locales y regionales.

MODELO DE GESTIÓN DEL PLANTE

El modelo de gestión del PLANTE tenía un enfoque regional e integral, el cual se lograba mediante la articulación de los 5 componentes del Programa:

- **Económico:** orientado a identificar, financiar e implantar alternativas de ingresos lícitos y empleo. Atendiendo al concepto de integralidad entre los diversos componentes, las inversiones del componente económico fueron complementadas, de acuerdo con los planes regionales de desarrollo alternativo.
- **Fortalecimiento institucional y comunitario:** dirigido a promover desarrollo del capital humano, del capital social y de la participación comunitaria que permitiera la recuperación de valores tradicionales y el rechazo comunitario a lo ilícito. En lo institucional, se buscaba fortalecer y acercar a la municipalidad a las comunidades rurales vinculadas a los cultivos ilícitos con modelos de planeación participativa, visibilizar la problemática de los cultivos ilícitos y construir en lo local políticas públicas de desarrollo alternativo.
- **Infraestructura para el desarrollo rural:** orientado a mejorar la infraestructura rural en términos de acceso a servicios de agua potable, conectividad y electricidad
- **Conservación de áreas frágiles y de manejo ambiental,** componente que tenía una visión transversal y sus acciones se encaminaron al ordenamiento, la recuperación, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y especialmente a crear conciencia y compromiso con el manejo sostenible de los recursos.
- **Pueblos Indígenas:** dirigido fundamentalmente a fortalecer la identidad, la cultura y la jurisdicción especial indígena bajo un modelo de respeto a los planes de vida de las comunidades indígenas.

Componente Económico

Modelo PLANTE-BID

En el componente económico se debe resaltar los esfuerzos del Programa por superar las dificultades que presentaban las comunidades campesinas para acceder al crédito otorgado por el sistema financiero y, de esta manera, poder desarrollar proyectos productivos que generaran verdaderas opciones de ingresos lícitos. Con esta finalidad, y ante las restricciones para el acceso de las comunidades al crédito agropecuario, el PLANTE diseñó dos instrumentos que facilitarían capital para la financiación de proyectos productivos: el instrumento de capitalización empresarial (ICE) y el instrumento de apoyo a grupos asociativos y comunitarios (IAGAC). Para este objeto, logró reorientar US \$15 millones provenientes del crédito PLANTE-BID. El empréstito, en la fase de diseño y aprobación, solamente previó el financiamiento de transferencia de tecnología y asistencia técnica y no el financiamiento o capital semilla para el apalancamiento de proyectos productivos generadores de ingresos. Esto respondía a que en el momento del diseño y formulación del crédito con el BID, se pronosticaba que este financiamiento se efectuaría a través del sistema financiero del país, pero debido a las restricciones de acceso para pequeños campesinos, que no cuentan con las garantías exigidas por la banca comercial, se hacía prácticamente imposible el desarrollo de proyectos productivos generadores de ingresos.

Los dos instrumentos diseñados respondían a las restricciones estructurales de las regiones y al riesgo región debido al conflicto armado. En este orden de ideas, el ICE es un instrumento de tipo empresarial dirigido al financiamiento de proyectos de impacto, que permite estimular la alianza de comunidades campesinas con empresarios que aportan recursos financieros y/o conocimiento y experiencia respecto de los negocios a realizar. Para su operación, se crea y capitaliza a INCUAGRO, empresa unipersonal de la CCI, orientada a capitalizar empresas por acciones con participación del sector privado y de los campesinos.

Con base en este instrumento, que más adelante presentará en detalle el doctor Juan Camilo Salazar, quien es asesor del Programa, ha sido posible el diseño y capitalización de 7 proyectos empresariales por un valor de \$ 21.725 millones de pesos. De esta suma, un 30% proviene del sector privado y socios campesinos y el 70% restante es obtenido de los recursos del crédito BID.

Es de resaltar la gran aceptación recibida por parte de los inversionistas privados respecto de los proyectos formulados a través del instrumento de capitalización empresarial. Sin embargo, es de anotar que los aportes del sector empresarial no representan un gran porcentaje dentro de los recursos de dichas empresas, pues el



riesgo-región que estos proyectos conllevan, restringe el deseo de participación de los inversionistas.


Asimismo, y de manera diferenciada, se diseñó el IAGAG, que está dirigido a apoyar los grupos de campesinos organizados que por sus niveles incipientes de organización, capacidad técnica y financiera, baja disponibilidad de garantías reales, y su localización en zonas con restricciones especiales, no sólo no están en condiciones de acceder a los instrumentos de crédito del sistema financiero formal, sino que difícilmente pueden vincularse a empresas como las planteadas en el modelo de capitalización empresarial. El IAGAC ha permitido la financiación de 27 proyectos por un valor de \$14.157 millones de pesos. De este monto, un 29% ha sido aportado por los propios beneficiarios de las 32 organizaciones comunitarias ejecutoras de los proyectos, mientras que el 71% restante corresponde a los aportes del Programa con base en recursos del crédito BID.

Las actividades financiadas, que responden a las dinámicas económicas de los niveles local y regional, son específicamente las inversiones en insumos, materiales y equipos para procesos productivos; desarrollo tecnológico y asistencia técnica; fortalecimiento organizacional; y apoyo a la comercialización. De esta manera se han brindado oportunidades flexibles y oportunas de financiación a través de capital semilla, que se entrega a las organizaciones a partir de la constitución de fondos comunitarios de crédito, de carácter rotatorio, lo cual ha permitido la autogestión y el empoderamiento de las propias organizaciones bajo la modalidad de “aprender haciendo” la gestión, que garantiza la consolidación del capital social necesario para apropiar sosteniblemente el objetivo de erradicación de la actividad ilícita.

Estos procesos han contado con el diseño y acompañamiento permanente e integral del IICA, que es la entidad encargada de la operación del IAGAC. Como muy seguramente lo explicará en detalle, más adelante, el doctor Luis Fernando Restrepo, quien ha venido dirigiendo el equipo técnico del IICA, los proyectos derivados de este instrumento IAGAC han resultado sumamente exitosos, sobre todo en términos de fortalecimiento de capital social, aunque también en términos de construcción de alternativas viables, económica y socialmente, a los cultivos de uso ilícito.

Modelo PLANTE-USAID

Por otra parte, y a partir de la experiencia tenida en la ejecución del modelo PLANTE-BID, se concertaron y formularon los proyectos del componente económico financiados con recursos de USAID. Mediante este modelo PLANTE-USAID, fue posible la financiación de 51 proyectos, que beneficiaron 18.976 familias campesinos e indígenas, se sembraron 15.072 nuevas hectáreas de cultivos



lícitos y se erradicaron 16.023 hectáreas de cultivos ilícitos. En la financiación de proyectos con recursos provenientes de USAID no se encontraban restricciones frente a los montos solicitados de inversión de los proyectos, pero sí era imprescindible demostrar sistemáticamente los procesos de avance de la erradicación manual voluntaria de los ilícitos en el marco de los proyectos. Posteriormente, este requisito se torna como una exigencia previa para la ejecución de los proyectos, situación que conllevó el ajuste de los mismos. Este ajuste implicó la nuclearización de las hectáreas a sembrar, el diseño de programas de seguridad alimentaria que permitiera un rápido flujo de caja para las comunidades beneficiadas y la georeferenciación de los proyectos. Situación que no era factible cumplir con las inversiones financiados por el crédito, debido a los montos establecidos para los proyectos que no permitían el financiamiento de proyectos productivos que articularan cultivos de corto, mediano y largo plazo por el nivel de recursos que exige este modelo.

Finalmente, cabe anotar que la nuclearización de los proyectos y su georeferenciación permitieron fortalecer la coordinación con la Policía Antinarcóticos.

Componente de Fortalecimiento Institucional y Comunitario

En este componente se deben resaltar los logros que se alcanzaron en materia de inicio de construcción de capital social y humano, especialmente como resultado de la aplicación de metodología participativa en la ejecución de los proyectos. Gracias a esta metodología, las comunidades desarrollaron procesos de participación directa en la toma de decisiones de inversión, en la ejecución física del proyecto y en la fiscalización de la inversión pública. Se avanzó de manera importante en la formación política y democrática de las organizaciones de campesinos vinculadas al desarrollo alternativo, a través de un proceso de capacitación en aspectos tales como las responsabilidades y derechos como ciudadanos; mejoramiento de la autoestima como gestores de desarrollo; resolución pacífica de los conflictos; temas de gobernabilidad; participación y gestión comunitaria y manejo y cuidado del medio ambiente.

Uno de los procesos más importantes que se dio en el marco de la cooperación internacional de USAID, fue el concerniente a los acuerdos de erradicación voluntaria suscritos entre el Estado y las comunidades, donde se estableció un sentido de corresponsabilidad en materia de eliminación de los cultivos ilícitos. Por medio de estos acuerdos de erradicación se eliminaron 16.023 hectáreas de cultivos ilícitos, erradicación que se daba en el marco de los proyectos financiados con la cooperación internacional, los cuales fueron georeferenciados por los equipos regionales del PLANTE.



Componente de Infraestructura Rural

El componente de infraestructura rural se desarrollaba en función de los proyectos económicos y sus principales logros fueron vías terciarias y acueductos rurales.

Las inversiones en vías terciarias permitieron igualmente lograr la conectividad de los proyectos productivos facilitando la entrada de insumos y salida de los productos. Por cuanto la identificación y ejecución de los proyectos de infraestructura se efectuaba a través de los Municipios, la ejecución de estas obras se constituyó en un excelente vehículo para fortalecer las autoridades locales transfiriéndoles conocimiento y capacidad instalada en los aspectos inherentes al manejo de licitaciones públicas.

En torno a los proyectos de infraestructura, especialmente en las obras de acueductos se organizaron y capacitaron juntas administradoras locales con sistema de tarifas con el fin de garantizar la sostenibilidad de los proyectos.

Componente de Recuperación de Áreas Frágiles y de Importancia Ambiental

El componente ambiental se orientó a adelantar acciones encaminadas al ordenamiento, la recuperación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Los principales logros alcanzados fueron:

Involucrar directamente a la comunidad en la conservación del bosque a través de proyectos que prevean la aplicación de tecnologías limpias sostenibles ambientalmente (mercados verdes, cultivos y explotación sostenible de mariposas y coleópteros y manejo sostenible del bosque en las zonas de Parques Nacionales Naturales). Las primeras fases de estos proyectos se financiaron con recursos del crédito Plante-Bid, en la región del Macizo Colombiano, en la región de los Parques Nacionales Naturales de Tinigua y Picachos y en el departamento del Guaviare.

La transversalidad de los aspectos ambientales en los diferentes proyectos y componentes que ha venido efectuando el programa de desarrollo alternativo. Tanto la comunidad como los técnicos del PNDA iniciaron un proceso de concientización de la importancia de hacer un uso racional de los recursos naturales y, en este sentido, de la necesidad de dar cumplimiento a la normatividad respecto de las acciones de mitigación del impacto de los proyectos a financiar.

Componente de Pueblos Indígenas

Finalmente el componente de Pueblos Indígenas estaba diseñado para responder a las dinámicas culturales y derechos colectivos de estas comunidades. Por lo tanto,

este componente se enmarcó en una visión integral que permitiera responder al concepto que tienen estas comunidades del “desarrollo”. En este sentido, se buscó no sólo el abandono y erradicación voluntaria de los ilícitos a través de la recuperación de la economía tradicional de estas comunidades, sino también de sus saberes tradicionales, el mejoramiento de la salud y educación respetando su identidad cultural. En el marco de este componente se trabajó con más de 10 etnias. Los principales logros alcanzados se refieren a:

- Reinstaurar, a través de la formulación y ejecución conjunta de los proyectos de recuperación cultural, muchas de las costumbres ancestrales afianzando de esta manera el control social de la comunidad por parte de los ancianos y autoridades tradicionales y, rescatar del influjo de los cultivos ilícitos y de la “cultura” del dinero fácil, a los jóvenes indígenas. Lo cual permitía el fortalecimiento de la autonomía de los diferentes Pueblos Indígenas.
- Recuperar buena parte de antiguos conocimientos en peligro de perderse, especialmente los referentes a las plantas medicinales y, en general, a las prácticas de la medicina tradicional, así como respecto a la elaboración de artesanías autóctonas.
- Financiamiento de Planes de Vida (Planes de Desarrollo) mediante los cuales se recopilan y ordenan las acciones de corto, mediano y largo plazo previstas por las autoridades tradicionales para sus pueblos, facilitando de esta manera la formulación y ejecución de los proyectos a financiar con recursos del crédito y fortaleciendo la autonomía (instituciones y autoridades propias) y la identidad cultural de los pueblos indígenas.
- Formulación y ejecución de proyectos integrales que involucran diferentes componentes permitiendo así la recuperación de las economías tradicionales y de la seguridad alimentaria a la vez que se recuperan los valores, formas de trabajo ancestrales y fortalecimiento de las autoridades indígenas.

SISTEMA DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO

El Programa contó con el diseño y puesta en marcha de un sistema de monitoreo y seguimiento para todos los proyectos ejecutados. Lo cual permitió que todos los desembolsos realizados se efectuaran con base en actas de avance físico y financiera. Monitoreo y seguimiento realizado por los equipos regionales que era monitoreado aleatoriamente desde el nivel central. Esto permitió identificar alertas en la ejecución de los proyectos y tomar de manera oportuna las recomendaciones del caso. A pesar de las bondades que ofrecía este sistema para identificar alertas

tempranas en la ejecución de los proyectos y de esta manera tomar decisiones de reorientación oportuna a nivel regional y local, especialmente los ejecutores no asumían el sistema para la toma de decisiones en la ejecución de proyectos sino como una obligación contractual para lograr los desembolsos. Se buscó la participación permanente de la comunidad en torno de la ejecución y control de las inversiones para lo cual cada proyecto contaba con una veeduría ciudadana.

DE LAS LIMITACIONES DEL PROGRAMA

Dificultades de tipo estructural de las regiones de cobertura del Programa de Desarrollo Alternativo: marginalidad económica, social y política reflejada en baja o nula presencia del Estado y falta de credibilidad en este; inexistencia de inversión pública y privada; presencia de actores armados ilegales y disputa del territorio debido a la siembra de cultivos ilícitos; arraigo de la sub-cultura de lo ilícito, situación que hacia aún más difícil el trabajo del PLANTE en las regiones.

La situación macroeconómica y especialmente el déficit fiscal que el país tuvo durante los años 1999 y 2000, implicaron precarias asignaciones presupuestales, impidiendo el cumplimiento de las metas físicas y financieras previstas originalmente, todo lo cual redundó en el recorte de US\$ 40 millones de recursos de crédito. Esto implicó reducciones en las asignaciones presupuestales que generaron un clima de descontento y desconfianza en las comunidades debido a la débil respuesta que tenía el Programa para efectuar inversiones integrales en las regiones y responder a las necesidades de las comunidades.

Se operaba en las regiones con dos manuales operativos diferenciales de acuerdo con la fuente de financiación, PLANTE-BID o PLANTE-USAID, y esto generaba dificultades en los equipos regionales y en las mismas comunidades beneficiarias.

Los requisitos de erradicación voluntaria fueron modificados por la cooperación internacional (USAID) en plena ejecución de los proyectos. Se pasó de un proceso acordado con las comunidades de efectuar erradicación voluntaria progresiva a una erradicación voluntaria previa. Esto condujo a modificar los proyectos y su georeferenciación, así como a nuevos procesos de concertación para la erradicación manual voluntaria. Ello implicó también la reprogramación y el aplazamiento de las inversiones mientras se efectuaban estos ajustes y en algunos casos originó la incredulidad de la población beneficiada.

Los ritmos de ejecución prevista por el presupuesto nacional y la cooperación internacional, no eran acordes con las dinámicas sociales, técnicas y culturales de las comunidades, más aún en las comunidades indígenas. En la evaluación de resultados priman los factores cuantitativos especialmente los referentes a

compromisos de pagos o desembolsos haciendo caso omiso de los procesos de planeación participativa y de ejecución de los proyectos por parte de los municipios y de las organizaciones de usuarios, mediante los cuales se genera una importante capacidad institucional y comunitaria a nivel local (capital social). Paradójicamente dichos procesos, aunque constituyeron una de las mayores fortalezas del Programa, fueron también los responsables de la lenta ejecución presupuestal ya que la mayor parte de la contratación se efectuaba en el segundo semestre del año, una vez se habían cumplido los procesos de planeación participativa, identificación, priorización, concertación, formulación, viabilización y contratación de los proyectos con las comunidades y con los municipios. Estos procesos suelen ser largos debido a los aspectos sociales y técnicos involucrados, a la debilidad institucional local y regional, a las restricciones estructurales de las zonas (fragilidades ambientales, suelos pobres, carencia de paquetes tecnológicos que respondan a estas condiciones, alta concentración del minifundio, zonas muy apartadas de los centros de negocios, carencia de vías de comunicación, conflicto armado, etc) y, a los tiempos que demandan tanto los trámites previstos en las normas y procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios como los requeridos para remitir al nivel central todos los soportes con que se efectuaron las contrataciones y adquisiciones.

Dificultades para la rigurosidad de la nuclearización de los proyectos y por ende de la georeferenciación de los mismos y el logro de áreas importantes libres de cultivos ilícitos, hacían que los proyectos fueran de alta vulnerabilidad frente a la fumigación aérea.

Procesos de acompañamiento de los proyectos: una vez terminada la ejecución no se continuaba con él, desconociendo que el capital social se construye a mediano y largo plazo, y no en una vigencia fiscal, situación que debilita la sostenibilidad de los proyectos.

Frágil proceso de corresponsabilidad de las demás entidades del Estado y del sector privado frente a los proyectos de Desarrollo Alternativo, que se consideraban de responsabilidad exclusiva del PLANTE.

Debilidad en la transversalidad del componente ambiental, por los mismos alcances que tenía previsto este componente y por la debilidad del sistema nacional ambiental.

LECCIONES APRENDIDAS

En esta sección se abstraen algunas prácticas de trabajo y desarrollos innovadores que es importante compartir para promover su réplica o conocer experiencias



negativas cuya repetición debe evitarse. La continuidad de las fortalezas en la política y gestión pública permite vigorizar procesos y resultados en el mediano y largo plazo en el marco de la ejecución de un programa de desarrollo alternativo.

El éxito y sostenibilidad de los programas se aseguran con la construcción de procesos sociales donde la comunidad participa y se empodera en todo el ciclo de los proyectos, lo que permite que asuma verdaderamente decisiones en torno de la ejecución de los mismos. Para alcanzar esto, se requiere de un acompañamiento continuo que fortalezca el capital social. Este no se construye en una vigencia fiscal o durante la ejecución física de un proyecto. Por lo tanto, el acompañamiento socio-empresarial se debe realizar de acuerdo con los requerimientos específicos de fortalecimiento de cada organización social.

Con el fin de generar un verdadero impacto de desarrollo regional y de lograr y consolidar zonas realmente libres de ilícitos es necesario focalizar y nuclear las inversiones, aunque en la mayoría de las oportunidades esto signifique sacrificar la cobertura de los Programas.

Para Programas de Desarrollo Alternativo se requieren metodologías de trabajo e instrumentos flexibles que respondan a los requerimientos diversos y heterogéneos de las regiones y que sean flexibles de responder y adecuarse frente a los cambios de política pública.

Para el desarrollo de los proyectos productivos es relevante la selección de los operadores que deben garantizar conocimiento de las regiones, del sector agropecuario, construir propuestas metodológicas de acompañamiento integrales con metodologías dinámicas que incorporen la visión: económica, social, productiva, tecnológica, organizativa y ambiental. Acompañamiento que debe lograr el fortalecimiento de la organización que garantice la sostenibilidad del proyecto.

Los proyectos desde un inicio deben contemplar la construcción de planes de negocios reales y prácticos que permitan realizar negocios para la comercialización de los productos.

En la concreción y logros de programas y proyectos de desarrollo alternativo se necesita articular el compromiso de los niveles locales, regionales y nacionales y del sector privado y de esta manera, alcanzar dinámicas de corresponsabilidad, integralidad y cofinanciación.

Es necesaria la construcción de proyectos con visión de cadena, articulados con el sector empresarial que garantice no solo que los pequeños campesinos tengan real acceso al sistema financiero sino también construir negocios que garanticen la

comercialización de los productos.

El apalancamiento financiero de los proyectos con el sistema financiero permite inversiones más eficientes para el Programa.

Los proyectos de capital semilla deben promover la creación de fondos rotatorios reglamentados con la organización de productores que permita la recuperación del capital, se alcance experiencia por parte de la organización en el manejo de los recursos. Por lo tanto, es estos fondos deben financiar proyectos de corto plazo que permita la rotación de capital, adquirir destreza en el manejo de los fondos y poder acceder con estos fondos y experiencia al sistema financiero formal.

El proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación son herramientas muy útiles en la toma de decisión de un programa y deben ser transferidos a las organizaciones de productores y en las mismas municipalidades para fortalecer sus procesos. Pero es necesario profundizar en la consolidación de una real “cultura de monitoreo, seguimiento y evaluación” como una herramienta de toma de decisiones oportunas y no correctivas a las inversiones realizadas.

A partir de estas herramientas se deben realizar procesos de sistematización de las experiencias que permitan identificar las metodologías y procesos (el cómo) que permitieron alcanzar los logros de cada proyecto, lo cual facilita identificar las lecciones aprendidas para ser replicadas en otros proyectos.

En las comunidades indígenas es fundamental el reconocimiento y respeto de la cultura, responder a su visión integral y colectiva como pueblos indígenas que se enmarca dentro de sus planes de vida.



Modelos de Gestión: los Casos del IAGAC y el ICE

Luis Fernando Restrepo*
Juan Camilo Salazar**

Dos de los instrumentos de gestión de desarrollo alternativo que han tenido la mayor preponderancia en los últimos años han sido, de una parte, el de fortalecimiento social y empresarial de organizaciones de pequeños productores rurales beneficiarios de programas de desarrollo alternativo y, de otro lado, el de incorporación de capital de riesgo a empresas en las que tienen participación campesinos también beneficiarios de dichos programas de desarrollo alternativo.


Ambos mecanismos apuntan a transferir activos productivos y financieros a grupos y asociaciones de campesinos o cabildos indígenas, de manera que dichas organizaciones puedan articularse efectivamente a los mercados. El primero, denominado “Instrumento de Apoyo a Grupos Asociativos y Comunitarios” (IAGAC), privilegia el fortalecimiento de capital social con base en la dotación de herramientas de autogestión social y empresarial a organizaciones campesinas e indígenas, así como del suministro de capital semilla no retornable al Estado para la constitución de fondos que, de manera sostenible, financien su actividad productiva y comercial. El segundo, que es el “Instrumento de Capitalización Empresarial” (ICE), hace énfasis en la constitución de empresas de base campesina, a través de la incorporación de capital de riesgo; se trata de capitalizar empresas gestoras de proyectos concebidos bajo el criterio de articulación con sectores privados de la respectiva cadena productiva. En ambos casos, se desarrollan procesos de acompañamiento que apuntan a la ejecución exitosa de las etapas productiva y comercial de los proyectos, la reconfiguración de tejidos sociales y la consolidación de culturas empresariales vinculadas a procesos económicos lícitos.

I. Instrumento de Apoyo a Grupos Asociativos y Comunitarios

Este modelo de gestión, conocido por la sigla IAGAC, surge como una necesidad de financiar acciones de desarrollo productivo y comercial en zonas de influencia del Programa Nacional de Desarrollo Alternativo (PNDA), cuyas posibilidades de realización no coinciden con un esquema de inversiones en proyectos de tipo empresarial. Ciertamente, se han identificado muchas posibilidades de mejorar actividades económicas lícitas que en la actualidad realizan los campesinos y comunidades indígenas, con base en las cuales es posible mejorar la productividad del trabajo y aumentar la generación de ingresos. Tal es el caso de producciones orientadas a autoconsumo, a mercados locales y aún a mercados regionales. En

* Coordinador del Área de Desarrollo Rural de la Oficina del IICA en Colombia y del Convenio PNDA-IICA para la operación del IAGAC.

** Coordinador de Proyectos Productivos y Asesor del ICE en el Programa de Desarrollo Alternativo de la Consejería Presidencial para la Acción Social.



muchos casos, la competitividad de esas actividades productivas puede ser mejorada significativamente con base en el suministro de un pequeño capital de trabajo, el desarrollo o fortalecimiento de procesos asociativos de los productores, la realización de algunas inversiones complementarias de pequeña escala y, o, el acompañamiento técnico y social. Es posible que este tipo de apoyos, en una fase inicial, no tengan la capacidad de producir cambios en la estructura económica de las regiones, pero sí pueden producir beneficios directos y mejorar las condiciones de vida a grupos definidos de campesinos e indígenas organizados, además de fortalecer el capital social de dichas regiones.

Bajo este criterio, el PNDA diseñó el IAGAC y lo dotó con un capital de US\$ 3.7 millones, con base en recursos del Préstamo BID 984/OC-CO, los cuales fueron ejecutados entre los años 2000 y 2004. El principal socio del PNDA en el diseño, ajuste y operación del instrumento ha sido el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

1. Objetivos del IAGAC

Con base en los criterios antes señalados, el IAGAC se planteó como objetivo “el apoyo a grupos asociativos de campesinos o indígenas para la consolidación de actividades productivas tradicionales, mediante la financiación de acciones de desarrollo tecnológico, inversiones en producción y comercialización, suministro de capital de trabajo a las empresas asociativas de productores, dotación de equipo e infraestructura y apoyo a la organización de los productores, en zonas de desarrollo alternativo, con el fin de contribuir a mejorar las actividades productivas lícitas que generan ingresos y promover la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población ubicada en las zonas afectadas por cultivos ilícitos”.

2. Componentes y Estrategia

Los componentes financiables son:

- a) Fomento de actividades productivas, tanto en las fase primaria como en la de transformación o agregación de valor, mediante el suministro de capital semilla para inversiones en insumos, herramientas y equipos.
- b) Apoyo a la comercialización, con base en la dotación de infraestructura o equipo para comercializar bienes, insumos y servicios, y el suministro de capital de trabajo para el mercadeo de los mismos.
- c) Desarrollo tecnológico, con soporte en procesos de asistencia técnica, ajuste, validación y transferencia de tecnología.
- d) Fortalecimiento organizacional, a través del acompañamiento social y empresarial especializado, la constitución de fondos de crédito y la operación de los mismos y ejecución de los recursos del proyecto por parte de las propias organizaciones, bajo la modalidad de “aprender haciendo” la gestión.



Estos componentes implican una coherencia entre sí, pues se trata de vincular el desarrollo productivo con el acceso al mercado por parte de los productores, sobre la base de mayores niveles tecnológicos, competitivos y de agregación de valor. Pero, a su vez, ello se sustenta en procesos de autogestión de las organizaciones comunitarias, que garanticen la consolidación del capital social necesario para apropiarse sosteniblemente el objetivo de erradicación de la actividad ilícita.

En este sentido, la estrategia esencial de fortalecimiento del capital social regional consiste en que los recursos aportados a través del IAGAC son ejecutados por las propias organizaciones de pequeños productores rurales o indígenas, mediante dos instrumentos básicos que son los fondos rotatorios de crédito y los fondos de comercialización. Estos fondos se constituyen con base en recursos aportados por el Programa, que si bien no son reembolsables al mismo, sí obligan a los beneficiarios a retornarlos a su propia organización de productores, con el objeto de que ésta los rote nuevamente entre sus socios bajo la modalidad de crédito.

3. Tipo de proyectos elegibles

Los proyectos elegibles para obtener recursos del IAGAC son aquellos cuyo valor máximo de aportes por parte del IAGAC sea de US\$ 200.000 y en los cuales las comunidades beneficiarias aporten, al menos, el 10% del valor del proyecto en bienes o servicios, principalmente su mano de obra. Sin embargo, el instrumento prevé algunas excepciones en proyectos que, por sus características y condiciones especiales, ameriten un nivel superior de financiamiento. En todo caso, los proyectos considerados excepcionales nunca pueden superar un monto máximo de aporte del IAGAC de US\$ 350.000.

4. Proceso de Asignación y Ejecución de Recursos

El proceso de asignación y ejecución de recursos se realiza a través de proyectos, y abarca seis etapas: *i)* concertación y diseño del proyecto; *ii)* evaluación ex-ante y aprobación del proyecto; *iii)* proceso participativo de ajuste y viabilización del proyecto; *iv)* contratación de la organización comunitaria ejecutora del proyecto; *v)* acompañamiento en la ejecución del proyecto; y *vi)* seguimiento, evaluación y cierre del proyecto. Enseguida se presenta una breve descripción del contenido y orientación de cada una de estas etapas.

4.1 Concertación y diseño de los proyectos

La formulación y diseño de los proyectos es responsabilidad de las propias organizaciones campesinas o indígenas, con el apoyo de instancias regionales tales como ONG, entidades territoriales u otras instituciones públicas o privadas. El





IAGAC exige que los proyectos hayan sido generados por medio de procesos participativos; sin embargo, los recursos del IAGAC no pueden ser utilizados para financiar actividades de formulación y diseño de proyectos. En la práctica, esto se ha traducido en que el PNDA ha apoyado la formulación y diseño de proyectos por parte de las organizaciones comunitarias, con base en recursos de otras fuentes presupuestales.

4.2 Evaluación ex-ante y aprobación de los proyectos

Los proyectos son evaluados y aprobados por parte del Comité Técnico del PNDA, con base en los criterios del IAGAC antes descritos. En este comité tienen asiento las distintas instancias directivas del Programa.

Para tal efecto, la organización comunitaria que propone el proyecto lo presenta ante el Comité Técnico del PNDA, a través de la respectiva Coordinación Regional del Programa. Esta instancia prepara la sustentación del proyecto, con el apoyo de un especialista del nivel nacional del PNDA, quien es el responsable de su presentación ante el Comité Técnico.

Si el proyecto resulta aprobado, éste hace tránsito al IICA que en su carácter de entidad operadora del IAGAC se encarga del desarrollo de las siguientes etapas del proceso, las cuales se describen a continuación.

4.3 Proceso participativo de ajuste y viabilización de los proyectos

Una vez cumplidas la etapa de aprobación de los proyectos, se procede a su socialización que se entiende, esencialmente, como un proceso de ajuste y viabilización de los proyectos con las propias comunidades involucradas en ellos. En último término, se busca que los beneficiarios se apropien del proyecto en su formulación definitiva y, simultáneamente, realizar los ajustes requeridos en la programación de actividades y presupuestos, en razón del tiempo transcurrido entre el momento de la formulación y el despegue de los proyectos. Este proceso lo realiza el IICA de manera conjunta con las propias organizaciones involucradas, a fin de garantizar un adecuado nivel de concertación y compromiso sobre el enfoque, el alcance y las responsabilidades de los participantes en la ejecución de los proyectos.

Los acuerdos establecidos en la fase de viabilización de los proyectos se plasman en un *Documento de Ajuste y Resumen del Proyecto*, que si bien conserva la esencia del proyecto originalmente aprobado por el Comité Técnico del PNDA, plasma los consensos logrados sobre alcances, metas, actividades, presupuestos y responsabilidades de los distintos actores en la ejecución de los proyectos. El documento de ajuste no reemplaza el documento inicial de formulación del



proyecto sino que lo precisa, lo complementa, lo instrumentaliza y, como su nombre lo indica, lo resume.

4.4 Contratación de las organizaciones comunitarias ejecutoras de los proyectos

El paso siguiente consiste en la suscripción del contrato entre el IICA, en su calidad de operador del IAGAC, y la organización campesina o indígena, en su carácter de ejecutora del proyecto. Los elementos básicos del contrato se derivan de lo acordado en el proceso de ajuste y viabilización del proyecto que, como acaba de explicarse, están contenidos en el Documento de Ajuste y Resumen del Proyecto que constituye, entonces, el referente principal para la elaboración del contrato.

4.5 Acompañamiento en la ejecución de los proyectos

El IICA, en su calidad de operador del IAGAC, es el encargado de realizar el acompañamiento técnico, empresarial, social y administrativo a las organizaciones ejecutoras de los proyectos.

El acompañamiento a las organizaciones es, fundamentalmente, una labor de orientación en la toma de decisiones durante el proceso de ejecución de los proyectos. En este sentido, es de capital importancia el apoyo en la identificación de problemas y soluciones de carácter operativo, que son inherentes a la ejecución de los proyectos. Para esto se aplica una metodología totalmente participativa, de tal manera que las decisiones sobre el manejo de los proyectos sean el resultado de la concertación permanente con las comunidades incorporadas en cada uno de ellos. En todo el proceso se aplican metodologías e instrumentos de concertación y acción participativa que cumplen con propósitos de “aprender haciendo” la gestión y facilitan la resolución de conflictos grupales y la apropiación del proyecto por parte de sus beneficiarios. En último término, se busca propiciar la sostenibilidad futura de los proyectos al finalizar la participación de las entidades que los financian y operan.

Además de la viabilización participativa de los proyectos, el acompañamiento del IICA cubre, posteriormente, los siguientes ámbitos: fortalecimiento socio-empresarial de las organizaciones; formulación y puesta en marcha de planes de negocio; diseño de modelos productivos sostenibles desde el punto de vista técnico y ambiental; apoyo en los procesos de contratación de profesionales encargados de la prestación local de servicios de asistencia técnica, social o empresarial; asesoría en los procedimientos de adquisición de insumos y equipos; asesoría en la compra de ganado, mediante el mecanismo de subastas ganaderas; constitución y operación de fondos rotatorios para el manejo sostenible de los recursos financieros de capital



semilla aportados por el PNDA; implementación de estrategias de comercialización sustentadas en una vinculación competitiva a los mercados y una articulación progresiva a las respectivas cadenas productivas; asesoría en el acceso a recursos del sistema financiero y diversos instrumentos de política agropecuaria; y apoyo a las organizaciones en la administración y gestión de los proyectos. Estos elementos del acompañamiento se sintetizan a continuación.

1) Fortalecimiento Social y Empresarial de las Organizaciones

Inicialmente, se determina el estado de desarrollo organizacional que presentan las organizaciones, con el fin de programar acciones para su fortalecimiento posterior. Para ello se emplea un instrumento denominado Índice de Capacidad Institucional que se obtiene mediante una entrevista semi-estructurada con dirigentes de cada organización, en la cual se abordan los siguientes temas: situación de la organización respecto a recursos humanos, capacidad administrativa, financiera y de gestión; nivel de participación de los socios en los asuntos de la organización y naturaleza y alcance de las relaciones de la organización con el exterior. Enseguida se realiza, conjuntamente con los miembros de la organización, un análisis situacional tipo DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas).

A partir de las conclusiones emanadas del ICI y el DOFA, se elabora un plan estratégico de la organización, tendiente, por un lado, a determinar las acciones requeridas para lograr la clase de fortalecimiento organizacional más adecuado a las necesidades de la organización y, por otro, a establecer las acciones indispensables para ejecutar exitosamente el proyecto y la forma de realizarlas.

El paso siguiente consiste en un proceso de capacitación de los integrantes de las organizaciones orientado, principalmente, a la dotación de herramientas administrativas, financieras, comerciales, organizativas y técnicas. La capacitación se adelanta a través de talleres sobre desarrollo organizacional y empresarial para cada una de las organizaciones.

Finalmente, se conforman veedurías comunitarias para el seguimiento participativo de los proyectos. Para el efecto, se eligen democráticamente dos veedores entre los socios, lo cual contribuye a que las organizaciones y los beneficiarios empiecen a concebir el seguimiento como herramienta de análisis y corrección permanente de su accionar, tanto en lo relacionado con el proyecto como con la propia organización. La puesta en marcha de las veedurías está acompañada de cursos de capacitación teórico-prácticos sobre el tema y de la realización de acciones propias de la veeduría como la participación en los comités operativos de los proyectos y en otras instancias de decisión de las organizaciones.



2) Formulación y puesta en marcha de planes de negocios

El plan de negocios es un instrumento específico de planificación para la toma de decisiones empresariales, que consiste en una serie de actividades relacionadas entre sí, conducentes a la atención o aprovechamiento de una o un conjunto de oportunidades de negocio. En este sentido, es una herramienta muy útil para definir y guiar las etapas de desarrollo de las acciones que deben acometerse para establecer o desarrollar negocios.

Los planes de negocios se estructuran bajo un horizonte de ejecución de, al menos, cinco años. Su elaboración se sustenta en la aplicación de metodologías de planificación estratégica participativa; evaluación prospectiva de actividades productivas y áreas de negocios; análisis de posibilidades financieras y de mercados; y valoración de resultados e impactos previsible.

El apoyo técnico a las organizaciones incluye el acompañamiento metodológico y operativo para *i)* la estructuración del plan de negocios, *ii)* el diseño del proceso de puesta en marcha y ejecución del mismo y *iii)* la formulación del proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación del plan. Como resultado del trabajo se obtiene un plan de negocios estructurado y viabilizado, con su respectivo plan de acción, de tal manera que esté en condiciones de sustentar solicitudes ante distintas fuentes de financiación (operadores bancarios y otras fuentes financieras).

En el diseño metodológico del trabajo a realizar, se busca capitalizar experiencias anteriores derivadas de la formulación y operación de planes similares, que indican la necesidad de fortalecer áreas de la gerencia de proyectos en las que se han presentado las mayores limitaciones para el logro del éxito de iniciativas de desarrollo a cargo de organizaciones de pequeños y medianos productores rurales. En este sentido, se concede gran importancia a los siguientes aspectos: la concertación estrecha con el grupo ejecutor durante la etapas de estructuración, viabilización y puesta en marcha del plan; la realización de un proceso conjunto con las organizaciones para la planeación estratégica de los distintos componentes del plan de negocios; la orientación precisa hacia el mercado y el diseño de estrategias definidas de comercialización; el manejo sostenible de los recursos naturales de las áreas donde se ejecutarán actividades productivas; la gestión de los recursos financieros previstos para los distintos componentes del plan; y el manejo de los recursos con una visión de continuidad, más allá del horizonte temporal fijado en los términos de cada uno de los componentes del plan de negocios.



3) Diseño de Modelos Productivos Sostenibles

En esta materia, el acompañamiento se dirige a dar soporte y orientación de carácter técnico al proceso productivo, que se traduzca en la implantación de modelos productivos sostenibles desde los puntos de vista técnico, ambiental y socio-económico. Las interrelaciones entre los sistemas productivos y dichos criterios de sostenibilidad determinan la necesidad de elaborar, para cada proyecto, una propuesta de carácter agroecológico mediante cuya aplicación se garantizará un adecuado manejo de factores como el agua, los suelos, la diversidad genética, tanto en flora como en fauna, propiciando la generación de sinergias entre estos factores.

Las actividades adelantadas en este proceso suelen ser las siguientes: *i)* Recorridos de campo que permitan percibir directamente las condiciones de los predios y formular las bases del modelo productivo a desarrollar. *ii)* Diseño y discusión del modelo productivo a seguir, con los dirigentes y veedores de las organizaciones ejecutoras de los proyectos. *iii)* Talleres de capacitación sobre los componentes del modelo productivo a desarrollar, que incluyen la realización de ejercicios prácticos de labores de labranza mínima, sistemas de manejo integrado de plagas y enfermedades, y preparación de abonos orgánicos y bio-preparados para controles fitosanitarios. *iv)* Elaboración, socialización y entrega a las organizaciones ejecutoras de los proyectos, de un documento que contiene los lineamientos del modelo productivo agroecológico específico para cada uno de los proyectos. *v)* Apoyo a los profesionales y técnicos locales de los diferentes proyectos, en la implantación y manejo del modelo productivo agroecológico seleccionado.

La orientación técnica, traducida en el impulso de la agricultura ecológica, se sustenta en el hecho de la evidente fragilidad ambiental de las zonas en donde suelen operar proyectos de desarrollo alternativo. Además, se busca enmendar, hasta donde sea posible, una forma de explotación de la tierra que reproduce prácticas depredadoras de los recursos naturales adoptadas tiempo atrás en las propias zonas donde operan los proyectos o en las zonas de origen de los colonos que, hoy en día, ya sean ellos mismos o sus descendientes, se convierten en beneficiarios de los proyectos de desarrollo alternativo.

4) Apoyo en la Contratación de Equipos Técnicos

Con base en los acuerdos plasmados en el Documento de Ajuste y Resumen del Proyecto y el modelo productivo escogido, se definen los perfiles de los profesionales que deben realizar la asistencia directa a las organizaciones, tanto de carácter técnico como en las áreas social y empresarial.

El IICA participa en forma directa en los procesos de selección del personal técnico

de los proyectos, mediante la elaboración de los términos de referencia para su contratación, diseño de formatos de calificación de hojas de vida, participación en los comités técnicos de estudio y calificación de las mismas, entrevista de candidatos y redacción de borradores de contratos entre las organizaciones y los profesionales contratados.

5) Asesoría en Procedimientos de Adquisición de Insumos y Equipos

Igualmente, el IICA asesora a las organizaciones ejecutoras de los proyectos en los procesos de compra de equipos e insumos, los cuales no sólo por conveniencia que entraña para una mejor negociación, sino también por exigencia contenida en los reglamentos del IAGAC deben sustentarse en, al menos, tres cotizaciones realizadas con proveedores cuya actividad productiva o comercial esté debidamente formalizada ante instancias como las cámaras de comercio.

Toda decisión sobre adquisición de insumos y equipos se realiza en el seno del Comité Operativo del proyecto, a partir de propuestas gestionadas y preparadas por la propia organización ejecutora.

6) Asesoría en Procedimientos de Adquisición de Ganado

Asimismo, en los casos específicos de proyectos que implican la compra de ganado, el IICA realiza la capacitación y acompañamiento de los beneficiarios en los distintos aspectos relacionados con el proceso de adquisición de los semovientes, mediante el mecanismo de las subastas ganaderas. Resulta conveniente señalar que la subasta, con la participación de la Bolsa Nacional Agropecuaria, se ha revelado como el mecanismo más idóneo para la adquisición del ganado dentro de los proyectos pecuarios del PNDA.*

En resumen, las actividades de acompañamiento durante el proceso de la subasta son las siguientes: *i)* Asesoría a las organizaciones, y concertación con ellas, sobre la definición de las fichas técnicas para la adquisición del ganado. *ii)* Apoyo a las organizaciones en la realización de las actividades previas a las subastas ganaderas que, en esencia, son: convocatorias a los ganaderos de la región, a través de prensa y radio, para que presentaran sus ofertas, de conformidad con las fichas técnicas previamente definidas; filmación de los animales y edición de los videos correspondientes; coordinación con la Bolsa Nacional Agropecuaria para la realización de las subastas; y coordinación del apoyo logístico necesario para la realización de las subastas a través de las oficinas regionales del PNDA (sitios, equipos y materiales para el desarrollo del evento). *iii)* Acompañamiento y asesoría

* Para una información más detallada se sugiere consultar el folleto "Subastas Ganaderas" publicado por el Convenio PNDA - IICA en el año 2002.





a las organizaciones por parte de un profesional del área pecuaria del IICA, quien se encarga de la asesoría técnica para la definición de los lotes a adquirir y las condiciones de la negociación respectiva; además, un miembro del equipo del IICA se hace cargo de la secretaría técnica de cada una de las subastas. iv) Realización de visitas técnicas a los predios, posteriores a la subasta, para verificar la adopción de las recomendaciones sobre manejo del hato.

7) Constitución y Operación de Fondos Comunitarios de Crédito

Como ya se planteó anteriormente, los recursos de capital semilla entregados con carácter no retornable por el PNDA a las organizaciones comunitarias con destino a la financiación de actividades productivas son, a su vez, entregados por las organizaciones a sus beneficiarios en calidad de préstamo. La recuperación de los recursos por parte de las organizaciones permite dar continuidad en el tiempo a los proyectos, ampliar el número de beneficiarios y asumir, parcial o totalmente, el costo de los servicios de asistencia técnica una vez concluida la participación del ente cofinanciador en los proyectos.

Pero, sin lugar a dudas, lo más importante de esta estrategia, que opera a través de fondos comunitarios de crédito, es su aporte a la construcción de capital social, en la medida que contribuye a crear redes de confianza y solidaridad, fortalecer capacidades de los campesinos e indígenas como actores de su propio desarrollo, y promover procesos de cohesión social. La idea es que los beneficiarios de los proyectos se conviertan en gestores de su propio bienestar y agentes integradores al interior de sus comunidades, mediante procesos participativos que incrementen sus capacidades de cooperación para el desarrollo. La sola acción de los actores sociales constituye su máximo capital, que es el capital social, el cual se nutre de la energía de las relaciones y vínculos sociales que sirven para satisfacer propósitos específicos de supervivencia o mejoramiento de sus condiciones de vida. En este sentido, el mecanismo de los fondos de crédito operados directamente por la propia organización comunitaria constituye un instrumento muy efectivo de fortalecimiento del capital social, no sólo en cuanto que contribuye directamente a la inserción social mediante la construcción de oportunidades, sino que ayuda a la consolidación de redes sociales confiables.

Los “Fondos Comunitarios de Crédito” tienen diversas modalidades, que dependen del carácter del proyecto y sus beneficiarios.* Las actividades desarrolladas para la constitución de los fondos se pueden resumir en las siguientes: i) Elaboración de una propuesta específica, que consulta las circunstancias de cada organización en particular, con el objeto de constituir el fondo y diseñar su reglamento operativo. ii)

* Para una información más completa sobre modalidades, reglamentos y elementos constitutivos y operativos de estos fondos, se sugiere consultar el documento “Guía Metodológica para la Constitución y Reglamentación de Fondos Comunitarios de Servicio” publicado por el Convenio PNDA - IICA en el año 2004.



Análisis de las propuestas de constitución y reglamento en los talleres en los que participan los directivos de las organizaciones, los veedores, algunos socios y el equipo técnico contratado por las organizaciones. *iii*) Elaboración de las versiones finales de los diseños de constitución de los fondos y de sus reglamentos. *iv*) Acompañamiento del IICA a las organizaciones en el proceso de aprobación de constitución de los fondos y los respectivos reglamentos. *v*) Realización de ejercicios prácticos de capacitación a las distintas instancias directivas y personas encargadas del manejo del fondo, en cada organización, en los que se hace énfasis en el diligenciamiento de formatos y, en particular, en procedimientos de liquidación de créditos y administración de cartera.

8) Diseño de Estrategias de Comercialización

En el proceso de acompañamiento a las organizaciones ejecutoras de los proyectos, el tema de la comercialización se aborda con base en una estrategia de auto-gestión asociativa. La estrategia de mercadeo diseñada busca dos objetivos básicos: la comercialización efectiva y eficiente de la producción, y el desarrollo socio-empresarial de los beneficiarios de los proyectos en lo que tiene que ver con conocimiento y manejo de mercados. Ambos objetivos están interrelacionados, toda vez que sólo puede lograrse una comercialización exitosa en la medida en que se haya adquirido conocimientos y se hayan desarrollado habilidades específicas en materia de mercadeo de productos agropecuarios.

La auto-gestión asociativa de la comercialización, por parte de los propios productores beneficiarios de los proyectos, busca superar el inconveniente que representa la dispersión del mercadeo, característica de la economía campesina, y la dependencia exclusiva de agentes comerciales ajenos a las organizaciones. Por lo tanto, si bien la comercialización tiene un carácter asociativo, se trata de realizarla a través de miembros específicos de la organización expresamente designados y capacitados para ello, de forma tal que se vaya acumulando una experiencia en el oficio, transferible y expandible en la medida en que se amplíe la actividad económica de la organización.

El instrumento básico de capacitación en materia de mercadeo asociativo, son los fondos de "aprender haciendo" la comercialización. A través de estos fondos se provee una porción básica de capital de trabajo para financiar gastos tales como adquisición de las producciones de los socios de la organización, compra de equipos de comercialización (balanzas, estibas, canastillas), pagos al personal auxiliar (operarios de bodega, cotereros, personal de ventas), servicios de comercialización (transporte, descargue). Pero, esencialmente, se trata de que la organización adquiera conocimientos y experiencia en la operación comercial con base en el ejercicio práctico de mercadear su propia producción y realizar transacciones comerciales reales, que conllevan enfrentar los riesgos de mercado.





Obviamente, las primeras etapas de este proceso cuentan con un acompañamiento técnico que consiste en una especie de tutoría a la organización, que comprende la realización de sondeos o indagaciones de mercados para determinar la viabilidad de acceder a diversos mercados; el desarrollo de habilidades para hacer análisis de precios y mercados; contactos con diversos agentes en los mercados, particularmente en ciudades capitales y con organizaciones de cadena; diseño de estrategias comerciales para acceder a mercados y canales de comercialización específicos para las producciones originadas en los proyectos; diseño operativo y reglamentario de los fondos de comercialización; manejo financiero y contable de los fondos, con base en el diseño y diligenciamiento rutinario de una cartilla sencilla de registro de actividades comerciales; constitución de comités de comercialización; aprendizaje sobre elaboración e interpretación de informes comerciales y financieros; incorporación y preparación de agentes y auxiliares comerciales, etc.

9) Apoyo para el Acceso a Recursos del Sistema Financiero e Instrumentos de Política

Como resultado del proceso de estructuración del plan de negocios, descrito atrás, y de la experiencia progresiva de las organizaciones en la gestión de sus fondos comunitarios de crédito y comercialización, algunas de ellas adquieren cierto grado de madurez que las coloca en condiciones de acceder a recursos de crédito del sistema bancario formal o a los beneficios ofrecidos por otros instrumentos de la política agropecuaria y rural, lo que permite a dichas organizaciones consolidar su operación empresarial.

A este respecto, como parte del acompañamiento realizado por el IICA, se brinda asesoría a estas organizaciones para intentar su acceso a instrumentos tales como el crédito asociativo ofrecido por la banca comercial con redescuento en FINAGRO, en el cual la organización puede jugar el papel de integrador; el apoyo del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG); incentivos como el de capitalización rural (ICR) y el forestal (CIF); mecanismos de comercialización de la Bolsa Nacional Agropecuaria, tales como los contratos forward y las ruedas de negocios; la co-financiación de actividades y proyectos empresariales ofrecidos por INCUAGRO; servicios tecnológicos y, o, financieros ofrecidos a los microempresarios rurales por el proyecto de apoyo al desarrollo de la microempresa rural (PADEMÉR); e incentivos como los ofrecidos por diversos programas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), tales como el de Alianzas Productivas o los bancos de maquinaria agrícola. Igualmente, como parte de este proceso de apoyo a las organizaciones para su fortalecimiento social y empresarial, se fomenta su incorporación a las respectivas cadenas productivas regionales y su vinculación a los procesos de concertación de agendas regionales que promueve el MADR.



10) Apoyo en la Dirección y Administración de los Proyectos

Finalmente, el acompañamiento del IICA a las organizaciones tiene que ver también, y fundamentalmente, con una labor de orientación en la toma de decisiones durante el proceso de ejecución de los proyectos. En este sentido además de los procesos específicos ya descritos anteriormente resulta también de capital importancia el apoyo posterior en la identificación de problemas y soluciones de carácter operativo, que son inherentes a la ejecución de los proyectos; en los criterios a seguir y decisiones a adoptar para el adecuado manejo de los recursos financieros; en el manejo contable; en el cumplimiento de procedimientos administrativos y legales relacionados con sus obligaciones contractuales; etc.

A este respecto, el acompañamiento a las organizaciones en la dirección y administración de los proyectos es una actividad permanente, que se ejerce no sólo con la participación activa en los comités operativos de los diferentes proyectos, sino también a través del monitoreo y apoyo a la implementación de las decisiones adoptadas en dichos comités operativos. Adicionalmente, se presta apoyo operativo y logístico a la realización de los comités, tales como la preparación y corrección de borradores de actas, la duplicación de documentos, y la financiación de algunos gastos logísticos requeridos.

El IICA concede máxima importancia a los comités operativos de los proyectos y considera que la asesoría a esta instancia de dirección constituye una de las labores básicas del proceso de acompañamiento a los proyectos, en orden a garantizar su futura sostenibilidad. Para tal efecto, se busca promover que el comité operativo constituya, como debe ser, la primera y más importante instancia de apropiación de la ejecución de los proyectos por parte de los beneficiarios, de tal manera que en el futuro cuando las entidades cofinanciadora y operadora ya no estén presentes las organizaciones hayan adquirido tal grado de madurez y apropiación de los proyectos, que estén en capacidad de seguirlos manejando responsable y eficientemente.

En cuanto a las labores de acompañamiento netamente administrativo, se trata de apoyar a las organizaciones para que realicen las acciones pertinentes para lograr un buen manejo de los recursos (suscripción de contratos, adquisición de pólizas de seguros, apertura y manejo de cuentas bancarias, informes contables y de gestión, etc.).

4.6 Seguimiento, evaluación y cierre de los proyectos

Estas labores son realizadas, conjuntamente, por el PNDA y el IICA. El seguimiento busca mantener permanentemente un sistema de alarmas para llamar la atención



hacia desviaciones significativas que se estén presentando con respecto a las acciones programadas e introducir oportunamente los correctivos, ajustes y, si es necesario, reformulaciones en los proyectos o en los procesos. El seguimiento, entendido así, depende fundamentalmente de una instancia de autorización de modificaciones que opere en todo momento y a lo largo del horizonte de ejecución de los proyectos, que es el Comité Operativo del proyecto. Dicha instancia está constituida por delegados de los niveles nacional y regional del PNDA, el representante legal y los veedores de la organización ejecutora, y el IICA en su carácter de operador del IAGAC.

La evaluación, por su parte, busca elaborar juicios acerca del logro de los objetivos de los proyectos, desde su valoración *ex ante*, el desempeño de los procesos, la documentación de los resultados y la sistematización de las experiencias y aprendizajes que emergen de los proyectos. La evaluación se realiza en distintas etapas, desde el trazado de la línea de base de las organizaciones y de los proyectos, pasando por las evaluaciones parciales de procesos y resultados, hasta llegar a las evaluaciones de resultados, las cuales se efectúan de manera participativa con las organizaciones ejecutoras y los beneficiarios de los proyectos.

El instrumento inicial para la evaluación es la línea de base de la organización ejecutora y de los beneficiarios directos de los proyectos, instrumento que permite, de una lado, conocer de entrada la situación organizativa de los ejecutores de cada proyecto, esto es, la capacidad de la organización que agrupa a los productores beneficiarios y, de otro, determinar la situación socio-económica, productiva y tecnológica de los beneficiarios antes de iniciarse el proyecto. Asimismo, como parte del acompañamiento, se realiza un proceso de evaluación permanente, de carácter participativo, con todos los actores involucrados en la ejecución de los proyectos. Este proceso de evaluación abarca tanto los procedimientos de los proyectos como sus avances en materia de resultados e impactos. En este sentido, cabe recordar que, además del establecimiento de la línea de base de la organización y del proyecto realizada al comienzo del proceso, también se hace una evaluación a mediados del proceso y una final, al terminar la ejecución, cuyos resultados son recogidos en un documento de evaluación del proyecto. Estos elementos constituyen puntos de referencia específicos para futuras evaluaciones de impactos.

Por último, se procede al cierre de los proyectos que, en esencia, es un procedimiento de liquidación del contrato suscrito por el PNDA, a través del IICA, con la organización campesina o indígena ejecutora del proyecto.

5. Síntesis de Resultados

Entre los años 2000 y 2004, a través del Instrumento de Apoyo a Grupos Asociativos



y Comunitarios se han co-financiado 26 proyectos, en 43 municipios del país, que han sido ejecutados directamente por 32 organizaciones comunitarias. Estos proyectos han beneficiado a 4.264 familias y han permitido establecer 4.723 nuevas hectáreas de producción lícita en zonas de operación del PNDA. En 10 de estos proyectos, que son de carácter ganadero, se han adquirido y entregado a sus respectivos beneficiarios un total de 4.009 cabezas de ganado bovino.

Los proyectos en mención representan un costo total de \$14.158 millones, de los cuales se han financiado \$10.049 millones, es decir el 71% de dicho valor, con recursos del IAGAC; entre tanto, los \$4.109 millones restantes (29% del costo total) corresponden a aportes hechos por los beneficiarios de estos proyectos.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los proyectos ejecutados hasta la fecha con base en recursos de co-financiación del IAGAC.

Relación de Proyectos Co-Financiados por el IAGAC

TÍTULO DEL PROYECTO	FAMILIAS BENEFICIARIAS	ÁREA ESTABLECIDA (Has)	ORGANIZADORA EJECUTORA	LOCALIZACIÓN	VALOR DEL PROYECTO (\$)		
					APORTE BENEFICIARIOS	APORTE PND/ PND/ A	TOTAL
1. Instalación, producción y comercialización de 40 hectáreas de tomate de árbol, integrado con frijol, en el resguardo de San Miguel, corregimiento Pedregal, municipio de Inzá, región de Tierradentro (Cauca).	44	44	ASFRUTI	Inzá, Cauca.	60.800.000	219.158.000	279.958.000
2. Intensificación y tecnificación de la ganadería de doble propósito con campesinos del corregimiento de Usendá, municipio de Silvía (Cauca).	30	30* (102 cabezas de ganado)	CORPUSENDA.	Silvía, Cauca.	27.000.000	242.625.200	269.625.200
3. Establecimiento de parcelas agropecuarias para la seguridad alimentaria de los pequeños productores del corregimiento de San Juanito, municipio de Mercaderes (Cauca)	90	235	Asociación de Productores Loma Verde.	Mercaderes, Cauca.	71.850.000	155.578.500	227.428.500
4. Reactivación de la ganadería de doble propósito en el resguardo indígena de Pitayó, municipio de Silvía (Cauca).	230	280 (459 cabeza de ganado)	Cabildo Indígena Pitayó.	Silvía, Cauca.	98.460.000	653.220.000	751.680.000
5. Fomento del cultivo de caucho mediante la instalación de 300 hectáreas en el departamento de Guaviare.	100	300	ASOPROCAUCHO	San José, El Retorno y Calamar, Guaviare.	211.324.000	456.690.000	668.014.000
6. Instalación de 3 hatos ganaderos para mejorar los ingresos de la comunidad Guambiana asentada en los municipios de La Plata y La Argentina (Huila).	42	21* (176 cabezas de ganado)	Cabildo Indígena de Guambía.	La Plata y Argentina; Huila.	97.428.667	340.484.633	437.913.300
7. Instalación de 2 hatos ganaderos para la comunidad indígena Yanacoña asentada en los municipios de San Agustín y Pitalito (Huila).	80	200 (113 cabezas de ganado)	Cabildo Indígena Yanacoña.	San Agustín y Pitalito; Huila.	54.394.500	166.370.700	220.765.200
8. Mejoramiento de las condiciones de producción y comercialización de hortalizas y fortalecimiento de la asociatividad, en el municipio de Algeciras (Huila).	224	143	Grupo Asociativo Villa Libano.	Algeciras, Huila.	277.924.000	418.100.000	696.024.000
9. Producción agroforestal de cacao para el desarrollo alternativo en la micro-región del Bajo Ariari (Meta).	50	150	ASOPROGRATA.	Puerto Lleras, Meta.	372.600.000	707.092.967	1.079.692.967
10. Constitución de 32 unidades ganaderas, en 3 municipios del Bajo Ariari (Meta).	32	32* (689 cabezas de ganado)	ASAPRI APAGRO y ASOAPROC.	Puerto Rico y Puerto Concordia; Meta	80.000.000	714.000.000	794.000.000

TÍTULO DEL PROYECTO	FAMILIAS BENEFICIARIAS	ÁREA ESTABLECIDA (Has)	ORGANIZACIÓN EJECUTORA	LOCALIZACIÓN	VALOR DEL PROYECTO (\$)		
					APORTE BENEFICIARIOS	APORTE PNDA	TOTAL
11. Constitución de 32 unidades para la producción y comercialización de plátano y cacao, en 3 municipios del Bajo Ariari (Meta).	32	64	ASAPRI, APAGRO, ASOPROGRATA y ASOAPROC.	Puerto Lleras, Puerto Rico y Puerto Concordia; Meta.	216.768.000	410.000.000	626.768.000
12. Instalación de unidades de producción ganadera para la reconversión a una ganadería sostenible en el municipio de La Macarena (Meta), por la Asociación Campesina Ambiental Lосada Guayabero.	20	20* (420 cabezas de ganado)	ASCAL-G.	La Macarena, Meta.	79.900.000	524.704.600	604.604.600
13. Instalación de unidades de producción ganadera para el desarrollo alternativo en 2 municipios de la micro-región del eje del río Guaviare (Meta).	36	42* (693 cabezas de ganado)	ASOPROM, APAGRO y ASOPROAMA.	Puerto Concordia y Mapiripán; Meta.	71.550.000	644.850.000	716.400.000
14. Instalación de unidades de producción ganadera en fincas de afiliados a organizaciones de pequeños productores del departamento del Guaviare.	30	30* (525 cabezas de ganado)	ASOGE, ASOCOMIGAN y COO-AGROGUAVIARE	San José, El Retorno y Calamar; Guaviare.	155.350.000	650.577.500	805.927.500
15. Mejoramiento de la producción y beneficio de la panela en los municipios de Albania, Curillo, El Doncello, Solano, San José de Fragua y San Vicente del Caguán, del departamento del Caquetá.	130	300	ASOPANELA.	Albania, Curillo, El Doncello, Solano, San José y San Vicente; Caquetá.	210.000.000	404.095.000	614.095.000
16. Siembra de parcelas productivas de plátano para la renovación de áreas atacadas por Sigatoka Negra, en los municipios de Curillo, Puerto Rico, Solano, Solita y San Vicente del Caguán (Caquetá).	105	97	ASOPLACA.	Curillo, P. Rico, Solano, Solita y San Vicente del Caguán; Caquetá.	180.000.000	344.095.300	524.095.300
17. Apoyo a los cultivadores de caucho en manejo de finca, beneficio y comercialización, en 13 municipios atendidos por el PNDA en el departamento del Caquetá.	240	150	ASOHECA.	Florencia, Solano, Doncello, Paujil, Cartagena, Belén, San Vicente, San José, Renolinos, Albania, Curillo, Valparaiso, Solita; Caquetá.	50.000.000	126.000.000	176.000.000
18. Producción de material vegetativo para el fomento del cultivo del caucho en el departamento del Caquetá.	200	7 (Vivero)	ASOHECA.	Florencia, Caquetá.	67.500.000	280.000.000	347.500.000
19. Apoyo de procesos productivos y de comercialización de plátano, yuca, maíz, en el municipio de Curillo (Caquetá).	947	-	ASPROCUR.	Curillo, Caquetá.	150.000.000	360.800.000	510.800.000

TÍTULO DEL PROYECTO	FAMILIAS BENEFICIARIAS	ÁREA ESTABLECIDA(Has)	ORGANIZACIÓN EJECUTORA	LOCALIZACIÓN	VALOR DEL PROYECTO (\$)	
					APORTE BENEFICIARIOS	APORTE PNDA TOTAL
20. Fortalecimiento de la agroindustria transformadora de yuca, en el municipio Valle del Guamuéz (Putumayo).	20	40	ASOYUVG	Valle de Guamuéz, Putumayo.	47.800.000	101.920.000
21. Mejoramiento integral de la producción del cultivo de café (360 hectáreas y 175 Tanques-Tina) en la región del Patía, departamento de Nariño.	360	240	Comité de Cafeteros de Nariño	Letiva, El Rosario y Policarpa; Nariño.	490.000.000	740.000.000
22. Apoyo a la actividad panelera en la región suroccidental del departamento de Cauca, mediante la renovación de plantaciones de café y recuperación y terminación de 24 trapiches para procesamiento de panela.	486	354	ASPAMER, ASPANBAL, ASPABOL Y COOMASA.	Mercaderes, Balboa, Bolívar, Angelia, Patía y El Tábamo; Cauca.	100.411.208	590.660.208
23. Apoyo al proceso de comercialización y transformación de productos piscícolas, a cargo de la Asociación de Acuicultores del Caquetá.	570	-	ACUICA.	Florencia, Caquetá.	114.500.000	464.978.000
24. Constitución de granjas integrales familiares de fomento ganadero sostenible para pequeños productores beneficiarios del PNDA en la región de la Altiplanura del departamento del Caquetá.	32	960 (416 cabezas de ganado)	Fondo Ganadero del Caquetá.	Florencia, Milán, Doncello y Solano; Caquetá.	310.012.000	699.312.000
25. Constitución de granjas integrales familiares de fomento ganadero sostenible para pequeños productores beneficiarios del Programa PLANTE en la región del Ortesguaza, departamento del Caquetá.	32	960 (416 cabezas de ganado)	Fondo Ganadero del Caquetá.	Valparaiso, Solita, Albania y San José de Fragua; Caquetá.	310.012.000	699.312.000
26. Transferencia y diversificación de la explotación piscícola en los municipios de Puerto Caicedo, Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamuéz, por parte de la Asociación de Productores Acuicolas y Agropecuarios del departamento del Putumayo. **	102	24	ASPROAP.	Puerto Caicedo, Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamuéz; Putumayo.	203.120.000	509.984.000
TOTAL	4.264	4.723	32	43	4.108.704.375	14.157.487.775

* Se refiere a superficie establecida en pastos de café con el carácter de alternativa complementaria al pastoreo.

** Los proyectos 1 a 22 han sido operados por el IICA, mientras que los numerados del 23 al 26 lo fueron por CEGA.



II. Instrumento de Capitalización Empresarial

Este modelo de gestión, conocido por la sigla ICE, busca la capitalización de empresas gestoras de proyectos, mediante el aporte de capital accionario, de tal manera que dichas empresas tengan la capacidad de generar encadenamientos productivos que permitan establecer fuertes vínculos entre productores, industriales y comerciantes.

El Instrumento de Capitalización Empresarial se ejecuta a través de la Empresa Incubadora de Proyectos del Sector Agropecuario (INCUAGRO), una empresa unipersonal de la Corporación Colombia Internacional (CCI), empresa que fue capitalizada por el PNDA, con recursos del Préstamo BID 984/OC-CO por valor de \$22.819 millones.

I. Principios Generales

El ICE responde a los siguientes principios generales:

- a) Los modelos organizativos existentes (organizaciones de productores, asociaciones, cooperativas, etc.), para el soporte de la promoción y orientación de las actividades productivas, deben avanzar hacia modelos de tipo empresarial. Esto en la práctica significa el desarrollo de modelos en que se establezcan y diferencien con claridad los costos y beneficios comunes e individuales; en que sean exigibles los compromisos recíprocos entre el productor individual y el ente organizativo; y en que la gestión y desempeño del ente organizativo sea medible y evaluable y responda a las exigencias del entorno económico.
- b) Los instrumentos que se diseñen para el fomento de cualquier actividad productiva en las regiones de de operación del PNDA, deben asegurar la simultaneidad en el suministro de los servicios de apoyo al productor. La transferencia de tecnología, asistencia técnica, recursos de fomento, comercialización, información de precios y mercados deben no sólo ser adecuados a las condiciones de cada región y características de cada actividad productiva, sino estar disponibles de manera oportuna y de acuerdo a los requerimientos de cada proyecto.
- c) El ente empresarial debe tener una estructura centralizada y autonomía suficiente para la toma de decisiones que tengan que ver con los aspectos gerenciales del proyecto.
- d) El marco institucional para la gestión, financiación, seguimiento y evaluación de



proyectos de este tipo debe tener un carácter específico: *i*) por la necesaria rigurosidad técnica, que implica involucrar en estos instrumentos, entidades idóneas para cada fase del ciclo del proyecto; *ii*) por la gestión de proyectos en todas sus fases, que determina que las entidades participantes deberán contar con estímulos claros, referidos al éxito de los proyectos aprobados; *iii*) porque no es conveniente que una misma entidad (o instancia) se ocupe de la formulación, evaluación y aprobación de los proyectos.

2. Tipo de Proyectos a Promover

Dadas las limitaciones institucionales y de infraestructura en las zonas donde opera el PNDA y, también, por las características de complejidad que tienen las cadenas agroindustriales, se busca implantar organizaciones de carácter empresarial que tengan capacidad de producir efectos significativos a niveles regionales y, por lo tanto, con la responsabilidad y capacidad para resolver y eludir las fallas de mercado que afectan los sistemas basados en la gestión individual de pequeños y medianos productores agrícolas, en cuanto a financiación, provisión de insumos, asistencia técnica y comercialización, pero sin sacrificar los incentivos individuales que deben tener los productores.

Las organizaciones empresariales que se promueven en las zonas de operación del PNDA deben, en primer lugar, reducirle a los productores los costos efectivos de acceso a crédito, garantizarles la suficiencia y oportunidad de los flujos financieros, dirigir los recursos a la actividad productiva y aumentar la eficiencia y efectividad del manejo de la cartera; en segundo lugar, garantizar la prestación oportuna y bien calificada de los servicios de asistencia técnica en todos los momentos del ciclo productivo, y a costos razonables; y, en tercer lugar, asegurar la comercialización para toda la producción.

En ese sentido, se pretende que el diseño de estas organizaciones empresariales permita: *i*) Contar con la participación de los productores en la estructura de propiedad y en las decisiones de la empresa, lo que supone prever los mecanismos financieros para garantizar esa participación. *ii*) Desarrollar una administración y gestión coordinada de todos los recursos de la cadena agroindustrial desde la provisión de insumos y la producción agrícola hasta el mercado. *iii*) Garantizar el acceso oportuno a los recursos productivos, en particular la financiación y los servicios de asistencia técnica y capacitación empresarial, a todos los agricultores vinculados. *iv*) Fomentar los valores y sentimientos de pertenencia y apropiación de los campesinos beneficiarios y participantes con relación a la organización. *v*) Aprovechar las ventajas de las economías de escala. *vi*) Garantizar que el proceso de producción tenga como punto de partida las necesidades del mercado, lo que hace imperativo la conformación de alianzas estratégicas.



Lo anterior implica la necesidad de que los procesos de identificación, formulación y estructuración de los proyectos de inversión consulten, entre otras cosas, los deseos y compromisos de la comunidad y las autoridades regionales, pero atendiendo el mayor rigor técnico que sea posible. Los proyectos deben sustentar rigurosamente la factibilidad y viabilidad técnica, económica, social y ambiental. Los estudios y análisis de mercado deben ser suficientemente sólidos y demostrativos de la viabilidad de la empresa en el mercado. Además, deben definir los diseños en cuanto a organización y estructura de gestión de la empresa, así como especificar los principales riesgos que constituyen amenaza para el éxito del proyecto y las respectivas medidas para mitigar o contrarrestar sus efectos.

La formulación de los proyectos también debe contener indicadores sobre su impacto social y sus relaciones de beneficio/costo para la región y en relación con la política del PNDA. En particular, se tienen en cuenta los impactos sobre ingresos familiares y generación de oportunidades de empleo productivo al interior de las zonas de operación del PNDA.

3. Enfoque Institucional

Es claro que aún habiendo oportunidades rentables lícitas para impulsar el desarrollo económico en las zonas de operación del PNDA, las mismas difícilmente podrían hacerse realidad sin asegurar un adecuado flujo de capital de inversión que permita dar origen al tipo de empresas mencionadas en la sección anterior. Hay diversas razones que explican esta ineficiencia. La primera es una falla de mercado originada en falta de información para que el mercado pueda evaluar eficientemente las oportunidades de inversión en esas regiones, lo que acentúa la aversión al riesgo en contra de las zonas marginales. En segundo lugar, en esas zonas no hay el acervo de capital financiero y humano en el nivel necesario para iniciar tales empresas y, en tercer lugar, a la falta de información adecuada sobre oportunidades se suma el nivel de *riesgo región*, debido a la precariedad y marginalidad institucional de dichas zonas, lo que constituye una barrera que impide el flujo de capital privado desde otras regiones del país.

Por eso es necesario contar con capital de inversión constituido con recursos de origen público, capaz de contrarrestar la aversión al riesgo del mercado y asumir el *riesgo región* con fundamento en la búsqueda de objetivos de interés nacional, como el impulso al desarrollo en zonas de conflicto y la generación de alternativas rentables para inducir la sustitución de cultivos ilícitos.

Como parte de las políticas de modernización institucional para promover el desarrollo agropecuario y rural, el Gobierno Nacional, en asocio con el sector privado, constituyó la Corporación Colombia Internacional (CCI), con las

funciones, entre otras, de promover la inversión empresarial en el sector agropecuario y agroindustrial, incubar empresas y prestar servicios de apoyo y acompañamiento para fortalecer la gestión de las mismas. A su vez, la CCI creó una Empresa Unipersonal (INCUAGRO E.U.) con el fin de independizar las actividades de inversión de riesgo (creación y capitalización de empresas) de las actividades de servicio al desarrollo agroempresarial que desarrolla la CCI. Así, INCUAGRO es la institución que opera, como un fondo de capital de riesgo, para crear o capitalizar empresas y realizar la administración de los recursos del ICE.

El objetivo fundamental del Convenio celebrado entre el PNDA y la CCI es promover la inversión y capitalización empresarial en zonas de operación del Programa, mediante aportes de capital para la creación y consolidación de empresas de producción, comercialización, transformación y servicios en las cadenas agroindustriales, forestales y pesqueras, con el fin de: *i)* contribuir a crear oportunidades lícitas de generación de ingresos en las zonas afectadas por cultivos ilícitos; *ii)* promover la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población ubicada en las zonas afectadas por cultivos ilícitos; *iii)* promover el desarrollo de cultura empresarial, con base en principios éticos que promuevan la igualdad, la solidaridad y la participación.

Para el cumplimiento de los objetivos del convenio, el PNDA asume las siguientes responsabilidades principales: *i)* Definir y desarrollar, junto con la CCI y los demás aportantes, si los hubiere, los lineamientos para la política de inversión de los recursos del convenio, y garantizar que obedezcan a la política nacional de desarrollo alternativo. *ii)* Promover la identificación de oportunidades de desarrollo empresarial en zonas de operación del PNDA e impulsar la elaboración de proyectos empresariales basados en una formulación y evaluación de su factibilidad económica, social, técnica y ambiental. *iii)* Gestionar las apropiaciones presupuestales y el correspondiente desembolso de recursos para el desarrollo del convenio y el logro de sus objetivos. *iv)* Promover el compromiso político y la vinculación de organizaciones de cooperación internacional como miembros aportantes al capital del convenio.

Por su parte, la CCI asume las siguientes responsabilidades: *i)* Responder ante el PNDA por la ejecución, adecuado desarrollo y cumplimiento de los objetivos del convenio. *ii)* Capitalizar a INCUAGRO con los recursos recibidos a través del convenio. *iii)* Designar a los miembros de la Junta de Delegatarios en INCUAGRO. *iv)* Vigilar el desempeño de INCUAGRO en cuanto al cumplimiento de los objetivos del convenio entre la CCI y el PNDA. *v)* Informar periódicamente al Consejo Directivo del Convenio acerca de la marcha de todas las actividades del mismo y el cumplimiento de sus objetivos. *vi)* Realizar las actividades de acompañamiento para la consolidación empresarial de las empresas creadas o

capitalizadas por INCUAGRO, con base en los planes de acompañamiento aprobados por el Consejo Directivo del Convenio. *vii*) Hacer gestiones para obtener nuevos aportes de capital y promover la vinculación de nuevos aportantes al convenio. *viii*) Gestionar la vinculación de socios institucionales (públicos y privados) a INCUAGRO, en los proyectos empresariales.

Finalmente INCUAGRO E.U. tiene las siguientes responsabilidades: *i*) Evaluar técnicamente los proyectos agro-empresariales que le sean presentados. *ii*) Realizar la estructuración financiera e institucional de los proyectos agro-empresariales aprobados al nivel de factibilidad, para su aprobación definitiva. *iii*) Definir los proyectos agro-empresariales en los cuales realizará inversiones y capitalizaciones con los recursos de capital originados en el convenio entre el PNDA y la CCI. *iv*) Administrar eficientemente el portafolio de inversiones realizadas con los recursos originados en el convenio suscrito entre el PNDA y la CCI. *v*) Realizar la promoción social de los proyectos aprobados al nivel de factibilidad, con el fin de garantizar la vinculación y el compromiso de productores e inversionistas. *vi*) Implementar las directrices definidas por el Consejo Directivo del convenio sobre permanencia y retiro de las empresas creadas o capitalizadas. *vii*) Destinar los recursos originados en el convenio a crear y capitalizar empresas en asociación con organizaciones empresariales, empresarios individuales, productores agropecuarios organizados y entidades territoriales. Las actividades de tales empresas deberán estar basadas principalmente en renglones productivos localizados en las zonas de operación del PNDA.

Para efectos de garantizar la separación de responsabilidades entre las instancias de decisión y los procesos de formulación, evaluación, aprobación de inversiones y administración del portafolio de inversiones, en el convenio suscrito entre el PNDA y la CCI se especifican las instancias y procedimientos para su ejecución. En efecto, se establece un Consejo Directivo, conformado por representantes del PNDA, las demás entidades eventualmente aportantes al convenio y el representante legal de la CCI. El Consejo Directivo no es una instancia de aprobación de proyectos ni de asignación de inversiones a proyectos empresariales. Las funciones de este Consejo son: *i*) Fijar la política de ejecución de los recursos del convenio. *ii*) Fijar las directrices de la política de inversión de los recursos de capital de INCUAGRO originados en el convenio. *iii*) Hacer el seguimiento y evaluación de la gestión e impacto de las actividades realizadas con dichos recursos. *iv*) A través de la CCI, recibir los informes de ejecución de las actividades realizadas por INCUAGRO en el marco y con los recursos del convenio.

4. Tipo de Inversión Elegible

Los recursos del ICE se pueden invertir en empresas de producción,

comercialización y procesamiento de bienes y servicios, cuyas principales actividades productivas se realicen en zonas de operación del PNDA. Esas empresas pueden realizar inversiones de carácter complementario por fuera de dichas zonas, siempre y cuando las mismas sean funcionales al fortalecimiento y consolidación empresarial de las actividades productivas que la empresa desarrolla dentro de las zonas donde opera el PNDA. La inversión de INCUAGRO en un proyecto individual no puede ser inferior a US\$ 200 mil. El tamaño máximo de un proyecto en la que participe INCUAGRO no tiene límite, pero su inversión no puede ser superior a US\$ 1.5 millones.

5. Ciclo de los Proyectos

En el proceso para definir la inversión de recursos de INCUAGRO en empresas o proyectos elegibles se distinguen cinco etapas: formulación y diseño de proyectos, evaluación técnica, aprobación de la factibilidad, promoción y estructuración, y aprobación de la inversión.

5.1 Formulación y diseño de proyectos

La formulación y diseño de proyectos empresariales que aspiren a obtener inversiones con recursos de INCUAGRO es responsabilidad de la iniciativa privada, las entidades territoriales y demás instituciones públicas o privadas diferentes a la CCI. Los recursos de INCUAGRO no pueden ser utilizados para financiar actividades de formulación y diseño de proyectos de inversión. Esto implica que el PNDA debe disponer de recursos suficientes para apoyar actividades de preinversión, sobre todo la formulación a nivel de prefactibilidad y factibilidad de los proyectos.

5.2 Evaluación técnica

Con el fin de garantizar un proceso independiente, técnicamente idóneo y competente, para la evaluación de los proyectos de inversión, INCUAGRO ha establecido un Comité de Inversiones con la responsabilidad de surtir los procesos de evaluación técnica especializada de los proyectos y emitir las recomendaciones correspondientes. Este Comité de Inversiones está constituido por el Gerente de INCUAGRO y dos evaluadores externos contratados, expertos en el área temática de cada proyecto específico. El Comité de Inversiones recomienda realizar o rechazar la inversión de recursos en el respectivo proyecto, así como el valor de la inversión. El proceso de evaluación tiene especial cuidado con los aspectos relativos a los riesgos tecnológicos, de precios y mercados, políticos y ambientales propios del proyecto.



Los proyectos que no hayan obtenido concepto de viabilidad por parte del Comité de Inversiones son devueltos a los interesados, con la debida sustentación de las debilidades o fallas de presentación y análisis, así como las respectivas recomendaciones para eventuales ajustes en su formulación. Para que un proyecto reciba concepto favorable de viabilidad, además de documentar su factibilidad técnica, económica, social y ambiental, debe arrojar una tasa interna de retorno no inferior al 12% real, es decir calculada con base en proyecciones de ingresos y costos a precios constantes.

La Junta de Delegatarios de INCUAGRO puede destinar cada año un porcentaje no superior al 2% del valor total del presupuesto para financiar actividades de evaluación técnica, promoción y estructuración definitiva de los proyectos.

5.3 Aprobación de factibilidad

La Junta de Delegatarios de INCUAGRO, con base en las recomendaciones del Comité de Inversiones, hace las evaluaciones correspondientes y decide qué proyectos merecen su aprobación a nivel de factibilidad. Los proyectos aprobados a este nivel pasan a la fase de estructuración financiera y promoción empresarial.

5.4 Promoción y estructuración

Los proyectos aprobados al nivel de factibilidad por la Junta de Delegatarios de INCUAGRO entran a fase de promoción y estructuración, que consiste en concretar el interés y la participación efectiva de los beneficiarios, los inversionistas potenciales y las fuentes de financiamiento, y definir la estructuración legal de las empresas, la forma de pago de los aportes de capital y las demás condiciones que especifican derechos y obligaciones de los participantes.

5.5 Aprobación y realización de inversiones

La Junta de Delegatarios de INCUAGRO, con base en el portafolio de proyectos debidamente estructurados, decide los proyectos en los cuales realizará aportes de capital y la cuantía de los mismos. INCUAGRO puede invertir y participar hasta por un máximo de 70% del capital social en los proyectos empresariales. Sin embargo, puede también brindar apoyo financiero, mediante mecanismos diferentes a los aportes directos de capital, en función del valor de los activos totales de la empresa.

INCUAGRO escoge los proyectos en los que participará con aportes de capital, de acuerdo con los principios y objetivos del Convenio PNDA CCI y las directrices de política del Consejo Directivo del mismo.





6. Administración del Portafolio de Inversiones

6.1 Incentivos por desempeño

La Junta de Delegatarios de INCUAGRO puede estudiar la posibilidad de establecer incentivos (por ejemplo primas de éxito) a los administradores de las empresas, en función de logros en rentabilidad y el desempeño de los proyectos empresariales en los cuales participa.

Para maximizar el número de inversiones y minimizar la participación de los recursos de INCUAGRO en los proyectos empresariales, se despliega una labor de promoción de proyectos y búsqueda de socios privados en la constitución de las empresas correspondientes. Con el fin de maximizar el impacto de los recursos del ICE, INCUAGRO incluye en sus criterios de asignación de fondos el porcentaje de participación de socios privados en el capital de las empresas que se creen o se capitalicen con recursos del convenio.

6.2 Políticas de entrada y salida

Asimismo, con el fin de maximizar el impacto de los recursos del ICE, INCUAGRO aplica una política de entrada basada en incentivos para ampliar la inversión de los socios privados, y una política rigurosa de retiro oportuno de sus inversiones en las empresas consolidadas (poniendo en venta los derechos de INCUAGRO en los proyectos empresariales desarrollados) para poder invertir los recursos recuperados en nuevas empresas.

Al momento de realizar una inversión de capital en un proyecto empresarial, INCUAGRO establece y pacta el mecanismo operativo y legal que permita la liquidación o retiro de la inversión realizada, de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Los derechos o las acciones de INCUAGRO en el capital de las empresas desarrolladas son vendidos cuando se cumple cualquiera de las siguientes condiciones: a más tardar en el décimo año, contado a partir de la fecha en que se realice la inversión; a partir del momento en que el flujo libre de caja arroje saldos positivos y no estén pendientes inversiones críticas para el desarrollo del proyecto; o cuando haya interés de compra por parte de socios o nuevos inversionistas.
- b) La venta de los derechos o de la participación accionaria de INCUAGRO en una empresa desarrollada se puede hacer por tramos, previendo el mecanismo legal que garantice la colocación total de los derechos. Para facilitar la adquisición de los derechos por parte de los productores vinculados a un determinado proyecto,



se definen mecanismos como la retención de un porcentaje de los pagos (por venta de productos, por ejemplo) para constituir reservas para adquisición de acciones o la venta a crédito de las acciones de INCUAGRO a los socios y productores vinculados.

- c) Los derechos o acciones son ofrecidos en primer lugar a los productores vinculados al proyecto, sean o no socios de la empresa; en segundo lugar, a los demás socios de la empresa; en tercer lugar, a otros inversionistas.
- d) También se pueden fijar incentivos para evitar la inclinación de los administradores del portafolio a conservar y prolongar más allá del tiempo necesario la participación de INCUAGRO en las empresas consolidadas.

7. Asistencia y Acompañamiento Empresarial


Los principales riesgos de gestión de los proyectos de desarrollo empresarial en zonas de operación del PNDA están asociados a la capacidad de gestión de los recursos, la tecnología y los mercados en las empresas que se constituyen. Para mitigar esos riesgos, se ha acordado que la CCI implemente acciones de asistencia, acompañamiento y capacitación empresarial durante la fase de constitución y consolidación de las empresas. Esas acciones son financiadas con recursos no reembolsables, específicamente asignados por el Consejo Directivo del Convenio PNDA CCI con esa finalidad.

La CCI elabora anualmente un plan de acompañamiento empresarial a las empresas en las que INCUAGRO ha realizado inversiones. Las acciones de acompañamiento y capacitación empresarial son desarrolladas directamente por la CCI o por otras entidades especializadas, pero siempre bajo la responsabilidad de la CCI. Los recursos asignados para esta actividad se especifican en cada proyecto, según el plan anual de acompañamiento que presenta la CCI y no pueden superar el 7% del valor del proyecto en el que participa INCUAGRO.

Las acciones financiables con estos recursos no se refieren a la asistencia técnica corriente, relacionada con el desarrollo o el mejoramiento de los procesos productivos, que normalmente demandan las empresas, y que hace parte de sus costos directos de producción. Los costos de esas acciones deben ser asumidas por las empresas.

8. Fuentes de Recursos

El convenio de cooperación entre el PNDA y la CCI para capitalizar proyectos productivos empresariales del ICE cuenta, inicialmente, con un presupuesto de



\$22.819 millones, provenientes del Préstamo BID 984/OC-CO; actualmente, además, se esta gestionando una adición de alrededor de 14 mil millones de pesos de recursos del presupuesto nacional, para el desarrollo de nuevos proyectos. Así mismo, el convenio puede recibir aportes de otras entidades y programas nacionales, de organismos internacionales, de entidades de cooperación técnica internacional, de particulares o de cualquier otra persona jurídica o natural que comparta los principios y objetivos fundamentales del ICE.

Los recursos que INCUAGRO recupere mediante la venta de su participación en el capital de las empresas consolidadas, deben ser utilizados para continuar con su objetivo de promover el desarrollo empresarial en las zonas de operación del PNDA.

9. Síntesis de Resultados

De los \$22.819 millones inicialmente presupuestados para capitalizar el ICE, se han invertido \$11.584 millones, de los cuales \$1.646 millones corresponden a costos administrativos y \$9.938 millones han sido destinados a la capitalización de INCUAGRO (\$8.029 millones con recursos del Crédito BID 984 OC-CO y \$1.909 millones con recursos de contrapartida nacional).

En la actualidad, el ICE ha capitalizado seis empresas, por valor de \$18.650 millones, con las cuales se han beneficiado 822 familias y se han establecido, aproximadamente, 3.720 nuevas hectáreas de cultivos lícitos.

A continuación se presenta un resumen de los proyectos en ejecución a la fecha, con base en recursos del ICE.

9.1 Compañía Agroindustrial Yuquera de San Pablo S.A.

Esta empresa, localizada en San Pablo (sur de Bolívar) fue constituida en Octubre de 2002; su objeto social es la producción, industrialización y comercialización de yuca. La compañía cuenta con un capital suscrito de \$3.286 millones, de los cuales \$2.300 millones corresponden a aportes de INCUAGRO. El proyecto beneficia a la Asociación de Productores de San Pablo (APCA), que es la organización comunitaria de base accionista de la empresa.

El proyecto consiste en establecer 720 hectáreas de yuca y la puesta en marcha de una planta para la transformación del producto, en un período de 3 años, Hasta el mes de agosto de 2004, se han establecido 497 hectáreas. La productividad promedio alcanzada ha sido de 13 Ton./Ha. versus 20 Ton./Ha previstas, ante lo cual se prevé un ajuste en el paquete tecnológico por parte del equipo técnico de la



compañía, que cuenta con la asesoría de CIAT - CLAYUCA. La zona del proyecto ha presentado limitaciones tecnológicas para la adopción de una variedad dulce, razón por la cual las siembras se han concentrado principalmente en variedades amargas.

Para el año 2004 se preveía la iniciación de operaciones de la planta de procesamiento de yuca seca, a la cual se requirió hacer modificaciones al diseño original y obras adicionales para disminuir costos, lo que ha conllevado a retrasos en el montaje de la misma. Se tiene estimado iniciar el proceso de pruebas a partir del primer trimestre de 2005.

Con respecto a la producción y comercialización, se calcula que al cerrar el año 2004 se habrán cosechado alrededor de 1.500 toneladas de yuca fresca que representarán ingresos de aproximadamente \$335 millones de pesos. Actualmente, el 90% de la producción se comercializa con la Industria de Almidones de Mondomo (Cauca); un 4% es procesado y vendido en harina a la industria Itacol en Bucaramanga; un 4% es vendido en harina a varios comercializadores para la industria de alimentos balanceados y el 2% restante se vende para consumo en fresco en Bogotá y Medellín.

9.2 Compañía Agroindustrial Yuquera de San Juan de Arama S.A.

La empresa fue constituida en Noviembre de 2002, con un capital de \$3.250 millones, de los cuales \$2.270 millones corresponden a INCUAGRO. Su objeto social es la producción, industrialización y comercialización del cultivo de yuca. El proyecto, que se localiza en el municipio de San Juan de Arama (Meta), consiste en establecer 720 hectáreas de yuca y la puesta en marcha de una planta para la transformación de la yuca, en un período de 3 años.

El proyecto beneficia, en primera instancia, a la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios del municipio de San Juan de Arama (ASOPROAGRO), accionista de la compañía, que se vinculó mediante el aporte en especie a través de contratos de usufructo de bienes e inmuebles y aporte de mano de obra a través de contratos de cuentas en participación con la empresa.

A la fecha, se han sembrado 523 hectáreas de yuca. También en este caso ha sido necesario el ajuste del paquete tecnológico, la búsqueda de mejores tierras y el establecimiento concentrado de los cultivos.

Con respecto a la planta, se han realizado obras civiles a través de administración delegada, con el fin de dar cumplimiento a los parámetros requeridos para la instalación de los equipos por parte de MAINCOLSA; se estima que al finalizar el primer semestre de 2005 entre en funcionamiento la planta de procesamiento.



9.3 Compañía Agropiscícola del Huila S.A.

Empresa constituida en abril de 2003, cuyo objeto social es la producción y comercialización de productos agropecuarios y agroindustriales, tales como alimentos concentrados para peces y, en especial, la producción de alevinos de tilapia roja, tilapia roja eviscerada y cachama blanca eviscerada.

La empresa cuenta con un capital suscrito de \$3.747 millones, de los cuales \$2.500 millones corresponden a aportes de INCUAGRO. Esta empresa tiene como base social a las organizaciones “Cooperativa Campesina Agropiscícola”, “Mujeres Emprendedoras por el Campo” (APIMUC Ltda.) y “Asociación de Mujeres Emprendedoras de Garzón” (AMEG).

La compañía cuenta con los siguientes tres centros de operaciones: *i)* Estación Santa Elena, que tiene un espejo de agua de 12.2 hectáreas y una capacidad de 1.2 millones de peces. *ii)* Estación Piscícola APIMUC, con una extensión de 5.2 hectáreas en espejo de agua, destinada a la reproducción, y que cuenta con una capacidad de producir 650 mil alevinos mensualmente; se estima que al finalizar el presente año 2004, se habrán producido 5.1 millones de alevitos, de los cuales alrededor de un 40% se comercializarán con terceros y el 60% restante se entregarán en diferentes contratos de cuentas en participación a la base social. *iii)* Planta de Concentrados, localizada en el municipio de Hobo, que ésta consolidando su línea de producción, de tal manera que al terminar el año 2004 se estima una producción de 800 toneladas de concentrado.

Con el objeto de asegurar y ampliar la producción de mojarra, incrementando la oferta de carne en canal y el establecimiento de un punto de venta de alevinos, se ha planteado incursionar en el embalse de Betania, estableciendo dos jaulones con un área aproximada de 416 m² y una capacidad de 80.000 a 120.000 peces cada uno, con base en lo cual se espera una cosecha de alrededor de 25 a 30 toneladas por ciclo en cada jaulón.

9.4 Compañía Palmera San Pablo Sur de Bolívar S.A.

Esta empresa se constituyó en el mes de Noviembre de 2003, con un capital suscrito de \$6.213 millones, de los cuales \$4.254 millones corresponden a INCUAGRO. El objeto social es la producción y comercialización de fruta de palma africana. El área de influencia del proyecto es el municipio de San Pablo, en el sur del departamento de Bolívar, donde se espera sembrar 1.000 hectáreas de palma africana, con posibilidad de llegar a un total de 3.000 hectáreas debido a la disponibilidad de tierras por parte de la empresa. En su fase inicial, la empresa ha logrado vincular a 52 productores pertenecientes a la “Asociación de Pequeños Cultivadores de Palma del



Sur de Bolívar” (ASPALSUR). Se espera que, a medida que se inicien las labores operativas del proyecto, irá creciendo la participación activa de otros campesinos de la región.

En el presente año 2004 se están iniciando las actividades de selección de semillas, pre-vivero y vivero. Se adquirieron y sembraron 180.000 semillas para la obtención de las plántulas requeridas para la siembra de las 1.000 hectáreas. Con base en los predios entregados en usufructo, se han seleccionado 1.023 hectáreas para la siembra, que están distribuidas en 19 fincas; hasta ahora se han adecuado 238 hectáreas. La empresa espera producir cerca de 26.200 toneladas anuales de fruta fresca (racimos) de palma africana en la etapa madura del proyecto (entre 10 y 20 años) en las primeras 1.000 hectáreas. Se espera que esta producción podría ampliarse a cerca de 75.000 toneladas anuales, si se potencia el proyecto y llega a tener las 3.000 hectáreas previstas. Se estima generar 125.000 jornales al año, aproximadamente, en la etapa plena de maduración del proyecto.

9.5 Compañía Palmera Simiti Sur de Bolívar S.A.

La empresa se constituyó en Marzo de 2004, con base en un capital suscrito de \$5.976 millones, de los cuales \$4.017 millones corresponden a INCUAGRO. Su objeto social es la producción y comercialización de fruta del cultivo de palma africana. El área de influencia del proyecto son los municipios de San Pablo y Simití, en el sur del departamento de Bolívar, donde se espera sembrar 1.000 hectáreas de palma africana.

En su fase inicial, la empresa ha logrado vincular a 48 productores pertenecientes a la “Asociación de Pequeños Cultivadores de Palma Africana de Simití” (ASOPALMA). En el presente año 2004 se iniciaron las actividades de selección de semillas, pre-vivero y vivero. Se adquirieron y sembraron 180 mil semillas para la obtención de las plántulas requeridas para el establecimiento de las 1.000 hectáreas.

Actualmente, se está tramitando una ayuda financiera de ARD/CAPP para apoyar las actividades correspondientes a asistencia técnica, asistencia legal, levantamiento topográfico y estaquillado, estudio de factibilidad para la construcción de una planta extractora, ejecución del plan ambiental y construcción del vivero, entre otras. De concretarse la donación, su pago sería capitalizado en la Compañía, acciones que estarían en cabeza de las asociaciones campesinas vinculadas al proyecto.

9.6 Compañía Frutales del Macizo S.A.

La empresa FRUTIMACIZO S.A. fue constituida en el mes de agosto de 2001 en

Popayán y capitalizada por INCUAGRO con recursos del Presupuesto Nacional y del Crédito BID. Su objeto es la siembra, producción y comercialización de tomate de árbol en los municipios de Sotará (Cauca) e Isnos (Huila); la meta es establecer 750 hectáreas del cultivo y beneficiar a 450 familias.

Los socios fundadores son, además de INCUAGRO, los siguientes: COOPFRUTISNOS, COOPFRUTSOTARA, ASOPROFRUIS y MULTIAGRO LTDA., a los cuales se sumó como accionista ASOLOMAALTA. Se constituyó un capital social de \$6.244 millones. Las asociaciones se han vinculado a la empresa mediante el aporte de mano de obra, a través de contratos de usufructo de bienes inmuebles y contratos de cuentas en participación con la empresa.

Actualmente, FRUTIMACIZO S.A. está gestionando un contrato de donación con ARD/CAPP, con vigencia de 12 meses, para el establecimiento de 250 hectáreas de tomate de árbol, por un valor aproximado de US\$98 mil, que incluye líneas de apoyo financiero para asistencia técnica, capacitación y estudio del mercado de Ecuador y Perú.

Al finalizar el año 2004, se calcula haber sembrado 440 hectáreas de tomate de árbol, de las cuales se estima que habrán entrado en producción alrededor de 150 hectáreas y se prevé la comercialización de unas 1.300 toneladas. Ya se han establecido dos viveros, uno en Sotará y el otro en Isnos, cada uno con capacidad de 50.000 plántulas.

Panel sobre Modelos de Gestión Institucional

Panelistas: Ramona El Hamzaoui, Juan José Perfetti y José Luis Gómez.

Moderador: Juan Lucas Restrepo*

Intervención de Ramona El Hamzaoui**

Buenos días para todos y muchas gracias por la invitación a participar en este panel. Yo quisiera contarles muy rápidamente sobre lo que hace USAID en Colombia en apoyo a los procesos de desarrollo alternativo, especialmente con tres programas que concentran una importante inversión de recursos.

USAID empezó su apoyo al Plan Colombia en el año 2000. Entre septiembre de 2000 y septiembre de 2005, USAID aportará hasta un total de US\$ 561 millones para apoyar los siguientes programas: desarrollo alternativo (US\$ 265 millones), atención a desplazados (US\$ 167 millones), y fortalecimiento de la democracia (US\$ 125 millones). Estas áreas de inversión son parte de la Iniciativa Andina Contra las Drogas.

1. Desarrollo Alternativo

Este programa busca incrementar oportunidades económicas lícitas para pequeños productores de cultivos ilícitos, dando como resultado el abandono de éstos. Pretende lograr estas metas por medio de cuatro esfuerzos principales: el fortalecimiento de instituciones públicas y privadas locales y nacionales, la ampliación de la infraestructura social rural, la ampliación de oportunidades económicas lícitas y el manejo más apropiado de los recursos naturales.

USAID ha contribuido a fortalecer las capacidades del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo al nivel central y regional en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades del desarrollo alternativo. Actualmente, se están apoyando proyectos productivos, ambientales y de infraestructura rural en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Bolívar, Antioquia y Norte de Santander. Se estima que al finalizar este programa en el año 2005, se habrán establecido 12 mil hectáreas de cultivos lícitos en zonas con cultivos de coca y amapola y se habrán desarrollado unos 150 proyectos con gobiernos locales. Estos proyectos no sólo responden a las demandas prioritarias de las comunidades en materia de infraestructura necesaria para el apoyo a actividades productivas lícitas,

* USAID, Colombia.

** Moderador General del Seminario. Ex-viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

sino que son un mecanismo muy importante de fortalecimiento de las administraciones municipales con las cuales se coordina su ejecución y seguimiento.

2. Atención a Personas Internamente Desplazadas

Este programa está enfocado a ofrecer asistencia de mediano y largo plazo a las personas desplazadas internamente por la violencia y a otras poblaciones vulnerables. USAID trabaja a través de cinco organizaciones, quienes están desarrollando más de 300 proyectos en 25 departamentos que cubren 245 municipios del país. El programa incluye la incorporación económica de los desplazados a los mercados laborales de los municipios receptores, el retorno en casos específicos y el mejoramiento del acceso y la calidad de los servicios básicos. Esto se lleva a cabo con un enfoque municipal, en el cual prevalecen las alianzas con el gobierno municipal y gubernamental, así como con ONGs locales y asociaciones de personas desplazadas por la violencia.

También se están realizando actividades de asistencia para la reincorporación a la sociedad de niños y niñas desvinculados del conflicto armado. Este trabajo tiene dos grandes objetivos: *i*) Concientizar al sistema judicial colombiano y, a la sociedad en general, acerca del carácter de víctima que tienen los menores desvinculados. *ii*) Ofrecer a los menores opciones de vida diferentes a la guerra, por medio del acceso a la educación, ayuda psicosocial y capacitación vocacional.

3. Democracia

Este programa busca fortalecer la democracia de Colombia, a través de una estrategia que tiene cinco puntos: mejoramiento de la administración de justicia, ampliación del respeto por los derechos humanos, fortalecimiento de los gobiernos locales, mejoramiento de la transparencia y la responsabilidad, y apoyo a iniciativas de paz.

Bueno, ahora quisiera hacer un comentario muy corto sobre los impactos sociales. Estos son más difíciles de medir, pero puede oírse el testimonio de los beneficiarios de los programas. A veces, el ingreso inmediato que dejan los proyectos es más bajo que el de la coca, pero los campesinos sienten más confianza en ellos mismos y en el Gobierno, fortalecen sus valores y el arraigo a su región. Como se ha explicado aquí, la construcción de tejido social es también muy importante, así como la seguridad alimentaria. La larga experiencia de nuestros colegas de Bolivia, muestra que no es posible enfocarse sólo en el desarrollo económico o agrícola, sino que hay que

atender el fortalecimiento de la presencia del Estado y los gobiernos locales para manejar sus recursos, así como sus capacidades para el manejo del conflicto en este tipo de zonas.

Por otra parte, el éxito en la implementación de los programas requiere desarrollar el sentido de pertenencia de los actores locales. Por ejemplo, los campesinos del Putumayo están diciéndonos: por favor sigan un poquito más con nosotros, estamos nuevos en este asunto, pero muy orgullosos de manejar nuestros propios recursos; sin embargo, necesitamos un poquito más de apoyo. Cada organización tiene lecciones aprendidas y no voy a repetirlas; pero vale la pena decir que, hoy en día, tenemos que recoger todas las lecciones aprendidas, hacer una nueva lista de prioridades, según sugerencia de un colega, y estar listos para ser flexibles según estas lecciones aprendidas. Estamos trabajando según esa filosofía y estamos abiertos a seguir aprendiendo y ajustando el programa con base en las experiencias que hemos tenido.

El tema del capital social cobra un interés especial para USAID y, en este sentido, es necesaria una evaluación de logros en las políticas de desarrollo alternativo. En el futuro, como todos sabemos, no podemos seguir tratando solamente los síntomas sino también las raíces del problema. De ahí la importancia, por ejemplo, de la integración de los jóvenes en el tejido social, de brindarles la oportunidad de integrarse en una economía regional lícita y viable.

También quiero mencionar que si bien continuamos trabajando en zonas de cultivos ilícitos, igualmente estamos apoyando esfuerzos en otras zonas que aún no han sido afectadas por el problema, para buscar el fortalecimiento de sus economías y la demanda por empleo rural. Para esto estamos promoviendo un nuevo enfoque de alianza con el sector privado.

En fin, queremos seguir trabajando en todo esto con el PDA, los Ministerios, los gobiernos regionales y locales, el sector privado, los campesinos y otras instituciones internacionales, buscando siempre una buena implementación y los mejores resultados del programa. Yo quiero decir a todos nuestros colegas que muchos de los consejos que hemos oído en este Seminario, es lo que estamos implementando y aplicando en nuestros programas.

Muchas gracias.



Intervención de Juan José Perfetti*

Una aclaración previa; yo debería estar presentando aquí como INCUAGRO si fuera el director de la Corporación Colombia Internacional. Como ya no lo soy más, no lo puedo hacer, pero como persona sí puedo pensar y transmitir la lección que me dejó trabajar con esa entidad. En estas condiciones agradezco primero que todo al IICA, el PNDA y la Universidad, que me hubieran invitado a pesar de estar ya por fuera de la corporación. Hablo de lecciones de desarrollo y lo hago claramente con el enfoque INCUAGRO. Se trata de un proyecto de corte empresarial y yo, siempre que hacía las presentaciones, decía que tenía un enfoque bastante económico que creo que se va a reflejar en esta pequeña presentación.

Yo parto de una hipótesis muy sencilla: nosotros los economistas todo lo ponemos en términos de precios relativos, de rentabilidad relativa y uno ve que cuando mira el tema desde ese enfoque resulta que la rentabilidad de los ilícitos es tan alta que no hay posibilidades de desarrollar otras actividades lícitas y que, por ende, como la diferencia es tan grande se diría que no vamos a poder desarrollar ningún tipo de actividad y que todas las personas se van a ir para los cultivos ilícitos. Entonces uno se preguntaría: si eso es así, ¿por qué un programa como los que se desarrollan en el caso de INCUAGRO, puede conseguir personas que se interesen en él? La respuesta que yo sencillamente, de manera muy hipotética planteo, es que este asunto no se debe mirar únicamente desde la óptica económica del problema, la de los precios relativos, sino entender que aquí se juegan por lo menos tres ámbitos: el moral, el legal y el económico. Evidentemente, detrás de la hipótesis de lo moral y lo legal hay desarrolladas hay otros elementos fundamentales: uno que llamo generación de oportunidades y otro, generación de capacidades. Ahora, hacia el final, van a entender porqué incluyo tecnología y organización dentro de las capacidades.

Miremos entonces primero la generación de oportunidades: desarrollemos mercados. A mi me llama la atención que desde las primeras evaluaciones del DRI, por ahí a principios de los 80, hechas por distintas Universidades, cada una de las cuales hizo análisis diferentes, con metodología y visiones completamente distintos, hubo algo que aparecía muy claramente en todas ellas: los programas exitosos del Fondo DRI tenían como fuerza principal su vinculación a mercados crecientes y dinámicos. Se entendía así por qué el oriente antioqueño había tenido el desarrollo y las transformaciones que se dieron, aunque muchas veces en el país no hablemos de esas revoluciones silenciosas que tienen lugar en el campo colombiano, caracterizado siempre por un listado de los eternos problemas insolubles.

* Consultor. ExDirector Ejecutivo de la Corporación Colombia Internacional.



Algo similar ocurre, al menos aparentemente, con respecto a la generación de capacidades: la tecnología y la organización fueron fundamento principal y exitoso del DRI, de lo cual pueden aprenderse varias lecciones; no obstante, en este último aspecto es posible ir más atrás, ya que el INCORA hizo énfasis durante muchos años en las organizaciones. Tenemos entonces esos tres componentes básicos para que se dé lo que llamamos Desarrollo Alternativo: mercados, tecnología y organización.

Mercados primero. Aquí resalto que lo importante es la vinculación a corrientes ciertas de mercados de alto caudal. En realidad, “mercados” son muchas cosas: hay mercados locales y regionales, y hay mercados nacionales y mundiales. Yo no creo que puedan lograrse desarrollos y transformaciones importantes dentro de esta visión del Desarrollo Alternativo cuando se está vinculado a corrientes débiles, con grandes dificultades de mantener su caudal. Insisto entonces: la vinculación a corrientes ciertas y de alto caudal es la manera de ser “jalado” hacia adelante.

Tecnología. Creo que la mayoría de la gente acepta ya el papel del mercado como orientador de los desarrollos productivos. Dentro de este enfoque hay que contar con una tecnología que provea un conocimiento cierto de cómo producir y cómo solucionar problemas. Me parece que en el Desarrollo Alternativo no se puede correr mayores riesgos desde el punto de vista tecnológico, con productos que no se conocen y soluciones que no han sido probadas. Creo que el riesgo tecnológico es mejor dejárselo al sector privado: que tenga recursos y con ellos pueda manejarlo. Para programas alternativos me parece que hay que trabajar con conocimientos ciertos y organización.

Organización. En este punto es muy importante señalar que es preciso superar las limitaciones individuales; uno encuentra en el sector rural colombiano muchas organizaciones, pero a veces se confunde al individuo con la Asociación, al líder con la Asociación. Usted encuentra asociaciones y cooperativas y se pregunta qué hacen, de qué viven y como son y se encuentra a veces que son como espejos de un individuo. Por eso insisto en que hay que crear efectivamente un colectivo. Si no creamos colectivos creo que es muy difícil lograr el Desarrollo Alternativo, que, tal como se verá más adelante, se produce a través de organizaciones.

Si se da la combinación virtuosa de esos tres elementos: mercado, tecnología y organización, es posible generar un desarrollo alternativo que a mi modo de ver es el motor del desarrollo regional. Cuando trabajamos para la FAO y el DNP en la formulación de Agro Visión Colombia, poníamos como uno de los principios vitales que la agricultura sigue siendo el motor del desarrollo económico del sector rural y uno comprueba, que efectivamente eso es así: que el desarrollo productivo es el motor del desarrollo regional. Hablar al revés, pretender desarrollar regiones sin desarrollo productivo no creo que sea sostenible ni virtuoso. Dentro de esta lógica,





cuando hablamos de Desarrollo Alternativo debemos pensar en Desarrollo Regional. De lo contrario, si imaginamos, por ejemplo que el problema de la droga como ilícito desapareciera como por arte de magia, ya no hablaríamos más de Desarrollo Alternativo y entonces ¿qué haríamos con los grupos humanos y los recursos productivos regionales? Lo fundamental es entonces hablar de desarrollo de regiones y saber que detrás de ese desarrollo está el desarrollo productivo.

Ahora bien ¿cómo se hace sostenible ese desarrollo regional? Primero que todo, dadas las oportunidades de mercado -creo que soy reiterativo en este tema- hay que generar capacidades locales. ¿Con base en qué las generamos? Con base en dos elementos fundamentales: capital humano y capital social.

Dada las presentaciones anteriores veo que no tengo que hacer énfasis en el capital social, cuya importancia se ha valorado cada vez más. Por lo demás, si estamos hablando de organizaciones y estamos de la necesidad de que ellas reflejen el colectivo, se hace evidente la importancia del capital social y del capital humano. Uno puede tener el mercado, puede tener la tecnología y la organización pero el recurso humano capaz de manejar esos negocios es vital. Si no logramos que en las regiones de desarrollo alternativo, haya una transformación de las personas y de sus capacidades, será muy difícil ese conseguir ese entronque que se necesita entre oportunidades y capacidades.

Cerramos así el círculo y volvemos a la hipótesis que planteaba al principio en el sentido de que el desarrollo que no es solo económico, sino también legal, moral y ético. Estamos llegando a la esencia del individuo, como individuo y como ser social y esa es la única fortaleza que una sociedad tiene para enfrentar el tema de lo ilícito.

Muchas gracias.

Intervención de José Luis Gómez*

Muchas gracias Juan Lucas, muchas gracias a los organizadores: al CIDER de la Universidad de los Andes, al IICA y a la Presidencia de la República por esta invitación y también quiero agradecer a los expositores que me antecedieron en la mañana y a los panelistas por prestarse de manera tan generosa a ser blanco de comentarios.

Al preparar estos comentarios, mientras escuchaba las intervenciones de las personas de esta mañana, me quedó la duda de si estaba en el módulo adecuado o no. En el Departamento Nacional de Planeación yo he trabajado más en la formulación

* Ex-Jefe de la Unidad de Desarrollo Rural Sostenible, del Departamento Nacional de Planeación





de políticas públicas y no tanto con modelos de gestión. Tal como hemos visto en las presentaciones anteriores, hay muchas modalidades de gestión de programas de desarrollo alternativo. Creo que ese es un primer mensaje que debe quedar claro para todos nosotros: no hay un modelo, hay flexibilidad en la aplicación de la política pública sobre el tema.

No obstante, pensando en las intervenciones de la mañana, me pareció importante traer a colación la manera como se construyó la política pública de desarrollo alternativo, porque se dijo que ella había sido resultado de un ejercicio totalmente centralista. Eso no es cierto. La construcción del Plan Nacional de Desarrollo se hizo con la Comisión Nacional de Planeación, que representa múltiples organizaciones de distintas regiones del país, e implicó un proceso de discusión bastante largo, muy enriquecedor y que incluso nos llevó a presentar las ideas del Plan de Desarrollo en una gran cantidad de Foros Nacionales, con 200 ó 300 personas de distintos sectores. Esto dio como resultado el Plan de Desarrollo que contenía elementos del programa de Gobierno del entonces candidato Uribe Vélez, pero también una cantidad de aportes de las regiones, de las comunidades, de los gremios, que finalmente constituyeron el Plan Nacional de Desarrollo. Creo que esa precisión es importante. A partir del Plan de Desarrollo, producto de múltiples opiniones, se trabajaron documentos CONPES tendientes a desarrollar los lineamientos generales del Plan, a partir de planteamientos diferenciados para cada uno de los objetivos del mismo.

En el caso del documento CONPES del PDA, fuimos muy claros en cuanto a su carácter complementario de la política anti-drogas. Es importante diferenciar cómo se originaron y se complementan estos dos elementos de política. Pienso que esto faltó en una de las presentaciones de la mañana.

Por lo demás, en la elaboración del documento CONPES, nos pareció fundamental hacer evidente su articulación con la política sectorial agraria y con la forestal; adicionalmente, incorporamos en el documento un elemento nuevo: el carácter preventivo, el cual tenía que ver con un enfoque del desarrollo alternativo que lo mira no como algo sustitutivo, sino como un componente del desarrollo rural que evita que las poblaciones rurales adopten el cultivo ilícito como única alternativa de vida. Finalmente, desde el comienzo tuvimos preocupaciones preocupaciones serias sobre la sostenibilidad económica, financiera y social del Programa de Desarrollo Alternativo, sobre su sostenibilidad económica, financiera y social. Otra preocupación central que tiene que ver con el ámbito de la política, se refería a la manera cómo el Programa de Desarrollo Alternativo se integraba a la política sectorial, particularmente, como se mencionó esta mañana, en materia de acceso a servicios financieros y no financieros. Aunque eso no lo desarrollamos en el documento CONPES del Programa de Desarrollo Alternativo, se trabajó en otros documentos CONPES.





Con base en esto debo insistir en que no podemos poner todas las cartas ni todas las acciones de política ni toda la financiación en un solo documento CONPES. El trabajo que se hace en Desarrollo Alternativo está soportado en otros documentos CONPES, que pueden no ser preparados con la Presidencia sino con los Ministerios o, en algunos casos, con múltiples actores públicos que tienen velas en el entierro. Es por esto que el documento CONPES de Desarrollo Alternativo tiene complementos en el documento de tierras, "Política de Tierras", cuyo énfasis está en la redistribución de tierras en vía de extinción de dominio. Por lo demás, en documentos CONPES que estaban en preparación hasta hace unos dos meses, cuando salí de Planeación, sobre Servicios Financieros Rurales o Microempresa Rural, se registran acciones de otros ministerios que son complementarias al Desarrollo Alternativo y que responden a preocupaciones mencionadas por Cesar Ortiz sobre las distintas funciones no agrícolas de las áreas rurales, asociadas a artesanías, a turismo rural y a la prestación de otros servicios, fundamentalmente de tipo ambiental, que no estaban considerados en la política sectorial agropecuaria y que se aplican de manera complementaria a los otros instrumentos del Programa de Desarrollo Alternativo, eso lo tuvimos claro desde un principio y los esfuerzos que se han hecho ya en la gestión, apuntan en ese sentido.

Cuando uno habla del modelo institucional, tal como dije al principio creo que debe pensarse en varias modalidades, porque cuando se aplica en el terreno la política contenida en el Plan de Desarrollo o más precisamente en un documento CONPES, lo que uno encuentra es que hay una heterogeneidad impresionante en el país. Hay variables, que como lo señala Ibán de Rementería en sus libros, tienen que ver con los conceptos de desarrollo rural y desarrollo alternativo, que tienen manifestaciones muy distintas en cada área donde se cultivan ilícitos o donde hay alto riesgo de que esto ocurra. Por ello, al aplicar el documento CONPES en las regiones no puede dejarse de lado esa complejidad y resulta inconveniente pretender tener un solo modelo de intervención; es así como los modelos deben ajustarse en función de condiciones locales.

En esto, desde el DNP hicimos énfasis con la Presidencia en dar seguimiento a las referidas variables y a su comparación cuando se aplican modelos diferenciados. De hecho, hasta hace unos dos meses también, estaba en preparación un documento de seguimiento al Programa de Desarrollo Alternativo, y me parece importante destacar que estos ejercicios de seguimiento, que no tienen que expresarse necesariamente en documentos CONPES sino que pueden dar lugar a informes internos o externos, es donde actualmente existe la posibilidad de evaluar la aplicación de políticas públicas sobre el terreno, por ejemplo con esas veinticinco o treinta mil familias actualmente incorporadas al Programa de Familias Guardabosques. A a mi me parece que esto es más importante que cualquier otro tema de discusión.





Esos eran los comentarios que quería hacer con relación a este tema. Les agradezco mucho su atención.

DISCUSIÓN DEL PANEL

Juan Lucas Restrepo: Muchas gracias a los panelistas. Yo traté de recoger al máximo por temas las preguntas de ustedes. Voy a invitar a Victoria Eugenia Restrepo para que nos acompañe aquí, porque un número considerable de preguntas incluye temas para ella. Comencemos con uno polémico ya que la gente se pregunta por qué la doctora Victoria Eugenia no está de acuerdo con las apreciaciones del doctor Oswaldo Antezana con respecto a las fumigaciones. Quiero sin embargo dejar en claro que dado el enfoque del Seminario y, en particular de este panel, la erradicación no debería ser el sujeto central de la discusión ya que ello requeriría un foro diferente, con expertos en agronomía, ecología y otra cantidad de cosas. No obstante, para respetar la democracia, invitemos a Victoria Eugenia a atender la pregunta.

Victoria Eugenia Restrepo:* Espero no ser muy cruda. Como dice el Presidente, siento un profundo respeto por la diversidad de pensamiento. Cuando el debate es respetuoso como en este Seminario, es bastante enriquecedor. Para contestar a la pregunta sobre por qué respeto la posición del señor Antezana pero no la comparto, me referiré a tres puntos muy breves.

Primero, la situación de cada uno de los países productores de coca, Perú, Colombia y Bolivia, es absolutamente diferente; aquí no tenemos cultura del chapqueo, o sea que aquí la coca es ilegal y quien la cultiva está en la ilegalidad porque el 99% de la hoja de coca en Colombia va para el narcotráfico y son en primer lugar los terroristas los dueños del negocio ilícito en Colombia.

Segundo en el año 2000, cuando teníamos ciento sesenta mil hectáreas de coca, el 45% de los cultivos eran industriales, en manos de los narco terroristas, en estos casos, nada podría hacerse sin aspersión aérea. De manera manual y voluntaria no cabe pensar en erradicar esa coca. Hoy en día el 70% de los cultivos están en núcleos pequeños, pero no porque estén en manos de los campesinos sino porque los narcotraficantes aprendieron que atomizando el cultivo era muchísimo más difícil que pudiéramos combatirlo.

Tercero. Insisto en primer lugar en señalar que el conflicto interno de cada país es muy diverso. En mis viajes a Perú y Bolivia sobre este tema, por ejemplo he podido apreciar como en Bolivia el señor Evo Morales taponaba vías y hace quemadas, eso es lo más grave que pasa; en Perú los sindicatos de cocalleros tiraban piedras porque estábamos tratando de aterrizar con el CORA para hacer una erradicación forzosa y

* Directora PDA de la Consejería Presidencial para la Acción Social.





hubo que mover el sitio de la erradicación; eso es lo máximo que pasa. Aquí en Colombia, cuando hacemos erradicación manual voluntaria o sea Desarrollo Alternativo, la primera reacción inicial de muchísimos campesinos es: “yo no entro al Desarrollo Alternativo porque aquí no ha pasado la avioneta, cuando me fumiguen nos sentamos a hablar de eso; antes no me interesa”.

Vamos ahora a la otra forma de erradicación que es la erradicación forzosa manual, que es la que se realiza a través del Grupo Movil de Erradicación (GME). Hablar de erradicación forzosa que no sea por aspersión, resulta imposible aquí en Colombia. Cuando usted va a hacer erradicación forzosa no le tiran piedras, ni le queman, ni le taponan la carretera: lo despiertan a media noche con misiles dirigidos, lanzagranadas y todo tipo de disparos. Les quiero decir que llevamos seis semanas que estamos con el GME y llevamos ocho muchachos heridos y dos muertos. Creo que eso lo dice todo, pero recordemos que las estrategias son complementarias y no excluyentes. Gracias.

Juan Lucas Restrepo: Con respecto a tu presentación, hay varias preguntas que señalan algún grado de inconformidad frente a la selección de pocos proyectos, de tardío rendimiento aunque hay zonas de coca donde los productos clave son cultivos transitorios de maíz, yuca, etc, Te agradeceríamos entonces, que nuevamente nos aclares el porqué de esa la dirección del PDA en este momento.

Victoria Eugenia Restrepo: Los recursos eran y son escasos. El Gobierno Nacional hace un esfuerzo inmenso y la Cooperación de los Estados Unidos pone todo su empeño por colaborar con recursos para el Desarrollo Alternativo. Tuvimos que focalizarnos en un máximo de cinco renglones porque, como decía Juan José Perfetti, eran ellos los que nos garantizaban sostenibilidad, mercado y éxito; de ellos ya teníamos experiencias positivas que recogimos de los programas del pasado. Hay otros renglones sumamente importantes y quisiéramos tener mucha plata para hacer muchas cosas, pero los ensayos deben dejarse a la empresa privada, porque cuando los recursos son escasos no podemos sentarnos a jugar con la plata, a arriesgarla, ni a jugar tampoco con la comunidad metiéndola en una aventura que no sabemos como va a terminar. Por ello, de acuerdo con la experiencia previa en estos cinco renglones se hizo la selección y sobre estos cinco renglones tenemos toda la voluntad del sector privado para participar de los proyectos respectivos. Hubieran podido ser muchos más proyectos si hubiéramos tenido más recursos pero, desafortunadamente, no fue posible.

Juan Lucas Restrepo: Con respecto a esos productos hay, por último una pregunta que cuestiona el insuficiente acompañamiento en el tema; imagino que se trata de acompañamiento técnico, llegando inclusive al tema de investigación y desarrollo para dar sostenibilidad a esos productos en el mediano y largo plazo.



Victoria Eugenia Restrepo: En los cinco renglones que escogimos hay acompañamiento técnico. De hecho, el que esté la empresa privada involucrada con nosotros en estos proyectos, nos garantiza no sólo la compra de la cosecha sino la transferencia de tecnología de los privados que tienen acceso a la tecnología de punta hacia los pequeños. Hay entonces temas de investigación para los que no tenemos recursos como, por ejemplo, la investigación de mariposas del Amazonas, pero la gente de Fedepalma y de Senipalma tiene recursos y tecnología de punta en palma. Lo mismo lo mismo se repite en materia de cacao, café y los cultivos forestales y esto es uno de los factores que nos llevó a escoger esos cinco renglones.

Juan Lucas Restrepo: Gracias a Victoria Eugenia Restrepo y pedimos ahora a Ramona El Hamzaoui que nos ayude con algunas preguntas que le hicieron. Creo que vale la pena comentar que aunque los recursos del Presupuesto Nacional que controla directamente el PNDA están dirigidos a los productos mencionados, hay otros proyectos más amplios, que tocan otros sectores de la economía, tales como artesanías etc. De pronto vale la pena mostrar que sí existe alguna complementariedad y que el mundo del Desarrollo Alternativo va más allá de estos cinco productos. Tal vez Ramona El Hamzaoui podría comenzar por contarnos sobre la complementariedad de enfoques.

Victoria Eugenia Restrepo: Juan Lucas; perdón, debo aclarar algo que se dijo esta mañana sobre la participación de los recursos nacionales; este año esperamos terminar el año con un aporte de setenta millones de dólares del Presupuesto Nacional para Desarrollo Alternativo.

Juan Lucas Restrepo: Eso es lo que yo me imaginaba. Bueno Ramona, tal vez alguna información sobre estos otros proyectos complementarios a los de tipo estrictamente agrícola.

Ramona El Hamzaoui: Hemos empezado directamente por los proyectos financiados en el marco del Plan Colombia, debido a la convocatoria recibida. No obstante, tenemos muchos programas como ya mencioné, con organismos como FUPAD (Fundación Panamericana para el Desarrollo), que está trabajando en el Sur de Bolívar y Noreste de Antioquia, está trabajando con cacao y con caucho pero también está haciendo productos de corto plazo como el ají. De hecho, estamos apoyando muchas cosas, incluyendo cultivos de corto plazo según la región y también tenemos un programa bastante importante que apoya al sector artesanal.

En realidad, todos los programas que tenemos tienen capacitación y acompañamiento a la gente. Estamos apoyando la construcción de tejido social, capital social y capital humano en todos los proyectos; sólo así podremos hacerlos sostenibles; esa es la lección que todos hemos aprendido. Otro programa que



tenemos es el de Agronegocios en Colombia, basado en el sector agropecuario pero más con la inversión y apoyo del sector privado que apalanca el proyecto con un 90% de la inversión, mientras con nuestros recursos ponemos el 10%. Trabajamos con el cuerpo de ingenieros en infraestructura; específicamente en Putumayo han recibido mucho apoyo, por ejemplo en erradicación. El programa está enfocado en infraestructura rural, vías, plantas de tratamiento de agua y alcantarillado.

Las Naciones Unidas son una Organización Internacional, pero también operadores de AID con recursos de los Estados Unidos. Ellas están implementando un programa forestal en Nariño y, también con nuestros recursos, apoyando a las Familias Guardabosques en su programa de verificación de la erradicación de cultivos ilícitos, y también en SIMSI y Colombia Forestal, un programa nuevo de apoyo al sector comercial forestal. Este sector es muy importante y, como ustedes, pensamos que tiene mucho potencial aunque también una política bastante complicada que estamos enfrentando. Por lo demás es un sector no muy bien desarrollado y por ello estamos empezando a apoyarlo.

Para concluir, tenemos programa lechero y programas con cafés especiales según las necesidades; ustedes son los expertos en café, o en este programa, pero nosotros apoyamos con tecnología nueva y acceso a los mercados. Todos hemos hablado de la falta de mercado para los productos. Estamos empezando con el mercado y miraremos después la producción. Hay también un nuevo programa enfocado en las ciudades secundarias que se llama “desarrollo empresarial colombiano”, el cual busca generar empleo. No estamos trabajando con cualquier individuo que quiere lanzar su propia empresa, sino con establecimientos que ya existen pero que quieren ampliarse y que tienen la oportunidad de generar más empleo con técnicas nuevas y mejor acceso al mercado.

Juan Lucas Restrepo: Ahora que hablabas de acceso a mercados, hay una compleja pregunta sobre la correspondencia con otras políticas internas de los Estados Unidos que impliquen mayor oportunidad en el mercado de los Estados Unidos para productos de los programas de Desarrollo Alternativo.

Ramona El Hamzaoui: No soy experta, no soy economista, ni estoy involucrada en las discusiones del Tratado de Libre Comercio, pero yo sé que nuestros programas están dando a Colombia algunas ventajas para llegar a nuevos mercados y estamos muy conscientes de lo que Colombia está pidiendo para apoyar algunos sectores. Así por ejemplo, quienes se dediquen al programa de desarrollo empresarial, tratarán de focalizarse en productos con acceso favorable a los mercados, con base en el TLC. No queremos cambiar totalmente el programa, pero ya estamos trabajando con empresas, con Pymes, y queremos que nuestras acciones sean coherentes con lo que se adopte en el tratado de libre comercio.

Juan Lucas Restrepo: Bueno muchas gracias. Ayer había una pregunta que le pediría contestar al doctor Juan José Perffetti, no como responsable de la CCI, porque usted claramente nos dijo que ya no está allí, sino como alguien que viene a expresar opiniones; sobre esta pregunta quizás también Victoria Eugenia Restrepo nos podrá brindar algunos complementos. Básicamente es la siguiente ¿qué mecanismos hay para controlar eventuales abusos de posición dominante por parte del sector privado en esos proyectos, frente a los agricultores o las asociaciones de agricultores?

Juan José Perffetti: A este respecto tenemos que hablar en concreto. En primer lugar, el mecanismo estaba diseñado desde un principio para proteger sobre todo a los pequeños productores que entren al proyecto, al establecer quiénes pueden hacer las primeras opciones de compra. En segundo lugar, Incuagro tiene que hacer las ofertas y los primeros beneficiarios de éstas son los pequeños, que tienen la primera opción. En tercer lugar, cuando se estructuran los proyectos hay un fondo de compra de las acciones por parte de los pequeños a Incuagro; este mecanismo empieza a operar muy rápidamente, desde el inicio de los procesos agrícolas de siembra, etc., sin necesidad de esperar la producción. Evidentemente, debemos ser conscientes de que si vamos a jugarle a mecanismos de sector privado, a sociedades anónimas, se pueden dar posiciones dominantes, pero en éstas alguien tiene que comprar y alguien tiene que pagar por esa posición dominante. Uno puede mantener hasta cierto punto las talanqueras iniciales, para lograr que los principales beneficiarios sean los pequeños accionistas, pero la realidad de la vida de los negocios hace que las cosas puedan cambiar y pasados ciertos niveles de talanquera, estamos aceptando las realidades del mercado.

Juan Lucas Restrepo: Bien, de nuevo, muchas gracias. Terminamos por el momento, aunque quedan dos o tres preguntas que debemos determinar en qué momento pueden responderse.

3. Evaluación de las Políticas y los Modelos de Gestión de Desarrollo Alternativo en Colombia

Elementos y Dimensiones de la Política de Desarrollo Alternativo en Colombia*

Eduardo Wills**

1. Introducción

Muchas gracias a los organizadores de este importante seminario por la oportunidad que se le da al CIDER de la Universidad de Los Andes, de presentar, tanto una síntesis como la visión que el Centro ha ido desarrollando sobre las políticas y la gestión del desarrollo alternativo. Lo anterior surge de la recopilación que ha realizado este Centro de Investigación, a partir del estudio de monitoreo a los programas de Desarrollo Alternativo financiados por el crédito BID, durante los últimos gobiernos. En primer lugar, queremos aclarar que el análisis y las conclusiones que se derivan del estudio de monitoreo se focalizan fundamentalmente hacia las acciones emprendidas por los anteriores gobiernos, distintos al actual, por lo cual señalamos que las políticas del actual Gobierno no han sido sujeto de análisis y escrutinio en este trabajo.

El Cider ha desarrollado el monitoreo al Programa de Desarrollo Alternativo, tanto desde el punto de vista socioeconómico como desde el ambiental y a partir de estos estudios ha generado unas reflexiones extensivas a todo la problemática de los cultivos ilícitos y del Desarrollo Alternativo.

En esta presentación queremos sintetizar las conclusiones a las que hemos llegado después de analizar cómo han evolucionado las políticas de Desarrollo Alternativo durante los últimos tres gobiernos en Colombia. Varios son los temas de análisis: En primer lugar, queremos presentar y discutir como se ha dado el debate internacional sobre el desarrollo alternativo, cómo ha sido la interacción entre la formulación de la política pública gubernamental -desde el ámbito nacional- con la política pública formulada desde el ámbito internacional y de ello analizar el grado de autonomía tanto interna como externa que han tenido los respectivos gobiernos en la formulación de dicha política. En segundo lugar, queremos reflexionar sobre la naturaleza de los fines y objetivos que ha planteado la política de desarrollo alternativo, la forma como ellos han sido implementados, si ha existido congruencia en ello e igualmente hacer algunas reflexiones con respecto al modelo

* Trabajo realizado en el marco de la Auditoría Técnica y Ambiental del Crédito PLANTE-BID por parte del CIDER de la Universidad de los Andes, Bogotá.

** Profesor Asociado e Investigador del CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá.

institucional para la ejecución de la política. En tercer lugar, brevemente describiremos los distintos tipos de modelos de gestión que se han seguido, para ver su continuidad, sus cambios, las incertidumbres que se han presentado. Para ello pondremos especial atención sobre la última etapa de implementación de dichos Modelos. El último modelo de gestión presenta como innovación institucional la incorporación de capital de riesgo para la financiación de proyectos productivos a través de una incubadora de empresas que trabaja cooperativamente con las propias organizaciones campesinas, al igual que la extensión de un instrumento desarrollado para el fortalecimiento de las asociaciones campesinas, el cual se ideó para que dichos grupos y organizaciones puedan convertirse en agentes de su propio desarrollo en el corto plazo.

De esta forma se hará un breve recuento de cuáles han sido las distintas formas de conceptualizar el desarrollo alternativo, se mirará la evolución de la política en Colombia, la relación entre esta política pública y otras políticas relevantes como las de desarrollo rural, la de paz y la política de interdicción, para focalizarnos finalmente en el análisis de la implementación de la política, teniendo en cuenta para ello el uso de criterios de evaluación tales como la legitimidad de la política, la coherencia entre fines y medios o la formulación y la implementación, algunos resultados esperados como el tipo de capital social que se ha fomentado y la efectividad de los distintos modelos de gestión.

2. Las Fases de la Política Pública del Desarrollo Alternativo

El análisis acerca de cómo ha sido la evolución de la política de Desarrollo Alternativo se elabora alrededor de cuatro elementos principales: primero, entender como fue la fase de constitución del problema de los cultivos ilícitos en un problema de política pública y cómo fue su aparición en la agenda de Gobierno. En esta fase aparece el problema de los cultivos ilícitos como un problema público, es decir, aparece una necesidad social en una área problemática que ha sido identificada por la mayoría de la población, como un problema colectivo y a partir de ello se explica y analiza cómo los distintos gobiernos se organizan para afrontar ésta necesidad, que tipo de compromisos adquieren y como cuantifican dichos compromisos en metas e indicadores precisos.

En el caso de la política de desarrollo alternativo, es bastante obvio cómo aparece en la agenda pública el problema de la producción de cultivos ilícitos. Tiene una particularidad especial y es la desagregación según el tipo de población y los distintos grupos sociales que están comprometidos en ella. Por una parte, aparecen las comunidades campesinas e indígenas en distintas regiones, quienes se involucran en dicha problemática a partir de sus exiguas condiciones socioeconómicas, la imposibilidad de desarrollar y articular actividades

productivas rentables con el mercado y el abandono estatal en aquellas zonas donde adicionalmente existen condiciones agrológicas propicias para la siembra de la hoja de coca y amapola. Estas comunidades logran obtener rentabilidades comerciales en el corto plazo a partir de la explotación de la hoja de coca y de la amapola, pero a su vez sufren tremendas externalidades e impactos negativos a nivel del ámbito familiar, la aparición de conductas antisociales especialmente en la población joven, la incorporación de esquemas de consumo que riñen con la forma de vida tradicional y el incremento de los conflictos a todo nivel, en las familias, a nivel interpersonal, en la comunidad y con los grupos armados. Por ello, estos grupos de pequeños campesinos e indígenas muestran y expresan un interés de trabajar cooperativamente con el gobierno en aras a encontrar alternativas viables que les permitan liberarse de lo que al final se constituye para ellos en un factor que agrava su ya precaria condición socio económica. Por ello, la política pública hacia estos grupos debe ser de fomento y de generación de alternativas productivas que les permita abandonar una actividad que en balance es nociva para sus condiciones de vida pero a la cual se ven abocados por las exiguas condiciones en las que viven, la ausencia efectiva de las instituciones estatales y la presión coercitiva por parte de los grupos armados. Si bien incurren en una actividad ilícita pareciera que la política de interdicción y represión no es la más adecuada para resolver su crítica situación. Sin embargo, es interesante mencionar que buena parte de la política de desarrollo alternativo, incluyendo su parte interdictiva -de fumigación- se ha focalizado fundamentalmente hacia los pequeños productores campesinos e indígenas y no tanto hacia las explotaciones comerciales.

Por otra parte, resalta la necesidad de que la política pública además de ser focalizada por grupo social debe igualmente diferenciarse según el ámbito regional en donde se localicen los cultivos ilícitos. No es lo mismo una política productiva hacia páramos andinos donde se haya localizado el cultivo de amapola que hacia las zonas del piedemonte amazónico o los valles interandinos donde existe la hoja de coca.

Por otra parte existen las explotaciones de tipo comercial, por lo general de gran tamaño en su explotación, emprendidas por organizaciones empresariales de naturaleza ilícita del narcotráfico quienes aprovechan los espacios dejados por la ausencia estatal y a través de la coerción y la corrupción operan en las regiones para sacar provecho de ésta actividad ilícita. Las consecuencias de la producción, transformación y comercialización de los cultivos ilícitos por parte de las organizaciones ilegales mafiosas ha sido devastadora para la sociedad colombiana en términos de la criminalidad que han generado, las presiones sobre las instituciones en particular la judicial y la de policía, pero sobre todo en el cambio de valores que han impuesto a las distintas sociedades y culturas regionales, imponiendo la cultura del enriquecimiento fácil y rápido y el oportunismo como



hábito de comportamiento social, que a su vez se traduce en el cambio de las prácticas políticas y en el establecimiento de nuevos mecanismos de inclusión en la sociedad por parte de grupos anteriormente excluidos.

Se trata entonces de un problema público complejo, que en buena parte desborda la capacidad de acción del propio gobierno colombiano y de sus instituciones. Por su misma génesis, se trata de un problema generado por una demanda externa, internacional, sobre la cual no se tiene control y que crece año tras año. Por ello, su dimensión, en términos del área sembrada, los territorios que cubre y el número de actores que involucra, debería implicar una cobertura mayor por parte de la política pública, con mayor financiación y con mayor apoyo de la comunidad internacional. Aunado con lo anterior, los efectos negativos que ha generado la existencia y proliferación de los cultivos ilícitos a nivel de toda la sociedad colombiana, configura un problema público que trasciende el ámbito de acción del propio gobierno colombiano, que permea prácticamente a toda la sociedad colombiana y que debería ser materia de una activa política pública internacional.

Los recursos asignados, el compromiso institucional y los frecuentes cambios introducidos en los distintos modelos de gestión no se compadecen con la dimensión y la gravedad del problema y sus nefastas consecuencias de tipo social, cultural y moral en la nación colombiana. Los distintos gobiernos han optado por incipientes acciones, tanto de orden preventivo como sancionador desde principios de la década del 80.

En segundo lugar, una vez identificado el problema de los cultivos ilícitos como un problema de política pública, que aparece en un lugar preferencial en el discurso de la agenda del gobierno de turno, sin un esfuerzo correspondiente en recursos y compromiso de acción, se analiza cual ha sido la capacidad real de acción de los gobiernos, a partir del tipo de decisiones que los distintos gobiernos tomaron para abordar dicha problemática. Interesa conocer y analizar hasta donde ha existido una voluntad política real por identificar y entender y atacar las causas estructurales de la problemática, y cómo ha funcionado el aparato del Estado en el combate de dicha causas. Se establece si las decisiones políticas se manifiestan en acciones concretas y específicas para combatir estas causas estructurales.

El tercer punto tiene que ver con cuál ha sido la precisión y claridad de los fines de la política como de sus medios. Es decir con que efectividad se ha ejecutado la política y sus correspondientes acciones. Al respecto, señalamos que ha existido bastante ambigüedad. Pareciera que los distintos gobiernos no hubieran querido comprometerse a fondo, por lo cual no es fácil encontrar objetivos precisos y cuantificables a los que se les asignen los correspondientes recursos y se pongan en funcionamiento instrumentos factibles y eficientes para alcanzarlos. Podemos decir



que las trayectorias de las políticas pública del desarrollo alternativo se ha caracterizado por haber establecido fines y objetivos imprecisos alrededor de discursos generales, que se han presentado más con la intención de tranquilizar a la comunidad internacional y conseguir financiamiento para unos pocos proyectos específicos que en resolver de forma estructural su problemática. En este sentido, el hecho de haber logrado que el Bid se comprometiera a financiar parte de los programas gubernamentales, fue presentado en su momento como un aval de los organismos multilaterales frente a la política de desarrollo alternativo, así sus fines y objetivos específicos no estuvieran claramente delimitados y hayan tenido que ser cambiados y reformulados varias veces durante su implementación. Podemos decir que existen unos discursos, unos enunciados generales de gobierno, dirigidos hacia la comunidad internacional, que no se han reflejado en fines precisos, con escasos recursos y con imprecisión en los objetivos y las metas. Igualmente no ha habido una clara definición de los alcances de la política de desarrollo alternativo en el tiempo, no se ha constituido en una política estatal de largo alcance y no ha existido claridad de cuales deben ser las instituciones y agencias gubernamentales que se encarguen de llevarlas a cabo. Ello a su vez se ha reflejado en unos indicadores de gestión poco precisos que hacen difícil cuantificar la evaluación y el impacto de la política.

El cuarto punto tiene que ver con la pregunta acerca de los instrumentos, los programas y los proyectos en particular que se han llevado a cabo. Es decir, una vez establecidos los fines y objetivos, así sea de manera imprecisa, cuales han sido los programas de acción que se han realizado y establecer si dichos programas son coherentes y pertinentes, frente a los fines y objetivos que se han formulado. Estos programas de acción se pueden caracterizar y describir por aquel conjunto de decisiones que toman los actores institucionales y sociales, algunas veces desde una perspectiva puramente racional, y otras veces, actuando de acuerdo con criterios de eficiencia y efectividad. También se dan perspectivas morales, o de conveniencia política. A partir de dichas motivaciones es posible establecer como se han movilizado los recursos y los distintos medios para el cumplimiento de los fines. A partir de ello surgen múltiples interrogantes: Han cooperado las distintas instituciones y niveles de gobierno en la implementación de la política? Qué problemas de agencia o relaciones de Principal- Agente se han constituido en dicho intento y a través de qué incentivos y controles se han resuelto? Qué tipo de posibles alianzas con el sector empresarial privado se han constituido? Ha existido un esfuerzo de readecuación o rediseño de las instituciones ya existentes? Se han generado paralelismos y duplicaciones en el accionar estatal?Cuál ha sido la forma específica que ha tomado la cooperación entre los distintos niveles de gobierno y con el sector privado. Finalmente se establece cuáles han sido los productos, los resultados y los impactos de dicha política.




En términos históricos podemos decir que el primer programa Plante generó un modelo de contingencia. Se esperaba en ese entonces, 1998, que tanto la política como las instituciones creadas específicamente para el desarrollo alternativo no fueran a durar mucho, pues se tenía la ilusión de que el programa iba a ser efectivo en términos de reducir las áreas sembradas de cultivos ilícitos con la ayuda de la cooperación internacional. Las vicisitudes políticas en el campo nacional e internacional del Gobierno Samper hicieron que dichas ilusiones se desvanecieran rápidamente. No se contó con la ayuda de la cooperación internacional y sólo fue posible concretar el crédito BID en una política pública en la que dicho organismos multilateral no tenía experiencia. Prevalció en esta primera etapa un énfasis en la atención individual hacia los pequeños productores en aquellas zonas donde se ya había hecho fumigación e interdicción. Se veía a la política del desarrollo alternativo como la ambulancia que llegaba a las zonas de combate una vez producida la fumigación para aliviar en parte los impactos negativos. La atención individual, mediante créditos subsidiados, con la acción prioritaria de la existente en ese tiempo Caja Agraria, no dio un buen resultado en su recuperación de cartera. Los créditos no estaban estructurados sobre la base de proyectos productivos con clara orientación hacia el mercado, se trataba más bien de potenciar las oportunidades productivas tradicionales, y faltaba el componente de fortalecimiento de la organización campesina. En esta etapa se trabajó igualmente en la dotación de infraestructura de transporte y de comercialización a nivel regional.

Posteriormente, en una segunda fase, se resolvió pasar hacia un enfoque de desarrollo regional que permitiera generar condiciones para el desarrollo económico local, establecer cadenas productivas y clusters productivos alrededor de núcleos, que pudieran convertirse en proyectos demostrativos para así poder irradiar el resto de las regiones colombianas. Esta visión de desarrollo regional primó durante un tiempo y alrededor de ella, se hicieron unos ejercicios interesantes de planeación participativa en términos de definir visiones regionales y planes estratégicos regionales con los propios habitantes de la región. Desafortunadamente no se contó con los recursos financieros, ni institucionales para poderlos llevar a cabo. Finalmente se empieza a desarrollar el modelo de gestión de incorporación de capital de riesgo y fortalecimiento de las asociaciones campesinas, que muestra hoy en día unos resultados interesantes.

3. Conceptualización del Desarrollo Alternativo

Veamos cómo se han dado diferentes conceptualizaciones de las políticas de Desarrollo Alternativo desde diferentes actores con sus distintas visiones filosóficas y políticas. Ello implica conocer sus antecedentes nacionales e internacionales, tanto desde el punto de vista teórico como programático. Los primeros permiten





entender la compleja evolución de un concepto que ha tenido interpretaciones ambiguas. Los segundos muestran como aún no hay un común denominador entre los distintos conceptos que se han venido aplicando en América Latina sobre el particular. En América Latina, el concepto ha venido aplicándose a uno de los componentes de la política antinarcóticos: la sustitución de cultivos ilícitos por parte de los pequeños productores campesinos dejando de lado otros aspectos fundamentales como el fortalecimiento del capital social, la capacidad de organización y asociación de campesinos, la política social y los esquemas de participación en la formulación, implantación y evaluación de la política, los programas y proyectos.

Podemos ver que en las diferentes conceptualizaciones se trabajan varias dimensiones: *i)* las políticas de desarrollo alternativo como alternativa al modelo de desarrollo dominante, *ii)* como alternativa a las modalidades tradicionales del desarrollo rural, *iii)* como alternativa a las modalidades de desarrollo de un determinado territorio y *iv)* finalmente, como alternativa al crecimiento económico basado en los cultivos*.

3.1 Como alternativa al modelo de desarrollo dominante

Una primera definición que aparece con mucha fuerza y que se encuentra en varios discursos de anteriores Gobiernos, es el de conceptualizar el desarrollo alternativo, no como una acción específica contra los cultivos ilícitos sino como una alternativa al modelo de desarrollo dominante. Corresponde con el primer Programa Plante, que se originó al interior del Plan Nacional de Rehabilitación - PNR. Allí se planteaba la necesidad de establecer un modelo de desarrollo alternativo que permitiera reducir las disparidades entre grupos sociales, sectores económicos y territorios de forma que fuera posible avanzar en la reconciliación de grupos antagónicos y en la rehabilitación de inmensos territorios sumidos en la pobreza y víctimas del conflicto armado.

Bajo esta concepción, se enfatizó que para poder generar una política pública adecuada para combatir el problema de sustitución de cultivos ilícitos, era necesario reorientar el modelo de crecimiento económico para ponerlo en términos de la redistribución del ingreso entre grupos sociales y entre regiones y sectores económicos, privilegiando a la economía campesina, y también de la generación de oportunidades en aquellos territorios que habían quedado excluidos de la onda desarrollista que había impactado algunas ciudades y algunos sectores de la economía colombiana, ligados a la exportación y a la agricultura comercial.

Esta visión enfatizó la generación de capacidades a nivel local y en la participación de las comunidades. Hay que admitir que en dicho momento no se llamaba así, pero

* Ver al respecto CIDER, Informe Final de Monitoreo Técnico PLANTE, Segunda Fase, 2001.





hoy en día, lo podemos entender como una propuesta de generación y fortalecimiento del capital social y del capital cultural en las regiones. Parecía existir claridad y compromiso político en ese entonces, Gobierno Barco, que para poder atacar las causas estructurales de los cultivos ilícitos, se requería una reforma del modelo de crecimiento económico, poniendo un mayor énfasis en la redistribución. Se proponía que si bien esta redistribución del ingreso debería darse primordialmente entre grupos de población y entre sectores económicos, también debería tener un componente territorial. Se trataba de lograr una redistribución del gasto hacia las zonas de desarrollo campesino y hacia las zonas de colonización de forma que se lograra una apropiación cada vez mayor del presupuesto y de los gastos de inversión destinados a atender a esta población en dichos territorios, creando así las oportunidades económicas que no habían tenido con anterioridad, para reducir así el riesgo de la pensión a incursión en los cultivos ilícitos.

3.2 Como alternativa al desarrollo rural predominante

Una segunda tradición, entiende al Desarrollo Alternativo como una visión alternativa al desarrollo rural tradicional, que en ese momento se podría caracterizar alrededor de economías campesinas de subsistencia con muy bajos niveles de productividad. El desarrollo rural en los países latinoamericanos ha coexistido con estructuras de tenencia de la tierra en las que prevalece la dicotomía latifundiomini-fundio, con economías de auto-subsistencia y bajos niveles de productividad y competitividad debido principalmente a la utilización de tecnologías atrasadas para la producción, el transporte y la comercialización de los productos, además de la precariedad de los derechos de propiedad a nivel rural, lo cual puede atribuirse a políticas macroeconómicas que relegaron a la agricultura frente a otros sectores, a la falta de capacitación de la fuerza de trabajo, a sistemas inadecuados de distribución de insumos y productos y a la inexistencia o insuficiencia de las infraestructuras requeridas, entre otros factores.

Un modelo alternativo desde este punto de vista, incluiría una estrategia de transformación de los procesos de desarrollo rural. En esta visión alternativa resaltan varios puntos: *i)* sacar adelante la reforma agraria, ya que sin una redistribución extensa de las tierras que benefician a los campesinos colombianos va a ser muy difícil atacar las causas económicas que conducen a la producción de parte de pequeños campesinos de los cultivos ilícitos, y *ii)* plantear que es necesario establecer un cambio de cultura de las propias economías campesinas para transitar de la economía campesina tradicional hacia culturas empresariales, basadas en la cooperación, pero orientadas hacia el mercado con un sentido preciso de la rentabilidad complementado con la dotación integral de infraestructura.

Este segundo enfoque lo podemos ver muy claramente con la incursión del crédito BID a los Programas de Desarrollo Alternativo. Las primeras etapas de este crédito



se dedicaron a financiar la infraestructura de comercialización de transporte en las zonas de desarrollo rural al igual que infraestructura en comercialización y ampliación de los servicios educativos y de salud de las poblaciones rurales. Desafortunadamente el tema de la reforma agraria y la universalización de derechos de propiedad a campesinos y colonos no fueron considerados como prioritarios.

3.3 Como alternativa al desarrollo regional

Una tercera visión del Desarrollo Alternativo se puede entender como una alternativa al desarrollo de un determinado territorio, en este caso específico de aquellos territorios que se han visto influidos negativamente por la presencia de cultivos ilícitos. Este enfoque propone generar, modelos alternativos que dejen atrás los patrones tradicionales de desarrollo basados fundamentalmente en procesos de exclusión económica y social versus unos patrones de Desarrollo Alternativo, basados en visiones regionales amplias, que logren generar compromisos por parte de su habitantes, construidas desde ellos mismos y por las propias comunidades, con un énfasis en el desarrollo económico local, el ordenamiento territorial, la lucha contra la pobreza y la participación comunitaria. En este sentido, es posible pensar en modelos regionales de desarrollo alternativo, diferentes de los que prevalecen en otras regiones o aún, dentro de ciertos límites, en el contexto nacional. Ello conduciría al diseño y puesta en marcha de planes regionales de desarrollo alternativo con flexibilidad en sus componentes, de forma que puedan ser acordados con las comunidades locales. Requiere el impulso de planes estratégicos que tengan como unidad de análisis a la región, el entendimiento y desarrollo de sus ventajas competitivas y el desarrollo de alianzas con sector privado de forma de viabilizar los proyectos productivos que se identifiquen, fundamentalmente articulados al mercado exterior. Esta visión requiere una participación y compromiso activo de los gobiernos regionales y locales y una identificación precisa de ventajas competitivas y fuentes de financiación para la presentación de proyectos por parte de los interesados de forma de logren desarrollar dichas ventajas competitivas. Si bien en algún momento esta visión primó en la formulación de la política su diseño fue incompleto y no contó con los instrumentos de política que lo hicieran viable.

3.4 Como alternativa al conflicto

Finalmente, existe una cuarta visión, que podemos señalar como el Desarrollo Alternativo al conflicto y al uso de la fuerza. Es decir entender que el desarrollo alternativo debe contar con una dimensión ligada a la consecución de la reconciliación y a la resolución del conflicto armado en las regiones que cuentan con producción de ilícitos. Estos cultivos no solamente generan unos problemas de violencia muy grandes con destrucción del capital humano y capital social, sino



también están sirviendo como fuente de financiación de la guerra. El tema de la seguridad es un elemento fundamental de ser tenido en cuenta en este tipo de políticas. Pero, entenderíamos a la seguridad en una visión más amplia, no solamente en términos de resolver el conflicto armado, sino entender a la seguridad desde la perspectiva del empleo y de los ingresos que genera altísima inseguridad. También es fundamental entender las necesidades más subjetivas de la población, sus necesidades de identidad, reconocimiento y autoestima. La presencia cultivos ilícitos ha traído consigo la violencia y el conflicto armado, destruyendo importantes vínculos y alianzas existentes previamente, destruyendo capital social y generando inseguridades a nivel de las personas y de la comunidad.

3.5 La visión internacional

De la visión internacional merece resaltarse la definición del Grupo de DUBLIN así como la generada por el proyecto de AIDI AGTZ de Perú, las cuales señalan que el Desarrollo Alternativo consiste en un conjunto de actividades integrales, económicas, sociales, políticas, culturales, medio ambientales, de seguridad y de infraestructura, realizadas por el Estado, la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional, orientadas a generar ingresos, instituciones, conciencia, cultura, medio ambiente, seguridad e infraestructura socio económica alternativa para mejorar los niveles de desarrollo humano de las poblaciones de zonas en la que se producen materias primas para fines ilícitos y sus entornos.

4. Ambigüedades en la Conceptualización del Desarrollo Alternativo por parte de la Política Pública

Con respecto a las anteriores conceptualizaciones podemos señalar que aunque no está dentro de las funciones y capacidades del PNDA inducir directamente un cambio en los sistemas de producción dominantes en el campo colombiano en su conjunto, conforme a las disposiciones que le dieron origen, sí es el PNDA el organismo llamado a concertar la acción institucional y social dirigida a promover estos cambios en las zonas afectadas por cultivos ilícitos. En este sentido la acción estatal debería dirigirse hacia el logro de desarrollo rural auto sostenible en términos productivos, sociales y ambientales, con un énfasis muy grande en la formulación e implementación de la política desde la perspectiva regional y un fuerte componente de redistribución de la tierra y los derechos de propiedad. Ha faltado sin embargo una mayor precisión y claridad sobre si la política de desarrollo alternativo hace parte integral o no de las políticas antidrogas. En dicha definición, empieza las contradicciones, los debates y las discusiones, tanto al interior del Gobierno, como con actores externos al mismo, especialmente desde Estados Unidos. Los gobiernos anteriores no lograron generar consenso y definir una línea clara y precisa acerca de



si la Política de Desarrollo Alternativo, debe ser una parte integral de la política antidrogas, o si por el contrario debe estar totalmente separada y debe focalizarse fundamentalmente en el tema del desarrollo rural campesino o si eventualmente estas dos visiones y estas dos políticas podrían llegar a ser complementarias en algunas zonas del territorio colombiano. Esta indefinición no solamente ha generado que varios proyectos productivos del desarrollo alternativo hayan sido fumigados, sino lo que es más preocupante aún, ha implicado que las comunidades no hayan logrado entender cómo se da la mezcla de política, entre el garrote o la represión y la zanahoria o los incentivos, cuando se utiliza la uno u la otra, generando desconfianza y un bajo compromiso hacia la sustitución definitiva de dichos cultivos. Igualmente a nivel de coordinación interinstitucional, las señales han sido confusas y es posible establecer que no todas las entidades del gobierno han trabajado de forma mancomunada hacia el logro de los mismos objetivos y que su compromiso con las metas de la sustitución ha sido bajo.

La formulación de la política ha sido ambigua en términos de la política interdictiva o de fumigación y de si ella debe orientarse únicamente hacia los cultivos comerciales de gran extensión, caracterizados por ser mayores de un determinado número de hectáreas. Por otra parte, algunos gobiernos como el del Presidente Samper plantearon separar la política de desarrollo alternativo, orientándola hacia el pequeño campesino, focalizada hacia los pequeños productores de menos de cinco hectáreas y mantener la política interdictiva hacia las grandes extensiones comerciales. Estas fronteras y estos límites, sin embargo, han sido ambiguos, los límites han sido confusos y no se han podido definir claramente, lo cual ha llevado a que por ejemplo en bastas zonas del territorio colombiano se desarrollen políticas de Desarrollo Alternativo para favorecer al campesino, al mismo tiempo que se fumigan sus proyectos productivos, generando unas contradicciones muy grandes en los beneficiarios y sobre todo pérdida de legitimidad en la política.

Es posible concluir* que en los nueve años de formulación e implementación del desarrollo alternativo en Colombia (1995-2004) han existido seis modelos diferentes de formulación de la política, los cuales no han sido coherentes ni integrales entre ellos. Estos modelos han variado desde modelos de contingencia, que esperaban en el corto plazo generar ingresos a aquellas familias que abandonarían los cultivos ilícitos mediante créditos individuales; modelos con visión de desarrollo regional mediante la provisión de infraestructura física y desarrollo de capital humano; el desarrollo alternativo normalizado mediante la promoción de proyectos productivos a través del apoyo de las agencias gubernamentales tales como Plante, DRI, y Umatas; el fomento de proyectos productivos mediante la incorporación de capital de riesgo y la gestión de proyectos asociativos; la erradicación de cultivos ilícitos mediante fumigaciones; al tiempo

* Ver al respecto CIDER, Universidad de los Andes, Informe Final de Monitoreo Socioeconómico, 2004.

que se incorporan operadores privados para el fomento de proyectos productivos de corto plazo. Es decir ha habido dos enfoques disímiles por gobierno durante el tiempo de formulación e implementación de la política lo cual ha generado un grado alto de incoherencia en la política estatal, discontinuidades, y pérdida de legitimidad en la población local y regional que espera continuidad para superar las condiciones estructurales que la hacen participar en el cultivo de ilícitos.

Estimamos que el Desarrollo Alternativo, debe poner énfasis en su carácter preventivo y de desarrollo rural y no ser simplemente una política de tipo reactivo o excepcional en función de metas de corto plazo de la erradicación. Durante mucho tiempo se le ha visto como una política reactiva y como una política simplemente de erradicación, con precisas metas de erradicación de cultivos, establecidas desde afuera, perdiendo su carácter de prevención y de desarrollo rural. Otro punto importante que merece señalarse es que el Desarrollo Alternativo debe estar orientado fundamentalmente hacia el pequeño campesino en general, y no solo hacia aquellos productores de ilícitos, ya que de otra forma se generarán inactivos perversos en el sentido que para lograr la presencia estatal es necesario primero sembrar los cultivos ilícitos. Desafortunadamente la focalización de la política por grupos o beneficiarios sociales, no ha sido clara hasta el momento. No se han definido con claridad cuales son los grupos vulnerables que se deben atender, cuales sus requerimientos y necesidades y cual su cronograma de atención. Del análisis que hemos realizado, proponemos que la política debería dirigirse a todo el pequeño campesino y no solamente a los productores de ilícitos precisamente para poder trabajar bajo esta visión de prevención.

Otro aspecto que condiciona la buena marcha de la Política de Desarrollo Alternativo en Colombia, es el grado de voluntad política de la sociedad colombiana por favorecer al desarrollo rural y al desarrollo del campesinado. El análisis muestra que la sociedad colombiana no ha podido generar un consenso específico y claro que se traduzca en voluntad política para redistribuir el gasto y favorecer al desarrollo rural hacia el pequeño campesino. No hay un consenso en la sociedad, las visiones en los debates públicos están fragmentados, el Congreso de la República ha participado muy poco en la discusión, en el debate público y en la expedición de leyes al respecto y tal vez, lo que nos parece más preocupante, los debates que en una época se generaron tanto a nivel local como a nivel departamental, incorporando directamente a las poblaciones afectadas y a las comunidades involucradas en el problema, se ha frenado. Así, no se ha podido construir un escenario en el sentido de la construcción social y política de abajo hacia arriba, en el cual por lo menos se genere un consenso mínimo, de cómo entender este Desarrollo Alternativo y cómo plasmarlo tanto en la normatividad como en las decisiones públicas.

Como resumen se pueden precisar los aspectos que han determinado la incoherencia e inconsistencia en materia de formulación e implementación de la

política: *i*) indefinición de los fines y objetivos, con cambios sustanciales en las orientaciones en los distintos periodos de gobierno. *ii*) Una opinión nacional fragmentada, dividida y desorganizada; no ha existido un consenso en la sociedad colombiana sobre los fines y medios de la política, sin tener un discurso unificado y una posición colombiana al respecto. *iii*) Baja autonomía interna en la definición de fines y objetivos con una influencia muy grande por parte de la política antidrogas norteamericana. *iv*) Un modelo de gestión caracterizado por incongruencia e incoherencia, sin haber resuelto el dilema entre políticas antidrogas y Desarrollo Alternativo. Podemos decir que actualmente se ha impuesto la política antidrogas, que es una política claramente delineada, es una política coherente y muy bien financiada y que por lo mismo ha podido avanzar muy rápidamente. *v*) Inexistencia de una política de Estado con una visión de largo plazo.

5. El Actual Modelo de Gestión

Algunos aspectos del actual Modelo de Gestión apuntan en el sentido de transferir activos productivos y financieros a grupos y asociaciones de campesinos a través de mecanismos de capital de riesgo e incubadoras de empresas, o de suministro de capitales semilla para que sean operados por medio de fondos comunitarios de carácter rotatorio. De esta manera, se busca que dichas asociaciones puedan convertirse en agentes de su propio desarrollo y tener la capacidad de afrontar las contingencias, no solamente de un entorno conflictivo y complejo, sino las contingencias derivadas al involucrarse las organizaciones campesinas directamente como productores para el mercado. En ningún caso, las estrategias, programas o proyectos del PNDA pueden adoptar una lógica opuesta a la racionalidad del mercado.* Carecen así de validez las alternativas que implican un retorno del campesino, integrado ya a los mercados nacionales y aún internacionales, a formas de explotación tradicionales, con alta incidencia del minifundio y a veces fuerte orientación hacia el autoconsumo. Este tipo de propuestas no sólo implican más retrocesos que avances en términos organizativos y tecnológicos, sino que no son aceptadas por los habitantes rurales. La generación de una racionalidad económica moderna, mediante procesos rigurosos de selección de proyectos y procesos de capacitación de los beneficiarios, es un punto fundamental. Se necesita articular proyectos productivos alrededor del mercado y no, como se hizo durante un tiempo, producir cultivos promisorios para ver después como se comercializan y se venden. El elemento del mercado y de la comercialización es fundamental, pero para lograr la transformación cultural del campesino hacia una visión más empresarial se requiere generar un apoyo y un acompañamiento socio-empresarial y la capacitación a las asociaciones campesinas para poder realizar dicho tránsito.

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

Estos esquemas de tipo empresarial deben, a su vez, complementarse con un impulso significativo a la reforma agraria estructural, iniciando posiblemente con la ley de extinción de dominio de forma que se puedan decomisar aquellas tierras a los grupos ilícitos, ligados con el narcotráfico, paramilitarismo y guerrilla. A su vez se requiere generar mecanismos complementarios de protección a los Parques Nacionales, como a las reservas campesinas ensayadas en anteriores gobiernos y que han ido languideciendo.

Por otra parte, el modelo de gestión debe partir de la base que la generación de empleo e ingresos alternativos, en las zonas rurales de economía campesina, no debe ser una opción exclusiva desde la perspectiva agrícola. Es posible incorporar otras actividades del desarrollo rural, como puede ser el ecoturismo lo que a su vez requiere que se logren a cabalidad los objetivos de la política de la seguridad nacional. También es posible fomentar el desarrollo de las artesanías, así como otro tipo de actividades y transformaciones de carácter urbanos lo que conlleva entender el problema del Desarrollo Alternativo desde una perspectiva de desarrollo rural más amplia.

El desarrollo de pactos de erradicación manual con las comunidades y el establecimiento de contratos entre comunidades e instituciones, que induzca a la sustitución de los cultivos ilícitos mediante el desarrollo de contratos de obligatorio cumplimiento con los cultivadores que condicionen el apoyo gubernamental al cumplimiento de metas precisas, es otro mecanismo que debe profundizarse. De esta forma, los nuevos proyectos productivos que se concierten alrededor de los pactos voluntarios de sustitución incorporarán una racionalidad económica moderna, mediante procesos rigurosos de selección de los proyectos y procesos de capacitación de los beneficiarios.

Así, la política de desarrollo alternativo logró finalmente formular e implementar mecanismos institucionales innovadores y eficaces para la incorporación de capital de riesgo a las regiones afectadas por cultivos ilícitos y el fortalecimiento de organizaciones y asociaciones de productores para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles. La operación de los instrumentos conocidos como ICE (Instrumento de Capitalización Empresarial, o *Ventana Uno* en términos del crédito BID) y el IAGAC (Instrumento de Apoyo a Grupos Asociativos y Comunitarios, o *Ventana Dos* en términos del crédito BID), entregan lecciones aprendidas importantes y se convierten, hoy en día, en proyectos demostrativos replicables en otras zonas del país. Sin embargo, hay que reconocer que el tiempo de desarrollo de estos proyectos es muy corto todavía, que no se ha logrado una completa articulación con el sector privado mediante alianzas y vínculos productivos y que el modelo no ha logrado incorporar de una manera efectiva la participación de los gobiernos locales y regionales.

5.1 Análisis institucional

Desde el punto de vista institucional se señala que si bien el PLANTE, el PNDA y el Plan Colombia han estado ubicados en la Presidencia de la República, ello se ha hecho con el objetivo de enviar un mensaje acerca de la altísima voluntad política en términos de sus objetivos y de sus acciones. Pero lo que el monitoreo ha corroborado es que la institucionalidad, tanto del sector agropecuario como de otros Ministerios sectoriales y otras instituciones involucradas con la problemática de los ilícitos, no han seguido dicha voluntad y no hay compromiso ni con sus objetivos, ni con sus fines.

Las incongruencias y paralelismos entre el Ministerio de Agricultura y la Política de Desarrollo Alternativo han sido muy grandes y también se han visto contradicciones muy importantes con otros ministerios de la política social como, por ejemplo, cuando se abandonan escuelas en zonas rurales, porque ya no hay el número mínimo de niños para garantizar su cobertura, generando efectos de migración de la población hacia los cascos urbanos y abandonando las políticas integrales de desarrollo rural.

Aparece igualmente una debilidad muy grande y es la de no haber incorporado a los niveles locales y regionales de la administración pública con la política de desarrollo alternativo. El papel de los municipios y departamentos en la política del desarrollo alternativo ha sido totalmente marginal, en la formulación y en la implementación de la política.

Lo anterior nos lleva hacia el desarrollo de una visión deseada en términos del fortalecimiento de las organizaciones campesinas en núcleos empresariales integrados verticalmente hacia adelante, mediante procesamientos agroindustriales y comercialización de productos. Existen unos desarrollos muy interesantes hoy en día, frente a los cuales empiezan a concretarse pequeños logros y un cambio de actitud importante en las asociaciones y organizaciones campesinas. Sin embargo la sostenibilidad financiera, social y política de este nuevo modelo de gestión está todavía por verse, debido a los cambios tan radicales y continuos de las políticas de gobierno.

5.2 Retos del actual modelo de gestión

El modelo se sustenta, de una parte, en la incorporación de capital de riesgo a asociaciones campesinas con base en una empresa incubadora y, de otra, en el fortalecimiento de organizaciones campesinas a partir del suministro de capitales semilla para que sean operados por las propias organizaciones, y así éstas puedan desarrollar sus propios planes de negocios y articularse al mercado. Se trata de



modelos novedosos en Colombia, en el sentido de que plantean alianzas entre campesinos, sector privado, empresas incubadoras y Gobierno, con soporte en proyectos rentables articulados al mercado y con perspectiva de sostenibilidad. Se busca incorporar capital de riesgo en unas zonas donde nadie invierte y donde, tradicionalmente, el riesgo-región y la baja inversión en activos productivos han sido muy significativos. Para ello se desarrollan procesos intensivos de acompañamiento socio-empresarial que les suministra a las organizaciones las herramientas y metodologías para poder enfrentar las contingencias y complejidades de su entorno y apuntar, en el mediano plazo, a la evolución hacia una cultura empresarial que les permita asumir riesgos y manejar contingencias. Este modelo permite que los productores, que se caracterizan por su alto individualismo, empiecen a entender que les va mejor asociándose y trabajando cooperativamente en asociaciones y organizaciones democráticas.

Todavía hay un trabajo muy grande por realizar en términos de fortalecimiento de estas organizaciones, de la democratización en la toma de decisiones, de garantizar un mayor flujo de información, pero indudablemente se trata de un paso hacia adelante, en el sentido de haber establecido y fortalecido grupos asociativos y organizaciones que cuentan con unas mínimas capacidades gerenciales. En unos casos, estas organizaciones están participando en las juntas directivas de las empresas constituidas, es decir son copartícipes y corresponsables de las decisiones que se toman en dichas juntas directivas; en otros casos, las organizaciones administran sus propias empresas, y para ello han venido apropiándose muy rápidamente de elementos financieros, contables, del mercado, de planeación, manejo de recursos humanos, etc.

Se ha pasado así de un modelo de gestión que se centraba en la responsabilidad absoluta y única del Gobierno, a un modelo de corresponsabilidad de productores y de alianzas, en el cual el acompañamiento socio-empresarial es el elemento crucial de la estrategia. Aunque hay aspectos por mejorar en términos de las pedagogías y metodologías, debe resaltarse el hecho que el acompañamiento se hace en las propias regiones, en las propias localidades, trabajando el día a día con los campesinos, mediante metodologías de aprender haciendo, como es el caso del modelo IAGAC desarrollado por el IICA. Sin lugar a dudas, la articulación nación-actores locales es más efectiva bajo el modelo actual de intervención, especialmente en el caso del IAGAC, que bajo el modelo que imperó durante los primeros años de actividad del PNDA. Esto se debe a que permite establecer una relación más estrecha y permanente entre ambos tipos de actores y, por consiguiente, generar unos mayores niveles de confianza de los ciudadanos hacia el Programa. En particular debe destacarse el hecho de que con este modelo, se han fortalecido organizaciones de productores que han ampliado y mejorado su capacidad de gestión y se ha logrado incorporar de manera más efectiva nuevas áreas a la gestión del Programa.



Asimismo, la vinculación de los agricultores a grupos solidarios de base, cooperativas o asociaciones de productores, a través de aportes de capital, mediante las figuras de cuentas en participación y usufructo, ha facilitado la incorporación de factores productivos como la tierra y la mano de obra de pequeños productores, con el fin de conformar y capitalizar dichas Sociedades Anónimas. Se trata de un mecanismo novedoso que ha servido para vincular patrimonios individuales, que de otra forma permanecerían al margen del sistema productivo rural. De esta manera se han logrado reactivar las economías locales a nivel municipal, aumentando la producción y el empleo.

Debe reconocerse que el PLANTE, y posteriormente el PNDA, logró finalmente formular e implementar dos mecanismos institucionales innovadores y eficaces para la incorporación de capital de riesgo a las regiones afectadas por cultivos ilícitos y el fortalecimiento de organizaciones y asociaciones de productores para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles. Por ello, la eliminación del PLANTE y del PNDA implica el riesgo de acabar con una serie de aprendizajes institucionales muy valiosos.

Sobre todo, hay que anotar que el actual modelo de gestión no ha podido constituirse todavía en una política estatal con una visión de largo plazo, debido a la incoherencia entre un gobierno y otro y, aún, dentro de un mismo gobierno en la formulación de la política. No se ha logrado todavía contar con una política estatal de largo plazo que uniforme visiones y comprometa la voluntad política de acción. Hay que resaltar, igualmente, la falta del debate público sobre el desarrollo alternativo en el Congreso y en los distintos foros locales y regionales. Si se hace una revisión de los últimos años, en términos de los cambios ocurridos en la institucionalidad rural, se observan retrocesos importantes, sobre todo a nivel local y regional. La nueva institucionalidad que se diseñó, con ideas muy precisas en términos de sus objetivos, no ha logrado tener la continuidad, ni ha podido contar con los recursos para afianzarse en las zonas rurales y de aquí se desprende una debilidad muy grande para la política de Desarrollo Alternativo.

Se identifican seis condiciones mínimas que deben cumplirse para darle continuidad a los programas y al modelo de gestión analizados: i) el PNDA logró generar, así fuera parcialmente, una recuperación de credibilidad sobre el Estado en las regiones. Se contó con funcionarios muy comprometidos a nivel local y regional, que lograron establecer esquemas de cooperación con las comunidades. Sin embargo no ha existido continuidad, ni de los funcionarios, ni de las instituciones y por lo mismo esa credibilidad frente al campesinado se ha puesto en duda. Por ello se reclama una visión de largo plazo constituida en una política estatal. Como vemos, el actual PNDA desaparecerá y se continuará con la política del Plan Colombia y guardabosques con lo cual de nuevo se dará una solución de





continuidad a la política. *ii*) En segundo lugar, es necesario plantearse el reto de cómo devolverle el protagonismo a los campesinos, sus asociaciones y sus organizaciones en la formulación de políticas, programas y proyectos. *iii*) En tercer lugar, evitar las trabas que surgen de modelos institucionales caracterizados por visiones centralistas de toma de decisiones que han afectado a la política de Desarrollo Alternativo; ya hemos mencionado que el Programa ha sido demasiado centralizado, dirigido exclusivamente desde la Presidencia de la República con poco apoyo y articulación de los niveles locales y regionales. *iv*) En cuarto lugar, la política debe ser una política multi-actor; el Gobierno no puede ser el único actor, ni el único responsable en ello; el gobierno debe considerarse más como un facilitador de procesos a partir de los propios protagonistas. *v*) En quinto lugar, debe contarse con una visión integral multisectorial, no solamente agrícola, y referirse a múltiples niveles y a múltiples ámbitos de actividad económica. *vi*) Finalmente, es necesario ampliar la visión de la política de seguridad, considerando la inseguridad económica, la inseguridad física y la inseguridad institucional de los hogares más pobres para asegurarles accesos a los activos productivos y al capital.





Evaluación Técnica Ambiental del PLANTE*

Juan Manuel González**

Buenas tardes. El objetivo de esta ponencia es presentar brevemente algunos de los aspectos y de las conclusiones generales a las que llegó la auditoria ambiental realizada por el CIDER de la Universidad de los Andes, a proyectos financiados por el BID, en el marco del PLANTE entre 1997 y 2002.

La presentación está dividida en dos partes. En una primera parte voy a mencionar la dimensión ambiental en los planes y proyectos de Desarrollo Alternativo. Haré esta breve introducción porque a pesar de que el discurso ambiental en el desarrollo alternativo es claro a nivel de la política, es difícil materializarlo y volverlo algo práctico. La idea es hacer un ejercicio de cómo se hizo eso. En la segunda parte, ofreceré algunas de las conclusiones a las que se llegó en el marco de esta auditoria, ciñéndome a algunas pocas conclusiones que tocan directamente con lo ambiental. Naturalmente, quedarán muchísimas lecciones y muchísimas preguntas y elementos de discusión que no caben en esta ponencia, elementos éstos que en otras ocasiones han sido discutidos con funcionarios del PDA tanto en Bogotá, como en las regionales y que han sido expuestas en otros tipos de foros. La discusión entonces va a ser hoy algo más puntual y concreta de lo que han sido otras exposiciones, pero creo que ofrece un panorama importante de lo que ocurre cuando se pasa del marco de la política a las acciones concretas en campo y trata de ver que lecciones se pueden aprender sobre las debilidades y fortalezas de lo que sucede una vez materializadas las acciones.

En primer lugar voy a hablar un poco de la dimensión ambiental en las políticas y en los planes de Desarrollo Alternativo. El fenómeno de los cultivos ilícitos en el país ha generado una preocupación desde el punto de vista ambiental debido por lo menos a cuatro razones: Primero, la apertura de cultivos de coca y de amapola en zonas que son ambientalmente frágiles y ambientalmente estratégicas, algo que a mi parecer es más claro que en el caso de la amapola que en el caso de la coca. Segundo, las practicas culturales en la siembra de los dos cultivos y la transformación de la coca en base, involucran la utilización de agroquímicos, y de precursores químicos que contaminan las aguas y los suelos en donde se llevan a cabo estos procesos. Tercero, las expectativas de ganancias generan procesos de desplazamiento importantes de población hacia zonas ambientalmente frágiles y ambientalmente estratégicas, generando procesos de ocupación no planificados y no ordenados. Cuarto y último, los procesos de erradicación, especialmente a través de las

* Trabajo realizado en el marco de la Auditoría Técnica y Ambiental del Crédito PLANTE-BID por parte del CIDER de la Universidad de los Andes, Bogotá.

** Director del CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá.





fumigaciones con químicos, han generado mucho debate en torno a los problemas ambientales y sociales que esto pueda ocasionar en términos de salud humana, salud animal, contaminación de aguas y suelos, pérdidas de cultivos lícitos o incluso el desplazamiento mismo de los cultivos ilícitos. Ninguno de los cuatro temas es objeto de esta discusión hoy, además el objetivo del monitoreo no era mirar el impacto ambiental de los ilícitos sino del Desarrollo Alternativo.

El PLANTE en su momento, conjuntamente con el BID, conscientes de la existencia de una problemática ambiental asociada con los pequeños cultivos ilícitos, buscaba abordar esta problemática de manera integral en el desarrollo alternativo. Surgió entonces la necesidad de configurar un componente ambiental del desarrollo alternativo, lo cual no fue nada fácil, porque surge la necesidad de colocar además de objetivos económicos y objetivos sociales, objetivos ambientales al Desarrollo Alternativo, con estrategias y metas propias. Por esta razón, desde los documentos de política emitidos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, hubo un componente ambiental dentro de los cinco que mencionó Adalgiza Laverde, con metas y objetivos propios. Pero lo ambiental surge además como algo transversal que tiene que ver con los otros cuatro componentes y con el desempeño de los mismos. En esas condiciones dimensionar la cuestión ambiental del Desarrollo Alternativo, tanto conceptualmente como en términos prácticos, resultó ser un ejercicio un poco difícil tanto para el equipo del PLANTE como para el equipo de la auditoría que empezó a trabajar con el PLANTE. Esta dificultad creo que se refleja en dos cosas: primero lo ambicioso del objetivo del componente ambiental: la recuperación y manejo sostenible de ecosistemas frágiles y estratégicos y la inclusión de la dimensión ambiental en los proyectos PLANTE. Estos son objetivos gigantescos sobre los cuales el PLANTE realmente no tiene mucha gobernabilidad.

El otro aspecto que reflejaba la dificultad de este componente, está en la parte que Adalgiza Laverde presentó sobre los logros en este frente, los que si bien pueden ser relativamente aceptables con respecto a lo que estaba planteado en el marco lógico y con respecto a los objetivos del mismo componente, en muchos aspectos, por lo que acabo de decir, no estaban bajo la gobernabilidad del PLANTE y era muy difícil llegar a ellos. En términos generales se llegó a plantear que la problemática ambiental en las zonas con presencia de pequeños cultivos ilícitos se materializaba en lo siguiente: Primero, una ocupación desordenada del territorio ocasionada por la expectativa de ganancias y por la falta de un ordenamiento adecuado del territorio. En segundo lugar, uso de tecnologías agropecuarias no adecuadas para los ecosistemas que se estaban ocupando, algo que ha sido mencionado reiterativamente en varias de las ponencias presentadas en este seminario. En tercer lugar, limitaciones institucionales para una gestión ambiental adecuada en las zonas de influencia del PLANTE, limitaciones que se materializaban en la falta de



recursos físicos, financieros y humanos a nivel municipal, departamental y regional, y además limitaciones materializadas en la falta de coordinación interinstitucional entre las agencias que trabajan el tema ambiental. Un cuarto elemento se refería a las limitaciones en torno al entendimiento por parte de las comunidades de la problemática ambiental y por ende a su falta de organización en torno a procesos de protección: no había una organización comunitaria, no había una sensibilización comunitaria torno al tema ambiental en estas zonas y, finalmente, la presencia de una mentalidad colectiva que giraba en torno a la bonanza y el dinero fácil, que pide unos réditos inmediatos en el proceso productivo que va en contravía de los procesos ecológicos en estas zonas. Con base en esto el componente ambiental del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo se organizó alrededor de cinco áreas de intervención. Esas cinco áreas evolucionaron en su concepción y en la forma de intervención pero, en general, se mantuvieron de manera continua en el período que se analizó.

En primer lugar se trabajó en el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental. Inicialmente se le apostó al fortalecimiento de los municipios a través de las UMATAS y las Corporaciones Autónomas Regionales; en un siguiente momento la atención giró en torno a las organizaciones de base y posteriormente a las organizaciones de segundo orden, alejándose del fortalecimiento institucional, municipal y regional. Un segundo frente de acción correspondía al fortalecimiento de la organización comunitaria en torno a lo ambiental; inicialmente no era muy claro cuál era la estrategia de la intervención en este frente; se hablaba de generar organizaciones comunitarias, de movilizar a la gente en torno a lo ambiental, pero con el tiempo la acción se fue orientando hacia el fortalecimiento de las comunidades con miras al monitoreo y el seguimiento ambiental de los proyectos, es decir hacia el control social. Un tercer frente corresponde a la identificación y establecimiento de alternativas productivas lícitas que involucraran tecnologías apropiadas; aquí el modelo también evolucionó como hemos visto a lo largo del seminario: primero se trabajó con proyectos individuales a nivel de beneficiarios, luego se planteó la idea de proyectos productivos regionales y eso también evolucionó hacia proyectos de tipo empresarial con la figura de INCUAGRO. En algunos casos el PLANTE también financió proyectos de investigación a CORPOICA y el SINCHI, entre otros, buscando identificar tecnologías de producción apropiadas. Un cuarto frente de trabajo correspondía a la evaluación ambiental de proyectos, es decir la inclusión de la evaluación ambiental en el ciclo del proyecto, en todas las fases del mismo y para todo tipo de proyecto de intervención del PLANTE. Un último frente se refirió al fortalecimiento de la ocupación y el uso adecuado del territorio, teniendo en cuenta la fragilidad de los ecosistemas y de las zonas donde interviene el PLANTE y donde están localizadas los cultivos ilícitos, el PLANTE intentó participar en los procesos de ordenamiento territorial que se estaban llevando a cabo en el país, estimulando además la



discusión sobre los cultivos ilícitos y sobre el Desarrollo Alternativo en el marco de esos planes de ordenamiento territorial.

Tenemos entonces cinco frentes muy amplios, en el solo componente ambiental, los cuales afectaron planes de ordenamiento territorial, tecnologías de producción, organización comunitaria, fortalecimiento institucional entre otros aspectos. Dentro de este marco lo que hizo el CIDER de la Universidad de los Andes fue un monitoreo, seguimiento y evaluación del desempeño y del impacto ambiental del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo en el componente financiado por el BID durante cuatro fases, a lo largo de las cuales el modelo de intervención del PLANTE cambió algunos de sus énfasis lo que, por ende, llevó a ajustar los énfasis del monitoreo para adaptarse a las nuevas exigencias del modelo de intervención. En términos generales se planteó que el desempeño ambiental del PLANTE dependía de por lo menos cinco factores: primero el logro de los objetivos y de las metas planteadas dentro del componente ambiental; había que mirar que cumpliera con lo que se había propuesto en este componente; segundo los impactos generados por el despliegue y la materialización del desarrollo alternativo a través de sus proyectos y de sus intervenciones; tercero el cumplimiento a la normatividad ambiental en el desarrollo de todas sus acciones; cuarto la articulación de las acciones del PLANTE con planes, programas y proyectos de las autoridades ambientales del SINA en lugares donde intervenía; y finalmente la sostenibilidad de los procesos desencadenados por los proyectos del PLANTE. Estos habrían de ser los cinco elementos sobre los que se haría la evaluación del desempeño ambiental del PLANTE. Con tal propósito, el equipo del CIDER diseñó un ejercicio con base en cuatro niveles de análisis, y para cada uno de ellos construyó unos índices que permitieran precisamente llevar a cabo estos análisis. Un primer nivel de análisis se enfocó en el desempeño ambiental de los proyectos como tales, es decir, tomando el proyecto como unidad de análisis. Para ello se tomó una muestra de 109 proyectos en seis departamentos: Caquetá, Guaviare, Meta, Cauca, Huila y Tolima; en una de las fases, la tercera, se trabajó Putumayo. Un segundo nivel de análisis correspondió a las organizaciones como apuesta fundamental del modelo de intervención del PLANTE desde hace varios años: se quiso mirar como eran el desempeño y la gestión ambiental de las organizaciones. Para ello se tomó una muestra de 23 organizaciones en los mismos seis departamentos. Un tercer nivel de análisis correspondió a la gestión ambiental del PLANTE y al contexto en el que operaba. El PLANTE, como lo mencioné ya, no es el único actor que trabaja en estas zonas del país y su gestión depende en gran medida del contexto en el que está operando; en este nivel de análisis se miró la gestión propia del PLANTE en materia ambiental, pero se miraron además los elementos del contexto en que estaba operando esa gestión ambiental: la gestión municipal, la gestión departamental, la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales, Parques Nacionales en algunos casos, incluso aspectos internacionales. Finalmente, el cuarto nivel de análisis

correspondió al marco lógico, entendido como instrumento para la gestión de los programas y proyectos que adoptó el PLANTE ante el BID; lo que se buscaba aquí era medir la eficiencia, la eficacia, pertinencia e impacto de los componentes, programas, proyectos y el fin mismo del marco lógico para ver cual había sido el impacto general del programa, o del plan en su componente ambiental. Esto entonces como una introducción general de lo que se hizo, cómo se hizo y por qué se hizo.

Veamos entonces a algunas de las conclusiones generales, con la idea de generar algún debate y poder desprender algunas lecciones que puedan servir para un fortalecimiento y un mejoramiento de las políticas en este campo y -creo yo- de otras políticas en otros campos.

Primero. El componente ambiental es importante en el marco del Desarrollo Alternativo; esto lo reiteramos porque el tema ambiental sigue siendo visto como algo marginal que para muchos no es significativo. No obstante, creemos que es significativo al menos por dos razones: por una parte, el cultivo de ilícitos a pequeña escala que son el objeto del Desarrollo Alternativo, se ubica en zonas particulares del país que se caracterizan por ser frágiles y por ser ecosistemas considerados estratégicos; por otra parte, muchas de las zonas en que interviene el PLANTE ya han sido intervenidas históricamente, bien sea por procesos de colonización anteriores a la bonanza de los cultivos ilícitos o por la presencia de los mismos. Ha habido entonces procesos de deterioro ambiental en estas zonas frágiles y de ecosistemas estratégicos que pueden llegar a afectar significativamente la sostenibilidad de los proyectos y de los procesos desencadenados a partir del desarrollo alternativo y a incidir sobre el futuro mismo de los ecosistemas. Se trata entonces de un elemento que hay que tener en cuenta, más aún ante el hecho de que en varias partes que la sostenibilidad de los procesos desencadenados está en entredicho por la incapacidad de los ecosistemas de mantener los procesos que se está tratando de implementar ahí.

Segundo. El enfoque de los proyectos productivos contemplados en los componentes de tecnología y producción, apoyo a grupos indígenas y conservación de áreas frágiles, evidencia una incorporación progresiva a lo largo de las distintas fases de la auditoria, de consideraciones de carácter ambiental. Lo anterior se materializa en la instalación de arreglos productivos que buscan diversificar estructuralmente los sistemas de producción, por ejemplo a través de arreglos agroforestales o silvopastoriles, superando el esquema de monocultivos limpios que se habían empezado a promover en las primeras fases del Desarrollo Alternativo. De otra parte, se evidenció también que se ha comenzado a sustituir gradualmente el uso de fertilizantes químicos y pesticidas por insumos orgánicos, elaborados por los mismos productores en sus fincas, y que éstos muestran un grado

importante de sensibilización con respecto a los impactos ambientales de las actividades de los mismos campesinos en estas zonas. Es importante resaltar que estos avances en términos de incorporación de consideraciones ambientales en las propuestas productivas llevarán a una mayor sostenibilidad ambiental de los proyectos productivos, porque los paquetes tecnológicos convencionales requerían de ambientes agroecológicos óptimos para que las variedades mejoradas o los animales mejorados lograran los mejores resultados, y es claro que estas condiciones no están presentes en estas zonas. Sin embargo, se pudo constatar en el terreno que en varias ocasiones las propuestas favorables desde el punto de vista ambiental (uso de cercas vivas, producción y uso de abonos orgánicos, establecimiento de bancos de proteínas, recuperación de praderas entre otros), presentaban algunos problemas en el momento de la operación. El montaje de sistemas silvopastoriles, por ejemplo, requiere la protección de árboles que estén en crecimiento a través de algún tipo de aislamiento; la producción de abonos orgánicos requiere insumos que no siempre se encuentran en la zona y que pueden incluso llegar a ser costosos; el manejo de pastos de corte necesita unos instrumentos que a veces son costosos para los mismos campesinos. El balance es que a pesar de la sensibilización de muchos de éstos y de sus organizaciones, varias de las cuales manifestaron haber tenido consultores internacionales y nacionales en temas como agroecología y agricultura orgánica, realmente no hay todavía una propuesta suficientemente clara en torno a tecnologías viables para el campesino desde un punto de vista técnico y económico. Evidentemente esta cuestión no cae necesariamente bajo la responsabilidad del desarrollo alternativo, pero dificultó la implementación de sus propuestas tecnológicas. Este tipo de consideraciones, condujo a plantear que el ajuste participativo de las tecnologías a nivel local, se convierte en uno de los retos más importantes para las mismas organizaciones, porque representa una oportunidad para probar, adaptar y validar tecnologías en el campo, con las personas que las van a utilizar, llevando a éstas la posibilidad de que utilicen recursos propios y a través de ello construyan capital humano y social a un costo bajo.

Tercero. Las alternativas productivas analizadas presentaron por lo general índices de sostenibilidad apenas aceptables, Incluso la piscicultura en Caquetá, la ganadería en Guaviare y el cultivo de mora en Huila, presentaron resultados ligeramente deficientes. Los soportes de esta afirmación están en los distintos informes. Lo que importa aquí es que según los resultados, hasta el momento en que se efectuó el análisis no había una alternativa productiva que pudiera generar simultáneamente ingresos suficientes, estables y oportunos. En otros términos, ninguna de las propuestas evaluadas es suficiente en si misma, todas corresponden a soluciones parciales, lo que pone de presente la necesidad de trabajar con un enfoque mas dirigido hacia sistemas de producción, buscando no solo sinergias de tipo biológico sino complementariedades de tipo económico que permitan estabilizar las

economías de estas unidades de producción y así generar los resultados que se quieren. Algunos avances se pudieron ver en este frente, tales como, por ejemplo, el establecimiento de caucho en sistemas agroforestales en Caquetá y Guaviare, como una manera de empezar a establecer sistemas de producción con varios tipos de propuestas.

Una cuarta conclusión gira en torno a lo siguiente: la restricción de los recursos disponibles por parte del PLANTE y la manera como tradicionalmente había intervenido en materia de proyectos productivos, llevaban a que el tipo de intervención correspondiera realmente a un esquema de parcelas o fincas modelo o demostrativas. Este esquema supone que los pequeños productores organizados, una vez conozcan las bondades de los paquetes tecnológicos y cuenten con los servicios necesarios de apoyo a la producción, generen dinámicas de multiplicación y de apropiación de las propuestas productivas, de manera tal que se puedan irradiar los resultados de este tipo de intervenciones. Esta estrategia presenta algunas limitaciones en la ejecución y operación de los proyectos productivos y en el impacto que pueden generar. Voy a mencionar algunas de ellas: Por un lado, los paquetes tecnológicos propuestos por lo general no habían sido previamente ajustados a las condiciones locales, algo que acabo de mencionar, y por ende no se cuenta con datos confiables que demuestren la viabilidad técnica, económica y ambiental de las prácticas y de los insumos que se recomendaron; el paso a lo orgánico lo podemos celebrar desde el punto de vista ambiental pero se hizo sin datos confiables que establecieran hasta que punto esas tecnologías eran o no viables en campo. Por otro lado, el esquema de las parcelas demostrativas implica necesariamente la instalación de unas pocas unidades productivas modelo, lo que significa que la intervención es por naturaleza de baja cobertura con respecto al universo de beneficiarios potenciales, esto hace que la selección y la ubicación de los beneficiarios sean supremamente estratégicas, dado que desde ellos se tiene que irradiar el efecto demostrativo de los procesos de Desarrollo Alternativo. Un tercer aspecto con respecto a esto de las parcelas tipo modelo o demostrativas, es que en su montaje se evidenció gran dispersión geográfica de los beneficiarios, lo que impidió materializar los núcleos veredales de producción que se habían propuesto años atrás por el mismo PLANTE; esta dispersión generó a su vez varios problemas en materia de asistencia técnica, comercialización, generación de economías de escala, entre otros, de los cuales no es el menor la dificultad de planificar procesos de producción a nivel local y regional, dada la dispersión y el bajo número de beneficiarios. En varios casos analizados se presentaron situaciones de sobreproducción local que no tuvieron la posibilidad de desembocar al nivel regional, por cuanto todos los beneficiarios involucrados sacaron la producción al mismo tiempo al mercado local, sobresaturándolo y haciendo caer los precios pagados y, por ende, la rentabilidad de las alternativas productivas. Otro elemento que quisiera resaltar con respecto a esta misma conclusión es que no es evidente que haya una estrategia

viable de proyección y multiplicación de lo realizado a través de las fincas de los beneficiarios. Algunos proyectos pudieron ser exitosos, pero no era claro cómo se iba a multiplicar eso hacia la zona y la región del proyecto. Lo que pudimos dilucidar es que el instrumento para proyectar y multiplicar estos esfuerzos era el Fondo Rotatorio, pero aquellos que se analizaron presentaron varios problemas de sostenibilidad económica y financiera. Lo que planteamos es que las organizaciones tanto de base como de segundo nivel se conviertan en agentes fundamentales de proyección y de multiplicación de los esfuerzos de desarrollo alternativo, a través de algo que se mencionaba tal vez esta mañana: empezar a tener mas miembros, mas adscritos y poder irradiar así el trabajo del PDA; naturalmente, para eso hay que apoyar a las organizaciones tanto de base, como de segundo nivel en estrategias y metodologías de difusión y de proyección; no es algo que se vaya a dar espontáneamente a nivel de estas organizaciones.

Con respecto al análisis propiamente ambiental de los proyectos impulsados por el PLANTE quisiera mencionar algunas cosas. Hay varios niveles de resolución en términos del impacto ambiental de los proyectos; ellos van desde la afectación de las personas, pasando por el estado de la oferta ambiental a nivel de la finca, el posible impacto regional y finalmente las relaciones interinstitucionales que se pudieran desencadenar por parte de estos procesos. Voy a mencionar rápidamente algunos de éstos. Se encontró que en la mayoría de los casos los mayores impactos ambientales se generaron en el momento de la instalación de las alternativas productivas, debido a que se tiende a tumbar y quemar rastrojos como parte de la preparación del suelo o incluso, en algunos casos, a afectar zonas estratégicas. Es así como parte de los proyectos piscícolas en Caquetá se colocaron sobre humedales, afectando el flujo del agua y el sistema como tal. Existe igualmente un impacto ambiental asociado a esta fase inicial, representado en la necesidad de cercar los lotes intervenidos, de colocar tutorados, etc., que genera una presión adicional sobre los bosques especialmente en la zona Andina. Más adelante, en la operación, los impactos no son tan grandes, pero, insisto, en el momento de la instalación sería conveniente mirar cuáles son los requerimientos y cuáles los lugares donde realmente se van a instalar estos proyectos para minimizar los posibles impactos ambientales.

Otro elemento derivado del análisis ambiental de los proyectos es que los proyectos ganaderos de Guaviare, Huila y Meta, potencialmente representan una amenaza ambiental debido a que se ha fortalecido el crecimiento del hato ganadero sin haber logrado todavía mejoras positivas en la oferta forrajera. Ambas cosas tienen que ir de la mano pero se está aumentando el hato ganadero sin tener una implementación clara de bancos de proteína o recuperación de praderas sostenibles, lo que puede llevar que necesariamente, si el aumento del hato ganadero persiste, va a llevar a la tumba de nuevos bosques y dará lugar a potreros poco productivos. No se están criticando, para nada, los proyectos ganaderos *per se*, sino que no estén

acompañados de una estrategia de alimentación que permita la intensificación sostenible de esa producción.

En otro nivel de análisis en torno a lo ambiental, hubo casos en los que no se tuvo en cuenta la susceptibilidad o el grado de resistencia de los cultivos propuestos, a los factores bioclimáticos reinantes. Para mencionar sólo algunos ejemplos, el cultivo de mora en Silvia-Cauca en una zona caracterizada por muchos vientos, fue afectado negativamente por este factor que acabó prácticamente con todas las matas de mora. El tema de las plagas y de las enfermedades para frutales de clima frío en Planadas, por ejemplo, o el del plátano en Puerto Rico, Meta, afectado por la sigatoka negra. Y hay otros ejemplos de cultivos que fueron afectados, devastados por las enfermedades, las plagas o las inclemencias previsibles del tiempo que llevaron a un fracaso de los proyectos respectivos.

El cambio en la prioridad de la distribución del agua proveniente de micro-cuencas afectó de manera negativa a los proyectos piscícolas, algunos de los cuales se secaron. La recomendación es que haya una articulación entre los proyectos de Desarrollo Alternativo y las autoridades ambientales para ver cuales son las prioridades en el manejo de los recursos y como éstos se están manejando para no afectar la sostenibilidad de los proyectos.

A nivel de finca descubrimos que la oferta ambiental puede afectar el desempeño de los proyectos: hay un desempeño desigual finca a finca, de manera que el mismo proyecto puede ser muy exitoso en una finca y a 3 kilómetros muy malo. Lo que vimos es que esto puede deberse al grado de deterioro de la oferta ambiental que exista en cada finca y a las prácticas mismas de los beneficiarios. Algunos de ellos manejan mejor el agua, las rondas de los ríos y hacen prácticas de conservación de suelos mientras otros no lo hacen, por lo que el mismo proyecto de suelos, con la mismas características, funciona en un lado y en otro no. El llamado en este caso sería que para favorecer la sostenibilidad de los proyectos haya una planificación predial y un acompañamiento con planes de manejo a nivel de finca, que permita la recuperación del suelo, la revegetalización y la protección del agua, en forma tal que los proyectos que pueden ser adecuados para esa zonas ecológicas, no fracasen por las condiciones propias de la finca.

Ninguno de los proyectos productivos que analizamos contempló el elemento de seguridad en la aplicación de los agroquímicos, y pudimos apreciar situaciones de personas afectadas negativamente por el uso indiscriminado de estos agroquímicos y por no usar cáscaras y guantes, aspectos éstos que son básicos y que podrían mejorarse simplemente con un mejor diseño de los proyectos y un mejor acompañamiento.



Paso rápidamente a las dos últimas conclusiones para terminar.

El Desarrollo Alternativo no puede ser, a nuestro juicio, simplemente la sustitución de unas plantas consideradas de uso ilícito, por otras plantas, o actividades consideradas de uso lícito, algo que ya se ha reiterado varias veces aquí por algunos de los ponentes.

El Desarrollo Alternativo se convierte por necesidad en una propuesta de desarrollo rural y regional para las zonas afectadas con cultivos ilícitos. Por consiguiente, el desarrollo alternativo no puede ser responsabilidad de un solo programa, o una sola entidad. Se necesita de una estrategia que involucre muchas entidades, programas y políticas a nivel nacional, regional y local, porque el problema se inscribe en el mundo del desarrollo rural, del desarrollo social, del desarrollo sostenible, y de la planeación del desarrollo, lo que hace que el desarrollo alternativo esté inmerso de entrada en un complejo mapa de relaciones sociales, normas e instituciones políticas con las que se debe articular.

Aunque es evidente que esa articulación es necesaria, aún no ha sido muy clara en los procesos de implementación, por lo menos en la gestión que examinamos nosotros, y es indudable que la necesidad de socios en el Desarrollo Alternativo se está convirtiendo en algo fundamental, más aún cuando el modelo de intervención analizado y evaluado se basaba en un esquema de apoyo por parte del PLANTE en el establecimiento de proyectos, productivos o de infraestructura que, una vez establecidos, implican el retiro del PLANTE para permitirle hacer proyectos en otras partes, dada la limitación de los recursos de que dispone. Al retirarse, ha dejado la operación de los proyectos en manos de organizaciones de productores, organizaciones de segundo nivel y municipios en el caso de la infraestructura, que en algunos casos carecían de fortalezas para impulsar la operación posterior.

En algunos casos, entonces, el desempeño de los proyectos del PLANTE, se vio afectado no tanto por la mala instalación de los proyectos, sino por el mal desempeño de los que iban a operar esos proyectos, una vez retirado el PLANTE. Eso obliga a pensar nuevamente si la estrategia de instalar, trabajar un año y luego salirse es la más adecuada, o si trabajar a más largo plazo sí permite un fortalecimiento real de los operadores de los proyectos. Al respecto, puede ser relevante el caso de INCUAGRO en la piscícola en Huila, en el que un proceso de tres años de fortalecimiento ha permitido realmente una apropiación del proceso.

Bueno, estos son algunas de las conclusiones a las que llegamos y el marco en el que se trabajó y esperamos realmente que algunas de las lecciones aprendidas permitan fortalecer cualquier diseño o formulación posterior del componente ambiental de las políticas de desarrollo alternativo.

Muchas gracias.



Presencia de Cultivos de Coca con Fines Ilícitos en Colombia, 1986-2003: Un Análisis y Evaluación Multicausal*

Carlos Jorge Caicedo Cuervo**

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo presenta los resultados del modelo multicausal diseñado y aplicado por el CIDER para analizar los factores que determinan la persistencia y paulatina reducción de las áreas sembradas en cultivos ilícitos de coca.

En razón a que la comprensión de una realidad tan compleja como la de los cultivos ilícitos exige introducir simultáneamente en su análisis un número considerable de variables que reflejen los factores intervinientes en la formación, comportamiento y mitigación de esta realidad. Esta complejidad se aumenta debido al carácter ilícito de las siembras en cuestión y al hecho de que los datos disponibles son susceptibles de generar toda clase de discusiones por su precariedad y asimetría que, sin embargo, es preciso reconocerlo, se han venido solucionando en el curso de los últimos años.

Este ejercicio analiza de manera cuantitativa como distintos factores relacionados de una u otra forma con la siembra de cultivos ilícitos de coca inciden en la dinámica del área que a ellos se destina. Aunque es indudable que el modelo en cuestión no pretende incorporar todos los determinantes del comportamiento de las siembras de los referidos cultivos, ni sustituir los razonamientos de tipo cualitativo que a su vez explican en muchos casos el comportamiento de tales determinantes, si es comprensivo del fenómeno en cuestión y sus resultados permiten plantear una serie de interrogantes cruciales respecto de los elementos de juicio para evaluar la pertinencia de las políticas o favorecer su rediseño.

En la primera sección, se llama la atención sobre las limitaciones de la información disponible para analizar el fenómeno aquí propuesto, que en ciertos casos se caracteriza por su debilidad dando lugar a subregistros y sobrevaloraciones. En la segunda sección, se contextualiza y argumenta la hipótesis que la persistencia y paulatina reducción del área sembrada de coca entre 1986-2003 ha sido resultado de la dinámica exhibida por ciertas y determinadas características inherentes a ésta actividad como los precios del kilogramo de cocaína al por mayor en USA y base de coca en Colombia, y la actividad armada desarrollada por los grupos ilegales, y otra serie de factores externos, como las inversiones totales en desarrollo alternativo

* Trabajo realizado en el marco de la Auditoría Técnica y Ambiental del Crédito PLANTE-BID por parte del CIDER de la Universidad de los Andes, Bogotá.

** Investigador de la Universidad de los Andes, Bogotá.



realizadas por los distintos gobiernos en conjunto con la comunidad internacional, el área sembrada y fumigada de coca en Colombia, el área sembrada de coca en Perú y Bolivia.

En la tercera sección, se especifica el modelo econométrico a estimar y su forma funcional, el cual recurre a información relacionada con los factores mencionados y proviene de fuentes como la UNODC, DNE, DIRAN, PLANTE, SIMCI, Vicepresidencia de la República y Ministerio de Defensa.

1. LIMITACIONES DERIVADAS DE LA DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACION

El análisis de la problemática de los cultivos con fines ilícitos entraña un fenómeno directamente asociado con la naturaleza ilegal de esta actividad, cual es la disponibilidad de información suficiente tanto en cantidad como en calidad.


Desde cuando esta temática empezó a ser motivo de preocupación académica, se resalta la discrepancia de los valores estadísticos de las variables utilizadas, como una de las razones que impide la aplicación de métodos rigurosos en los análisis y la construcción de indicadores (Nadelman, 1990), pues su representatividad y confiabilidad depende de la fuente, incertidumbre en las variables utilizadas, como por consideraciones políticas (Castro, 1997).

Derivado de lo anterior y de las diferentes ópticas desde donde se aborda, siempre que se discute este fenómeno persiste un intenso debate que impide consensos respecto a las causas, dinámica, repercusiones y magnitud, conduciendo aún en las aproximaciones más rigurosas a que abunden los supuestos y se convoque a la cautela en la interpretación (Rocha, 2000).

Sin desconocer estas limitaciones y dadas las características del presente ejercicio, no se tuvo otra alternativa que utilizar como insumo la mejor información disponible en las diferentes fuentes, la cual no obstante las depuraciones y refinamientos a que han sido sometidas las mediciones por parte de las entidades encargadas de su recolección, dista mucho de ser categórica.

2. PERSISTENCIA Y PAULATINA REDUCCION DEL AREA SEMBRADA DE COCA

En Colombia han confluído la producción, procesamiento y tráfico de tres especies vegetales con poderes narcóticos: marihuana, coca y amapola. Aún cuando su aparición data de muchos antes, en la década de los 70 predominó el cultivo de marihuana que fue explotado comercialmente por el narcotráfico aprovechando las



rutas y capacidades desarrolladas alrededor del contrabando. En 1983 se ve ostensiblemente disminuida su producción, debido a las fumigaciones de que fue objeto, al elevado riesgo de incautación asociado con la baja relación precio/volumen y la proliferación de cultivos de alta tecnología en condiciones de invernadero en USA y Europa. También, la pérdida de rentabilidad y las diferencias de calidad respecto a otros países productores, contribuyeron al desplazamiento de la producción local de marihuana hacia cultivos más rentables como la coca (Rocha, 2000; García, 2001a).

A mediados de la década del 70 se iniciaron los cultivos de coca para consumo no tradicional, los cuales hasta la presente comprometen la mayor área sembrada de ilícitos, y convierten a la cocaína en el principal producto de exportación de la industria de drogas ilícitas, dado el menor riesgo de detección que permite la mayor relación precio/volumen frente al tráfico de marihuana. Este cultivo siempre ha estado dirigida a suplir la demanda internacional de cocaína que empezó a crecer fuertemente a finales de los 70. Aunque en principio el país se articuló a la estructura productiva de cocaína más como procesador y comercializador del producto final que como productor de la materia prima, a finales de los 80 las organizaciones de narcotráficantes que traían la pasta de Perú y Bolivia, prefirieron incrementar el área sembrada internamente y su productividad, y hacer más eficiente la cadena productiva (Rocha, 2000; García, 2001a).

Por su parte, a principios de la década de los años 90 se incursiona en los cultivos de amapola resultado de los nexos de narcotráficantes colombianos con mexicanos que durante los 80 controlaban el mercado hemisférica de heroína en USA, dado que el precio y calidad de la heroína obtenida son muy competitivos frente a la originaria de México y Asia, se controlan rutas de distribución, la oferta local es fácil de desarrollar y se incurre en un menor riesgo por su elevada relación precio/volumen. El principal destino tanto de la marihuana, como la cocaína y heroína colombiana es USA (Rocha, 2000; García, 2001a).

En la actualidad, Colombia es el país con mayor área sembrada de coca, así como el mayor productor de hoja de coca y cocaína del mundo (UNDCP, 1999-2003). La aparición del fenómeno de la industria de las drogas y los cultivos con fines ilícitos en el país, es producto de la interacción un conjunto de factores internos propios del funcionamiento de nuestra sociedad que potencian la oferta, así como, de factores externos muy potentes que jalonan la demanda. Unos y otros, coadyuvan a conformar una prospera actividad cuya solución trasciende los límites nacionales (Rocha, 2000; Castillo y Molina, 2000). Se calcula que para finales de la década del 90, la renta derivada del comercio de drogas ilícitas representaba aproximadamente el 3% del PIB y el 25% de las exportaciones (Steiner, 1998; Steiner y Corchuelo, 1999).



El cultivo de coca es de ciclo productivo corto y naturaleza permanente, se realiza en bosques húmedos y muy húmedos tropicales, usualmente tierras no muy aptas para la producción agrícola. La altitud óptima es de 1.000 a 2.000 msnm con una precipitación media anual de 2.000 mm, pero también se puede cultivar entre los 700 y 2.000 msnm con una precipitación media anual de 1.000 a 4.200 mm. El cultivo tradicional de coca, realizado con el propósito de subsistencia, tiene sus raíces en la cultura incaica y se realiza con un paquete tecnológico de bajos insumos, precisando de mano de obra intensiva. Su objetivo es la distribución y comercialización de hoja seca. Un cultivo sano puede durar hasta 40 años, y las labores que se realizan incluyen volteo del suelo, desmalezado, poda y reemplazo de plantas muertas. La primera cosecha se realiza a partir del año, pero se acostumbra esperar hasta los dos años del trasplante para obtener una mejor calidad de la hoja. Cada cocal proporciona de tres a cuatro cosechas al año y se acostumbra tener varios cicales para cosecharlos en distintos momentos. El cultivo industrial se inicia con el auge del uso de la coca para la producción de clorhidrato de cocaína. Bajo esta modalidad el paquete tecnológico sigue siendo mano de obra intensiva, pero aumenta la cantidad de capital aplicado. El manejo se reduce al volteo y desmalezado, con la misma frecuencia que el cultivo tradicional, pero se utilizan plaguicidas y fertilizantes. A los 10 o 15 años, cuando comienza a disminuir el rendimiento se abandona el cultivo (Mateucci y Morello, 1997).

Generalmente, la amplia y diversa literatura existente esgrime un número diverso de razones que inciden en la dinámica del área sembrada de cultivos de coca y el éxito o fracaso de las políticas dirigidas a lograr su disminución. Entre ellas, cabe mencionar: el carácter ilegal de la actividad; las favorables condiciones naturales y agroecológicas de las zonas donde se localizan las siembras; las expectativas y motivos económicos de campesinos cultivadores y organizaciones de traficantes; la marginalidad social en que se encuentran las zonas productoras; la inestabilidad política e institucional que caracteriza a estas regiones dado el control territorial ejercido por los actores armados ilegales -guerrilla y paramilitares- que promueven y obtienen rentas del cultivo; las estrategias de intervención estatal y de la comunidad internacional traducidas en esfuerzos a nivel de inversiones ejecutadas en desarrollo alternativo tanto en sustitución como en prevención, y la erradicación vía fumigación, utilizadas en distintos momentos con intensidad diferencial.

En correspondencia con la evidencia teórica y empírica tomada en cuenta se plantea la hipótesis que la persistencia y paulatina reducción del área sembrada de coca (ASC) entre 1986-2003, ha sido resultado de la dinámica exhibida por ciertas y determinadas características inherentes a ésta actividad así como otra serie de factores externos. Es así como, durante la tendencia creciente revelada por el área sembrada de coca entre 1986-2000, esta se incrementó en 573.7%. Sin embargo, entre 2000-2003 presenta una disminución del 90%.



Por tal motivo, se supone que el área sembrada de coca responde a las condiciones de producción que regían en el año inmediatamente anterior, dadas las características agroecológicas de ciclo productivo corto de la especie y naturaleza permanente del cultivo, bien sea que se explote de manera tradicional o industrial.

Adicionalmente, se prevé que la decisión de sembrar coca se encuentra influenciada positivamente por las expectativas de los precios del kilogramo de base de coca en Colombia y del kilogramo de cocaína en USA, tal como sucedería con respecto a cualquier otro tipo de actividad lícita, es decir, buscando maximizar los beneficios.

También, se asume que el área sembrada de coca en Colombia reacciona de manera inversa al comportamiento del área sembrada en otros países latinoamericanos como Perú y Bolivia, producto del hecho que las organizaciones de traficantes tratan en el corto plazo de relocalizar geográficamente la oferta cuando esta se reduce por diversas razones en las tradicionales áreas de producción.

De otro lado, como las oportunidades económicas son limitadas en las regiones productoras y la erradicación vía fumigación aumenta el riesgo de perder la inversión realizada en la siembra, incluyendo el trabajo del campesino, se conjetura que los campesinos cultivadores responden a las contingencias vividas en el pasado con una mayor área sembrada debido a la aplicación de estrategias de supervivencia, salvo que la fumigación se desarrolle masivamente en reconocimiento al alto grado de "marginalidad" espacial e institucional en que se debaten las regiones con presencia de cultivos de coca, y dado que se requieren ingentes esfuerzos en materia de infraestructura física y social en las comunidades involucradas en esta actividad si se pretende hacer surgir otro tipo de oportunidades económicamente rentables, susceptibles de mejorar la calidad de vida, de preservar el medio ambiente, de fomentar los valores culturales para la paz, la convivencia y el trabajo productivo y enmarcadas dentro de la legalidad, los programas de desarrollo alternativo han intentado crear estas oportunidades mediante inversiones públicas que, en la mayoría de los casos han estado acompañadas de recursos aportados o prestados por organismos internacionales. Se considera que tales inversiones están llamadas a inducir una contracción del área sembrada de coca, una vez transcurrido el tiempo necesario para su maduración. Por la naturaleza misma de esas inversiones no es probable que sus efectos sean inmediatos. Por ejemplo, la inversión en proyectos productivos requiere un tiempo más o menos prolongado para que éstos generen los ingresos esperados, particularmente cuando se trata de cultivos de larga duración. En consecuencia, una mayor inversión en desarrollo alternativo se traducirá algunos años más tarde en menores áreas cultivadas en coca.

Finalmente, como distintas evidencias apuntan a que la expansión y el auge de estos cultivos en las zonas donde se localizan son estratégicos para efectos de la guerra y



su financiación, es posible plantear que cuando la actividad armada desarrollada por los grupos ilegales conduce a que uno cualquiera de ellos asuma el control territorial, político y social, genera en el corto plazo condiciones propicias para el cultivo y transformación de coca. Cuando ese control no existe y predominan la confrontación entre los grupos que pretenden tenerlo, la población carece de condiciones para llevar a cabo cualquier tipo de relación económica y es de prever que las áreas sembradas disminuyan. En consecuencia, es previsible una relación negativa entre la intensidad de los enfrentamientos armados y el área sembrada en cultivos de uso ilícito.

2.1 Política de Desarrollo Alternativo y Area Sembrada de Coca

Esta concepción asumida para la disminución de la producción de ilícitos entiende que el problema se centra en la pobreza y en el entorno cultural. Los programas de sustitución tienen una historia problemática y existen varios factores que atenúan sus éxitos; primero, los cultivos ilícitos producen utilidades más altas que los lícitos; segundo, generan ganancias rápidamente, tercero, se asientan en áreas remotas, lejanas de los principales mercados y los costos de transporte hacen que los cultivos lícitos no sean competitivos; cuarto, tienden a crecer en condiciones que serían inhóspitas para otros cultivos, y quinto, el débil control del gobierno central, la hostilidad campesina y el poder de los amos locales de la droga (Lee III, 1990).

El concepto y práctica del desarrollo alternativo se ha venido configurando a partir de combinar las diferentes experiencias utilizadas. La primera aproximación promovida y ejecutada por la cooperación internacional, se circunscribió a la sustitución de cultivos ilícitos y supuso que una vez erradicados, estos serían reemplazados por cultivos lícitos mediante programas de asistencia técnica agrícola, lo cual haría desistir del empeño de reinstalarlos o emigrar a otros lugares para reiniciar allí estas actividades. Esta concepción productiva y restringida a lo agronómico terminaba en la puerta de la finca y presuponía que los restantes problemas de la agricultura y el mundo rural serían resueltos por los mercados de productos e insumos agrícolas. Luego, se amplió el concepto de sustitución de cultivos y su ejecución al incorporar los componentes destinados a mejorar la calidad de vida de los campesinos, proveyéndoles la infraestructura básica y social necesaria para satisfacer necesidades de transporte, comunicaciones y energía, agua potable y alcantarillado, vivienda, salud y educación (UNODC, 2003).

Posteriormente, con el objetivo de construir capital social en las zonas afectadas por cultivos ilícitos, se extendió hacia la conformación de interlocutores válidos como asociaciones de productores con quienes acordar y ejecutar las acciones. Subsecuentemente, esta interlocución puso de manifiesto el problema de la comercialización agropecuaria, como un hecho que brinda sostenibilidad a largo

plazo del desarrollo alternativo, por lo cual el esfuerzo se orientó hacia la articulación de cadenas productivas y buscar alianzas estratégicas que conectaran a los campesinos beneficiarios del desarrollo alternativo con el sector privado y los mercados de consumo final (UNODC, 2003).

En síntesis, el aprendizaje sobre la práctica del desarrollo alternativo ha indicado que este debe propender por armonizar una visión que integre crecimiento y desarrollo, priorizando el componente económico (productos rentables conectados a cadenas productivas estables), mejorando la calidad de vida de los campesinos (supere las restricciones de acceso a servicios sociales básicos), y reconociendo que las zonas enfrentan serios problemas ambientales y políticos, para facilitar la consolidación de opciones productivas lícitas a las comunidades (UNODC, 2003).

En Colombia, desde el comienzo de dicha estrategia se ha reconocido que las regiones con presencia de cultivos ilícitos necesitan de un mínimo de infraestructura física y social para mejorar la calidad de vida de la comunidad local, y para que las políticas de desarrollo alternativo funcionen, se requiere vías de acceso, provisión de energía, agua potable, mejoras en salud y educación. La política de desarrollo alternativo no es independiente, depende de la política macroeconómica, agrícola, social, y de reforma agraria, presencia del Estado y del proceso de paz (García, 2000; Ortiz, 2000).

El desarrollo alternativo puede tener ventajas para los campesinos empobrecidos por la crisis agropecuaria y puede convertirse en una opción no violenta para controlar los cultivos ilícitos. Sin embargo, no basta con disminuir las áreas sembradas, ya que estas responden a otros factores que no son atacados con este tipo de programas (De Rementería, 2001).

Aunque algunos minimizan los resultados de la estrategia de sustitución y prevención de cultivos porque crea incentivos errados (Thoumi, 2002), esta iniciativa de carácter proactivo que refleja los esfuerzos de la intervención estatal y la comunidad internacional en materia de desarrollo alternativo (DAT), exige de montos suficientes de inversión (entre 1986-2003 se han invertido cerca de US427 millones) y períodos de maduración razonables dado el tiempo que demandan los desembolsos y la naturaleza de los proyectos auspiciados para lograr contrarrestar el área sembrada de cultivos ilícitos y garantizar el retorno de los campesinos cultivadores a sus actividades tradicionales.

2.2 Política de Erradicación Vía Fumigación y Area Sembrada de Coca

La polémica utilización de la fumigación para contrarrestar los cultivos con fines ilícitos responde a la idea que el problema se localiza en los centros de producción u

oferta, en el eslabón menos decisivo de la cadena de la industria del narcotráfico. Los programas utilizados para la disminución de la oferta de coca han sido diferentes en cada uno de los países productores. Mientras que Bolivia recurrió principalmente a la erradicación, Perú le otorgó mayor importancia a la interdicción del tráfico, Colombia se ha concentrado principalmente en la fumigación con productos químicos aunque en menor medida también recurre a la erradicación manual y la sustitución de cultivos (Tellería, 2001; Corbera, 2001; Sánchez, 2004).

La fumigación reproduce el mecanismo de la movilidad en la producción ya que dispersa y desplaza los cultivos a nuevas zonas, y en el mejor de los casos apenas se logra interrumpir el ciclo productivo durante 4 meses para que después empiece la regeneración (Vargas, 2000).

Una represión eficaz en una región productora de cultivos ilícitos simplemente desplaza la producción y el tráfico a otra zona, siempre y cuando la demanda se mantenga dinámica, puesto que las técnicas de producción son relativamente simples y las posibilidades geográficas de producción demasiado extensas (Uprimmy, 1995).

Esta política también incentiva la guerra biológica y de destrucción del ecosistema, pues no solo desplaza los cultivos ilícitos, sino provoca pérdida de cultivos lícitos, incluyendo algunos que hacen parte de los programas de sustitución (González, 2000).

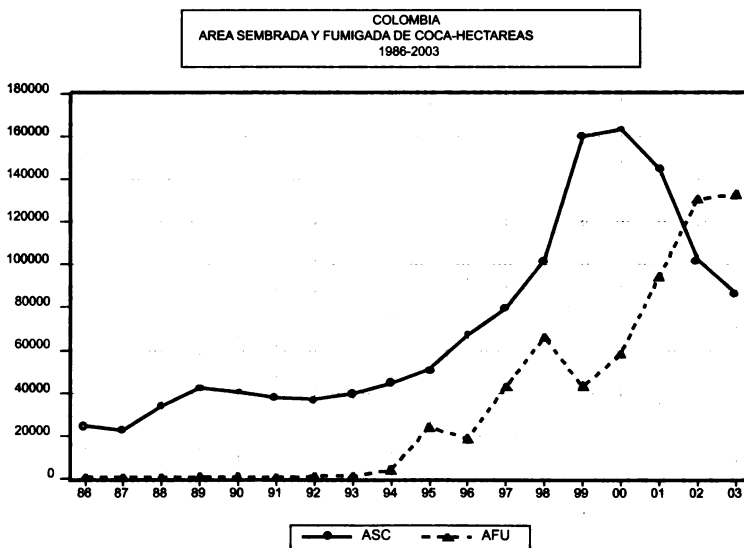
Este recurso muy discutido y cuestionado, termina afectando económicamente a las familias afectadas pues reduce su seguridad alimentaria, físicamente por cuanto provoca desplazamiento de población, y emocionalmente ya que genera aversión y rechazo hacia las instituciones. Adicionalmente, estimula mecanismos de defensa para fragmentar el riesgo como la atomización de áreas sembradas y novedosas técnicas antifumigación (Maya, 2000).

Según fuentes oficiales, en Colombia durante el período 1994-2000 se gastó un poco más de US\$100 millones en fumigación. En el año 2000, el gobierno de USA aprobó un presupuesto de lucha contra el narcotráfico de US\$1.192 millones, de los cuales US\$79 millones se tiene previsto destinar a desarrollo alternativo, US\$116 millones a erradicación vía fumigación, US\$331 millones a interdicción, y el monto restante se dirigirá a asistencia militar (CGR, 2000).

La lucha contra los cultivos ilícitos se ha basado en tres herramientas: erradicación manual, sustitución y aspersión. Sin embargo, la más utilizada ha sido la fumigación aérea que ha sido intensificada desde mediados de la década del 90. No obstante las diferencias regionales en los resultados, las políticas de fumigación llevadas a cabo

entre 1999 y 2001 en vez de disminuir los cultivos de coca los aumentaron (Sánchez, 2004).

Entre 1986-2003, las estadísticas relacionadas con la fumigación de cultivos de coca (AFU) indica solo a partir del 2002 se viene fumigando un área mayor que la sembrada. En promedio, durante 1986-2001 por cada hectárea sembrada se fumigó 0.21 hectáreas, mientras que entre 2002-2003 esta razón ascendió a 1.41 hectáreas. Aunque dicha estrategia puede estar surtiendo efecto en la actualidad, la evidencia histórica indica que los campesinos cultivadores con motivo de disminuir el riesgo desarrollan diferentes mecanismos de defensa como desplazar los cultivos a otras zonas y fragmentar el tamaño de las áreas en respuesta a las contingencias vividas en el pasado, e incluso dado que la producción de cocaína parece no ceder es posible que se estén realizando por parte de las organizaciones de narcotráficantes adaptaciones o desarrollo de nuevas variedades que tienen un menor ciclo productivo y presentan mayor productividad. Sin embargo, de continuar el ritmo y frecuencia de las fumigaciones como ha sucedido a partir del 2001, es posible prever que el área sembrada de coca empiece a disminuir drásticamente.



2.3 Precios de la Cocaína y Area Sembrada de Coca

Los campesinos, colonos e indígenas que se involucran en la siembra de cultivos con fines ilícitos, lo hacen como resultado de una decisión económica racional, como fuente de ingresos segura y estable para la subsistencia familiar, valorando ventajas, riesgos y consecuencias. Los cultivos con fines ilícitos incorporados como actividad productiva adicional a otras faenas lícitas, complementan los recursos

necesarios para el mantenimiento y acumulación familiar (Ortiz, 2000; Perafán, 1999).

Las actividades de siembra de cultivos ilícitos, denominadas “economías de retaguardia”, se rigen por las leyes de oferta y demanda, las mismas que se aplican a cualquier otra mercancía. En las zonas con presencia de estos cultivos, los altos costos de transporte de las diferentes cosechas desde las regiones apartadas, han hecho que los cultivos lícitos no sean rentables. Aún más, los cultivos ilícitos tienen una amplia demanda, altos precios en el mercado, costos de producción relativamente reducidos y facilidades de transporte (Martínez y Galindo, 2000).

Los cultivos ilícitos son importantes cosechas en efectivo y generalmente producen utilidades más altas que las cosechas lícitas sembradas en la misma área (Lee III, 1990). La transformación de la coca en base generalmente se realiza en la misma finca, haciendo posible que se agregue valor al producto obtenido. La comercialización, ya sea de la hoja o el producto procesado, está asegurada. Existe una demanda internacional creciente para el producto y sus derivados, y toda una cadena de intermediación que llega directamente hasta los productores. El periodo improductivo para estos cultivos es de 4 a 8 meses, lo cual permite entrar en producción relativamente rápido. Los costos de establecimiento de los cultivos son relativamente bajos, es rentable y presenta cierta estabilidad en los precios (González, 2000).

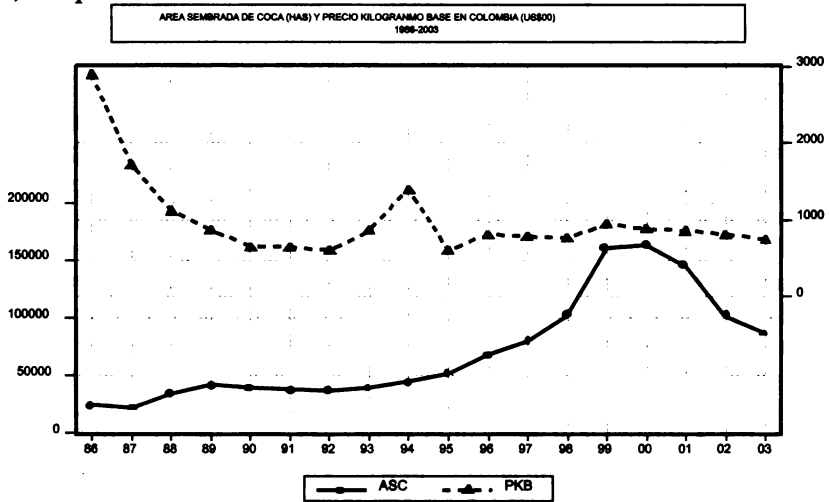
La rentabilidad del negocio de exportación ha sido un estímulo formidable para el crecimiento de los cultivos de coca en el país. La promoción de un abastecimiento de materia prima basado en múltiples cultivadores, una eficiente red de acopio, y la protección de los grupos armados ilegales, ha permitido mejorar los estándares de calidad y controlar el costo de la base (Rocha, 2000).

Las variables económicas que contextualizan la producción de cultivos ilícitos son expresión de la racionalidad económica que mueve a los productores a permanecer en esta actividad. No obstante las oscilaciones de los precios del kilogramo de base en Colombia (PKB) y de cocaína en USA (PKC), y su tendencia a la baja, las condiciones del mercado internacional convierten el negocio en atractivo. La persistencia en el área sembrada de coca está relacionada positivamente con las características naturales y agroecológicas de la planta de coca, y con las expectativas económicas de los campesinos y organizaciones de narcotraficantes respecto del precio de la base y cocaína, que en todos los casos es muy superior a cualquier bien lícito. En el 2003, el precio del kilogramo de base de coca en Colombia (US\$742) se mantiene estable respecto de los estándar de 1998, mientras que el precio del kilogramo de cocaína (US\$19.600) es muy parecido al que prevalecía en el 2001. Aún más, el bajo precio relativo de la base con respecto a la cocaína (0.04), inclusive posibilita que las organizaciones de narcotráficantes estén



dispuestos a pagar un precio mayor por la base sin que se refleje o afecte significativamente el precio de la cocaína al por mayor o al por menor en USA o Europa, el cual es el verdadero negocio.

Complementariamente, no se debe olvidar que dada la precariedad en las economías de las zonas con presencia de cultivos ilícitos (fuertes atrasos, escaso encadenamiento productivo, limitaciones de comercialización y organización, dificultades de suministros y altos costos de transacción), se favorece para las organizaciones de narcotráficantes, con el fin de facilitar la reproducción del negocio, completen los mercados.



2.4 Actividad de los Grupos Armados Ilegales y Área Sembrada de Coca

Las áreas donde se establecen cultivos ilícitos son consideradas como estratégicas para los efectos de la guerra y su financiación, se rigen por el establecimiento de precios de sustentación, compra y venta de materia prima (hoja), base y pasta para exportación, y por el amedrantamiento que impone la "disciplina" militar de cada bando, quienes asumen diferentes roles de "paraEstado" como son los de agente fiscal, comercial y "gobierno" (Ferro, 2000).

Las formas de "regulación social y territorial" predominantes y las acciones adelantadas por los grupos armados ilegales en procura de "defender su territorio" facilitan la expansión y auge de los cultivos con fines ilícitos, y por ende la posibilidad de extraer considerables rentas (Rocha, 2000).

Existe evidencia que los cultivos ilícitos están fuertemente asociados con la financiación de los grupos armados ilegales. Investigaciones recientes dan cuenta del hecho que la intensificación geográfica del conflicto es la causa principal de la



expansión de los cultivos ilícitos. El dominio o control territorial por parte de los grupos irregulares de los territorios donde estos se siembran conlleva la utilización de la violencia y la intimidación sobre las comunidades donde se quiere ejercer el control territorial. Sin embargo, estos cultivos no constituyen una actividad de depredación como tal, pues en su producción hay creación de valor agregado, existe un mercado para el producto con algún grado de intervención de los irregulares y es un insumo para la fabricación de drogas psicoactivas. No obstante, la lógica de su expansión geográfica va más allá de una decisión puramente económica y se mezcla con los objetivos estratégicos y de control territorial que tienen los grupos irregulares. En los últimos años se ha evidenciado una relación creciente entre la expansión de los cultivos ilícitos y la actividad de los actores armados ilegales, a tal punto que los excedentes generados por la producción de estos cultivos, en adición a los generados por la producción de drogas psicoactivas, se han convertido en una de las principales fuentes de financiación de las actividades de estos grupos (Sánchez, 2004).

Inicialmente, la participación de las guerrillas en el negocio de la coca se limitó al gramaje (impuesto del 10 al 15% de la producción de hoja de coca o base de coca) a los campesinos y los impuestos cobrados a los laboratorios, pistas y embarques de droga ilegales de los narcotraficantes, a cambio de garantizar y defender sus propiedades. En los 90 su participación aumentó considerablemente, hasta llegar al establecimiento de su propio sistema de producción, transporte y comercialización de insumos y narcóticos (Vargas, 2003).

Vale destacar otras formas de intervención por parte de las Farc e la economía de la coca, como son regulación del área sembrada y exigencia de cultivos de pancoger, regulación policiva del comportamiento de narcotraficantes e integrantes de “cocinas”, establecimiento de precios de sustentación, eliminación de comerciantes e intermediarios, competencia con los paramilitares en la compra de pasta (Ferro, 2000a). De igual forma, las autodefensas también recurren a las mismas prácticas, y utilizan sus vínculos con los cultivos ilícitos y el narcotráfico para acrecentar sus finanzas y accionar (Sánchez, 2004; Echandía, 1999).

La precaria institucionalidad reinante en gran parte de las zonas de siembra de cultivos ilícitos, sirve de apoyo a las organizaciones armadas ilegales para financiar en parte su estrategia de guerra, y se trasluce en el control territorial que se ejerce en procura de lograr su legitimación. El ejercicio de este control, que otorga condiciones de normalidad al cultivo y transformación de coca, supone un bajo nivel de actividad en la confrontación (AC). Al revisar lo sucedido en los últimos diez y ocho años, entre 1986-90, mientras el área sembrada de coca se duplicaba la actividad armada de los grupos ilegales apenas se mantenía; entre 1991-2000, mientras el área sembrada de coca se quintuplicaba, la actividad armada se incrementó medianamente; y entre 2001-2003, cuando el área sembrada de coca



disminuyó sustancialmente, la actividad armada se incrementó ligeramente, lo cual pone de manifiesto que el establecimiento y desarrollo de cultivos ilícitos requieren de un entorno de “relativa normalidad”.

2.5 Área Sembrada de Coca en Perú, Bolivia y Colombia

En la región andina se siembra y produce la mayor parte del total de hoja de coca del mundo. Colombia, Perú y Bolivia, poseen más del 95% del área total mundial dedicada a esta siembra. En el 2003, cerca de 154.000 hectáreas fueron sembradas en estos tres países. A partir de 1996, la participación de estos tres países en la producción de coca cambió notablemente. La parte colombiana aumentó del 23% en 1995 para pasar a representar el 56% en el 2003, mientras que la participación de los otros dos países disminuyó del 54% al 29% para Perú y del 23% al 15% para Bolivia, durante el mismo período. En la década de los 90 la tendencia de las áreas sembradas de Bolivia y Perú fue hacia la baja mientras en Colombia fue creciente (UNDCP, 1999-2003).

El avance en el área sembrada de cultivos ilícitos de coca en Colombia coincide con la disminución del área sembrada en Perú, como consecuencia de las acciones de interdicción en ese país, lo cual llevó a los narcotraficantes colombianos a iniciar un proceso de sustitución de importaciones de base de coca y a promover su cultivo. Como resultado no solo se incrementó el cultivo de coca, sino que se fortaleció la cadena productiva al integrar las fases de cultivo, procesamiento y tráfico en el país (Castro, Arabia y Celis, 2000). El área sembrada en los países vecinos productores de coca (APB) se presume puede estar relacionada inversamente con el área cultivada en Colombia, dado que los traficantes tratan de buscar nuevas fuentes geográficas de oferta cuando la producción se reduce en las antiguas áreas. En promedio, entre 1986-1997 por cada hectárea sembrada de coca en Perú y Bolivia existían 0.3 hectáreas sembradas en Colombia, mientras que para el período 1998-2003 esta razón alcanzó 1.9 hectáreas. Aún cuando en conjunto, el área sembrada de coca por estos tres países alcanzó su máximo en 1987, muestra una tendencia decreciente y en el 2003 solo representa el 63% de lo sembrado a finales de la década del ochenta.

3. ESPECIFICACION DEL MODELO ECONOMETRICO*

Un conjunto de este tipo de datos consta de observaciones de una o más variables, construidas en el tiempo; resulta importante por cuanto los hechos del pasado tienen influencia en el futuro y los rezagos en su comportamiento son muy comunes, por lo que pocas veces se puede asumir que las observaciones económicas son independientes del tiempo y la existencia de patrones estacionales.

* Judge G. George. Introduction to The Theory and to The Practice of Econometrics. University of California, Berkeley, 2ª edición, 1981; Tabachnick G. Barbara y Fidell S. Linda. Using Multivariate Statistics. Harper Collins College Publishers, 3ª. Edición, 1996; Intriligator D. Michael y Bodkin G. Ronald. Econometrics Models, Techniques and Applications. Prentice Hall, 2ª. edición, 1996; Maddala G. S. Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics. Cambridge University Press, 1997; Novales Alfonso. Econometría. Mc Graw Hill, 2ª. edición, 1997; Gujarati N. Damodar. Econometría. Mc Graw Hill, 3ª. edición, 1999; Greene H. William. Análisis Económico. Prentice Hall, 3ª. edición, 2000.





Los modelos de regresión múltiple pueden controlar explícitamente y de manera simultánea todos aquellos factores que explican la variable dependiente, permiten explicar más el cambio en (y) y sirven para elaborar mejores pronósticos de la variable dependiente. En términos de ecuaciones se expresaría así:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k + u$$

Donde,

- y = Variable dependiente o explicada
- x = Variable independiente o explicativa
- u = Término de error o perturbación
- β = Regresor

El término de error de esta relación (u), representa aquellos factores que aparte de las variables explicativas incluidas (x) influyen en la variable explicada (y). El método de mínimos cuadrados ordinarios facilita estimar los parámetros o coeficientes (β), los cuales muestran la relación que existe entre las variables independientes y la dependiente.

Aún cuando, dos de los modelos que más utilidad tienen para efectos de análisis empíricos son los modelos estáticos y los de rezagos distribuidos, en este caso se optará por estos últimos para que una o más variables influyan en (y) con su respectivo rezago.

$$y_t = \alpha_0 + \delta_0 z_t + \delta_1 z_{t-1} + \delta_2 x_{t-2} + u_t$$

En consecuencia, la estimación a nivel nacional toma los agregados de las variables antes descritas y utiliza la estimación mínimo cuadrática. Luego, la especificación del modelo en términos logarítmicos para facilitar el cálculo de elasticidades es la siguiente:

$$LASC_t = 1 LPKC_{t-1} + 1 LPKB_{t-1} + 2 LAC_{t-1} + 3 LDAT_{t-1} + 4 LAFU_{t-1} + 5 LAPB_{t-1}$$

Donde,

- LASC = Logaritmo del Área Sembrada de Coca en Colombia
- t = 1986-2003
- 1... 5 = Parámetro o Elasticidad
- LPKC = Logaritmo del Precio del Kilogramo de Cocaína en USA
- LPKB = Logaritmo del Precio del Kilogramo de Base en Colombia
- LAC* = Logaritmo de la Actividad de los Grupos Armados Ilegales
- LDAT** = Logaritmo de las Inversiones Totales en Desarrollo Alternativo
- LAFU = Logaritmo del Área Fumigada de Cultivos de Coca
- LAPB = Logaritmo del Área Sembrada de Coca en Perú y Bolivia

* Agrega las acciones armadas de todos los grupos ilegales para las categorías: acto terrorista, asalto a población, ataque a instalaciones, contacto armado, emboscada y hostigamiento.
 ** Agrega las inversiones del PLANTE, UNODC y FIP. A su vez, las inversiones del PLANTE están integradas por recursos del BID, ODCCP, USAID y Presupuesto Nacional.



3.1 RESULTADOS DE LOS MODELOS

Las derivaciones obtenidas se sustentan en la comprobación de tres modelos econométricos dinámicos logarítmicos de series de tiempo con un componente autoregresivo acompañado de las otras variables mencionadas, que tratan de explicar la persistencia del área sembrada de coca durante el período 1986-2003 y su paulatina disminución entre el 2002 y 2003. Además, la validez de los resultados se ve reforzada por la significancia de los parámetros estimados; pudiéndose entonces afirmar, que el tipo de relaciones planteadas en cada una de las hipótesis corresponde a los signos obtenidos. Adicionalmente, la bondad de ajuste medida por el R^2 es adecuada, no existe presencia de autocorrelación, ni heterocedasticidad y la explicación conjunta en torno a las variaciones en el área sembrada de cultivos de coca es satisfactoria (ver Anexo 1).

Las variables que acaban de enunciarse se “regresaron” en tres modelos que varían esencialmente en el período considerado para el análisis y en la consideración de una de las referidas variables. El primer modelo, cubrió el período 1986-2001; el segundo, abarcó el lapso comprendido entre 1986 y 2003 y excluyó la evolución de las áreas sembradas en coca en Perú y Bolivia; y el tercero, aunque comprende el mismo lapso a diferencia del modelo 2, incorporó la evolución de las referidas áreas y excluyó la fumigación.

Los resultados obtenidos en el modelo 1, que abarca el período 1986-2001, cuando la política de erradicación vía fumigación al parecer no había surtido los efectos que se han atribuido a los años 2002 y 2003, indican que todos los parámetros son significativos con excepción del precio del kilogramo de base de coca en Colombia, el área sembrada de coca en Perú y Bolivia, y la actividad armada desarrollada por los grupos ilegales. En consecuencia, se constata que la naturaleza permanente del cultivo potencia las decisiones de siembra estrechamente ligadas a las condiciones del período inmediatamente anterior, en tanto que la estrategia de erradicación vía fumigación, las inversiones en desarrollo alternativo y el precio del kilogramo de cocaína en USA, posibilitan aumentos menos que proporcionales del área sembrada.

Los parámetros obtenidos en este modelo sugieren que el área sembrada de coca es relativamente inelástica al precio del kilogramo de cocaína en USA durante el inmediato pasado. En apariencia esta baja sensibilidad puede ser atribuida a la naturaleza del cultivo y al hecho que las organizaciones de traficantes son quienes obtienen las mayores ganancias, como resultado de completar los mercados y la cadena productiva a los campesinos cultivadores agregando así gran parte de su valor final.



La elasticidad del área sembrada de coca con respecto al área erradicada vía fumigación indica que los cultivadores incrementan el área sembrada en respuesta a los esfuerzos de erradicación del pasado inmediato, pero menos que proporcionalmente a tales esfuerzos. Este efecto, en cierta forma “perverso”, se explica tanto por la alta rentabilidad del cultivo respecto de cualquier otro, como por el hecho que los cultivadores han acumulado a lo largo del tiempo aprendizajes en materia de mecanismos de defensa, que les permiten afrontar el riesgo de la fumigación. Entre tales mecanismos, vale mencionar la resiembra, atomización, dispersión y desplazamiento de los cultivos a nuevas áreas. Por lo demás, la elasticidad del área sembrada de coca con respecto a las inversiones en desarrollo alternativo, pone de presente su relativa efectividad en el mediano plazo, pero subraya, al mismo tiempo, la necesidad de aunar esfuerzos y recursos para que sus resultados sean sostenibles en el tiempo.

En el modelo 2, se amplió el período de tiempo hasta el 2003, con el fin de establecer el impacto de las fumigaciones con respecto al área sembrada de coca en estos dos últimos años, teniendo en cuenta que la aspersión se ha intensificado notablemente. Al igual que en el caso anterior, todos los parámetros son significativos y arrojaron los signos esperados, a excepción del precio del kilogramo de base de coca en Colombia, el área sembrada de coca en Perú y Bolivia, y la actividad armada desarrollada por los grupos ilegales. Es importante resaltar que al considerar la intensificación de las fumigaciones, el parámetro de la erradicación por esta vía disminuye considerablemente, lo que sugiere que cuando el área fumigada en el año inmediatamente anterior es mayor que el área sembrada, ésta aumenta mucho menos que proporcionalmente, debido a que la mayor frecuencia en la aspersión y la prolongación del tiempo que tardan en recuperarse los cultivos una vez han sido afectados, reducen el margen de maniobra que tiene el campesino cultivador para aplicar las referidas estrategias de supervivencia.

Para la estimación del modelo 3, que contempla el período 1986-2003, se consideró la variable área sembrada de coca en Perú y Bolivia, con el propósito de determinar el grado en el cual se produce realmente la movilidad de los cultivos u oferta de unos países a otro. Al igual que en los modelos anteriores, todos los parámetros son significativos a excepción del precio del kilogramo de base de coca en Colombia, la actividad armada desarrollada por los grupos ilegales y el área erradicada vía fumigación. Ahora bien, a pesar que suele afirmarse que la reducción del área sembrada de coca en Perú y Bolivia da lugar a incrementos del área sembrada en Colombia, las estimaciones obtenidas insinúan una baja sensibilidad de esta última con respecto a la primera. Es posible, en consecuencia, poner en tela de juicio la tesis dominantes en el sentido de que existe una compensación proporcional de áreas entre países. Esto permitiría, además, llamar la atención acerca de la posible implementación de estrategias tecnológicas implementadas por las organizaciones de traficantes dirigidas a lograr una mayor productividad en sus propios países pero



utilizando menores áreas. La expansión de los cultivos de coca, no obstante la erradicación con fumigación, pone de presente la viabilidad económica del negocio.

En síntesis, puede concluirse que la erradicación mediante la fumigación parece ser un mecanismo relativamente ineficaz para controlar este tipo de plantaciones ilícitas, aún cuando se resalte su efectividad y procure centrar casi exclusivamente todas las acciones en dicha estrategia, no obstante las polémicas que suscita los altos costos que ello implica, y los efectos indirectos como destrucción de cultivos lícitos, y consecuencias ambientales, sociales, de salud y humanitarias.

En contraste, los incentivos brindados a los cultivadores desde 1986 y mediados de la década del 90 con la creación del PLANTE, con miras a promover el desarrollo alternativo como instrumento para la sustitución o prevención de la expansión del área sembrada de cultivos ilícitos de coca, parecen tener efectos positivos pero los resultados sugieren que esta estrategia requiere un volumen crítico y oportuno de recursos, y exige un tiempo considerable de maduración. Ahora bien, es evidente que ella requiere estar concebida con una perspectiva de mediano y largo plazo, como lo muestra el hecho de que los resultados son significativos cuando se aplica un rezago de 5 años.

Por último, es importante llamar la atención acerca de que el futuro de la producción de coca y cocaína en Colombia dependerá del comportamiento de la demanda de drogas ilícitas en el mundo, de las condiciones que favorecen los cultivos locales y de que se renueven muchos de los elementos del entorno institucional y social que la favorecen.

ANEXO 1

SALIDAS MODELOS ECONOMETRICOS DE SERIES DE TIEMPO

a. MODELO 1

Dependent Variable: LASC

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1991 2001

Included observations: 11 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LASC(-1)	0.854189	0.115212	7.414043	0.0001
LAFU(-1)	0.103024	0.030250	3.405770	0.0114
LDAT(-5)	-0.107635	0.048741	-2.208294	0.0630
LPKC(-1)	0.228871	0.063770	3.589003	0.0089



R-squared	0.983818	Mean dependent var	11.18058
Adjusted R-squared	0.976883	S.D. dependent var	0.591490
S.E. of regression	0.089932	Akaike info criterion	-1.704244
Sum squared resid	0.056614	Schwarz criterion	-1.559555
Log likelihood	13.37334	F-statistic	141.8609
Durbin-Watson stat	2.057009	Prob(F-statistic)	0.000001

Substituted Coefficients:

$$LASC = 0.8541894374 * LASC(-1) + 0.1030236822 * LAFU(-1) - 0.107634543 * LDAT(-5) + 0.2288710351 * LPKC(-1)$$

Correlogram of Residuals Squared

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
. .	. .	1	-0.055	-0.055	0.0426	0.836
.**** .	.**** .	2	-0.466	-0.470	3.4871	0.175
. ** .	.*** .	3	-0.256	-0.411	4.6622	0.198
. .	.**** .	4	0.008	-0.494	4.6635	0.324
. ***.	. * .	5	0.434	-0.074	9.1481	0.103
. .	. ** .	6	0.024	-0.312	9.1651	0.165
. ** .	. * .	7	-0.190	-0.185	10.460	0.164
. .	. * .	8	-0.044	-0.066	10.554	0.228
. .	. .	9	0.024	0.058	10.594	0.305

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistic	4.470776	Probability	0.077028
Obs*R-squared	7.054957	Probability	0.029379

White Heteroskedasticity Test:

F-statistic	0.372642	Probability	0.872633
Obs*R-squared	5.116066	Probability	0.645802



b. MODELO 2

Dependent Variable: LASC

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1991 2003

Included observations: 13 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LASC(-1)	0.937505	0.102789	9.120701	0.0000
LAFU(-1)	0.085290	0.027892	3.057863	0.0136
LDAT(-5)	-0.164653	0.032693	-5.036413	0.0007
LPKC(-1)	0.238655	0.062259	3.833282	0.0040

R-squared	0.979027	Mean dependent var	11.22163
Adjusted R-squared	0.972036	S.D. dependent var	0.550277
S.E. of regression	0.092020	Akaike info criterion	-1.685961
Sum squared resid	0.076209	Schwarz criterion	-1.512131
Log likelihood	14.95875	F-statistic	140.0401
Durbin-Watson stat	1.687156	Prob(F-statistic)	0.000000

Substituted Coefficients:

$$\text{LASC} = 0.9375050649 * \text{LASC}(-1) + 0.08528988835 * \text{LAFU}(-1) - 0.1646531978 * \text{LDAT}(-5) + 0.2386551856 * \text{LPKC}(-1)$$

Correlogram of Residuals Squared

Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
. * .	. * .	1	0.120	0.120	0.2337	0.629
.*** .	.*** .	2	-0.347	-0.367	2.3714	0.306
**** .	**** .	3	-0.533	-0.506	7.9015	0.048
. * .	. ** .	4	-0.144	-0.306	8.3536	0.079
. ****	. ** .	5	0.513	0.258	14.764	0.011
. ** .	. ** .	6	0.212	-0.215	16.018	0.014



. * .	. * .	7	-0.093	-0.125	16.300	0.023
. ** .	. * .	8	-0.252	0.135	18.784	0.016
. * .	. .	9	-0.146	-0.016	19.818	0.019
. .	. *** .	10	0.059	-0.354	20.041	0.029
. * .	. * .	11	0.077	-0.113	20.612	0.038

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistic	0.847028	Probability	0.468344
Obs*R-squared	2.532958	Probability	0.281822

White Heteroskedasticity Test:

F-statistic	0.459186	Probability	0.837964
Obs*R-squared	6.223420	Probability	0.622221

c. MODELO 3

Dependent Variable: LASC

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1991 2003

Included observations: 13 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LASC(-1)	1.062227	0.084689	12.54273	0.0000
LPKC(-1)	0.188975	0.058388	3.236539	0.0102
LDAT(-5)	-0.164447	0.036380	-4.520318	0.0014
LAPB(-1)	-0.020818	0.008452	-2.463178	0.0360

R-squared	0.974457	Mean dependent var	11.22163
Adjusted R-squared	0.965942	S.D. dependent var	0.550277
S.E. of regression	0.101552	Akaike info criterion	-1.488826
Sum squared resid	0.092816	Schwarz criterion	-1.314995
Log likelihood	13.67737	F-statistic	114.4473
Durbin-Watson stat	2.479476	Prob(F-statistic)	0.000000

Substituted Coefficients:

$$\text{LASC} = 1.062226562 * \text{LASC}(-1) + 0.188974655 * \text{LPKC}(-1) - 0.1644472833 * \text{LDAT}(-5) - 0.02081773159 * \text{LAPB}(-1)$$

Correlogram of Residuals Squared

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
.** .	.** .	1	-0.260	-0.260	1.0960	0.295
. * .	.** .	2	-0.148	-0.231	1.4834	0.476
. * .	.** .	3	-0.151	-0.293	1.9286	0.587
. * .	.*** .	4	-0.164	-0.429	2.5109	0.643
. ***.	. .	5	0.372	0.059	5.8854	0.318
. .	. .	6	0.014	0.023	5.8912	0.435
. * .	. .	7	-0.087	-0.049	6.1360	0.524
. * .	. * .	8	-0.161	-0.162	7.1521	0.520
. .	. .	9	0.049	0.064	7.2710	0.609
. .	. * .	10	0.038	-0.100	7.3649	0.691
. .	. * .	11	0.008	-0.168	7.3707	0.768

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistic	0.794890	Probability	0.488547
Obs*R-squared	2.406000	Probability	0.300292

White Heteroskedasticity Test:

F-statistic	1.113779	Probability	0.491914
Obs*R-squared	8.972186	Probability	0.344648

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Castillo B., Mauricio y Molina V., Pablo. La Lucha Contra el Narcotráfico: Un Marco Teórico. CGR-Economía Colombiana # 280. Bogotá, 2000.

Castro Escudero, Alfredo. Colombia: Mitos y Realidades Económicas del Narcotráfico. Comercio Exterior, vol. 47, #4. México, 1997.

Castro Q., Manuel Fernando; Arabia W., Jorge; y Celis N., Andrés Eduardo. El Conflicto Armado: La Estrategia Económica de los Principales Actores y su Incidencia en los Costos de la Violencia 1990-1998. Bogotá, 2000.

CGR-Contraloría General de la República. El Plan Colombia: ¿Un Plan Antinarcóticos o un Plan de Desarrollo?. Economía Colombiana. Bogotá, 2000.

Corbera, José. La Experiencia Peruana de Desarrollo Alternativo. Hans Seidel Stiftung-PNUD-Senado de la República. Bogotá, 2001.

De Rementería, Ibán. La Guerra de las Drogas: Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo. Editorial Planeta. Bogotá, 2001.

Dirección Nacional de Estupefacientes-DNE. Ministerio del Interior y de Justicia. La Lucha de Colombia Contra las Drogas Ilícitas. Acciones y Resultados. Bogotá, 2002 y 2003.

Echandía C., Camilo. Geografía del Conflicto Armado y de las Manifestaciones de Violencia en Colombia. CEDE-Universidad de los Andes. Bogotá, 1999.

Ferro, Juan Guillermo. La Economía de la Coca y las FARC: Implicaciones Organizativas y Políticas, en, Cultivos Ilícitos en Colombia. Universidad de los Andes-Compartir-UNDCP. Bogotá, 2000.

----- Las Farc y su Relación con la Economía de la Coca en el Sur de Colombia: Testimonios de Colonos y Guerrilleros. Bogotá, 2000a.

García, Guillermo. Estrategia de Desarrollo Alternativo en Colombia, en, Cultivos Ilícitos en Colombia. Universidad de los Andes-Compartir-UNDCP. Bogotá, 2000.

----- Determinantes del Crecimiento de los Cultivos Ilícitos en Colombia: La Responsabilidad de las Políticas Rurales. Facultad de Economía Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2001a.

González, Juan Manuel. Retos y Dificultades de la Sustitución de Cultivos Ilícitos, en, Cultivos Ilícitos en Colombia. Universidad de los Andes-Compartir-UNDCP. Bogotá, 2000.

Lee III, Rensselaer W. Tráfico de Drogas y Países en Desarrollo, en, Economía y Política del Narcotráfico. CEI-Universidad de los Andes-CEREC. Bogotá, 1990.

Martínez Vivas, Jorge Enrique y Galindo Hernández, Medardo. Problemática

Social Causada por los Cultivos Ilícitos en Colombia, en, Cultivos Ilícitos en Colombia. Universidad de los Andes-Compartir-UNDCP. Bogotá, 2000.

Matteucci, Silvia Diana y Morello, Jorge. Aspectos Ecológicos del Cultivo de la Coca. UBA. Barcelona, 1997.

Maya Ponce, Luis Edmundo. Consideraciones Ambientales Frente a la Coyuntura de Cultivos Ilícitos en la Amazonía, en, Cultivos Ilícitos en Colombia. Universidad de los Andes-Compartir-UNDCP. Bogotá, 2000.

Nadelman, Ethan A. Latinoamérica: Economía Política del Comercio de Cocaína, en, Economía y Política del Narcotráfico. CEI-Universidad de los Andes-CEREC. Bogotá, 1990.

Ortiz, César. La Estrategia del Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia, en, Cultivos Ilícitos en Colombia. Universidad de los Andes-Compartir-UNDCP. Bogotá, 2000.

Perafán, Carlos César. Impacto de los Cultivos Ilícitos en Pueblos Indígenas. El Caso de Colombia. BID. Washington, 1999.

Presidencia de la República. Plan Colombia Bogotá, 2000

Rocha García, Ricardo. La Economía Colombiana Tras 25 Años de Narcotráfico. Siglo del Hombre Editores-UNDCP. Bogotá, 2000.

Sanchez, Fabio y Díaz, Ana María. Geografía de los Cultivos Ilícitos y Conflicto Armado en Colombia. CEDE-Universidad de los Andes. Bogotá, 2004.

Steiner, Roberto. Colombia's Income From the Drug Trade. Word Development. Washington, 1998.

Steiner, Roberto y Corchuelo, Alejandra. Economic and Institucional Repercussions of the Drug Trade in Colombia. CEDE-Universidad de los Andes. Bogotá, 1999.

Tellería, Waldo. La Experiencia Boliviana de Desarrollo Alternativo. Hans Seidel Stiftung-PNUD-Senado de la República. Bogotá, 2001.

Thoumi, Francisco. El Imperio de la Droga: Narcotráfico, Economía y Sociedad en



los Andes. Editorial Planeta. Bogotá, 2002.

UNODC. Proyecto Piloto de Monitoreo al Programa de Desarrollo Alternativo. Bogotá, 2003.

United Nations. Office on Drugs and Crime Government of Colombia. Colombia: Coca Survey for December 2002 and Semi-Annual Estimate for July 2003.

UNDCP. United Nations Office for Drugs Control and Crime Prevention. Global Illicit Drug Trends. New York, 1999 a 2003.

UNDCP. United Nations Office on Drugs and Crime. World Drug Report. Analysis and Statistics. New York, 2004.

Uprimmy, Rodrigo. Narcotráfico, Régimen Político, Violencia y Derechos Humanos en Colombia, en, Drogas, Poder y Región. CINEP. Bogotá, 1995.

Vargas, Ricardo. Cultivos Ilícitos, Conflicto y Proceso de Paz en Colombia, en, Cultivos Ilícitos en Colombia. Universidad de los Andes-Compartir-UNDCP. Bogotá, 2000.

----- Drogas, Conflicto Armado y Desarrollo Alternativo. Gente Nueva Editorial. Bogotá, 2003a.



Comentarios en Términos de la Formulación de la Política de Desarrollo Alternativo

Manuel Fernando Castro*

Básicamente voy a plantear algunos puntos desde la perspectiva de la formulación de política de Desarrollo Alternativo, haciendo la salvedad de que participé en esta formulación en el Gobierno pasado y que hoy en día estoy, también desde el Gobierno, preocupado por la evaluación de los programas y las inversiones públicas. Es entonces éste el contexto en que quisiera plantear esta presentación. Creo que en materia de Desarrollo Alternativo hay en Colombia un gran proceso de aprendizaje que involucra a varios gobiernos, que muestra algunos logros importantes y, yo diría, que sugiere grandes costos no suficientemente evaluados.

No pude resistirme a iniciar esta presentación siguiendo la evolución tendencial de los cultivos ilícitos de coca en Colombia, particularmente para señalar dos hitos y quizás una conclusión: el primero que desde 1987, cuando se inician los programas de Desarrollo Alternativo en Colombia, los cultivos de coca en el país no dejan de crecer sino hasta el año 2001; el segundo que durante todo ese periodo, casi veinte años, Colombia se convirtió en el primer productor de coca en el mundo, superando a los otros países de la región, Perú y Bolivia, que históricamente habían tenido, medido por hectáreas, el nivel más alto de producción. Esos dos hitos demuestran sin duda no el fracaso del Desarrollo Alternativo, pero sí el fracaso de la política de combate a los cultivos ilícitos en Colombia durante ese período. El nacimiento de los programas de Desarrollo Alternativo en la segunda mitad de los 80s coincide con la duplicación del área bajo cultivo, que pasó de cuarenta mil a noventa mil hectáreas entre el 86 y el 90, que se mantuvo luego en un nivel relativamente alto, cercano a las cuarenta mil hectáreas entre 1990 y 1994, y que se duplicó nuevamente entre el 94 y el 98 pasando de cuarenta mil a más de ochenta mil. Me parece entonces que si bien esta información de contexto no dice nada sobre el éxito o fracaso de los programas de Desarrollo Alternativo en el logro de muchos de sus objetivos directos o indirectos, sí pone de presente las dificultades de Colombia para contener la fuerza de un fenómeno arrollador como lo es el crecimiento de los cultivos ilícitos.

Esta constatación sugiere que era necesario vincular tanto las iniciativas de Desarrollo Alternativo como de combate al narcotráfico, con otras políticas del Gobierno que atacaran las causas del problema. Digamos que buena parte de los recursos de cooperación para estos propósitos empezaron a llegar al país en el periodo 1994-98. Por razones que no viene al caso mencionar, hubo entonces una gran desconfianza sobre los avances en la lucha antinarcóticos en Colombia, que seguramente no reflejaba los esfuerzos efectuados durante ese período y, en 1998, se pone en marcha una iniciativa que pretende integrar lo que se había hecho desde el

* Departamento Nacional de Planeación.



origen de los programas de Desarrollo Alternativo, con las estrategias de seguridad en el país, a través del llamado Plan Colombia que suscitó tanto interés y tanto debate aquí en el país. El Plan Colombia buscó integrar las acciones de Desarrollo Alternativo como una parte central de la estrategia de lucha contra el narcotráfico, que, tal como lo han señalado, tenía un componente muy importante, muy focalizado, de erradicación forzosa, de interdicción. La triada “Desarrollo Alternativo para las áreas por debajo de las tres hectáreas e interdicción forzosa y erradicación para los cultivos superiores a ese nivel”, fue el toque distintivo de la política de Desarrollo Alternativo durante ese período. A lo largo del mismo, pese a los intentos de integralidad, tampoco fue posible vincular más estrechamente esa política con las políticas sectoriales, particularmente con la del sector agropecuario, con lo que tal vinculación hubiera implicado en términos de bondades o limitaciones.

La política de seguridad democrática de esta administración, que recoge de alguna forma los avances en materia de fumigación y fortalecimiento de la capacidad del Estado para combatir el narcotráfico como un problema integral, se orienta hacia el combate a las drogas ilícitas y el crimen organizado, para lo cual se focaliza fundamentalmente en la erradicación y la interdicción y continúa con acciones de Desarrollo Alternativo bajo un énfasis muy particular, centrado en programas de reforestación, toda vez que buena parte de las zonas afectadas por estos cultivos difícilmente encuentran otras alternativas de producción a costos razonables. Gráficamente pueden observarse como características de las zonas afectadas por cultivos ilícitos, una débil inversión y un muy pobre crecimiento que ubican a estas zonas en unos niveles de equilibrio muy bajo.

¿Cuál es entonces el propósito de una política de Desarrollo Alternativo? Pues mover estas zonas de equilibrios bajos a equilibrios medio o altos, básicamente a través de un estímulo a la inversión para incrementar la generación de ingresos. No obstante, estas zonas están a su vez caracterizadas por otros atributos, particularmente rentas en conflicto. De hecho, el narcotráfico y toda la cadena de procesamiento de narcóticos se convierten en una renta en conflicto. Adicionalmente, en esas zonas se observan niveles de desigualdad superiores al promedio del país, débil presencia institucional y, esto es muy importante, un capital social muy frágil -para utilizar un término que ya ha hecho carrera y que se ha utilizado acá. Por otra parte, se aprecia en ellas poca claridad en las reglas de juego, debilidad en el cumplimiento de las normas, organizaciones o instituciones muy precarias y una presencia cada vez más fuerte de grupos armados. Esta combinación explosiva es el contexto que enmarca las políticas públicas y que está deteriorando los factores del crecimiento económico; en otros términos, es el obstáculo que está haciendo imposible el paso de equilibrios muy bajos, muy precarios, a equilibrios medios o altos en estas zonas, al menos en las que tendrían potencial para hacerlo.



De hecho, los factores que integran la referida combinación están deteriorando y destruyendo el escaso capital humano y la confianza acumulados en esas zonas, como resultado o no de las políticas públicas. También el capital físico, la infraestructura de esas zonas, y sus recursos naturales, están siendo afectados y las dinámicas de inversión en una política o programa de Desarrollo Alternativo nunca van a ser suficientes para compensar lo está siendo destruido de manera muy agresiva. La misma evaluación efectuada por el CIDER de la Universidad de los Andes, ha mostrado cómo en algunas zonas, donde hay signos de mayor confianza e institucionalidad, es donde los proyectos de desarrollo tuvieron más éxito, fueron sostenibles y apropiados por las comunidades. Por ejemplo, como un caso concreto recuerdo el del Retorno (Guaviare), donde había un alto sentido de aprobación por parte de la comunidad, sobre la forma como el Alcalde había manejado los recursos que provenían de estos y otros programas y es ahí, en esos casos, donde se dan los mejores efectos en materia de los proyectos de desarrollo alternativo. Entonces, en ese contexto, el desarrollo alternativo, ha sido entendido, me parece muy importante enfatizarlo, siempre ha sido entendido desde 1998.

Quizás el componente productivo de la política de combate al narcotráfico requiere un enfoque de cadena, como respuesta a algo elemental: si el negocio, si el problema que se quiere resolver funciona bajo un enfoque de cadena, la política debería también estructurarse bajo el mismo enfoque. Éste empieza con la producción, con el cultivo, y es ahí donde los programas de Desarrollo Alternativo, bajo un enfoque productivo, podrían jugar un papel muy importante: promover desarrollo en las zonas afectadas con cultivos ilegales y generar a los campesinos ingresos lícitos alternativos a la coca, así como un elemento adicional: recuperar la confianza de la población en el Estado, confianza que había venido sufriendo un deterioro muy agudo, esencialmente por la ausencia de éste en muchas zonas. El planteamiento es entonces: si el negocio hace parte de una cadena de producción de drogas en la que identificamos seis fases ¿debe esta política, este componente de la política, limitarse a responder a la fase inicial, el proceso de siembra, bajo un enfoque preventivo? Aunque esto sólo tendría ya un gran valor, tenemos que entender que las respuestas del Estado deben darse en un contexto mucho más complejo: el del narcotráfico, como negocio y como problema que demanda unos esfuerzos gigantescos. Todo esto el país lo ha tenido que aprender y no se trata de decir que un Gobierno lo hizo mejor que otro, sino que todos han realizado esfuerzos progresivos para resolver el problema, para lo cual, quisiera señalarlo antes de terminar, son bastantes los recursos que se han destinado durante estos, cerca de veinte años en el marco del Desarrollo Alternativo.

Una estimación muy preliminar, no exhaustiva, que hice un poco a las carreras antes de salir de mi oficina, es que entre 1999 y 2003, se destinaron 321 millones de dólares para proyectos en el marco de programas de Desarrollo Alternativo. Esto no





incluye las inversiones en infraestructura y fortalecimiento institucional que acompañaron con recursos nacionales y recursos de cooperación buena parte del Plan Colombia, ni los recursos de cooperación que no entran al presupuesto público y que por ello no se contabilizan pero que han financiado buena parte de las actividades de Desarrollo Alternativo. Cabe afirmar que el país no ha evaluado adecuadamente el costo-beneficio de estas importantes inversiones, en la medida en que no conocemos los resultados obtenidos de la inversión de estos 321 millones de dólares que se invirtieron solamente en ese período. Sabemos que en algunas zonas tuvieron impactos importantes, ayudaron a fortalecer la organización social y comunitaria, dejaron proyectos productivos sostenibles, algunos ya mencionados aquí, pero esos resultados no han afrontado aún una prueba de costo-beneficio que consolide todas las inversiones hechas en Colombia en este campo. Ahí subsiste una gran duda que yo quisiera dejar planteada para terminar.



La Política de Control de la Oferta de Drogas, los Cultivos Ilícitos y el Desarrollo Alternativo: Recomendaciones de Política

Ricardo Vargas*

1. La crisis del concepto del desarrollo alternativo y el uso de la fuerza

Bajo una de sus definiciones más comunes, el Desarrollo Alternativo se concibe como una política complementaria a la erradicación forzosa de cultivos ilícitos. Tal fue, a modo de ejemplo, la característica de esta estrategia en la experiencia de Colombia durante el período 1994 - 1998, o en el caso de Bolivia en el momento en que el gobierno decide una estricta erradicación manual forzosa entre 1998 y 1999 y que condujo enseguida a decisiones sobre alternativas económicas a los productores que dependían de la hoja de coca.

Una de las características de esta acepción del desarrollo alternativo es que establece con meridiana claridad su diferenciación frente a la política de fuerza, la cual debe garantizar la destrucción previa de los cultivos ilícitos presentes en una región o localidad. Dicha tarea la desarrollan diferenciadamente organismos policiales y militares responsables de su ejecución. Así por ejemplo, el programa colombiano de desarrollo alternativo definió así su propósito:

“...complemento a las campañas de erradicación forzosa de cultivos ilícitos y tiene como finalidad contribuir al desarrollo integral de las zonas afectadas por la presencia de cultivos ilícitos...” En el mismo documento se hace explícito que “se ejecutará el Plan de Desarrollo Alternativo - Plante como un programa presidencial, orientado a brindar, a partir de la destrucción de los cultivos ilícitos, una alternativa económica de vida, dentro de la ley, a los campesinos, colonos e indígenas involucrados en esa actividad.”

En este sentido, el desarrollo alternativo busca implementarse con la finalidad de amortiguar la crisis económica y social producida por la destrucción de la economía ilícita local que se base en la producción de coca, amapola o marihuana o, en segundo lugar, hacer sustentable en el mediano y largo plazo lo conseguido mediante el uso de la fuerza.

Bajo este contenido político, el desarrollo alternativo debe concretarse entonces en indicadores de orden social y económico muy definidos, entre los cuales se deben considerar: la disminución de las necesidades básicas insatisfechas (NBI); el apoyo a los planes locales de desarrollo fundados en Planes de Ordenamiento Territorial y Ambiental; la ampliación de la oferta de empleo; la creación e

* Experto Internacional (Colombia).



incremento de las fuentes de ingreso y en general, una mejora en las condiciones de vida de quienes dependían de los cultivos ilícitos.

Una segunda acepción del desarrollo alternativo se concibe en sí mismo como una política que busca disminuir las áreas de cultivos ilícitos. Bajo este contenido, los indicadores de éxito de las propuestas de desarrollo alternativo se miden siempre en razón al número de hectáreas efectivamente erradicadas por parte de los productores y su función en este sentido se prolonga en el tiempo, con el propósito principal de hacer sostenible el logro de la reducción de áreas.

Normalmente esta definición se envuelve en referencias acerca de la complementariedad que juega el DA en relación con las acciones de interdicción y erradicación, siendo en la práctica evaluada su incidencia de acuerdo con el número de áreas erradicadas. Para dar un ejemplo reciente, la General Accounting Office GAO en su Informe a los Requerimientos de algunos Congresistas de febrero de 2002, señala en una de sus recomendaciones para ellos:

“En razón a los grandes obstáculos que impiden el desarrollo alternativo en Colombia, el Congreso debería considerar exigencias en el sentido de que USAID demuestre progresos medibles en sus actuales esfuerzos por reducir el cultivo de coca en Colombia antes de que cualquier fondo adicional sea suministrado para desarrollo alternativo”.

Como se puede observar, los dos contenidos guardan diferencias importantes a tal punto que las dos concepciones se reflejan en la disparidad de los indicadores de éxito de la política.

Hoy en día esa ambigüedad se refleja en los documentos oficiales de algunas entidades importantes en materia de cooperación para el Desarrollo Alternativo. A modo de ejemplo de un lado, UNODC define el desarrollo alternativo como complemento a las tareas de erradicación, mientras USAID establece fines de disminución de áreas en sí mismos, lo cual redundaría en una diferencia de énfasis en la implementación de la estrategia.

Sin embargo, han existido propuestas de política que de alguna manera aproximan esos dos contenidos para el desarrollo alternativo, generando una situación no muy clara en sus contornos diferenciados. Es el caso de los acuerdos de erradicación con comunidades o individuos cultivadores.



2. Los pactos de erradicación manual

El impulso y compromiso de las entidades de desarrollo alternativo alrededor de pactos de erradicación voluntaria, constituyen una modalidad que conjuga una pretensión de disminución de áreas (segunda definición del DA) con el suministro de recursos y apoyo a proyectos de orden social y económico (primera definición del DA).

El principio general para la implementación de esta política es que se deben diferenciar las áreas en donde se percibe con más claridad nexos entre la instalación de cultivos ilícitos y unos problemas sociales y económicos de base. Uno de los defectos estructurales de esta idea, es que en el caso colombiano no se han podido concretar mapas sociales que garanticen esa diferencia frente a los cultivos calificados como comerciales, para los cuales nunca se ha concebido el desarrollo alternativo y si un tratamiento basado en la erradicación forzosa.

Esta situación, junto con la inexistencia de una institucionalidad claramente definida desde el Estado central para manejar la política en armonía con los poderes locales y departamentales, ha llevado a que en la práctica no opere esa diferencia siendo establecida la erradicación forzosa para todo tipo de cultivo independientemente de su tamaño, hecho que se consolida bajo la actual administración del presidente Uribe.

Cuando ha operado esa decisión (principalmente bajo la administración Pastrana), los proyectos de Desarrollo Alternativo bajo la modalidad de erradicación manual, establecen sus indicadores sobre el balance de resultados en el número de hectáreas erradicadas efectivamente, convirtiéndose en un complemento de la serie de instrumentos de la estrategia de reducción de la oferta. Con ello, se destiñen los indicadores sociales arriba mencionados y en su función pesa más la sostenibilidad de las áreas erradicadas y la obtención de nuevas erradicaciones.

Este perfil del desarrollo alternativo presenta algunos inconvenientes:

La exigencia a las entidades que implementan los programas para que los éxitos sean medibles en el número de hectáreas de disminución de los cultivos ilícitos más que a la luz de indicadores que permitan establecer la incidencia social y económica de la cooperación técnica para el desarrollo.

Normalmente tales exigencias se dan con una presión muy alta frente al factor tiempo, con lo cual los programas tienen que ajustarse en producir resultados en el muy corto plazo, profundizando aún más la connotación de los programas en función de áreas erradicadas.



Incorpora dentro del desarrollo alternativo unas pretensiones policivas que llevan a que el mecanismo de relacionamiento con las comunidades gire alrededor de la promesa de los productores de erradicar sus cultivos ilícitos o de supervisión de la erradicación efectuada, intentando evitar la resiembra. Con ello se genera un sentido transaccional donde está de por medio la terminación de la relación de las comunidades alrededor del cultivo ilícito y la necesidad de satisfacer por lo menos en parte y temporalmente, la pérdida generada por la erradicación, más que una relación sobre el desarrollo local o de la región

Como consecuencia del perfil anterior y de manera más reciente, el desarrollo alternativo ha entrado en una competencia indeseable con otros métodos de erradicación alrededor de los cuales se establece una hipotética relación costo-beneficio, que está llevando al traste esta política.

3. Recomendaciones sobre el enfoque general del Desarrollo Alternativo

Se debe desarrollar una reformulación de los contenidos del DA de modo tal que se acerque hacia propósitos más relacionados con indicadores de desarrollo para las localidades donde se implementen los proyectos, disminuyendo a la vez los criterios de medición del éxito de los programas en función del número de áreas erradicadas de cultivos ilícitos.

Como consecuencia, se debe impedir que el desarrollo alternativo sea equiparable a otras técnicas de erradicación como si este fuera su fin principal. Al restablecer su condición de buscar una sostenibilidad económica, social, política y cultural de las alternativas para las comunidades locales, se deben variar como corresponde los criterios para su balance, basados como se ha dicho, en indicadores de desarrollo principalmente en el orden local y regional. La obtención de estos propósitos deberían ser el fundamento para considerar nuevos aportes.

La focalización de los aportes debería estar en las comunidades de aquellos municipios que efectivamente adelanten el cumplimiento de acuerdos de erradicación manual, sobre la base de una auditoría internacional que haga posible acuerdos con el gobierno colombiano. Se debe propender por proteger de factores perturbadores a nivel social, económico y ambiental como las fumigaciones aéreas, en aquellas zonas que demuestren una voluntad de buscar alternativas socioeconómicas a los monocultivos ilegales. Esto supone ir mucho más allá del condicionante general e inconsistente, sobre la presencia de programas de DA a nivel departamental en aquellas zonas donde se va a fumigar tal y cómo lo plasmó the Kenneth M. Ludden Foreign Operations Export Financing and Related Programs Appropriations Act, 2002 (P.L. 107-115). Se trata entonces de establecer como mínimo un ámbito municipal de establecimiento de programas y constatar la

efectiva oportunidad que ha tenido las comunidades de la zona a fumigar, para que hubiese podido ingresar antes a los programas de desarrollo alternativo.

Se debe solicitar del gobierno colombiano el diseño de una política tendiente a favorecer la técnica de la erradicación manual, sobre la base de procedimientos válidos para cualquier comunidad que decida desarrollar un acuerdo en este sentido. Lo anterior quiere decir que para un eficaz desarrollo de la estrategia se debería buscar que no sea la voluntad del gobierno central colombiano unilateral y exclusivamente, la que decida quien puede ingresar en un programa de desarrollo alternativo, sino que debe adelantarse un procedimiento impersonal, general y válido para cualquier comunidad que así lo decida. La erradicación manual tiene además la ventaja de garantizar una mejor perspectiva en el mediano y largo plazo, si se adelantan convenios de sustitución bien administrados y con una claridad en la intervención y cumplimiento de compromisos por parte del Estado.

Se debe demandar del Estado colombiano el desarrollo de estimativos confiables sobre el número de familias dependientes de los cultivos ilícitos tanto de la coca como de la amapola. Es imposible garantizar una política seria que reivindique las causas sociales del problema, sin saber de que dimensiones se está hablando en esta modalidad de la problemática. En este sentido los estimativos del proyecto SIMCI basados en niveles de concentración de los lotes de coca si bien son un esfuerzo importante, no son confiables dada las limitaciones que presenta este proyecto en su corroboración en el terreno, de los datos que se obtienen a través del satélite.

Sin ese conocimiento del tamaño de la dimensión social del problema de los cultivos ilícitos resultan decisiones caprichosas y arbitrarias sobre la focalización de los recursos.

En ese sentido el sólo criterio de haber sido fumigada una zona para definir la focalización de los proyectos de DA es insuficiente, ya que no se sabe mucho en el terreno acerca de las características demográficas, sociales, económicas y culturales de la zona en la cual se adelantó la erradicación.

4. La fuerza como elemento disuasivo a los productores y el tema de la seguridad

Una de las conclusiones que más se resalta en el documento citado de la General Accounting Office GAO, de acuerdo con el balance que se hace de las experiencias de Perú y Bolivia, es la necesidad de garantizar un uso de la fuerza para que los productores se acojan a los programas de DA:

“Sin interdicción y erradicación como desincentivos, los cultivadores no tendrán la



intención de abandonar el más lucrativo y fácil cultivo de coca, sometiéndose a un menos rentable y duro cultivo lícito o buscar un empleo legal. Por tanto, DA, interdicción y los esfuerzos de erradicación deben estar cuidadosamente coordinados para alcanzar y mutuamente reenfocar los beneficios”.

El principio general de la afirmación resulta válido. Las dudas surgen sobre la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de una política que parte de un amplio y permanente despliegue de fuerza como sucede en Colombia. Si se observa el caso boliviano, es claro que se redujo el número de hectáreas con erradicación forzosa manual a 14.600 hectáreas en el 2.000. Sin embargo deben ser analizadas a fondo las nuevas tendencias que se produjeron luego del proclamado éxito en cuanto a la obtención de esas disminuciones significativas. En efecto,

- a. La tendencia al crecimiento después de esa fecha alcanza promedios hasta de un 50% en el lapso 2000 a 2001 y 2002.
- b. La presencia de un movimiento político cocalero con opciones de conquista de la presidencia de Bolivia, debe ser reconocida como una manifestación elocuente del fracaso o por lo menos de la no-sostenibilidad política de la estrategia que se afirmó en el uso de la fuerza.

De este modo surgen varias preguntas: ¿Fue válido proclamar el éxito en Bolivia bajo el desarrollo de este tipo de escenarios que muestran problemas de sostenibilidad y legitimidad política? ¿En qué momento exactamente se coloca el punto firme para proclamar el “éxito” de la estrategia?

La sostenibilidad de esta tendencia debe establecerse no sólo a nivel económico como bien lo señala la General Accounting Office (GAO) remarcando el desorden en la definición de indicadores que sobrepasen el frío cálculo de las áreas disminuidas, sino en términos políticos, ámbito en el cual cabe el debate sobre la débil calidad de las propuestas económicas y ambientales, del componente de desarrollo alternativo en Colombia.

En efecto, la inscripción de esta política hegemónica como parte de la seguridad del Estado en Colombia, no recoge hoy las demandas de seguridad de las mismas comunidades, situación que abarca la misma controversia por el tema de los efectos económicos, sociales y ambientales de las fumigaciones y que ha sido corroborada por la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en su fallo a favor de una Iniciativa Popular fundada en la vigencia del principio de precaución. Allí también se observan altos costos para la legitimidad estatal en el mediano plazo. La complejidad en materia de política criminal de esta situación, contrasta con la excesiva simplificación con que el gobierno colombiano viene

divulgando su política frente a los cultivos ilícitos, subvalorando la dimensión económica y social del problema, sin cuyo tratamiento adecuado se puede garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de la política.

Es decir la calidad de la política no se está contrastando con los retos más significativos que determinarían la base de sostenibilidad de la estrategia. Se sigue operando a través de un pragmatismo muy tosco que superpone resultados cortoplacistas (número de hectáreas erradicadas) mientras deja por fuera aquellos retos que sólo son evaluables en el mediano y largo plazo, pero cuyas bases se pueden valorar desde ahora. Y aquí es donde la estrategia del gobierno de los Estados Unidos en clara coincidencia con la política del presidente Uribe, no da señales de ir por una vía segura y sostenible.

5. Las experiencias que extrae USAID de los casos de Perú y Bolivia y la perspectiva de la política en Colombia

Para Washington uno de los retos más importantes que debe ser enfrentado se relaciona con la seguridad de las áreas tanto en los lugares donde se pretende la implementación de los programas de desarrollo alternativo, como donde se desarrolla la fumigación. Con el cambio sobre el volumen de cultivos que crecen en zonas controladas por los grupos insurgentes en Colombia, dice el Departamento de Estado, focalizadas en la región andina, nuestras avionetas obviamente tienen un escenario más difícil. La densa concentración del cultivo de coca en áreas alejadas da a las aeronaves un mejor objetivo, pero también ingresan a un mayor nivel de hostilidades contra ellas para lo cual no han sido diseñadas.

En ese sentido se propone control gubernamental y seguridad en las áreas de los proyectos. Sin lugar a dudas la seguridad en las zonas objeto de los proyectos de DA es fundamental para garantizar resultados adecuados sobre la base de los indicadores arriba reseñados. Sin embargo, cabe precisar algunos elementos relacionados con el tema de la seguridad.

- a. En algunas regiones colombianas, la reversión relativa de las condiciones de empoderamiento de los grupos insurgentes están relacionadas con el poder de uso extralimitado de la violencia mostrada por grupos de paramilitares y no por un accionar eficiente de la fuerza legítima del Estado. Para dar un solo ejemplo, en buena parte de las cabeceras municipales del Putumayo el poder del paramilitarismo se mantiene, a pesar de que en la región se ha concentrado una parte significativa del componente militar del Plan Colombia.
- b. La continuidad de ese poder significa favorecer estructuras paralelas a la institucionalidad local, de modo que con ello no se fortalece la gobernabilidad,



que debe ser uno de los propósitos fundamentales del DA, sino que por el contrario sigue debilitada. A su vez, la inexistencia de condiciones de gobernabilidad contribuye a que los mecanismos parainstitucionales de ejercicio del poder se acentúen.

- c. La no visibilidad de este tipo de problemas es otra de las consecuencias que se desprende, de la calidad de los balances adelantados por diferentes agencias e instancias de control de la ayuda de EU para Colombia. Es decir, esta dimensión del problema se sustituye por los balances que tienen como eje las cifras de erradicación forzosa, con lo cual se debilitan los contenidos que hacen sostenible el indispensable papel político del desarrollo alternativo, como en el caso de la gobernabilidad.
- d. Preservando la existencia de la fuerza estatal sobre la base de condiciones de transparencia, responsabilidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio del monopolio exclusivo de la violencia sobre todo en lo relacionado con los grupos paramilitares que operan en la zona y el respeto a los derechos humanos, se debe priorizar un programa de desarrollo alternativo dirigido en primer lugar a crear condiciones para el ejercicio de la gobernabilidad, en los términos de reglas de juego y procedimientos que se sobrepongan a la eventual manipulación de poderes privados legales e ilegales.

De allí que una visión recortada del tema de la seguridad, reducido a un fortalecimiento de la ayuda militar con el fin de obtener el control del territorio por parte del Estado, es una condición insuficiente si no se inscribe en el marco de un fortalecimiento de los contenidos que garanticen el ejercicio de la gobernabilidad y la democracia local.

- e. En contra de esto, se sigue pensando en la fumigación como la principal acción que esgrime el Estado, pensando en la obtención de cifras de “hectáreas erradicadas” mientras no se desarrollan los suficientes esfuerzos que se requiere para garantizar unas condiciones políticas estratégicas de base para el desarrollo alternativo.

6. Recomendaciones sobre uso de la fuerza como elemento disuasivo para los productores y como base de obtención del control territorial

- a. Al rescate del Desarrollo Alternativo como política inscrita en la generación de condiciones socioeconómicas alternativas a los cultivos ilícitos, se debe relevar una dimensión política que se proponga el objetivo del buen gobierno a través de la transparencia (accountability) y el fortalecimiento de la democracia participativa, inscritas estratégicamente en la generación de unas condiciones





políticas básicas (political framework) para el ejercicio de la gobernabilidad local. Este fin debe traducirse en indicadores que sirvan de base para evaluar el logro de ese propósito.

- b. La gobernabilidad debe ir de la mano del fortalecimiento del sistema de justicia sobre todo en el nivel local, componente que también debe ser evaluado con indicadores acerca de los niveles de cambio de condiciones de impunidad (conocimiento de casos punibles frente al número de hechos presentados; cantidad y calidad de las sentencias conforme a derecho; detención y castigo de los responsables, etc.) y en general el ejercicio cumplido y eficaz de la justicia.
- c. Son estas, para hacer referencia a dos dimensiones importantes del ejercicio del control territorial, los propósitos que debe desarrollar el Estado en la búsqueda del control legítimo del territorio, para que ese fin no se vea distorsionado en función de un fortalecimiento de las estructuras militares, cuando por otro lado se debilita la gobernabilidad y el ejercicio del sistema judicial. Estas son condiciones decisivas en la sostenibilidad de la política sobre drogas.
- d. Uno de los problemas graves que emerge en el reconocimiento a la articulación entre drogas y conflicto armado es la disminución del carácter social del problema. Como consecuencia, el tratamiento fundado en el uso desequilibrado de la fuerza para disminuir la alta o exclusiva dependencia de estas organizaciones de la economía de las drogas, está generando una crisis profunda en las políticas de desarrollo alternativo. Los ecosistemas afectados entre otras, por la irracionalidad de la producción de monocultivos, la deforestación, el uso intensivo de agroquímicos y el motor que impulsa el ciclo depredador, esto es, las mismas fumigaciones de cultivos ilícitos, demanda un proceso de decisiones en donde se debe integrar la perspectiva de las comunidades que ocupan dichas áreas y los poderes locales y regionales, desde un marco de ordenamiento y uso racional de los recursos del territorio.

7. El problema institucional en Colombia y el Desarrollo Alternativo

- a. La falta de control de los territorios más apartados en Colombia como la región de la amazonía o las selvas que hacen parte del Chocó biogeográfico por parte del Estado, obedece en primer lugar a la ausencia de un reconocimiento de estas zonas como parte constitutiva de la nación y a la carencia de una voluntad de dominio a través del impulso de un desarrollo capaz de afirmar su soberanía y legitimidad en el nivel local y regional.
- b. La presencia estatal se ha producido de manera esporádica, selectiva y en más en armonía con economías extractivas cuando una región posee recursos como el



petróleo, sin ejercer mayor control sobre esos bienes que han representado ingresos extraordinarios a algunas entidades territoriales como los departamentos. Por lo general el Estado, ha sido incapaz de velar porque los beneficios de esta actividad apoyen adecuadamente con recursos el desarrollo regional. Con ello ha terminado creando las condiciones para promover un proceso de ocupación de estos territorios bajo pautas espontáneas, sin planeación ni previsión de futuro para estas zonas y sus ocupantes, dilapidándose recursos importantes para la región.

- c. Como consecuencia la herencia de estas dinámicas en algunos casos previas a la presencia de la coca, hace que el fenómeno ilegal se produzca con toda su dinámica sin que existan condiciones de ordenamiento institucional y orientación del desarrollo bajo la dirección adecuada del Estado. Ante la ausencia de pautas de regulación social bajo la dirección estatal, se producen sistemas de control de sectores o grupos privados basados en la contención ejercida por la fuerza. Se establecen así reglas de juego fundadas en el poder de las armas que, al privatizarse y entrar así en connivencia con quienes representan la seguridad del Estado, generan un escenario de desorden institucional y de ausencia de referentes claros de legitimidad y concreción de un interés general.
- d. Estas circunstancias favorecen los órdenes ilegales que fortalecen intereses privados mafiosos en algunas oportunidades liderados por grandes narcotraficantes. Al generalizarse la dependencia en una economía ilegal de algunas regiones sobre todo a raíz del auge de los cultivos ilícitos, se agrega a ese nuevo orden, una masa importante de población inmigrante que vio en la economía ilegal una salida a sus difíciles condiciones económicas.
- e. La extensión de los grupos insurgentes hacia estas zonas y la respuesta de una solución paramilitar contra ellos, terminó por socavar los vestigios de construcción de soberanía estatal. Esta dinámica creció con la economía de la coca y se agravó con su articulación plena hacia las arcas de los grupos armados quienes iniciaron un proceso de construcción de instituciones de control propias de escenarios de guerra: estructuración de sistemas de impuestos; obligatoriedad de venta de materia prima ilegal en ciertos y determinados sitios para facilitar la apropiación de la plusvalía del pequeño productor; control autoritario de la población; destrucción de todo intento de autonomía organizativa de las comunidades y su articulación como parte de la guerra.

8. Recomendaciones sobre institucionalidad local

- a. Bajo estas condiciones se hace indispensable articular la intervención de los programas de desarrollo alternativo y cooperación internacional, dirigidos a





prioritariamente a fortalecer la construcción de institucionalidad. Se requiere un replanteamiento de toda la política frente a los cultivos ilícitos inscrita en el refuerzo efectivo de la institucionalidad local y regional, en procesos de mediano y largo plazo de desarrollo regional. Dicha finalidad debe basarse en el ordenamiento del territorio y en la participación de las comunidades, en lo cual se hace indispensable el desarrollo de políticas de promoción de la organización social y de las entidades de socialización (sistema educativo, fortalecimiento de la estructura familiar y en general del tejido social). Como ya se señaló y como parte constitutiva de estos propósitos, es prioritario darle solidez a un sistema de justicia eficiente que vele por la seguridad de los derechos fundamentales de la población.

- b. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Uribe formula un discurso que busca sacar el desarrollo alternativo de su condición de plan asistencialista y de emergencia, recuperando un enfoque de desarrollo regional, se contradice con la modalidad operativa del desarrollo alternativo lo cual incluye algunos modelos implementado por AID. En efecto, un proceso distinto se desenvuelve bajo la fórmula transaccional que tiene como base la erradicación anticipada de los cultivos ilícitos, que si se pretende como objetivo central el apoyo prioritario a los planes locales de desarrollo o el mejoramiento de los Planes de Ordenamiento Territorial y Ambiental del nivel local, como el principal soporte para focalizar los recursos para estas zonas.

Al prevalecer la ayuda para soportar la fórmula de transacción de la erradicación temprana, se deja por fuera aquella condición indispensable para la sostenibilidad institucional y política del DA. En general no se trata de desconocer que las regiones deben superar su dependencia frente a los cultivos ilícitos y que ese indicador debe ser medible. El problema se presenta cuando el afán inmediato de la erradicación, resulta sustituyendo la creación de bases sólidas que hagan realmente sostenible económica, social y políticamente aquella pretensión.

- c. Se deben buscar nexos entre los programas de desarrollo alternativo y las políticas relacionados con los procesos de autonomía local y regional, proponiéndose estabilizar el papel que deben jugar las municipalidades dentro de un proceso de desarrollo, fortaleciendo nuevos modelos para la cooperación interinstitucional y la promoción de un mayor equilibrio social, dando apoyo a los sectores más pobres de la población. Los programas de descentralización deberían ser muy serios en cuanto a liderar la devolución de tareas a las municipalidades, generación de solidez en las fuentes para los recursos y capacidad para fortalecer la presencia de nuevos actores locales.



-
- d. Se debe dar énfasis en la relación estrecha que debe existir entre alcaldías y gobernaciones en la estructuración de los procesos de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo. El ordenamiento territorial debe ser una de las bases que articulada al papel que debe jugar tanto alcaldías como gobernaciones y comunidad, se proyecte en la interlocución internacional.

En los procesos de intervención con las comunidades locales se deben establecer relaciones que giren alrededor de un tratamiento como constructores de desarrollo local y no como simples “beneficiarios”. Allí mismo se debe priorizar la contratación con las administraciones municipales en el marco del fortalecimiento de su capacidad de gestión y gobernabilidad a nivel local. Para ello y como parte de la política de fortalecimiento institucional a nivel local, se debe restablecer la capacidad de convocatoria de instancias como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural CDMR con el objeto de abrir espacios de participación y concertación con las comunidades organizadas. Lo cual supone a la vez, que ésta focalización del poder institucional del nivel local, debe ir acompañado del fortalecimiento de las organizaciones sociales.

En general más que un manejo personificado del poder, lo que las localidades necesitan en Colombia es el fortalecimiento de instituciones y procedimientos de gestión claramente definidos, en donde se sitúen logros verificables y se institucionalice la veeduría de las comunidades del ejercicio del poder local. Uno de los papeles del Estado central en este sentido es velar por la seguridad de los dirigentes de las comunidades y de quienes ejerciendo el periodismo, buscan fortalecer el control ciudadano sobre el manejo de los recursos. Aquí es justamente en donde aparece uno de los mayores déficits en el papel del Estado central. En general se debe garantizar el derecho a la vida y la seguridad de quienes supervisan el desarrollo del buen gobierno.

9. Síntesis de propuestas a tener en cuenta para una política de cooperación inscrita en la construcción de democracia y de defensa del estado de derecho en Colombia

- a. Las decisiones de cooperación en desarrollo alternativo deberían sustentarse en políticas de Estado en cuanto al manejo de los cultivos de uso ilícito. Un balance del último decenio en materia de desarrollo alternativo en Colombia muestra la prevalencia de políticas públicas de gobierno más que estrategias de Estado. Dicha situación acarrea serios problemas de incertidumbre y confusión para las comunidades, autoridades locales y regionales y en general para las entidades involucradas en crear alternativas a esa problemática.
- b. La cooperación debe tener un soporte institucional dentro de Colombia de modo tal que le proporcione un mínimo de garantías de orden, transparencia, reglas de



juego y posibilite el acceso de los recursos a las regiones y localidades. Relacionado con el predominio de políticas de gobierno, suelen crearse, reformarse o incluso terminarse en Colombia instituciones que expresan la voluntad del poder presidencial de turno, más que ser el resultado de procesos de evaluación serios, consistentes y en profundidad sobre la institucionalidad para estos fines.

- c. La cooperación internacional debe buscar la visibilidad, interlocución y el desarrollo de programas con entidades, organizaciones y procesos del nivel local y regional, enmarcados en la búsqueda de la legitimidad estatal y la paz, la cual debe estar basada en el fortalecimiento de la sociedad civil de esas áreas. En áreas sobre las cuales comunidades indígenas y afrocolombianas tienen derechos de autonomía, se debe privilegiar el respeto a sus entidades territoriales y propender por el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

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

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

- d. Asimismo, la cooperación internacional en materia de desarrollo alternativo debe propender por construir metas claras en el fortalecimiento de los derechos humanos, gobernabilidad y reglas de juego para el poder local y regional y frente a los espacios de participación de las comunidades.
- e. La cooperación internacional debe condicionar su política y suministro de recursos a un balance científico sobre el impacto de las fumigaciones aéreas o un eventual uso del método biológico, como técnicas principales para garantizar la erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito. Las consideraciones en este punto son:





- Bajo el gobierno del presidente Uribe no existe un marco de política en donde se establezcan reglas de juego claras, impersonales y consistentes alrededor de la erradicación manual de cultivos ilícitos.
 - Las fumigaciones aéreas vienen impactando gravemente el medio ambiente, la salud de los habitantes de estas zonas, los cultivos alternativos apoyados por el mismo Estado y organismos de cooperación, tal como lo ha constatado reiteradamente la Defensoría del Pueblo de Colombia.
 - Las fumigaciones aéreas promueven el desplazamiento rápido de los cultivos de uso ilícito a zonas no intervenidas con lo cual se incrementan los daños ambientales por razón de su instalación (deforestación) y manejo basado en el uso intensivo de agroquímicos.
 - Las fumigaciones se adelantan de espaldas a la opinión pública y sin que se conozca plenamente la existencia de experimentaciones y en general demostraciones consistentes y transparentes sobre el tipo de formulación que se viene usando; los niveles de concentración del ingrediente activo glifosato; dosificación en la aspersión; seguimiento de los requerimientos técnicos exigidos de acuerdo con la legislación del país que suministra el round up; monitoreo en materia ambiental. Así mismo en Colombia ha desaparecido en esta materia el importante principio de precaución en relación con la comprobada ausencia de estudios serios en terreno sobre lo que realmente está sucediendo en materia ambiental y de salud pública.
- f. Si bien los cultivos de uso ilícito y otros aspectos de la economía del narcotráfico son una de las fuentes de financiación de los grupos armados, el tratamiento exclusivo de los cultivos en el marco de la política de seguridad termina subvalorando la dimensión económica y social de la problemática. La cooperación internacional debe velar por rescatar un tratamiento que mantenga el reconocimiento a esas causas y que constituyen una de las fuentes de legitimidad de los programas de desarrollo alternativo.
- g. La política de cooperación debe privilegiar una estrategia preventiva en materia de cultivos, lo cual quiere decir que no debe prevalecer el carácter contraprestacional de los programas a cambio de la erradicación que deben adelantar los campesinos e indígenas. En muchos sitios economías sin cultivos ilícitos deben soportar crisis profundas que en múltiples casos estimulan el involucramiento en actividades ilícitas.
- h. Las políticas de cooperación deben privilegiar estrategias relacionadas con la prevención, reducción de impactos y creación de alternativas de manejo de los problemas asociados a los ecosistemas frágiles, que son fuente importante en el suministro de servicios, recursos y un ambiente sano. En ese sentido la política de guardabosques del presidente Uribe no está esbozada a la altura de la

complejidad de la situación ambiental, ni mucho menos reconoce la gama de fenómenos complementarios a la problemática de los bosques siendo reducida a esquemas nuevamente cortoplacistas y simplificadores del problema de los daños ambientales causados, entre otros, por economía ilegales. Debería contemplarse el suministro recursos para la investigación básica, sistematización de información, procesos pedagógicos y en general el desarrollo de políticas de Estado en materia de protección y manejo ambiental.

- i. Empoderamiento de la capacidad de manejo del conflicto armado por parte de los municipios, departamentos y autoridades locales autónomas (Consejos comunitarios y ETIs). Revalorización del papel de las localidades y regiones en su incidencia a nivel del manejo del conflicto.
- j. La cooperación internacional debe solicitar al gobierno colombiano el diseño de una política de desarrollo alternativo centrada en los terrenos incautados a los narcotraficantes y sobre los cuales haya habido una extinción del derecho de dominio. Este se constituye en un verdadero punto de partida para revertir el peso de un sector social que hoy busca legalizarse a través del usufructo político del proceso de negociación con los grupos paramilitares.

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

Modelos Mentales y Modelos Formales: Una Reflexión en el Marco de Política de Desarrollo Alternativo

César Ortiz Guerrero*

Lo que voy a presentar el día de hoy, tiene una base empírica: los estudios que estamos adelantando en nuestra Facultad y, fundamentalmente, sobre el último de ellos en que comparamos dos regiones: el Sur de Bolívar y el medio Putumayo para identificar distintos elementos que hacen parte del fenómeno de los cultivos ilícitos de Colombia.

La ponencia explora en particular el modelo de política vigente. Se me pidió explorar este modelo y lo que hice, fundamentalmente, fue tratar de contrastarlo con tres elementos adicionales: primero, las transformaciones del entorno en donde está actuando esta política; segundo, los modelos mentales de las personas a las que va dirigida la política, para poder identificar las interpretaciones y reacciones de los habitantes rurales frente a esa política; y, finalmente, el análisis de los actores, que no son sujetos pasivos y que actúan en respuesta a las medidas e instrumentos de política que se aplican en estos territorios. De esta manera, vamos a confrontar el modelo de política vigente, los modelos mentales que tienen los habitantes rurales y las formas como reaccionan los actores que intervienen en los procesos, y vamos a intentar profundizar así en la visión que de la política de desarrollo alternativo tiene la sociedad rural; en su visión sobre el problema y los efectos de la política pública para tratar así de alcanzar una visión más integral sobre el fenómeno.

Para contextualizar el asunto vamos a mirar muy brevemente cómo ha sido la evolución de los cultivos ilícitos en Colombia. Voy a pasar muy rápidamente en esta parte porque creo que, ayer por la tarde, ya se ofreció alguna información y vamos solamente a mirar tres mapas que reflejan un poco esta dinámica. El primero corresponde al año 2001; el siguiente al 2002; estos son mapas oficiales del Simci y en ellos se registra uno de los procesos que están en la base de la dinámica actual que es la disminución general del área de los cultivos de coca en Colombia y, adicionalmente, la dispersión que presentan actualmente en el país. En el primer mapa se puede ver con claridad, en la parte del Putumayo, la concentración tan alta que tenía el cultivo en esa época, mientras que en el mapa del 2002, a la derecha, se puede apreciar ya como se inicia la disminución del área en ese departamento. En un tercer mapa, correspondiente al año 2003, se ve con mayor claridad la disminución de esa área en el Putumayo pero, al mismo tiempo, una concentración importante y creciente en las zonas del Pacífico nariñense y la región del Catatumbo y la aparición del cultivo en algunas áreas centrales andinas. Estas dos dinámicas, la

* Profesor e Investigador de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Ex-Subdirector de Planeación del PNDA.



disminución general del cultivo en el país y la dispersión del mismo en casi toda la geografía nacional, son dos de los elementos que particularizan la dinámica actual.

Las áreas dedicadas a estos cultivos representan hoy en día cerca del 16% del área de cultivos en el país. Sin embargo se descubren ya ciertos movimientos hacia otros países, especialmente hacia aquellos ya afectados por el fenómeno en el área andina.

El problema de los cultivos ilícitos en Colombia ha sido tratado dentro de la política pública con un diseño muy particular; un diseño que fundamentalmente creado en el centro, bastante centralizado. Históricamente ese ha sido su comportamiento, por lo demás bastante cambiante, en la medida que fueron cambiando los gobiernos que administraban esta política. Uno de los elementos que particulariza la evolución de la política de desarrollo alternativo en Colombia es entonces su transformación, ligada a las visiones de los sucesivos niveles centrales. Inicialmente la política se consolida a finales de la década de los 80. En esa época el Plan Nacional de Rehabilitación incluyó el primer plan formal de desarrollo alternativo; se le denominó Plan de Desarrollo Alternativo o PDA, tuvo acción en diferentes municipios del país, apoyados por las Naciones Unidas. De esa manera, las acciones que se adelantaban eran municipalizadas pero su alcance era generalmente apenas veredal.

Posteriormente este modelo se transforma y hacia inicios de los 90 se da un vuelco marcado hacia la interdicción. Los apoyos que se daban en esta época se ofrecían a la población únicamente después de la fumigación o de la demostración de que los cultivos ilícitos habían sido erradicados. Al finalizar el período se daba ya una gestión de recursos de crédito internacional. Éste fue un periodo muy importante porque fue en él que se consolidó como tal la política de desarrollo alternativo en Colombia y se gestionó el primer crédito internacional ante el BID, precisamente para financiar la estrategia de manera sostenida. Al menos en la información que dispongo, éste es el único crédito que existe en el mundo (o que existía pues acaba de cancelarse) para financiar la erradicación de cultivos ilícitos a través de programas de desarrollo alternativo.

Con posterioridad a esta época viene un periodo en que se transforma la política; se crea el PLANTE, ya a finales de la década del 90, y se adopta un enfoque de tipo regional o, al menos, se intenta una intervención enfocada sobre la problemática regional. Esa promoción de la intervención del desarrollo alternativo para transformar los territorios, desafortunadamente no se lleva a feliz término; la promoción de planes regionales de desarrollo alternativo queda inconclusa, pese a lo cual se adelantan algunas acciones de tipo regional. Ya en ese momento se consolida definitivamente una visión sectorial de carácter agropecuario para el tratamiento del fenómeno aunque se adelantan acciones de tipo social y ambiental.



En el periodo 1998-2002, que corresponde al gobierno de Pastrana, se presenta una nueva transformación de este esquema. Se inicia de manera más decidida la promoción de proyectos de mayor escala, en su gran mayoría orientados a actividades de carácter agro-industrial y se presenta una dinámica mucho más fuerte en materia de gestión de recursos de cooperación internacional. Es en este momento cuando empiezan a intervenir con más decisión diversas ONGs internacionales y cuando se logra concretar apoyos de la USAID para el desarrollo alternativo en Colombia.

A partir de 2002, y ya bajo el presente gobierno, se ve nuevamente un cambio; las oficinas del Plante como instrumento de ejecución de la política de desarrollo alternativo se cierran y, en general, se termina el programa de manera un tanto de manera abrupta, sin ser objeto de evaluaciones estructuradas que permitieran obtener lecciones y aprendizajes del proceso. La información más estructurada que queda la pudieron apreciar ustedes el día de ayer en la conferencia que presentó el doctor Wills, referida a las auditorias técnicas ambientales que se hicieron exclusivamente al marco de financiación del BID; el resto de la política desafortunadamente queda prácticamente sin evaluar. En la actualidad se adelantan acciones que están fundamentalmente dirigida desde dos ángulos: el del Plan Colombia a través del Programa de Desarrollo Alternativo se vuelve al nombre con el que inicialmente se inició el programa a finales de los 80 y el de las acciones bastante estructuradas y muy decididas de un conjunto de ONG, en su mayoría financiadas con recursos de cooperación internacional.

La propuesta actual se refleja en dos documentos oficiales de políticas: el documento CONPES 3218 del 2003 y el Plan Nacional de Desarrollo. En estos dos documentos se encuentra la síntesis de la visión política que rige actualmente sobre desarrollo alternativo.

Resaltan allí tres elementos: primero, una aplicación de instrumentos de política en zonas sin cultivos ilícitos; segundo, un énfasis en retención de la mano de obra al interior de la frontera agrícola, bajo el supuesto de que la mano de obra que no es utilizada en áreas expulsoras de población se dirige a otras regiones para dedicarse a cultivos ilícitos; en consecuencia su retención dentro de la frontera agrícola sería un instrumento importante de apoyo a la distensión del problema; y, tercero, la interdicción y en particular la fumigación como eje central de la política. Se observa aquí nuevamente un cambio en el énfasis de la política pública y a partir de 2002 se inicia una muy marcada utilización del instrumento de la fumigación para atacar la problemática que se presenta.

Las inversiones, igualmente, han sido muy variables y no han tenido permanencia ni sostenibilidad en el tiempo. Hacia 1995, las inversiones oscilaban alrededor de 17

mil millones de pesos y dan un salto importante al iniciarse los desembolsos del préstamo con el BID; alcanzan un tope en 1997, con casi 90 mil millones de pesos, para luego decaer considerablemente a partir del año 2000 con apropiaciones inferiores a los 20 mil millones de pesos. Estas cifras se refieren exclusivamente a inversiones públicas provenientes del tesoro nacional, al presupuesto nacional en consecuencia. No se relacionan aquí las inversiones adelantadas por ONG que se financian con recursos de cooperación internacional.

Estos últimos, por el contrario, han venido aumentando y, en consecuencia, su participación ha sido creciente en la financiación de los instrumentos y de los principios generales de la política. Surge aquí una pregunta importante sobre la sostenibilidad de estas inversiones y de sus fuentes de los recursos. Hoy no se sabe hasta cuando las fuentes de cooperación internacional van a mantener sus aportes, ni es clara la forma como el presupuesto general de la Nación podrá garantizar la continuidad de las inversiones respectivas en el evento de que tales fuentes se retiren del país. El tema es bastante delicado y el hecho es que la política de desarrollo alternativo no tiene claras las fuentes de financiación hacia adelante.

En términos generales, estamos frente a uno de los problemas que afecta precisamente a la política: su poca claridad en términos de los instrumentos que articulan el esquema de desarrollo alternativo. Vamos a ir avanzando sobre ese tema, pero insisto en que en términos generales las apropiaciones presupuestales para desarrollo alternativo han sido decrecientes y que la cifra de 20 mil millones de pesos está refrendada precisamente en datos del DNP. Es cierto que en este momento la estrategia de guardabosques se ha vinculado a la estructura del desarrollo alternativo y habría que sumarle solamente ese dato al esquema.

Las ideas centrales vigentes en esta política, son las siguientes. El conflicto de los cultivos ilícitos se reduce a un problema de oferta y demanda, que ha orientado las intervenciones de la política. Actuar sobre estos dos ámbitos se considera lo más eficiente y, en consecuencia, la mayoría de los instrumentos se han orientado a la reducción de la oferta y a responder a esta dinámica un tanto unilineal. La visión sectorial y localizada del desarrollo alternativo es otro de los elementos que se reflejan claramente en la ejecución de esta política y, en consecuencia, casi exclusivamente, se utilizan instrumentos de intervención enmarcados en el sector agropecuario. Se adelantan, como mencioné hace un momento, acciones complementarias de carácter social y ambiental pero no son el epicentro sino elementos complementarios, que por lo general no se articulan al enfoque centrado en lo sectorial agropecuario.

El desarrollo alternativo ha cedido espacios y, en términos generales, es hoy en día mucho menos importante, en términos presupuestales y de cobertura geográfica

nacional que la fumigación. Esto orientado también por los efectos recientes de la fumigación en términos de disminución física del problema.

La participación de la ciudadanía en el diseño de la política pública, el enfoque sobre el desarrollo territorial y la descentralización, son talvez los tres grandes ausentes en el diseño y operacionalización de esta política. En términos generales estas son ideas centrales de la política pero, sobre todo centrales desde el punto de vista del diseño de ésta.

La dinámica resultante, muy centrada en la visión de ofertademandas se ve sustentada por opiniones muy importantes como esta de Friedman que dice: “las fuentes de la demanda por cocaína son los consumidores que quieren usarla; los proveedores son personas que producen cocaína y desean proveerla a los compradores; el principio fundamental es el mismo. La cocaína se comporta así como cualquier otro bien en el mercado”. Esta es tal vez una de esas opiniones que ayudan a explicar el por qué del énfasis en la situación de la oferta y la demanda y el relativo descuido de otros fenómenos que están inmersos en la problemática y que forman parte de ella. Cabe por tanto concluir que la mayoría de los elementos conceptuales utilizados para el diseño y manejo del problema provienen de la economía.

El estudio de elementos económicos de la problemática ha avanzado bastante y ha generado luces muy importantes principalmente sobre el comportamiento comercial del fenómeno. Así, por ejemplo, esta descripción de Carrizosa muestra con claridad el avance y la profundización que ha tenido el estudio económico de la problemática. Es así como el análisis económico sobre el narcotráfico ha avanzado más que el reconocimiento de las causas y efectos que aseguran la sostenibilidad de los cultivos ilícitos. Esto lo podemos ver en la siguiente cita de Carrizosa: “el narcotráfico prospera en medios institucionales débiles y laxos, oferta relativamente elástica, demanda simétrica relativamente inelástica hacia arriba, relativamente elástica cuando bajan los precios, buenas posibilidades de encadenamiento transnacional productivo y distributivo, mercado cautivo de altos ingresos, sostenible en el largo y mediano plazo y alta mortalidad empresarial. Implica alto impacto ambiental económico, ecológico y social.”

Ese modelo de política pública, diseñado desde el centro y muy alimentado por visiones económicas que explican buena parte del fenómeno pero que en nuestro concepto son insuficientes, debe refrescarse mediante la revisión de otros elementos. Vamos a mirar inicialmente algunos aspectos de los territorios, más precisamente las transformaciones que han venido sufriendo aquellos en que se desarrolla el fenómeno. Estos territorios se han venido transformando de manera muy rápida y dinámica y existen en ellos factores estructurales que profundizan el

cambio. Estos factores incluyen aspectos tales como pobreza, inequidad social, dinámicas poblacionales incontrolables, erosión del empleo formal y crecimiento de las actividades informales. En particular, en estas regiones se puede encontrar un muy dinámico crecimiento de actividades microempresariales que se combinan con actividades informales, deslegitimación de los gobiernos, relocalización de responsabilidades, concentración espacial y estigmatización de la población, marginalidad y debilitamiento del tejido social rural.

Adicionalmente, en estos territorios, más que soluciones a esos problemas estructurales, puede apreciarse un proceso de acumulación de desventajas sobre todo para los pequeños agricultores. Éstos, por lo general campesinos o indígenas, enfrentan una acumulación de déficits en general creciente, que genera un proceso de deterioro de las condiciones de supervivencia de la población rural. La ruralidad se está transformando como consecuencia de esos procesos y la tendencia se orienta hacia una mayor erosión de las condiciones sociales y económicas de la población más vulnerable. Al respecto hay una serie de indicadores sociales y económicos cuya evolución es claramente negativa.

En términos generales, esa ruralidad territorial en que se desenvuelve el fenómeno de los cultivos ilícitos está cambiando rápidamente debido a factores estructurales generados desde aspectos tales como el manejo de la política macro económica; la descentralización y la transformación de las formas de prestación y del nivel de los servicios de apoyo a la producción agropecuaria. Las migraciones y en particular las de quienes antes se dedicaban a la explotación de cultivos semestrales y que a raíz de su disminución empiezan a buscar otras formas de contratación de su mano de obra a través de los cultivos ilícitos operan como un motor de las transformaciones territoriales que el conflicto acentúa.

En los territorios donde aparece el fenómeno no hay solamente coca, sino procesos muy complejos que hay que reconocer y considerar en el momento de diseñar o revisar la política pública.

Como resultado de las referidas transformaciones territoriales, se puede apreciar que la ruralidad actual en esos territorios es muy diferente a la que tradicionalmente existía en ellos. Se trata de una ruralidad en que las funciones de los territorios son ahora mucho más variadas como resultado de los impactos recibidos; un ejemplo es la importancia del empleo y el ingreso rurales no agropecuarios, que deberían considerarse y analizarse en el diseño de la política pública como complemento a la estrategia central orientada hacia el sector agropecuario.

Como consecuencia de lo anterior, lo rural no ahora es sinónimo de lo agropecuario en esas zonas: la heterogeneidad de la economía campesina es muy grande y permite

ver con claridad que las actividades agropecuarias, aunque siguen siendo muy importantes, no son su única posibilidad para concretar acciones hacia el futuro. El territorio actual, como resultado de un proceso histórico de apropiación y transformación, es entonces un elemento que debe reconocerse en el diseño de la política pública, al igual que las dinámicas urbano rurales, puesto que lo rural no está aislado ni es un espacio autárquico. De hecho, lo rural tiene con lo urbano vínculos muy fuertes y dinámicos que deben ser reconocidos.

La pluriactividad, los diferentes espacios de residencia de esos habitantes y productores rurales, la aparición de muchos y muy diversos actores y de nuevas formas institucionales, son dinámicas que empiezan a caracterizar de manera distinta los territorios en donde están desarrollándose los cultivos ilícitos. Las capacidades locales y las redes sociales tienen también una dinámica muy fuerte que, pese a los enormes efectos de la violencia y los cultivos ilícitos, sigue creciendo y adaptándose a tales efectos.

Debemos en consecuencia, comenzar a ver esos territorios de una manera diferente y a reconocer en ellos otros fenómenos y posibilidades generados a veces por esos habitantes rurales que poco reconocemos y que, sin embargo, tienen unas formas de interpretación de la problemática que no necesariamente coinciden con las nuestras.

La dinámica de sistemas y el análisis de la misma a través de diagramas causales permiten rescatar esas visiones y recrear los modelos mentales de la población. Hoy les he traído algunos extractos de esos ejercicios que hemos realizado con campesinos e indígenas afectados por los cultivos de coca en diferentes regiones del país, para mostrar aspectos de las formas como ellos comprenden la problemática de los cultivos ilícitos.

Para ilustrar detalladamente el asunto, vamos a mirar algunas de estas interpretaciones, inicialmente de manera temática.

En primer lugar, los habitantes rurales ven los cultivos de coca como algo muy ligado a los fenómenos de violencia y pobreza. Consideran que en la medida que ellos se fortalezcan, los cultivos ilícitos van a tener una oportunidad permanente y un refuerzo que tenderá a fortalecer su sostenibilidad.

Adicionalmente, comprenden que su actividad tiene múltiples interrelaciones con el resto de la política pública. En particular comprenden que la agricultura sigue siendo una de las fuentes principales de generación de ingresos, y que, por tal razón, cualquier cambio en el precio de los productos agropecuarios como resultado de políticas públicas directa o indirectamente relacionadas con los cultivos ilícitos o de por procesos de liberalización comercial, afecta los procesos que sirven de entorno a



la agricultura local y se reflejan inmediatamente en su nivel y calidad de vida. En tal virtud, los cultivos de coca y las dinámicas de liberalización comercial tendrían una relación a través de la afectación de la agricultura local y los costos de los jornales.

De igual manera, las personas reconocen la importancia de la presencia gubernamental y una de las interpretaciones es que gracias a la coca se logró esa presencia en las regiones. Esta es una visión de gran importancia para entender lo que implican los compromisos y acuerdos que se establezcan.

Algunos de éstos pueden conducir a la relegitimación de las instituciones gubernamentales. De hecho, los cultivos de coca y la presencia estatal están muy relacionados ya que ésta puede generar nuevas oportunidades para la población y mejorar la prestación de algunos servicios, no sólo dirigidos a la actividad agropecuaria sino a la consolidación de oportunidades no agropecuarias que generen nuevas dinámicas económicas regionales y permitan una sustitución eficiente de los cultivos ilícitos.

Hay mucho énfasis en torno a los servicios a la producción y, en particular, a la equidad en el acceso a los factores de producción. Es muy frecuente encontrar que la dificultad para acceder a los servicios de crédito, transferencia de tecnología, y acceso a la tierra en general, hace de ellos algo prácticamente impensable para muchos campesinos afectados por cultivos ilícitos. La generación de instrumentos que permitan superar la inequidad en el acceso a estos factores, es entonces elemento central de una posible política pública de desarrollo alternativo más integral que la actual. Esto con mayor razón cuando, en términos generales, la disponibilidad de insumos, tecnología y recursos de capital para los cultivos de coca en estas regiones es mucho más fácil, rápida y flexible lo que tiende a fortalecer estos cultivos.

Ahora bien, los fenómenos de corrupción que se presentan en estas regiones ayudan a dinamizar la oferta de servicios a la producción de coca y se convierten en uno de los factores centrales que refuerzan la sostenibilidad del fenómeno.

Otro de los elementos interesantes es la forma en cómo la población interpreta el problema o el instrumento de la fumigación. Esa interpretación desde las organizaciones campesinas se centra en que la fumigación en si misma es eficiente y elimina los cultivos de coca, a pesar de muchísimas fórmulas que se inventan en las regiones para evitar su acción; sin embargo, esa fumigación genera efectos colaterales muy importantes que se reflejan de inmediato sobre los niveles de empleo e ingreso y, por ende, en las condiciones de vida de la población rural. Es por esto que hay un rechazo muy fuerte a ese instrumento de la política que es visto, adicionalmente, como otra forma de violencia aplicada a esos territorios, afectados



ya seriamente por ese tipo de problemas. De esta manera, ellos ven en la fumigación una figura de violencia de carácter estructural que agrava su situación en este sentido y que puede además afectar al menos temporalmente la rentabilidad de la coca al disminuir la oferta local. Esto, aunque temporal en las regiones, genera de todas maneras deslegitimación de la política en si misma por parte de la población.

La agregación de esos diferentes tipos de interpretaciones permite mostrar que si bien no hay un entendimiento definido y último sobre la problemática de los cultivos ilícitos, sino muchas interpretaciones posibles, lo cierto es que para la gente el fenómeno es mucho más complejo que un simple proceso de oferta y demanda.

Entre los elementos adicionales que tenemos que reconocer estarían los siguientes: Primero, la enorme capacidad de adaptación que tiene en Colombia el sistema de producción de coca, el cual ha mostrado ser es absolutamente flexible y adaptativo a cualquier aplicación de fuerza que se realice sobre él. El sistema tiene la particularidad de adaptarse tanto a factores externos como la fumigación (por ejemplo, a través de la dispersión del cultivo), como a factores internos, hasta el punto de que aparecen cultivos de coca en áreas en donde las condiciones biofísicas harían prácticamente imposible cualquier otro cultivo.

El segundo elemento es la interacción de diversos ciclos de refuerzo y balance que vimos anteriormente. Estos ciclos hacen del fenómeno de los cultivos ilícitos un sistema que es emergente en la medida en que interaccionan entre si los elementos que lo conforman.

El tercer elemento es la existencia de ciclos de retroalimentación, que no son solamente de oferta y demanda, sino de otros factores también generadores de la problemática, pero que, paulatinamente, en muchos casos van convirtiéndose en efectos de esa problemática. Esos ciclos en retro alimentación, en consecuencia, no son lineales ni bimodales; son cíclicos y multidimensionales. Causas y efectos que se retroalimentan y generan espirales evolutivas son en consecuencia los elementos que particularizan la dinámica del sistema.

Cuarto, la temporalidad. Es muy frecuente pensar que la aplicación de un instrumento de política pública puede dar soluciones inmediatas. Lo que nos ilustran los análisis realizados es que esa temporalidad no es inmediata; en la mayoría de los casos hay una retroalimentación de causas y efectos que no siempre sucede en periodos cortos; la manifestación de los efectos puede presentarse en lapsos prolongados y sus efectos pueden con el paso del tiempo convertirse en causas que refuerzan el origen de la problemática.

Quinto, como consecuencia de lo anterior, las formas de intervención rígida de la



política, que no se adaptan a las condiciones del problema, agudizan algunos de los conflictos que se encuentran en la base y causan una resistencia general al modelo de política vigente. Esa es una de las razones por las que la población o se adapta a cualquiera de los programas e instrumentos de política, recibiendo los recursos sin que se generen cambios reales en la la problemática o rechaza de manera general esa política.

Por último, es necesario tener en cuenta que esta evolución sucede a la par de la evolución del territorio y de sus transformaciones institucionales y sociales. Por tal razón, no se trata de dinámicas aisladas sino complementemente ligadas a la estructura y a la racionalidad socioeconómica y ambiental del territorio.

La complejidad del sistema de los cultivos ilícitos surge de las permanentes interacciones que se dan entre sus componentes y la complejidad dinámica surge de las interacciones de los agentes a través del tiempo. Entonces los actores están completamente inmersos en esta problemática y son los que están dinamizando o haciendo retroceder o aplazando los efectos de muchos de los componentes que forman parte de estos ciclos.

Veamos rápidamente los actores que están relacionados con la política de desarrollo alternativo. En realidad son muchos y muy variados: hay actores institucionales, actores públicos, actores privados y a esos actores los podemos agrupar en dos tipos de pirámides.

La primera es la pirámide institucional. La política actúa de manera centralizada y en consecuencia estructura para su acción una pirámide en cuya cúpula están las instituciones públicas nacionales y las ONGs que aportan recursos de cooperación internacional.

En el nivel medio hay una serie de instituciones regionales, departamentales y locales, en cuya base se encuentran las organizaciones de productores. Esas instituciones regionales de nivel intermedio, en particular municipios y departamentos, tienen una particularidad en este momento y es que prácticamente ninguna tiene un compromiso real frente a la problemática; en particular, las instituciones de carácter intermedio, sobre todo las de carácter público, consideran que la problemática de los cultivos ilícitos corresponde a los niveles nacional o internacional.

Los niveles de compromiso en términos de intervención sobre la problemática son muy bajos, muy limitados, completamente pasivos y eso se alimenta en parte por las dinámicas adelantadas desde las instituciones nacionales, las cuales tienden casi a atender directamente a las organizaciones locales.



Hay así una ruptura en la comunicación, en la estrategia, en esa estructura piramidal de la política. Los niveles intermedios no están actuando y adicionalmente no se reconoce su importancia.

A su vez hay otra pirámide paralela, que es la pirámide institucional de los cultivos de coca. Es una pirámide más corta y sencilla en la que hay menos instituciones y en la que los actores de nivel intermedio tienen una responsabilidad central puesto que son los acopiadores, los financiadores y, en el caso particular de los grupos armados, los controladores de toda la estructura piramidal.

Los actores son entonces comunes en las bases de ambas pirámides; en la pirámide de la institucionalidad pública hay problemas de comunicación e interacción muy serios y hay intereses diferentes en cada una de estas dos pirámides. Sin embargo en la de cultivos ilícitos es más claro el interés de responder a una dinámica comercial, mientras que en la de la institucionalidad pública las dinámicas de comunicación no son claras, no hay comunidad de intereses, ni de objetivos generales que den respuesta al problema.

Hay visiones distintas en los diferentes niveles de la pirámide pública, sobre todo en cuanto a la forma como ésta llega desde el nivel central y se refleja en actividades de carácter local. Hay mucha transformación e interpretación de las dinámicas y reacciones a distintas velocidades. En la medida en que cambian las condiciones del entorno, la política pública se ve en grandes dificultades para responder a ellas, mientras que la pirámide ilícita puede actuar de manera mucho más rápida y decidida y es, en consecuencia, mucho más eficiente en términos de tiempo y de instrumentos.

Unas observaciones finales. Tenemos por una parte un modelo formal que se focaliza muchísimo en lo sectorial y en una visión centralizada del problema, y por otra parte un problema adaptativo que se espera afectar con una política pública. Por la diferencia de lógicas, no hay correspondencia clara entre ambos ni en términos de capacidad instrumental de la política, ni de reconocimiento de la complejidad de la dinámica del fenómeno.

Hay entonces una acción marcadamente sectorial versus unos espacios territoriales que no son reconocidos por la política; una acción sectorial versus una multifuncionalidad y transformación muy dinámica de los territorios; una acción sectorial focalizada versus una acción flexible y altamente adaptativa del fenómeno. Hay una acción central versus unos procesos de descentralización que no están siendo atendidos según las particularidades de la problemática territorial; hay problemas de comunicación en las estructuras piramidales, cuyo análisis puede generar lecciones y elementos interesantes para rediseñar la política, una



coordinación interinstitucional muy débil y recursos de inversión muy limitados para continuar fortaleciendo a futuro la estrategia del desarrollo alternativo.

Es necesario intentar entonces otra lectura. La política pública de desarrollo alternativo tiene problemas; ella debería ajustarse en varios aspectos, en varios de los elementos que la conforman, y el inicio de esa transformación debe necesariamente partir de una revisión de los paradigmas que están en la base de la política. Un reconocimiento de los principales afectados como personas dinámicas, activas, que están transformando los territorios en los que a pesar de todas las dificultades mencionadas siguen viviendo, siguen actuando, siguen produciendo, siguen teniendo familias esperanzas en el futuro. Es necesario saber qué hay además de coca en esos territorios, cómo es la gente que la cultiva, qué los motiva, cómo son sus sistemas de producción, y considerar el rol de los gobiernos nacionales y de los líderes comunitarios como factor indispensable para avanzar en la respuesta a la problemática de los cultivos ilícitos.

Las autoridades locales y los líderes comunitarios, por acción y en la mayoría de los casos por omisión, han contribuido al perfeccionamiento de la pirámide de la coca. Sin embargo, su experiencia y su compromiso actual fácilmente se pueden trasladar a perfeccionar la pirámide institucional y a consolidar intervenciones mucho más eficientes para resolver el problema de los cultivos ilícitos. Cabe destacar, en especial, que la capacidad de mediación en los conflictos es amplia en esas áreas intermedias de la institucionalidad pública.

Como conclusiones, yo remarcaría que los cultivos ilícitos son un sistema complejo adaptativo, una estructura que no puede continuar tratándose de manera tan sencilla desde la política de desarrollo alternativo la que requiere refrescar los paradigmas que están en su base. Es necesario transformar las formas de intervención, a través del acercamiento entre los actores y la construcción de un modelo formal que sea compartido entre los diferentes niveles; no basta con tener un modelo formal en el nivel central y un modelo mental en las sociedades rurales. Se requiere avanzar hacia la construcción de un modelo interpretativo común entre los diferentes niveles de la pirámide institucional pública.

Hacer una revisión de paradigmas, como ya lo dijimos, romper la profundización de ciclos de refuerzos y sostenibilidad del fenómeno. El análisis en torno a la dinámica del sistema permite identificar muchos de estos ciclos, los que pueden romperse con instrumentos de política relativamente sencillos, incluyendo la revalorización de la agricultura y de la ruralidad nacional por encima de esquemas rígidos de desarrollo alternativo. Cabe entonces preguntarse: ¿Qué condiciones serían necesarias para adelantar este tipo de acciones?

Primero que todo, una coordinación nacional local; romper la visión centralizada de la política, iniciar el establecimiento de lazos entre los distintos niveles de la institucionalidad pública que actúa sobre el fenómeno, incursionar definitivamente en el desarrollo territorial, generar procesos de descentralización que reconozcan esas particularidades del territorio, revisar la estructura institucional para la creación de dinámicas estructurales en el marco de la pirámide, concertar responsabilidades claras en todos los niveles y en particular de la institucionalidad pública de los gobiernos nacionales. Hay ahí un elemento muy importante: revalorizar la importancia de los grupos técnicos y de los responsables de ejecutar la política pública en las regiones: su experiencia en el diseño de proyectos que atienden al desarrollo alternativo es muy importante y su rol como mediadores en la estructura actual de la política es fundamental para establecer, recuperar y restablecer los lazos de comunicación entre las comunidades rurales y los niveles centrales del gobierno. Sintetizante, tenemos que avanzar de manera más decidida hacia la creación de una política de desarrollo alternativo que sea más incluyente, que sea adaptativa y, sobre todo, que sea concertada.



4. POLÍTICA DE DESARROLLO ALTERNATIVO DEL ACTUAL GOBIERNO COLOMBIANO

La Política de Desarrollo Alternativo en el Marco de la Acción Social

Luis Alfonso Hoyos*

Muy buenos días para todos.

En primer lugar, muchas gracias por la participación en este Seminario, que esperamos resulte muy útil para todos. Aquí tenemos expertos que han estado en el diseño de políticas y en su ejecución; en la vida práctica, en el sector privado, en la vida institucional, en grupos académicos, en la cooperación internacional. Los módulos en los que ha sido diseñado el Seminario nos permiten tener una buena mirada panorámica: el primero sobre el contexto internacional que enmarca los procesos de desarrollo alternativo, particularmente en la subregión andina; el segundo, sobre la experiencia y los resultados arrojados por las políticas y los modelos de gestión implementados por el Programa Nacional de Desarrollo Alternativos y, en particular, las lecciones que deja el PLANTE; el tercero, en el que se quiere presentar la actual política de desarrollo alternativo del Gobierno Nacional; y el cuarto, en el que se busca divulgar y analizar algunos casos y experiencias específicas de proyectos de desarrollo alternativo.

Esperamos que de las intervenciones de personas tan calificadas y con tanta experiencia como las que están aquí, puedan derivarse conclusiones útiles para todos los participantes y específicamente para el Gobierno, desde el punto de vista del diseño de las políticas, el análisis de sus resultados y, de manera muy especial, sobre la gestión institucional. En nombre del Gobierno Nacional, estarán con nosotros, un poco más tarde, el señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, cabeza de todo el sector agropecuario en el Programa de Desarrollo Alternativo, y Victoria Eugenia Restrepo, quien tiene a su cargo los programas de desarrollo alternativo que funcionan en la Presidencia de la República.

Lo que voy a hacer ahora son algunos comentarios para subrayar el tema de los modelos de gestión institucional, y explorar brevemente qué pasa en otras partes, qué ha pasado con nosotros, qué es lo que ha funcionado y qué no.

En la Presidencia de la República de Colombia, como en las de la mayoría de los países no sólo de América Latina sino del mundo, han existido programas y

* Alto Consejero Presidencial para la Acción Social.



acciones sociales aunque se disponga paralelamente de una institucionalidad señalada para esos programas. Esto ha dependido de una serie de coyunturas. Así, por ejemplo, hay temas de emergencia que requieren una atención especial y se busca que al llevarlos a Presidencia de la República, se mejore la coordinación y la distribución de recursos, y se muestre una mayor voluntad política. Con muchos de estos programas sucede que luego se institucionalizan, formando organismos paralelos que reemplazan a las entidades que ya existían, o que se fusionan con instituciones que ya existían y las refuerzan, o que simplemente pasan durante un tiempo por la Presidencia. Por eso, tal como ustedes lo van a ver, el breve repaso que haremos de lo que ha ocurrido en Colombia en esta materia, es para señalar una serie de temas que pasan por las oficinas sociales de Presidencia y para preguntarnos por qué pasan; ¿por qué ciertos temas que tienen una institucionalidad ya establecida, tienen que venir esporádica o permanentemente o, de manera intermitente, entrar y salir de allí?

Con respecto a esto último, debemos recordar que muchos de estos programas entran a la Presidencia y se van a la institucionalidad establecida, o a la nueva que se forma, pero terminan volviendo a aquella o vienen y conforman programas temporales y terminan desapareciendo pese a lo cual reaparecen reiteradamente. Lo que podría suponerse es que responden a temas esenciales, que por dificultades en ciertos momentos de la historia vuelven al primer plano y una forma de hacerlo evidente es traerlos a la Presidencia. Uno de estos programas en Colombia ha sido el de Desarrollo Alternativo y todo aquello que se le parezca. Por eso, aunque nos interesa mucho el conjunto de la discusión del Seminario, hacemos énfasis en los Modelos de Gestión Institucional. ¿Por qué hoy en Colombia, estos programas entran y salen? ¿Por qué hoy, por ejemplo, tenemos programas que funcionan en la Presidencia de la República y otros en la institucionalidad normal? Y, sobre todo, ¿cómo encaminarnos hacia el futuro?, ¿qué debe definitivamente institucionalizarse? Y ¿fortalecerse?

Tal como acabo de sugerirlo, puede haber distintas razones para esos vaivenes. Aquí hay expertos y creemos que nos tienen que dar muchas luces sobre eso, para ayudarnos a orientar parte de lo que debe pasar en Colombia en el futuro. Vamos entonces a hacer una breve presentación de los términos de este debate.

En la Presidencia de la República de Colombia como en las de otros países aquí me salgo del tema central del Desarrollo Alternativo para ver por qué llegan a la Presidencia programas de esta índole siempre han existido programas sociales. Ya en el año 1828, estando el General Santander en la Presidencia, monta un programa especial para atender a los indígenas del Casanare y, a lo largo del siglo XIX, se encuentran entradas y salidas de programas a Presidencia. En 1898 se creó en ésta la Secretaria General de la Presidencia, que luego dio origen a un Departamento

Administrativo que maneja toda la estructura administrativa de la cabeza del Ejecutivo, pero que no fue obstáculo para que en los primeros 50 años del siglo XX entraran o salieran programas, normalmente promovidos por la esposa del Presidente de turno o dirigidos a niños o ancianos, antes de que existiera Bienestar Familiar. La tendencia se ha mantenido a todo lo largo de la segunda mitad de ese siglo, especialmente desde la década del 70 en la que, con una mayor institucionalidad, han entrado y salido distintos programas sociales o alternativos de todo tipo. En términos generales, que corren el riesgo de ser una caricatura, podría hablarse de tres etapas y de una nueva transición en la que estamos actualmente: una etapa que hizo mucho énfasis en temas territoriales, primero urbanos y luego rurales; otra en que se trabajó mucho el tema poblacional; y una tercera con énfasis en el tema de víctimas. Estamos ahora en un nuevo ajuste para ver definitivamente qué es aquello que después de 25, 30 ó 50 años siempre está allí, y cual es el cascarón que se requiere para atender ciertos programas entre los que está el Desarrollo Alternativo. Veamos entonces qué es lo que tiene que entrar a la Presidencia o salir de allí y aprendamos esta lección para el futuro.

Al iniciarse la primera de las referidas etapas de la última época, en el Gobierno del Presidente López, se creó la Secretaría de Integración Popular. En aquella época se habló de tres programas básicos para cerrar la brecha, uno de los cuales era el de integración de servicios y participación de la comunidad, conforme al cual la Presidencia de la República, a través de esa Secretaría, trabajaba en zonas marginales de 23 ciudades intermedias; el equipo humano de la Presidencia trataba entonces de coordinar con las Alcaldías y las Gobernaciones temas de salud, educación, recreación y desarrollo comunitario, buscando atender ciertas dificultades no satisfechas, sobre todo en las zonas marginales que estaban creciendo en esas 23 ciudades. Esta coordinación dio lugar a unidades comunales en las que todavía funcionan a veces oficinas de la Presidencia. Uno va a Manizales, por ejemplo, y en lo que era la casa comunal, hoy funciona la Red de Solidaridad Social.

En los gobiernos de Belisario Betancourt y, especialmente, el de Virgilio Barco, la Secretaría de Integración Popular se desarrolló mucho más ya que desde ella se coordinó el Plan Nacional de Rehabilitación dirigido a buscar la promoción económica y social de algunas zonas muy golpeadas por la violencia; con él surgieron algunos programas de lo que hoy llamamos Desarrollo Alternativo, y se coordinaron numerosas obras de infraestructura para el desarrollo productivo: puentes, caminos veredales, pequeñas conexiones con carreteras e infraestructura social, escuelas y centros de salud, entre otras. A los primeros sesenta municipios incorporados al PNR, se sumaron otros más hasta llegar a cerca de seiscientos, cuyas acciones de rehabilitación eran coordinadas todas desde la Presidencia. Esto naturalmente le creó conflictos con las autoridades municipales, particularmente

después de la primera elección popular de alcaldes en 1988, ya que suscitó un enfrentamiento de legitimidades. No es pues de extrañar que, poco a poco, el énfasis territorial de las acciones coordinadas desde la Secretaría se fuera perdiendo, aunque no por ello dejara la Presidencia de asumir programas especiales.

En efecto, viene después una fase en la que se hizo mucho más énfasis en temas poblacionales y, tal como ocurrió en otros países de América Latina, se creó un Fondo de Emergencia y Solidaridad y Desarrollo Social, FOSES, contemplado por la Constitución de 1991 por un período de cinco años. En él confluyeron progresivamente los programas que manejaba la Secretaría de Integración Popular hasta que el gobierno del Presidente Samper, apenas comenzado, los reúne todos en la Red de Solidaridad Social, con un conjunto de dieciocho programas dirigidos a distintos grupos poblacionales y a diversas acciones de desarrollo que se han extendido a setecientos u ochocientos municipios del país. Algunos de esos programas han sido asumidos por otras instituciones, otros han desaparecido y otros, por último, han permanecido en la Red, incluyendo algunos de Desarrollo Alternativo. A manera de anécdota, hace unas semanas un equipo de la Presidencia de la República recorría los municipios de La Jagua de Ibirico y Tamalameque y se encontró con unas plantas para hacer almidón de yuca y otras para harina de yuca, levantadas con la aprobación de las Mesas de Solidaridad, y abandonadas durante la época mas crítica de la violencia; ahora, con treinta millones de pesos se ponen a funcionar rápidamente y cuatrocientas familias empiezan a producir el almidón y la harina de yuca. Proyectos similares se han encontrado en más de dieciocho zonas del país, donde más de la mitad de las pequeñas plantas procesadoras no estaban funcionando.

Viene luego dentro de la misma Presidencia una etapa que hemos denominado, como la de las víctimas, surgida a finales de la década de los 80, cuando comenzaron a agravarse los atentados terroristas cometidos por los carteles del narcotráfico y sus sicarios, que eran movidos como ustedes seguramente recuerdan por la promesa de recibir dos millones de pesos por cada policía que asesinaran. Fue entonces cuando la Secretaría de Integración Popular, que estaba en ese momento a cargo del PNR, asumió el pago de un apoyo económico de dos o tres salarios mínimos a las personas afectadas por actos terroristas. Esto se fue ampliando hasta el punto de que durante toda la década del 90, el tema de las víctimas recibió mucha más atención por parte de la Presidencia que la parte territorial y poblacional.

Ahora bien, hacia el final de esta tercera fase, en 1999, se crea el Plan Colombia, al que todavía no se integran la ACCI y la Red de Solidaridad. A partir de aquel año, ésta empieza a asumir el tema de los desplazados, que inicialmente era responsabilidad de una Consejería y luego del Ministerio del Interior, pero cuya coordinación, junto con los temas del retorno de la población desplazada y la

reconstrucción de infraestructuras municipales, le era confiada debido a la magnitud del problema y a las limitaciones operativas del Ministerio. Surge así una nueva fase orientada hacia la atención a ciertos grupos poblacionales y nace el Plan Colombia, tal como ustedes lo conocen, al cual se integra la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, nacida en la Cancillería y trasladada luego al Departamento Nacional de Planeación. Su traslado a la Presidencia obedeció a la consideración de que se trata de un mecanismo fundamental en la búsqueda de recursos para los programas prioritarios del Gobierno. Ahora bien, en esta última fase, algunos programas se están devolviendo a su entidad madre y otros están siendo estudiados para definir como debe hacerse su traslado fuera de la Presidencia, para que ésta recupere flexibilidad en función de las prioridades de cada gobierno.

El PLANTE, por su parte, nació en la Presidencia y sobre esto no voy a hacer muchas anotaciones que serán hechas en otras exposiciones. Sólo quiero brindar al respecto algunos elementos de referencia, particularmente en la articulación entre el Desarrollo Alternativo y los programas del Plan Colombia. Este último tiene varios elementos, unos relacionados con seguridad, otros con lucha contra la droga y el narcotráfico y uno central y fundamental: la búsqueda de la paz, dentro del cual son relevantes las acciones de Desarrollo Alternativo. Ahora bien, esta circunstancia hizo que hubiera una cierta competencia injustificada entre los Programas Plante y los del Plan Colombia, lo que condujo a la decisión de consolidar ambos programas en este último y liquidar el primero. De todas maneras, como ha sido la tradición, el Plan Colombia, en su calidad de programa prioritario del Gobierno, se mantiene en la Presidencia de la República, donde se originó.

Ahora bien, entre los múltiples proyectos que han venido siendo analizados dentro de las estrategias de Desarrollo Alternativo, hoy se tienen veintiséis escogidos y dieciocho en camino de realización, algunos de ellos muy avanzados, sobretodo en palma y en caucho. Estos proyectos van a significar cinco mil familias trabajando, más de veinte mil hectáreas nuevas desarrolladas, inversiones cercanas a los doscientos mil millones de pesos, de los cuales la parte de cooperación son cuarenta y cuatro mil millones. Es importante destacar que no todos los convenios de cooperación resultantes serán gestionados directamente por la Presidencia; algunos se ejecutarán bajo un esquema institucional “normal”, con empresas privadas o con la institucionalidad básica del Gobierno: el Ministerio de Agricultura y las instituciones del sector.

Ya para terminar, quiero limitarme a hacer hincapié, como elemento de reflexión, en la cuestión relativa al por qué sigue vigente la idea de que los programas prioritarios tienen que tener inicio en la Presidencia de la República, para terminar siendo transferidos a la institución que supuestamente debió haberlos manejado desde el



principio o desapareciendo. Lo cierto es que el equipo que está en Presidencia quisiera tener más luces acerca del por qué, el para qué y el cómo deben manejarse desde allí una serie de programas, con el fin de tomar las mejores decisiones al respecto. Justamente, uno de los aportes que pueden brindar Seminarios como éste, donde hay académicos, gente que ha trabajado en la política práctica, en el diseño de políticas y en ámbitos que permiten hacer comparaciones internacionales y saber qué ha funcionado y qué no, es dar luces acerca de lo que es más conveniente hacer con miras al futuro.

La etapa actual es interesante porque nuevamente se ha puesto de manifiesto la relevancia del tema del Desarrollo Alternativo, particularmente desde su enfoque a partir de la erradicación de cultivos ilícitos. En efecto, surge, desde otra óptica, la pregunta fundamental: ¿Dónde están mis posibilidades alternativas?, ¿cuáles son los productos en que debo concentrarme, con posibilidades de ser competitivo a largo plazo, en un mercado con amplias perspectivas?

Pienso que entre este año y el entrante seguirán reduciéndose sustancialmente los cultivos ilícitos en el país y que vamos a disponer de nuevos recursos de cooperación. Es entonces pertinente estudiar cómo deben canalizarse de la mejor manera, para que sirvan al desarrollo colombiano con una perspectiva de mediano y largo plazo. Con tal propósito es preciso aprovechar las experiencias institucionales de gestión, nacionales e internacionales, para lo cual también hemos venido trabajando en un documento que está próximo a ser publicado: “Los Programas Sociales en la Presidencia de la República”, en el cual recogemos en gran parte esta reflexión y esperamos avanzar hacia las conclusiones que de ella se derivan.

Tal como ya lo indiqué, la presencia de un público experto en estas materias crea grandes expectativas en cuanto a las conclusiones que podemos esperar de este evento, incluyendo, para terminar, la posibilidad de que brinde elementos de juicio con respecto a otro tema fundamental y estrechamente relacionado con el anterior: ¿Cuáles son realmente los indicadores globales, clave para definir las mejores políticas, el mejor arreglo institucional y los mayores énfasis?





Desarrollo Rural y Desarrollo Alternativo

Carlos Gustavo Cano*

Es un placer estar en mi Universidad, donde me eduqué en la economía, donde me dio mucha brega meterme en los libros, pero donde, una vez metido en ellos, me dio aún más brega el alejarme temporalmente para entender la realidad política de la agricultura. Ahora bien, la Universidad es el aliado fundamental de la sociedad para que el Estado no termine siendo capturado por los intereses particulares, que si bien son legítimos, no por ello representan el interés público en su conjunto. Como ustedes saben, el Estado es el resultado de un pacto social para garantizar la prevalencia del bien público sobre los intereses particulares y la Universidad se orienta en esa dirección porque mira al futuro, porque no es sesgada, porque tiene en su esencia la libertad de pensamiento y de investigación. Por tal razón, me enorgullezco y me congratulo de estar con ustedes en el día de hoy.

Quiero por lo demás saludar no sólo a mis paisanos, sino a unos muy queridos amigos con quienes compartí durante dos años y medio un espacio muy importante de mi vida y de trabajo, especialmente en el Perú y en Bolivia: mi amigo Oswaldo Antezana quien fuera Ministro de Agricultura en Bolivia, uno de los más connotados expertos en estos temas de Desarrollo Alternativo; Iván de Rementería, con quien compartimos muchas horas de crítica y autocritica, desde su espacio vital en Valparaíso; Eduardo Musso, con quien nos veíamos con frecuencia aún mayor, porque compartimos oficina, cocólogo eminente, también del Perú; y a mis amigos de PROVIDA del mismo país. Saludo también a Francisco Toumi, que regresó al país después de una experiencia muy importante en el exterior y quien va a ser una excelente garantía para el trabajo universitario y, espero yo, para quienes estamos transitoriamente en el Estado.

Más que una conferencia, yo quisiera gastar un par de minutos con ustedes haciendo una vivencia: Me fui al Perú bajo los auspicios del IICA y escogí el Desarrollo Alternativo, pero no como un especialista sino como un contribuyente al mismo desde el ángulo agrícola. Uno no puede pretender que el Desarrollo Alternativo tenga sólo una dimensión agrícola, pero la agricultura es en mi caso lo que más conozco. El trabajo que hicimos allí fue tratar de entender ese desarrollo y mirar qué papel podría jugar la agricultura lícita en el combate contra la agricultura ilícita. Encontramos entonces que ese campo es muy grande y que en él hemos cometido muchas equivocaciones, los gobiernos, la sociedad civil y los dirigentes gremiales, por lo cual, en el gobierno actual, hemos tratado de aplicar los aprendizajes obtenidos, con mi colega Luis Alfonso Hoyos, aliado de este Ministerio social que es el de Agricultura y Desarrollo Rural.

* Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia





En estos minutos no me voy a referir principalmente al Desarrollo Alternativo, sino a la agricultura total, porque, a mi juicio, permítanme ser un poquito irreverente, el Desarrollo Alternativo es toda la agricultura, uno no puede concentrarse exclusivamente en el palito que va a sembrar al lado de la hoja de coca, o el frutal que va a sembrar al lado de la plantita de amapola y esta concepción amplia me parece esencial.

Al analizar el caso colombiano, veo que hemos descuidado aspectos como los siguientes:

La mayor parte de los cultivadores de ilícitos no son oriundos de los sitios donde están trabajando; son desplazados, arrojados por la falta de espacios económicos y sociales en sus lugares de origen, de modo que si uno tiene, de alguna manera en cuenta la etiología demográfica del fenómeno, no se puede circunscribir a los sitios donde hay cultivos ilícitos, sino que tiene que extender su acción hacia las zonas de origen de los cultivadores y esto es responsabilidad de la política sectorial agropecuaria. Desafortunadamente, esa falta de espacios y oportunidades así como arrojó de sus sitios de origen a los cultivadores mencionados, arrojó también a otras familias que están hoy en los cinturones de miseria de nuestras ciudades y también a los guerrilleros y a los paramilitares.

Hemos invertido grandes sumas en zonas que no han sido agroecológicamente viables para los desarrollos agropecuarios que nos hemos propuesto adelantar. En esto ha habido varios fracasos, no solamente desde el punto de vista de las condiciones del ecosistema, sino de la ausencia de infraestructura. Casualmente, los cultivos de uso ilícito son los que permiten localizaciones marginadas de la infraestructura, a diferencia de la mayor parte de los cultivos legales. De hecho, es muy difícil o imposible hallar cultivos lícitos con características semejantes y, al descuidar las infraestructuras, nos hemos equivocado.

Otro factor que quisiera señalar emerge de lo que Carlos Amata en el Perú llamaba “la regla de oro”: el que pone el oro pone la regla. En estas condiciones, la cooperación internacional no se escapa de esa regla y éste no es un señalamiento de culpabilidad, manifiesta en la vida cotidiana una terrible desconfianza hacia los estados y la institucionalidad nacional, lo que la ha llevado en no pocas ocasiones a crear su propia institucionalidad y a trabajar por fuera de la institucionalidad del Estado, lo que contribuye a deslegitimarla y a mermar el vigor del Desarrollo Alternativo, que yo no puedo entender al margen del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por más débil, burocratizado y clientelizado que sea.

Hay que hacer un esfuerzo para lograr la relegitimación del Estado, para lo cual éste también tiene que esforzarse a fin de recuperar tanto la confianza del campesino en





las instituciones, así como la de la cooperación internacional.

En Colombia ha habido un avance importante en ese sentido, para entender que al fin y al cabo la agricultura, desde el punto de vista del Desarrollo Alternativo tiene una importancia mucho mas geopolítica que económica, comoquiera que es un instrumento de ocupación pacífica y productiva del territorio nacional. Esto es muy difícil de entender para mis colegas los economistas. Si uno le aplica la racionalidad económica a los subsidios a la agricultura, no va a entender nada, no va a creer en eso. Pero resulta que detrás de esos subsidios y esa protección a la agricultura, se esconde una racionalidad geopolítica de ocupación territorial. A mi amigo Mathew McMahon, economista irlandés del Banco Mundial, le escuché alguna vez algo que suelo citar siempre: "frente a los subsidios ustedes no han sabido entender que los campesinos son los celadores del espacio público y que por el servicio de celaduría hay que pagar bien; ese servicio vale, la sociedad tiene que pagarlo". Esa es la verdad geopolítica del pago a ese servicio; para el efecto no importa que la producción agrícola sea ineficiente o salga demasiado costosa; lo importante es la ocupación pacífica y productiva del territorio. Samuel Huntington, el escritor norteamericano, también suele decir: "quien domina el campo, controlará la nación". De ahí se desprende también la importancia geopolítica del agro, que va mas allá de ser un pequeño negocio dirigido a producir como pretenden algunos alimentos baratos para la ciudad, materias primas económicas para la industria y unos cuantos dólares para las reservas internacionales. Se trata de un instrumento de ocupación pacífica del territorio y nosotros en el Gobierno tenemos claro que mientras los campesinos no tengan nada que ganar apoyando al Estado ni nada que perder contemporizando con la subversión, con la guerrilla, con los paramilitares y con los narcotraficantes que hoy en día aquí son la misma cosa la paz no podrá lograrse, no será sostenible y en eso estamos aplicando con todo vigor la política sectorial agropecuaria, que es una política más social que puramente económica o economicista y es muy complicado, no sólo hacer entender, sino ejecutar esto.

Yo aprendí también en Bolivia y en el Perú, que por mucho tiempo hemos venido haciendo una política muy dispersa desde el punto de vista nacional y carente de un enfoque regional. Resulta que si uno mira la Región Andina como un todo, como una finca, lo que hemos hecho en la mayoría de los casos es desplazar, cultivos de un sitio para otro; ha faltado una estrategia regional, y hemos luchado mucho por ese tema, pero no sé si se ha logrado algo. En todo caso, creo que vale la pena capitalizar este esfuerzo, para lo cual debemos mirarnos como una región afectada por un conflicto muy complicado, con distintos matices y en distintas épocas.

Es así como los primeros cinco años del gobierno del presidente Fujimori, cuando parte de ustedes estuvieron cooperando con Hernando de Soto, creo que fueron exitosos desde el punto de vista de la lucha contra los cultivos de uso ilícito, pero



otras eran las condiciones. La estrategia allí se concentró fundamentalmente en atacar no la demanda del producto final en los Estados Unidos, lo que estaba fuera del control peruano, sino las compras en su territorio, y al bloquear éstas obviamente se bloqueaban los compradores, grandes narcotraficantes muchas veces compatriotas nuestros, que tuvieron la habilidad ser los procesadores, los transformadores y los comercializadores, pero no los cultivadores. Al bloquear a los narcotraficantes la hoja de coca perdió precio y, al perder precio, se echaron a andar las señales del mercado y a desestimular esas compras. Después vino lo que todos sabemos, cuando ese régimen cayó presa del chantaje y la corrupción, en el momento en que los narcotraficantes empezaron a pagar licencias de operación en el territorio peruano para continuar sus adquisiciones. Esa historia terminó mal, también para nosotros porque terminamos trasladando el negocio para acá, contratando la producción.

Este proceso coincidió con el derrumbe del muro de Berlín, la finalización de la guerra fría y el colapso del comunismo, a partir de lo cual las estrategias financieras de la guerrilla, que hasta entonces mantenía algo de ideología política, tuvieron que cambiar. La gran oportunidad estaba en la droga y la primera aproximación se dio en los secuestros de familiares de los más importantes narcotraficantes, lo que generó movimientos paramilitares. Así se emprendió el camino que estamos recorriendo hoy, en que los grupos que se disputan el control del territorio, los paramilitares y los mal llamados guerrilleros, son los dueños del negocio. Esto no se daba hace cinco años y era inexistente o imperceptible hace diez o quince años. Se trata de un fenómeno absolutamente nuevo que se agravó por otra fatal coincidencia: la precipitada apertura de la economía en la década, ella sí perdida para el sector rural colombiano, de los años 90. Una apertura económica, precipitada, irresponsable, abrupta, desconocedora del fenómeno geopolítico que se estaba apoderando del campo. De treinta y cinco o treinta mil hectáreas no peleo con las cifras, aquí hay personas que conocen el tema mejor que yo al finalizar la década de los 80, estábamos diez años más tarde superando las ciento sesenta o ciento setenta mil hectáreas, lo que convertía a Colombia en la meca de los cultivos de coca y de amapola. En ese mismo lapso, la agricultura lícita perdió ochocientos mil hectáreas, algo así como el 23% del área que antes estaba cultivada; los frentes guerrilleros de las FARC se multiplicaron por siete y nuestros desplazados se elevaron a dos millones, colocando a Colombia en ese vergonzoso segundo lugar que ocupa en el mundo después de Sudán, en ese flagelo que es el más dramático de la pobreza y la miseria colombiana. En el mismo lapso, multiplicamos por diez las importaciones de comida y materias primas y Colombia terminó parodiando el título de un famoso libro, y perdónenme la expresión, jodiéndose más.

Son muy duras las lecciones que hemos aprendido y reemprender el camino ha sido durísimo; el fenómeno nos cogió ventaja y hemos tenido que aplicar medidas





simultáneas de toda índole: represión, desarrollo alternativo, fortalecimiento de la agricultura, en un momento de ineluctable globalización donde no es posible controlar, por ejemplo, la tasa de cambio. Después del terrorismo, la revaluación se ha convertido en la amenaza más grave para la agricultura lícita y, por lo tanto, en uno de los más poderosos combustibles para la reactivación de la agricultura ilícita que no es afectada por ella. Aquí tenemos frentes muy complicados; el Presidente Uribe suele decir: “Una agricultura débil equivale a un terrorismo fuerte”. ¿De dónde viene esta afirmación? También dice, como yo lo repito con gusto, “cada vez que la agricultura lícita se debilita, se fortalece la agricultura ilícita y al fortalecerse la agricultura ilícita se fortalece el financiamiento del terrorismo, porque éste se financia en esa agricultura ilícita; luego la lucha contra el terrorismo y, obviamente la lucha contra la agricultura ilícita, pasan por el fortalecimiento de la agricultura lícita”. Tan sencillo como eso. Por la misma razón, en la dinámica el tratado de libre comercio con los Estados Unidos, los temas del terrorismo, de su conexión con la agricultura ilícita y con el debilitamiento de la lícita están puestos sobre la mesa y nosotros, que hemos sido aliados de Estados Unidos en lucha contra el terrorismo, esperamos y estamos seguros que este país será aliado en la lucha contra el que padecemos nosotros.

La necesidad de fortalecer la agricultura lícita, no solamente se justifica por la derrota de la actividad ilícita. Colombia tiene en este momento más de cinco mil familias de desmovilizados de la guerra, provenientes tanto de las autodefensas como de las guerrillas; sus miembros están bien atendidos, bien nutridos, bien vestidos pero comienzan a morir de tedio en los albergues urbanos donde están concentrados. Tenemos que abrirles espacios económicos y sociales, con la dificultad de que la economía urbana, que en el mediano plazo y de manera estructural va creciendo más que la agricultura rural, en las condiciones actuales de Colombia difícilmente puede absorber esas familias, más los dos millones de desplazados de origen rural, la inmensa mayoría con vocación y formación puramente agropecuaria.

Tenemos algo así como diez mil soldados campesinos; cuando cese la confrontación, habrá que abrirles también espacios económicos y sociales en el campo. Además, por efecto de las fumigaciones, ese asunto tan polémico, tan difícil, trago amargo que nos hemos tenido que tomar, son muchos los desplazados, o los desempleados. Tal como bien lo ha ilustrado Eduardo Musso, la hoja de coca ha sido poco susceptible a la mecanización; de hecho, es altamente intensiva en mano de obra y su erradicación genera mucho desempleo. A esta gente hay que ubicarla y si ustedes miran el mapa de Colombia hoy, se darán cuenta de cómo ha cambiado debido a la geopolítica.

En estos días estaba yo conversando con algunos insignes militares, acerca de la



geopolítica de la guerra y viendo cómo la parte suroriental, que es más apta para agricultura ilícita que para la ilícita y poco apta para concentraciones urbanas con actividad normal, se está convirtiendo en emporio del narcotráfico, que tiende a rodear parques naturales y a aprovechar esto para buscar la solidaridad entre comillas “internacional” de los ambientalistas que saben que esos Parques Naturales se consideran intocables. Adicionalmente, se vienen construyendo nuevos pueblecitos que no deberían existir, y se hace caer al Estado en la trampa de auxiliar con inversión pública la construcción de servicios públicos para albergar a las gentes que viven del negocio ilícito. En realidad, a esas gentes hay que reubicarlas y por ello tiene pleno sentido el megaproyecto de recuperar el bosque tropical húmedo en las sabanas altas de la Orinoquía, un proyecto adoptado por el Presidente de la República y que nosotros estamos impulsando. Con él se apunta, en un plazo de veinte años, a volver aptas para la vida humana, para el trabajo agrícola lícito, un poco más de seis millones de hectáreas, en lo que comprende la altillanura ubicada entre Puerto López y Puerto Gaitán, y en las altas sabanas de la Orinoquía que se extienden hasta Puerto Carreño. Ahí estamos trabajando en ese tema, con miras a emprender una política de reocupación del campo, recuperación del espacio patrio y reubicación de asentamientos humanos. Otra acción fundamental, dadas las características colombianas, que ahí sí se diferencian de las de nuestros países amigos, Perú y Bolivia, es el fenómeno del latifundismo. Los ricos lícitos, si se permite el término, se acabaron. Ellos están únicamente en la imaginación de quienes destruyeron la agricultura hace doce o catorce años. Los nuevos ricos del campo son los narcotraficantes, que a su vez son guerrilleros y paramilitares y que están financiando la guerra y el control del territorio con recursos de ese tráfico. De esto ha provenido el neolatifundismo. Los campesinos expulsados, cuando reclaman la tierra, no están diciendo “denme tierra que nunca he tenido”; lo que están diciendo es “devuélvanme la tierra que alguna vez tuve”, porque con el ambiente bélico los precios de las tierras caen y por cualquier precio se apoderan de ellas los actores armados. Este es un fenómeno muy estudiado de tiempo atrás por investigadores tan serios como Alejandro Reyes, pero que yo veo en la vida cotidiana.

Es así como la ley de extinción de dominio, adquiere un carácter fundamental en la lucha contra la producción ilícita; esta ley fue reformada por el Congreso de la República a finales del año 2002 y, en consecuencia, apenas la estamos estrenando. Sé que vamos muy lentamente. Por ahora nos hemos puesto como meta al final del cuatrienio del Presidente Uribe, haber afectado por lo menos ciento cincuenta mil hectáreas por la vía de la extinción de dominio; el fisco tiene una chequera muy delgadita, por no decir que inexistente. No tenemos recursos para una Reforma Agraria convencional; pero aún si tuviéramos recursos, sería injusto con los contribuyentes utilizar los recursos del fisco para hacernos a tierra para la Reforma Agraria. De alguna manera, los narcos le hicieron una especie de favor al Estado al

adquirir las mejores tierras, con la mejor infraestructura, a precios bajos, lo que la burocracia estatal difícilmente logra hacer con programas convencionales de reforma agraria y extinción de dominio. Al eliminar la propiedad de los narcos haríamos justicia por punta y punta, sacando de la condición de propietarios a quienes jamás han debido tenerla y devolviendo o entregando la tierra a todos los desplazados de la misma guerra, a los desempleados de las fumigaciones, a los hombres que se han venido desmovilizando y a tantos desocupados en el campo que hoy reclaman esos espacios económicos y sociales.

Tenemos que trabajar mucho más asiduamente en esta extinción de dominio. Esperamos acelerar el ritmo y enmendar la plana, porque en estos dos primeros años, la verdad es que yo me siento rajado en ese tema. Lo digo con toda humildad y claridad. Tenemos muchas dificultades, muchos frentes, pero vamos aprendiendo y creo que las universidades, los investigadores, los estudiantes y en las ciudades los hombres que miran más allá de sus narices, van entendiendo que la agricultura es fundamentalmente un instrumento de ocupación pacífica y productiva de un territorio, ocupación lícita y que no sólo vale la pena sino que es imperativo apostarle a ella. No se trata de enriquecer a dos o tres amigos, dos o tres parientes que están en el campo, sino de recuperar el espacio perdido para que las generaciones más jóvenes puedan construir un mejor futuro.

Muchas gracias.

El Programa de Desarrollo Alternativo del Plan Colombia

Victoria Eugenia Restrepo Uribe*

Esperaría yo, que con la presentación que haré sobre lo que es hoy la política de desarrollo alternativo, quedara claridad acerca de este tema.

Ante todo, quiero dar las gracias a los miembros de las delegaciones de los países andinos que nos acompañan desde ayer. Yo soy la Presidenta del Comité Andino del Desarrollo Alternativo que tiene reuniones mañana y pasado mañana; destaco la valiosa presencia de los delegados de los países miembros que han querido acompañarnos estos dos días y que nos han ayudado a enriquecer el Seminario y a darnos una visión de región.

El Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) es hoy un conjunto de lecciones aprendidas, que recoge tanto las experiencias negativas de los programas de desarrollo alternativo del pasado para redireccionar la política en cuanto fuere necesario, como los muchísimos aciertos que tuvieron tales programas, para fortalecerlos y lograr que el Programa de Desarrollo Alternativo de hoy, refleje los resultados de un proceso de aprendizaje muy valioso.

Miremos un poco la situación de los cultivos ilícitos en Colombia. En materia de cultivos de coca encontramos el tope más alto en el año 2000, con aproximadamente 160 mil hectáreas; la disminución del área cultivada se viene dando a partir del año 2000, cuando se inicia el Plan Colombia y no creo que sea una casualidad. En realidad pienso que este Plan ha traído muchísimas ventajas en términos de reducción de los cultivos ilícitos. Para hoy se estima que hay aproximadamente 86 mil hectáreas sembradas de coca, o sea que del año 2000 hacia acá hemos reducido las hectáreas sembradas en un 45%; cabe agregar que la reducción entre el 2002 y el 2003 fue de un 15%.

En lo relativo a la amapola, estamos aproximadamente entre 5 mil y 7 mil hectáreas cultivadas. No obstante, el 70% de los decomisos de heroína en los Estados Unidos provienen de Colombia; esto significa que además de la coca tenemos serias dificultades con la amapola, dificultades que en este caso tienen un agravante: las zonas en donde se cultiva la amapola son, con frecuencia, reservas ambientales y reservorios de agua supremamente valiosos.

Para nadie es un secreto que los cultivos ilícitos hoy coinciden con las zonas donde se encuentran los grupos de terroristas. Los mapas que se han construido a este respecto, muestran claramente dicha coincidencia. Por lo demás, cifras del DNP para

* Directora del Programa de Desarrollo Alternativo de la Consejería Presidencial para la Acción Social.



el año 2000 señalan que la financiación de las FARC proviene, en un 60%, de esta actividad ilícita. Yo diría que hoy en día el porcentaje es muchísimo mayor y que no difiere de lo que sucede con las autodefensas, caso en el cual la coincidencia entre su localización y la de los cultivos de uso ilícito también es manifiesta.

También el señor Carlos Castaño ha admitido que el 40% de las finanzas de su grupo terrorista proviene del narcotráfico. Qué quiere decir esto? En mi opinión, que el problema de los cultivos y las drogas ilícitas va mucho más allá de lo que se suele ver, que es extremadamente complejo y que su solución exige mucho más que una estrategia de desarrollo alternativo. Se trata de un problema de narcotráfico articulado con terrorismo, que necesita estrategias complementarias. Francamente, les insisto entonces en que el desarrollo alternativo es un aporte supremamente importante a la solución del problema, pero que sólo no va a lograr su solución, porque detrás de él hay un elemento de terrorismo que no se acabará a punta de buenos consejos surgidos de los procesos de desarrollo alternativo.

La gráfica que se presenta a continuación ilustra simplemente un tema sencillo: los cultivos de coca aumentan al mismo tiempo que los ataques a las poblaciones; esto basta para confirmar lo que acabamos de decir, pero cabe agregar que también aumentan los cultivos de coca y el número de secuestros en las zonas, lo que ratifica que el problema va mucho más allá de los simples cultivos de coca o amapola.

Cuando los cultivos de coca aumentan disminuye la agricultura legal y se deteriora directamente la legalidad agrícola del país. No obstante, cuando logramos que los cultivos de coca vayan disminuyendo, estamos ganado terreno en la agricultura lícita, en la cultura de la legalidad.

El tema de tierras es un tema supremamente complicado; el país lleva muchos años tratando de encontrar una solución y es el momento en que todavía no la hemos podido concretar.

Tenemos una concentración de la tenencia de la tierra que contribuye a impedir el logro de la justicia social y que nos comprueba que entre las estrategias dirigidas a resolver los problemas a que estamos haciendo referencia, está la extinción de dominio y, en particular, la entrega de los bienes incautados al narcotráfico a campesinos que han sido menos favorecidos. El Ministro Carlos Gustavo ha señalado cómo a las personas que han adquirido las tierras más valiosas con recursos del narcotráfico, se les están decomisando y se les van a extinguir los supuestos derechos adquiridos sobre esas propiedades. Es así como los temas de la reforma agraria y la distribución de la tierra han llegado a ser de enorme importancia para la solución del problema de la droga.





Ayer se habló mucho sobre el PLANTE y el PNDA y hoy quisiera que miráramos un poco las diferencias entre lo que fue el PLANTE y lo que es hoy el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA). Si miramos el principio de la focalización, en el PLANTE llevaba a concentrar su aplicación en tres tipos de zonas: aquellas con presencia de cultivos ilícitos, las de economía campesina o indígena, y las zonas de colonización. Este triple criterio permitía dibujar el mapa de los municipios PLANTE, o sea, de los municipios focalizados por el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo.

Hoy la focalización del Programa es mucho más amplia y, tal como les dije al comienzo, para tomar la decisión respectiva retomamos experiencias de los programas anteriores, les incorporamos otros elementos que les hacían falta y subsanamos algunos errores que se habían cometido.

La focalización del PDA hoy tiene dos características importantes; la primera es que, ante todo, tratamos de conciliar con la política sectorial que dicta el Ministerio de Agricultura, ya que una de las grandes críticas que se hacían a la política anterior era que el desarrollo alternativo iba por un lado y la política sectorial iba por otro. Para corregir esto, lo primero que hicimos cuando fuimos a formular la nueva política fue sentarnos con el Ministerio de Agricultura y decirle: ayúdenos a focalizar el programa de manera que no vayamos en contravía de la política del Ministerio. En ese momento encontramos que había un criterio geográfico que nos obligaba a dividir las estrategias: el de la frontera agrícola, según el cual debía darse un tratamiento diferente a las zonas ubicadas dentro o fuera de ésta.

El Plan Colombia incluye actualmente al PDA o Programa de Desarrollo Alternativo que, a su vez, tiene proyectos productivos al interior de la frontera agrícola y familias guardabosques por fuera de ésta.

Nos hacía falta completar la estrategia lo que nos llevó, hace aproximadamente dos meses, a montar el GME que es el Grupo Móvil de Erradicación, el cual se ubica en medio de dos tipos de acciones: las de aspersión y las de desarrollo social, porque tiene de ambas en la medida en que si bien se articula de un lado con la policía antinarcóticos, con el ejército y con el Ministerio de Defensa que son los encargados de la estrategia militar, también se enlaza con las estrategias sociales del Plan Colombia, los programas de la Red de Solidaridad Social y los Programas de Desarrollo Alternativo.

Se ha logrado así algo importante, a saber, que ninguna de las estrategias es excluyente, que las tres son complementarias. No debe haber entonces confusión cuando se dice que hay fumigación y que hay desarrollo alternativo. Insisto: eso no tiene que dar lugar a confusiones porque ambos tipos de acciones no son





excluyentes; el hecho de que haya un programa de desarrollo alternativo no quiere decir que no pueda haber aspersión aérea si hay cultivos ilícitos en la zona.

Creo en consecuencia que nunca el programa de desarrollo alternativo había tenido la coordinación que muestra hoy en día con las acciones de la policía antinarcoóticos. De hecho, siguiendo las instrucciones del Presidente de la República, tratamos en lo posible que por donde pase la aspersión llevemos soluciones de desarrollo alternativo o de promoción social. Aunque esto no siempre es posible por razones presupuestales, estamos tratando de hacerlo y, repito, es clarísimo que nunca la coordinación con la policía antinarcoóticos había sido tan estrecha. En la práctica, nosotros entregamos con frecuencia a la policía antinarcoóticos la georeferenciación de nuestros proyectos productivos y ellos tienen especial cuidado en las zonas donde están los proyectos que promovemos. Se trata entonces de tres estrategias complementarias y una no excluye a las otras.

El marco institucional de la política actual se basa en el Documento CONPES 3218 que se elaboró de manera interinstitucional, con la participación del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. No se trata en consecuencia de una institucionalidad paralela como aquellas a que se hizo referencia ayer; no es un Programa de Desarrollo Alternativo haciendo lo que quiere en la Presidencia, ¡No! Esto se construyó con la institucionalidad, se construyó de la mano con el DNP, con el Ministerio de Agricultura en lo que tiene que ver con proyectos productivos, con el Ministerio de Ambiente lo que tiene que ver con las familias guardabosques. Se trata entonces de una política absolutamente articulada con la institucionalidad que se relaciona también directamente con los programas de Manejo Social del Campo, previstos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Miremos ahora con mayor detalle las estrategias concebidas en función de la ubicación de las zonas con respecto a la frontera agrícola. En primer lugar, proyectos productivos, apoya el diseño y la implementación de proyectos agrícolas y agroforestales de mediano y largo plazo, localizados en el interior de la frontera agrícola. Conviene empezar a hacer aquí una revisión de lo que se ha retomado de los programas anteriores, lo que llamamos las lecciones aprendidas. Dentro de proyectos productivos, bajo un mismo paraguas, hemos incluido proyectos de los antiguos programas de desarrollo alternativo que estaban dispersos por todo el país: el PLANTE por un lado, Campo en Acción por otro; un programa que se llamaba Plan Putumayo, otro denominado Plan Sur de Bolívar. Esta decisión fue tomada por el Presidente en agosto del año 2002: manejar bajo la organización del Plan Colombia, del Programa de Desarrollo Alternativo, todos los programas que existían. Y definimos entonces que se diseñaría una nueva política de Desarrollo Alternativo sin romper abruptamente lo que venía. Por ello recogimos todos los



proyectos de los programas mencionados dentro de la lógica de la estrategia de proyectos productivos, para llevarlos a feliz término, pero, al mismo tiempo, al diseñar la nueva política hicimos énfasis en que no podíamos seguir disparando con escopeta de regadera a un mundo de productos, en un mundo de regiones. Que era preciso concentrarnos en proyectos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo ¿Por qué? Porque durante el tiempo en que un cultivo es improductivo, entre tres y cuatro años, tenemos un lapso para tratar de fortalecer esas comunidades y llevarlas de la cultura de la ilegalidad a la cultura de la legalidad. Con proyectos de corto plazo esto es muy difícil de lograr. Usted invita a un cultivador ilícito a convertirse en cultivador de frijol en seis meses, y en seis meses es muy difícil cambiarlo y convencerlo del cambio; por el contrario, si usted esto puede sonar feo pero es la mejor expresión lo tiene “amarrado” tres años y le ayuda a fortalecerse como persona, como comunidad, en esos tres años usted puede lograr el cambio de la ilegalidad a la legalidad y, después de los tres años, los riesgos que esa persona vuelva a los cultivos ilícitos pienso que son muchísimo menores, por decir que son casi inexistentes. Porque unas personas que, como por ejemplo, los cultivadores que tenemos hoy establecidos con sus plantaciones de palma en María la Baja, que se ganan entre dos y seis millones de pesos mensuales con su cultivo lícito, sin la presión de estar bajo la ilegalidad y esto no me lo estoy inventando, lo podemos ir a mirar allá es ya muy difícil que regresen a cultivar coca o amapola.

Debo ahora destacar algunas características importantes de los proyectos productivos que hemos escogido. En primer lugar, estamos pensando en términos de cadenas productivas. Empezamos a mirar qué productos y, por ende, qué cultivos tenían asegurado un mercado y una participación del sector privado para ofrecerlos como alternativa, en vez de comenzar por ofrecer una multitud de cultivos alternativos que más tarde, al ir a venderlos, nos obligaran a volver al agricultor con la desilusión de que sus productos no tiene mercado.

Al tratar de ubicarnos en las cadenas productivas decidimos que tampoco se podían seleccionar todas ellas y que era necesario limitarnos a aquellas que, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura, tuvieran características de mediano y largo.

Otra característica importante se refiere a la necesidad de que los cultivos escogidos sean atractivos para el sector privado. Si soy un pequeño productor y me dicen que me voy a meter en un cultivo de cacao con productores de mayor escala, eso me da muchísima confianza porque, pensaré, ellos no van a botar la plata, ellos no van a invertir en un mal negocio; si un privado grande me dice “yo me meto en cacao en Landázuri”, me sentiré estimulado porque el privado cuida sus recursos y eso me garantiza en cierta forma un ganagana; eso me da la seguridad de que él va a ganar y que yo, pequeño campesino, también voy a ganar. De esta manera, la vinculación del sector privado a los proyectos productivos ha sido uno de los grandes cambios





que hemos tenido en los programas de proyectos productivos.

En estos programas tenemos dos mecanismos de aplicación de fondos. Un primer mecanismo proviene de una de las experiencias positivas del programa Campo en Acción; consiste en aplicar fondos a través de convocatorias públicas en las que entregamos hasta el 40% del valor del proyecto como incentivo no reembolsable. Esto nos permite estar en armonía con la política del sector agropecuario, conforme a la cual FINAGRO entrega hasta el 40% como incentivo no reembolsable, en los proyectos que acceden al ICR. El otro mecanismo de aplicación de fondos es una buena herencia del programa PLANTE que opera a través de un fondo de capital de riesgo, con una incubadora de empresas, que para nuestro caso es INCUAGRO, a través del cual se entrega hasta el 70% del valor del proyecto, con la diferencia que éste es un incentivo reembolsable. Disponiendo de ambos mecanismos, es posible aplicar los fondos en una u otra forma, dependiendo de la zona y de la madurez de la comunidad.

Es importante señalar que las regiones de intervención a través de proyectos productivos son regiones que, como decía el Ministro de Agricultura, tienen infraestructura, accesibilidad y alto potencial para los negocios agrícolas. Entre ellas se cuentan el Macizo Colombiano, en los departamentos de Nariño, Cauca, Huila y Tolima; el Magdalena Medio; los departamentos de Bolívar, Santander y Antioquia; la región del Catatumbo en Norte de Santander; el Nordeste y el Bajo Cauca antioqueños.

Hemos priorizado cinco renglones. ¿Por qué cinco? Es cierto que son pocos pero los recursos también son escasos y tenemos que garantizar que su aplicación sea exitosa. Por tal razón, habiendo examinado las cadenas productivas, se decidió aplicar los recursos a los siguientes renglones: cafés especiales, cacao, caucho, forestales y palma de aceite. Antes había un abanico muy amplio de sectores a los que se aplicaban los fondos pero existían grandes dificultades de mercado y para nosotros no era posible jugar con un cultivador que está en la ilegalidad, proponerle entrar a la legalidad y después quedarle mal con la venta del producto. De hecho, el problema del mercado es uno de los más graves que debemos enfrentar.

Al estudiar soluciones, encontramos en estos cinco renglones una buena opción para aplicar los recursos; una opción que, sobre todo, nos garantiza sostenibilidad. Justamente, una de las mayores dificultades de los programas anteriores era la sostenibilidad y no es una crítica ya que la política del momento no era la sostenibilidad sino mostrar eficiencia en la ejecución de recursos y así se hizo, pero para la política actual el tema de la sostenibilidad es central y estos cinco renglones nos la garantizan.



Ahora bien, teniendo en cuenta que los proyectos son casi siempre de mediano y largo plazo ¿cómo atender a la población durante un periodo improductivo, que es de aproximadamente tres años? Lo que hacemos para solucionar este problema es hacer unos arreglos de agroforestería, que permiten al campesino disponer de dos elementos fundamentales: seguridad alimentaria y flujo de caja.

Los proyectos que recibimos para competir en las convocatorias abiertas para proyectos productivos, a través de fondo de capital de riesgo, tienen que tener estos los dos elementos que acabamos de indicar. De esta manera, durante los 2, 3 ó 4 primeros años, etapa improductiva de estos proyectos, se garantizan la seguridad alimentaria y unos recursos en efectivo para que la gente “no se vaya viendo ahorcada”.

Hoy, entre los programas de desarrollo alternativo tenemos los siguientes: en el Programa Campo en Acción, de lo que llamamos la herencia que nos quedó de la administración anterior, tenemos todavía diez proyectos; en el PLANTE tenemos cuatro de INCUAGRO, provenientes también de los programas antiguos de desarrollo alternativo. A partir del diseño de la nueva política de desarrollo alternativo, abrimos una convocatoria conjunta con recursos de la USAID, que marca en cierta forma la línea divisoria entre la política anterior y la política actual. En aquel momento llamamos a la USAID y le dijimos: “mire la nueva política es ésta; necesitamos que ustedes se ciñan a la política de gobierno y que empecemos por hacer una convocatoria conjunta en donde nosotros ponemos las condiciones y ustedes los recursos”. Y es así como abrimos la primera convocatoria, a la cual, como les contó Luis Alfonso Hoyos, se presentaron 176 proyectos, fueron pre-aprobados 26 y 18 ya se iniciaron. No quiere decir esto que el único aporte de la USAID sean los proyectos de la convocatoria; ellos tienen doce operadores más a través de los cuales desarrollan otros proyectos, pero siempre estamos en absoluta interrelación y ellos siempre están sujetos a la política.

A partir de agosto de 2002, lo anterior representa una de las cosas importantes que hemos logrado en materia de desarrollo alternativo; a la articulación interinstitucional se ha sumado la articulación con la cooperación del gobierno de los Estados Unidos.

La otra estrategia es la que desarrollamos por fuera de la frontera agrícola, en zonas de reserva y conservación, en las que definitivamente no podemos hacer cultivos tradicionales, primero porque no hay frontera agrícola y segundo porque existen mil problemas de infraestructura, costos de transporte, mercado etc. El presidente en el Manifiesto Democrático, punto 31, propuso como meta tener 50 mil familias guardabosques en agosto de 2006. El Programa de Familias Guardabosques busca brindar a sus beneficiarios una alternativa de ingreso lícito constante por un tiempo



determinado, contribuir a reducir los cultivos ilícitos y prevenir su expansión, así como generar modelos asociativos y organizaciones comunitarias. En estas condiciones, se apoya el fortalecimiento de la institucionalidad local y se consolidan estrategias participativas para adelantar proyectos productivos.

Hay otro cambio “superimportante” en la política de desarrollo alternativo. Anteriormente, el PLANTE era un programa que iba a zonas de cultivos ilícitos y generaba un incentivo perverso: premiábamos al que estaba en la ilegalidad y castigábamos al que no lo estaba.

Como el Programa de Campo en Acción no siempre estaba en zonas con cultivos ilícitos, lo que hicimos fue juntar las dos y hacer que la nueva política de desarrollo alternativo se hiciera en zonas con cultivos ilícitos o vulnerables a los cultivos ilícitos. En esta forma, los beneficiarios de los proyectos de desarrollo alternativo no necesariamente tienen que haber estado en la ilegalidad, puede haber beneficiarios que nunca han estado en la ilegalidad.

El Programa Familias Guardabosque tiene tres grandes componentes. Un primer componente es el económico, que es el que todo el mundo conoce; un componente técnico ambiental; y uno social. Además hay un componente de sostenibilidad de proyectos productivos. El componente económico corresponde a cinco millones de pesos por año que, a partir de la próxima adición presupuestal, serán tres millones seiscientos mil, que se le entregan en seis cuotas anuales, una cada dos meses, a las familias guardabosques, previo cumplimiento de unos requisitos. ¿Qué requisitos? Primero: que no resiembre cultivos ilícitos; “no resiembre” porque los recursos de desarrollo alternativo se aplican en zonas donde ya se ha erradicado; en otros términos, no hacemos pactos de erradicación voluntaria; si las familias están interesadas en proyectos de desarrollo alternativo, lo primero que tienen que hacer es erradicar. Por tal razón, una de las condiciones para acceder al proyecto de guardabosques es no haber sembrado. Las otras dos condiciones son: que asista al acompañamiento técnico ambiental y al acompañamiento social, ya que no se trata de un subsidio en que le entregamos plata a la gente para que haga lo que quiera. ¡No! es un incentivo que tiene unas condiciones, unos requisitos y unos compromisos.

En un primer momento todos conocen el tema del incentivo, pero el programa va más allá. Cuando empezamos los pagos, iniciamos también el acompañamiento técnico ambiental y social de estas comunidades ¿Con quién lo hacemos? En primera instancia, el acompañamiento técnico ambiental se hace con la Corporación Autónoma Regional que es la autoridad ambiental en cada región y el social con la Diócesis respectiva. No se trata sin embargo de una clase de catecismo, ni de evangelización, sino de fortalecimiento de la comunidad y la familia, y esto



permite identificar el tercer momento del programa, el de los proyectos productivos que le darán sostenibilidad al núcleo.

Entonces hay que subrayar que el Programa de Familias Guardabosques, primero no es un subsidio, es un incentivo a cambio de unos compromisos; segundo es sostenible, pero esta sostenibilidad se logra a través del proyecto productivo, que no es posible conocer desde un principio, porque cada región es absolutamente diversa, es un ecosistema muy particular que sólo es detectado a través del acompañamiento ambiental y social a las comunidades. Apenas cuando he avanzado en él, puedo identificar cuál va hacer el proyecto productivo que va a dar sostenibilidad al núcleo. De todas maneras, estos proyectos en general se relacionan con bienes y servicios ambientales porque están en zonas de reserva y conservación.

Tenemos grandes metas en el Programa de Familias Guardabosques; en lo social, en el tercer año del programa debemos tener modelos organizacionales consolidados, organizaciones fuertes y consolidadas, fondos de ahorro y proyectos productivos y sociales. Esas metas son muy importantes. En lo técnico ambiental, tenemos que tener consolidado el proyecto de la estrategia productiva; en lo institucional, debemos consolidar un diálogo entre las autoridades locales y las comunidades, así como una red de familias guardabosques. Estos son los retos para los tres primeros y únicos años del Programa, porque esperamos que en los tres años que duran el incentivo y el acompañamiento, esas comunidades estén maduras, en forma tal que las podamos dejar y puedan seguir solas con su proyecto productivo.

Hoy tenemos 21 mil familias guardabosques con contrato colectivo y 18 mil con contrato individual, en trece municipios del país; queremos llegar a las 50 mil familias de que habló el Presidente en el Manifiesto Democrático, y lo vamos a lograr, pero lo importante no es el hecho de tener 50 mil familias guardabosques, lo importante es tener esas 50 mil familias consolidadas como comunidad, con un proyecto de vida que les permita sostenerse en el tiempo, cuando no dispongan del incentivo dado por los recursos del Gobierno.

Muchas gracias.



5. ANÁLISIS DE ALGUNOS CASOS ESPECÍFICOS DE PROCESOS Y PROYECTOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA

Evaluación de la Intervención de los Programas de Lucha Contra los Cultivos Ilícitos en Putumayo

Álvaro Balcázar*

Quiero agradecer a los organizadores de este evento que me hayan invitado. Hoy voy a comentar los resultados de una evaluación que fue encargada a cuatro personas coordinadas por Rafael Orduz: Rocío Rubio, Mauricio Vasco y yo, que fuimos encargados de evaluar la intervención en el Putumayo de los Programas de Lucha contra los Cultivos Ilícitos; concretamente, la intervención del Gobierno con recursos del Gobierno de los Estados Unidos. Me voy a referir estrictamente a esta experiencia en el contexto de un programa, que comenzó en septiembre del 2001 y que nosotros estudiamos durante los meses de noviembre y diciembre del 2003 y enero de este año.

Lo que voy a contarles son las conclusiones que hemos sacado, muchas de ellas relacionadas con los temas de formación de desarrollo institucional y formación de capital humano y capital social en la región de Putumayo, como resultado de la intervención con los referidos programas. Para no perderme en cosas que me gustaría contar pero que no puedo abordar por razones de tiempo, voy a permitirme dar lectura a un informe extractado del documento que presentamos como producto del equipo de evaluación de la experiencia del programa en Putumayo.

El valor de la asistencia del gobierno de Estados Unidos, a través de los programas de Desarrollo Alternativo en el Putumayo, durante el periodo septiembre 2001-2004 fue de \$126.943 millones de pesos. El 14% de esos recursos ha ido a infraestructura, casi el 70% a oportunidades económicas lícitas, el 15% a Recursos Naturales y Medio Ambiente y el 0.4% a Fortalecimiento Institucional. Al 31 de diciembre del 2003 se habían desembolsado \$113 mil millones de pesos, o sea el 89% de los recursos presupuestados.

Las metas del Programa de Desarrollo Alternativo en el Putumayo han sido ampliamente sobrepasadas en términos de áreas de cultivos ilícitos erradicadas y familias beneficiadas, aunque el número de hectáreas de cultivos lícitos establecidos está un poco por debajo de las metas. A diciembre 31 del 2003, los acuerdos de erradicación manual voluntaria habían permitido reducir en 16.905 hectáreas el área de coca, cuando la meta fijada era de trece mil; por su parte, el número de familias beneficiadas fue de 17461, frente a una meta inicial de 5.700,

* Consultor del IICA.

mientras que el área de cultivos lícitos apoyada fue de 22.669 hectáreas, o sea un 71% en relación con la meta establecida de 32 mil hectáreas. Lo anterior implica que en Putumayo la inversión de la AID por familia beneficiada a través de Programas de Desarrollo Alternativo fue de 7,5 millones de pesos y el costo por hectárea de cultivos lícitos apoyados fue de 5,4 millones de pesos. De otra parte, la comparación de la información censal de cultivos ilícitos del SIMSI, entre noviembre del 2001 y diciembre del 2002 muestra una reducción de 33.395 hectáreas de coca en el Departamento. De esa cifra, el área erradicada a través de los Programas de Desarrollo Alternativo representa el 43% de la reducción total del área de coca en el Putumayo.

El apoyo a actividades económicas lícitas como alternativas a los cultivos de coca se ha traducido en el establecimiento de nuevas áreas de cultivos, enfocados unos tanto al autoconsumo en fincas como a mercados regionales, y otros a mercados fuera de Putumayo. Entre los primeros se destacan 1.428 hectáreas de plátano, 552 de yuca, 1.103 de maíz, 444 de caña panelera, 403 de arroz y 60 de otros cultivos; entre los que se enfocan a mercados externos se destacan 1.056 hectáreas de palmito, 447 de caucho, 214 de agro-forestería y 3 de flores y follajes tropicales. Sin duda, las actividades pecuarias representan el segmento de la producción en el que se han concentrado los mayores esfuerzos para la construcción de una base de economía lícita; la ganadería bovina constituye el rubro productivo más promovido: 11.442 hectáreas de mejoramiento de potreros, 325 establos construidos o mejorados y 15.363 cabezas de ganado entregadas, una buena parte con orientación a doble propósito.

También se destaca la promoción y el apoyo al establecimiento de una producción avícola relativamente tecnificada, tanto en engorde de pollos como en postura, para lo cual se han construido con recursos de la AID, 100 galpones avícolas y se han entregado 76.154 aves entre pollos de engorde y gallinas ponedoras. La porcicultura tecnificada es otra línea que ha recibido apoyo considerable: se construyeron 23 porquerizas tecnificadas y se entregaron 6.408 cerdos entre pie de cría y lechones para engorde; finalmente la piscicultura también ha recibido un impulso significativo, pues se construyeron 160 estanques piscícolas con una capacidad para producir cerca de 400 toneladas de pescado por año.

Es claro que está ocurriendo un proceso de reconversión de la estructura económica del Putumayo hacia actividades económicas lícitas, en buena parte impulsado por las intervenciones en Desarrollo Alternativo a través de los programas de raíz por raíz y PILDAET, o sea, Programa de Iniciativas Locales de Desarrollo Alternativo para Erradicación Temprana. Una parte importante de las actividades productivas emergentes se sustenta en mercados locales y regionales que están permitiendo que la producción pueda crecer a través de la sustitución de importaciones de alimentos,

que se traían desde otras regiones del país. Tales son los casos de la piscicultura, la avicultura y la porcicultura así como los de la agricultura de caña panelera, el plátano, la yuca y, en menor escala, el maíz. La ganadería bovina también muestra una notable recuperación. Cabe anotar que los costos de producción en dichas actividades se comparan ventajosamente con la oferta procedente de fuera de la región, como reflejo de la disminución del precio del jornal que sobrevino tras la drástica caída de los cultivos de coca y de menores costos de fletes por la reducción generalizada de precios y por algunas mejoras en vías de comunicación.

Las actividades productivas impulsadas por los Programas de Desarrollo Alternativo con orientación hacia fuera de la región tienden a complementar la emergente economía lícita de Putumayo. Estas actividades se basan en productos de alta densidad de valor y alta capacidad de generación de empleo, como son pimienta negra, heliconias y follajes tropicales, vainilla, caucho, entre otros. Del momento, este tipo de productos está en condiciones de sortear la falta de carreteras adecuadas y los elevados costos de transporte; el peso del costo de transporte en el valor final del producto es reducido en forma análoga a la coca y su despegue productivo, en casos como los de la pimienta, las flores y follajes tropicales, cuenta con la vinculación de inversionistas privados que garantizan accesos a mercados nacionales e internacionales. Otro segmento de actividades productivas lícitas que resurgen en Putumayo con la dinámica de la erradicación de la coca es el forestal. Aunque con problemas de sostenibilidad, el Proyecto del Centro de Servicios Forestales, que hace parte del Centro Agro Industrial de Villa Garzón puede contribuir a mejorar las condiciones de agregación de valor y de gestión empresarial de la cadena forestal, pero su consolidación enfrenta desafíos de estructuración financiera, que es necesario resolver.

El apoyo a las actividades productivas que se mencionan representó el pago de 289 mil jornales por valor cercano a cinco mil millones de pesos, durante la fase de establecimiento de las mismas; cerca de 47 mil jornales correspondieron a mujeres. La drástica reducción registrada en los cultivos de coca en Putumayo ha generado parte importante de las condiciones económicas para el resurgimiento de la producción agropecuaria lícita en esa región. Los precios y costos relativos de la economía regional han cambiado a favor de la economía lícita, en los últimos dos años; el jornal rural se ha segmentado entre actividades lícitas e ilícitas, pero para las lícitas ha disminuido convergiendo hacia el salario rural que prevalece en las demás regiones agrícolas del país. Para los trabajos agrícolas el jornal está entre diez mil y doce mil pesos; hace dos años era de veinticinco mil pesos, los costos de transporte han disminuido en más del 40%, los alimentos no han aumentado de precio. Por su parte, el precio de la tierra se ha incrementado notablemente; mientras se mantuvo el predominio de la coca, los precios relativos de la mano de obra y los productos agropecuarios no permitían prácticamente ningún nivel de producción local; solo

aquellos productores, muy pocos por cierto, que en razón de sus valores éticos y auto limitaciones culturales permanecieron fuera del cultivo de la coca, pudieron mantener algunos niveles de producción agropecuaria lícita y lograron hasta tener ganancias.

La gran mayoría de los productores arrasaron con la producción agropecuaria lícita al enfrentar el costo de oportunidad que impuso el cultivo de coca a los recursos productivos disponibles; desaparecieron inclusive los cultivos de auto consumo. En casi todas las reuniones sostenidas con las comunidades beneficiadas por los programas PILDAET y Raíz por Raíz, los participantes hicieron énfasis en la casi total ausencia de producción agrícola en sus veredas: todos los alimentos, aún el plátano y la yuca, debían ser adquiridos en el mercado, abastecido en su inmensa mayoría desde fuera de Putumayo. Esto también explica la alta propensión al consumo básico, suntuario, superfluo e incluso inícuo, que imperó durante el dominio de la coca. Siendo escasas las actividades lícitas en que invertir, consumir tiene un costo de oportunidad cercano a cero, ya que tampoco la propensión al ahorro financiero prospera, en ausencia de adecuadas instituciones financieras y de valores sociales y culturales que promuevan el ahorro. Ante la caída de la coca y gracias a que la población percibe un aumento del riesgo de cultivarla y una disminución del ingreso esperado, los precios relativos son menos hostiles a la producción lícita: al erradicar la coca, la reducción de ingresos monetarios ha presionado a los antiguos cocaleros a dedicar tierra y trabajo a producir para el autoconsumo yuca, plátano, caña para la panela y maíz entre otros cultivos. Como consecuencia, descendió drásticamente el costo de la remesa.

Cito el testimonio de un beneficiario de un Proyecto PILDAET en Puerto Caicedo: "Por ejemplo, la semana pasada la remesa para la semana me costó casi como veinte mil pesos, es que ahora solo tengo que comprar y mandar sal, pastas, algunos granos y jabón, lo demás como yuca, plátano, huevos, leche, maíz, panela y carne, todo eso lo tenemos en la finca o por ahí cerca, ya no tengo que pagar el transporte de todas esas cosas, antes la remesa semanal no la hacía con menos de doscientos mil pesos, porque tenía que comprar y pagar flete por todo lo que comíamos". También han mejorado las posibilidades de la producción para los mercados locales como es el caso de los productos pecuarios, de hecho la producción de pollo está creciendo y reemplazando la oferta proveniente de otras regiones del país, de otro lado ha venido aumentando la frecuencia de envíos de ganado bovino del Putumayo a otras regiones; lo mismo pasa con plátano y yuca. Sin embargo los precios de estos productos percederos se han desplomado en los mercados urbanos del Putumayo ante la abundancia de cosechas y el crecimiento generalizado de la producción. La sostenibilidad de esos procesos de crecimiento productivo lícito depende en buena parte del mejoramiento de la infraestructura de transporte: finca- centros urbanos regionales y de la consolidación de esquemas de organización integrada en las

cadenas productivas. Aunque el nivel nominal de ingresos que proporcionan estos cultivos a los ex cultivadores de coca es menor que el que obtenían con ésta, los precios de los bienes de consumo también eran superiores ya que ahora una parte importante de los alimentos se produce en la finca.

El efecto neto en la caída del ingreso real es muy inferior a la caída del ingreso nominal. Había mucho gasto suntuario y consumo inícuo. El mayor ingreso monetario en ese caso no necesariamente se tradujo en bienestar. De otra parte, en el contexto de la amenaza de fumigación y los riesgos actuales asociados al cultivo de coca, los ingresos de los nuevos cultivos son claramente percibidos como fuente de mayor bienestar. En el componente de infraestructura, las inversiones hechas permitieron mejorar, por el lado del contrato con CHEMONICS, 156 kilómetros de carreteras, incluyendo obras de estabilización de calzadas, afirmado puentes y alcantarillas; también se realizaron obras de acometidas de acueducto 240, de mejoramiento y construcción de escuelas 52, puestos de salud 3, senderos peatonales 10.7 kilómetros y 57 construcciones indígenas. En la construcción de esas obras se generaron cerca de 40 mil jornales directos, dando ocupación preferentemente a población local. Los beneficiarios directos de la infraestructura construida son aproximadamente 5.000, localizados en 90 veredas.

Aunque se registran algunas mejoras en la red de vías y caminos. Todavía las condiciones de conectividad son muy precarias para sustentar procesos de desarrollo productivo con base en mercados locales y de fuera de la región. En la precariedad de la infraestructura de conectividad a mercados radican las principales limitaciones para la sostenibilidad del crecimiento que se observa en la economía lícita de Putumayo; no solo hace falta mejorar la conectividad entre centros urbanos reginales; es urgente construir vías de penetración, red terciaria, que reduzcan el costo de los fletes para insumos y productos. Un importante logro de la intervención del componente institucional del Desarrollo Alternativo tiene que ver con la construcción de una red relativamente extensa de organizaciones comunitarias: 630, que actúan como contraparte, mediante acuerdos de erradicación manual y voluntaria de los cultivos de coca. En el interior de esas organizaciones, el proceso promovió liderazgos ya existentes y generó condiciones para el surgimiento de nuevos líderes que luchan contra los cultivos ilícitos y a favor de la reconversión económica y social de sus comunidades. El factor clave ha sido el enfoque de contratos comunitarios de erradicación en los que se establecen compromisos con comunidades ciertas en territorios específicos: las veredas. El cumplimiento mutuo de los compromisos constituye el elemento que ha legitimado el liderazgo y creado cadenas de confianza cada vez más extendidas y que trascienden el nivel de las organizaciones de base o de proyectos específicos. Ha sido esencial que los acuerdos vinculen el compromiso obligatorio y solidario de todos los miembros de una comunidad, aunque los beneficios puedan ser distribuidos en forma individual.



Una fuente de construcción de confianza ha sido la creación de espacios de participación real y de control social efectivo sobre los recursos de los proyectos por parte de las comunidades beneficiarias. Ellas sienten haber tomado las decisiones claves en cuanto a escogencia de actividades productivas y manejo de los recursos; esto fue destacado por los participantes en todas las reuniones que el equipo de evaluación sostuvo con diversas comunidades beneficiarias de los Programas PILDAET y RAIZ POR RAIZ. En todos los municipios donde actúan, tuvimos contactos con representantes e hicimos reuniones en las que hubo representaciones de más de cien comunidades, organizaciones comunitarias de veredas en el Putumayo. La tónica general en las reuniones con comunidades beneficiarias, es que los nuevos proyectos productivos han promovido la cooperación y la asociación entre los campesinos. En palabras de uno de los dirigentes de una vereda PILDAET de Orito: “Cuando sembrábamos coca, éramos muy individualistas, cada uno tenía su coca y se dedicaba a ella; la coca atrae a los grupos armados y a la delincuencia común, genera mucha violencia e inseguridad por eso uno se aísla y desconfía de todos para mantenerse vivo, ahora, con los proyectos, necesitamos reunirnos y trabajar juntos para recibir capacitación, para comercializar”. Otro testimonio en Puerto Caicedo “Me gusta más como vivimos ahora, quizás con mayores dificultades económicas, pero con más tranquilidad y con mayor tejido social”.

Otros avances institucionales son los relativos a la formación de Consejos Municipales de Desarrollo Alternativo, como instancia de planeación y coordinación de acciones públicas comunitarias y privadas. Con participación de las comunidades se fortalecieron 10 ONG, se crearon o fortalecieron 118 organizaciones productivas y microempresariales, se constituyeron 141 comités de control social, se realizaron 23 mil visitas de asistencia técnica y se dio capacitación técnica y administrativa a 27.630 personas en todos los componentes de la intervención. En el Putumayo se encuentran procesos verificables de construcción de capital social relacionados con la nueva cultura sin coca, el respeto a la ley y la confianza en las instituciones. CHEMONIS suministró los resultados preliminares de una encuesta de capital social que se aplicó entre finales del 2003 y principios del 2004, en los programas PILDAET, RAIZ POR RAIZ y otros como caucho y palmito en todo Putumayo. La magnitud del proceso de reconversión de la estructura económica y social en el periodo de la intervención en el departamento se ilustra en que el 65% de las familias encuestadas mencionó el cultivo de coca como una de sus dos principales fuentes de ingreso familiar hace tres años, pero solo el 5.7% dijo depender de él en la actualidad; el 34% nombró los jornales recibidos en cultivos de coca como una de las dos principales fuentes de ingreso familiar hace tres años, pero solo el 5% mencionó depender de esa actividad en la actualidad. En contraste solo el 36% mencionó los cultivos lícitos y el 18% la explotación pecuaria entre sus principales fuentes de ingreso hace tres años, mientras que hoy el 61.2% señala los cultivos lícitos como una de sus dos principales fuentes de ingreso familiar y el 45%





menciona la explotación pecuaria. A la pregunta sobre “a qué actividades económicas piensa dedicarse en el futuro”, aumentó considerablemente el número de alusiones a cultivos lícitos y a ganadería aunque también aumentó levemente la mención a cultivos y jornales en coca. Otros resultados de la encuesta permiten concluir que la capacidad de gestión de proyectos y recursos se fortaleció. Se consolidaron formas comunitarias de gestión, eslabones de cadenas productivas y nuevas tecnologías de producción. La identidad cultural se ha consolidado especialmente a través del Programa RAIZ POR RAIZ que trabaja con comunidades indígenas. La ejecución general de los proyectos de erradicación y sustitución generó estabilidad en las familias. Las personas representadas sienten alta confianza en quienes los representan a través de las asociaciones de productores, las juntas de acción comunal, los cabildos y las organizaciones gremiales.

En términos generales, los objetivos del Gobierno de Colombia y los de la Agencia de Cooperación del Gobierno de los Estados Unidos en Putumayo son coincidentes; sin embargo, el problema está en la progresiva pérdida de focalización de las acciones para subsanar las causas estructurales del problema: la marginalidad institucional y la exclusión territorial que se manifiestan en ausencia del Estado, entendida como falta de control legítimo por parte de éste, y por ende, ausencia del imperio de la ley y no prestación de los bienes y servicios públicos que constituyen derechos fundamentales de los ciudadanos. Los objetivos reflejan una concepción integral de la estrategia contra los cultivos ilícitos y el tráfico de narcóticos; sin embargo la definición espacial de los componentes de la estrategia es general y no puntualiza con claridad la armonía que debe existir entre condiciones generales como acciones de cobertura nacional y focalización territorial de las acciones. La marginalidad institucional de amplias zonas del país es el factor estructural que determina el surgimiento y expansión de cultivos ilícitos y su relación funcional con la violencia de grupos armados ilegales, guerrillas y autodefensas. La focalización es planteada en la estrategia como un problema de priorización y no de la naturaleza misma del fenómeno a combatir. Si bien los cuatro componentes del Plan Colombia: lucha contra el narcotráfico, fortalecimiento institucional y desarrollo social, recuperación económica y social del país y negociación política del conflicto armado, se dirigen a apuntar y corregir fallas institucionales de orden general en el país, éstas tienen expresiones altamente diferenciadas entre regiones. Así, la falta de protección de derechos civiles puede ser generalizada, pero se registra con mayor agudeza en determinadas regiones. También la falta de oportunidades de progreso y bienestar por ausencia de las instituciones y de la infraestructura básica de bienes y servicios esenciales para el Desarrollo Regional, refleja las tremendas asimetrías e inequidades territoriales. Así como la erradicación de cultivos tiene una focalización regional bien definida, también las acciones de fortalecimiento institucional y recuperación económica y social, deben reflejar una concepción de






desarrollo territorial equilibrado de toda la Nación, lo que implica corregir la secular exclusión que han padecido los territorios donde crecieron la violencia organizada, los cultivos ilícitos y luego los vínculos funcionales que retroalimentan estas dos tragedias sociales.

En su aplicación inicial los diferentes componentes del Plan Colombia estaban relativamente más focalizados hacia las zonas directamente afectadas por los cultivos ilícitos y la violencia organizada. Esta focalización se ha ido perdiendo como consecuencia del creciente predominio de un enfoque general de causas y efectos, y ha ido ganando aceptación en las instancias de decisión gubernamental, una idea que considera que la forma más eficiente de crear oportunidades de empleo, ingresos, progreso social y fortalecimiento institucional para contrarrestar la dinámica de los cultivos ilícitos, es concentrando acciones e inversiones preventivas en las zonas del país con mayor desarrollo institucional y de infraestructura. Este enfoque confunde los objetivos y renuncia a los argumentos que dieron origen a la intervención volviendo a editar el enfoque de desarrollismo clásico que produjo la exclusión y la marginalidad de extensas regiones del país donde se incubó y se hizo fuerte el complejo narcotráfico-violencia organizada. En dichas regiones excluidas no opera el régimen de derechos constitucionales al alcance de los ciudadanos que residen en las regiones mas favorecidas del país.

En cuanto a la implementación de las acciones en el ámbito de Desarrollo Alternativo, formalmente no es apreciable la colaboración y la coordinación entre las instancias de la AID y las del Estado colombiano. Sin embargo, las acciones que cada uno ejecuta en sus respectivos niveles configuran una intervención integral y por tanto son complementarias entre sí. El Gobierno Nacional a través de actividades disuasivas frente a los cultivadores, tales como acciones y amenazas de fumigación o erradicación forzosa, a los traficantes por medio de la interdicción y a los grupos armados mediante presencia militar y de la policía, aporta las condiciones de un entorno necesario: presencia legítima del Estado para la viabilidad de las actividades económicas, sociales y culturales lícitas. Las acciones de la Cooperación Internacional relativas a democracia y derechos humanos, contribuyen a crear las condiciones para la reconstrucción del capital social y la cohesión social. Las oportunidades de economía lícita el departamento y los municipios han sido importantes en la construcción de un clima local favorable al rechazo colectivo del cultivo de coca en el Putumayo y han hecho algunos aportes mínimos por cierto a la sostenibilidad de los proyectos productivos a través de las inversiones en vías e infraestructura social como educación y salud, incluso algunas veces con incentivos de localización asociados a la erradicación voluntaria de cultivos de coca. Sin embargo, aún está vigente la necesidad de crear condiciones estructurales de no retorno en este sentido. Aunque hay logros muy importantes del proceso en la construcción de una visión colectiva y ampliamente compartida de un





Putumayo sin coca, que rechaza la posibilidad del retorno por la creciente conciencia sobre los altísimos costos en vidas, disolución social y destrucción de la base económica legal, que impuso el crecimiento de la coca en el departamento, la escala de esa visión es todavía reducida en el contexto general de la región. Si no se consolida la presencia integral del Estado, en términos de su control legítimo del territorio y la atención básica a los derechos de los ciudadanos y si no se establecen las condiciones mínimas necesarias para sustentar el desarrollo de oportunidades económicas lícitas, los logros alcanzados pueden volver a ser sitiados por los cultivos ilícitos y los grupos armados ilegales que los promueven y, en esas condiciones el retorno a los primeros y el fortalecimiento de los segundos será una realidad bastante probable a corto plazo en el Putumayo.



Experiencia del Grupo Asociativo Villa Libano en Algeciras (Huila)

Alcibíades Gutiérrez V.*

Muy buenas tardes para todos. Soy el Presidente del Grupo Asociativo Cafetero Villa Libano, ubicado en la vereda Libano Oriente, municipio de Algeciras, en el departamento del Huila. Esta organización está conformada por gente campesina, gente que no ha superado el quinto año de primaria; por lo tanto pedimos disculpas a ustedes por la mala exposición, pues no nos hemos preparado para esto.

Simplemente queremos compartir con ustedes nuestra experiencia como ejecutores de un proyecto del IAGAC, consistente en un cultivo de hortalizas, financiado por el PLANTE y la Gobernación del Huila y operado por el IICA.

Quiero contarles cuál fue el origen de nosotros, de conformarnos como Grupo Asociativo y organizarnos. En las cuatro veredas que abarca nuestra organización, teníamos tres problemas fundamentales:

- 1) La comercialización, porque los intermediarios allí hacían a su manera el producido de nosotros los campesinos; allí ellos hacían la manera de ganarse la plata y nosotros nos quedábamos con el puro trabajo; eso se vió mucho en los inicios de nuestro Grupo.
- 2) La crisis cafetera. Tuvimos una crisis porque ahí, en ese momento, el café no daba plata. Ustedes recuerdan en el año 2000 y más adelante, cuando el café no daba ni para la recolección.
- 3) La aparición de cultivos ilícitos; esto fue muy complicado porque nosotros mirábamos la problemática tremenda desde esos cultivos, en los que el campesino no gana; los que ganan bien son de ahí para afuera. Sobre esto último analizamos que los únicos que quedábamos con el daño éramos nosotros, los campesinos; la gente seguía igual de pobre.

Entonces decidimos organizarnos; nos organizamos ocho personas pero eso no era la solución, pues nosotros le decíamos al campesino: mire no siembre esos cultivos; pero él decía: solucione entonces mi situación económica, présteme plata y nosotros que no teníamos ni para dónde, hacíamos las reuniones, las hacíamos debajo de un arbolito. Eso era tremendo y no era la solución. Sólo organizarnos no era la solución para acabar con los cultivos ilícitos y solucionar los otros problemas que teníamos.

* Presidente del Grupo Asociativo Cafetero Villa Libano, Algeciras (Huila).





Entonces, por allá como a mediados del 2001, visitamos la Regional Huila del PLANTE, que se percató y cae en cuenta, a través de las doctoras Patricia Meléndez y Támara Helena Jiménez, de la situación tremenda que había en la zona cafetera que es la zona de nuestras cuatro veredas, y se decide hacer un proyecto llamado “Mejoramiento de las condiciones de producción y comercialización de los sistemas de hortalizas y fortalecimiento del Grupo Asociativo Cafeteros Villa Líbano, en Municipio de Algeciras (Huila)”.

El Proyecto fue cofinanciado por el PLANTE y la Gobernación del Huila y operado por el IICA, pero lo ejecutamos directamente nosotros. El IICA nos dio un acompañamiento técnico, productivo y organizativo, durante tres años, que constituye nuestra más grande fortaleza, ya que contribuyó de manera directa al desarrollo de nuestra organización. La verdad es que la historia de nuestro grupo es bonita; muy sufrida, pero bonita.

Bueno, ahora que yo les he contado esta introducción, va a seguir Marthica, la mano derecha de nuestro Grupo Asociativo, nuestra actual Secretaria. Ella es una campesina que se está capacitando para tomar en el futuro las riendas de la organización, y que va a dar un breve avance del proyecto productivo, exitoso para nosotros, porque acabamos el cultivo ilícito. Les va a contar cómo fue la solución; vamos a que Martha continúe y luego yo hago el cierre de nuestra intervención.

Muy buenas tardes para todos ustedes. Como lo decía antes Alcibiades, hago parte de la organización y actualmente me desempeño como Secretaria y Auxiliar de Gerencia; los dos estamos a la cabeza del Grupo asociativo, haciendo el trabajo administrativo y operacional de la misma. Vamos entonces a mencionar los principales resultados de la organización.

La primera meta que le pusimos al proyecto, cuando lo analizamos con el IICA y el PLANTE, era tener 95 hectáreas cultivadas en hortalizas; nosotros logramos una cobertura de 123 hectáreas y, en el día de hoy, tenemos un total de 170 hectáreas cultivadas. Otro logro es que en el proyecto teníamos que llegar a 75 beneficiarios; logramos llegar a 143 y actualmente tenemos 165, incluyendo todas las personas que están con crédito de nuestro fondo comunitario. También pienso yo que es un logro muy importante la formación de este fondo de crédito y, además, uno de comercialización que son el eje de la Organización. Actualmente, el fondo de crédito tiene una cartera morosa de menos del 2%, gracias al sentido de pertenencia de los asociados, que son muy cumplidos con sus pagos.

Para el fondo de comercialización le pusimos al proyecto una meta de 994 toneladas comercializadas y, sin embargo, el Grupo alcanzó 1.100 toneladas y, a la fecha de agosto de 2004, llevamos 1.400 toneladas comercializadas. La verdad es que,



gracias a Dios, otro de nuestros grandes logros es el Fondo de Comercialización que es muy exitoso. Tiene tres modalidades: la primera, compra y venta a riesgo, donde nosotros le compramos al asociado o a personas particulares; la segunda, es que el mismo socio va a vender su producto a los mercados que tenemos abiertos; y la tercera, es que nosotros contamos con un personal capacitado en comercialización, que se encarga de ir a vender el producto. Los mercados que tenemos abiertos, hasta el momento, son Neiva, donde estamos con hipermercados como el LEY, el YEP y OLIMPICA; Florencia, en el mercado de plaza; San Vicente que, pienso yo, es el mercado o plaza que más nos ayuda a elevar el margen de utilidad del Fondo y que nos permite, junto con Florencia, equilibrar el precio en un nivel alto; en Bogotá, estamos en CORABASTOS; y ahora también estamos en la Central de Abastos de Cali. Estos serían los logros que yo puedo resumir de lo que ha sido nuestro Proyecto. Ahora los dejo otra vez con Alcibiades, quien quiere decir unas palabras finales sobre lo que hemos hecho después de terminada la ejecución del Proyecto.

De verdad muchas gracias a Marthica. Sí, yo les cuento que después que acabamos la ejecución del proyecto, hemos seguido trabajando con el apoyo del IICA, al cual queremos darle nuestros agradecimientos muy especiales. Primero por el apoyo que nos dio durante el tiempo que estuvimos realizando el proyecto con el acompañamiento socio-empresarial y técnico; y ahora, cuando nos ha venido asesorando para elaborar nuestros planes de negocios. Estos planes han sido muy buenos porque nos han ayudado a visualizar la entrada a varias plazas del país y, sobre todo, nos han enseñado a negociar y manejar bien nuestros fondos de crédito y comercialización. También les cuento, que con el IICA hicimos un plan de negocios de cafés especiales que nos ha dado un magnífico resultado y ya logramos construir unos primeros beneficiaderos para esto y tenemos los contactos para comenzar a exportar el café especial que empezamos a producir. Igualmente, gracias a la asesoría del IICA y el apoyo de los recursos de la Gobernación del Huila, tenemos un proyecto de nueve invernaderos de tomate orgánico.

El tiempo ya se nos agotó. Quiero agregar, así a las carreras, que lo que se ha conseguido con el proyecto ha sido grandioso para nuestra comunidad. Cuando comenzamos, no teníamos en donde reunirnos y lo hacíamos debajo de un arbolito; la población de nuestras cuatro veredas era sumamente pobre. Actualmente tenemos una sede propia, una bodega de 10 x 10 metros, una oficina dotada con sus elementos como computador y fax, una bodega de almacenamiento de insumos y una sala de reuniones, una línea telefónica, que tuvimos que traer desde de 3 kilómetros de distancia y que hoy nos sirve como teléfono comunitario.

Muchas gracias.



La Empresa Frutales del Macizo Colombiano de Popayán

José Roberto Jaramillo*

Buenas tardes. Frutales del Macizo Colombiano S.A. es una empresa de carácter privado que es ejemplo del modelo INCUAGRO. Vamos a mostrar brevemente su historia, cómo fue creada. Como todos los instrumentos de INCUAGRO, obedece primero a fortalecer un encadenamiento productivo en sitios o conglomerados geográficamente difíciles, donde la infraestructura del Gobierno no es mucha y donde el empleo lícito es escaso. Entrar a trabajar en esas zonas implica un compromiso y un esfuerzo adicionales.

La constitución de FRUTIMACIZO se hizo hace tres años y como tal empezamos a operar. Inicialmente el proyecto suponía un capital de \$450 millones de pesos; hoy en día estamos hablando de un capital de \$6.850 millones de pesos que es el resultado de que la junta de socios haya creído enormemente en el proyecto, gracias, básicamente, al compromiso que han tenido los agricultores, las asociaciones. FRUTIMACIZO es una Sociedad Anónima compuesta por cinco socios, uno de ellos INCUAGRO que tiene alrededor del 70% de las acciones. Hasta el momento alrededor del 30 ó el 32% de las acciones han sido comprometidas con pequeños agricultores que han creído en el proyecto. En estas regiones deprimidas uno se pregunta de donde sale la plata y el hecho es que ella sólo resulta del esfuerzo y el compromiso con el proyecto; los productores, a través de las asociaciones, han creído y han puesto sus tierras en usufructo para hacer sostenible el proyecto.

Inicialmente el proyecto suponía 200 hectáreas en producción y 100 en establecimiento; nosotros trabajamos básicamente con tomate de árbol. La idea era mantener esas 200 hectáreas permanentemente en producción. Ha habido dos ampliaciones: una primera de 150 hectáreas en mayo de 2003 que elevó a 450 hectáreas la superficie del proyecto y otra de 300 hectáreas en noviembre de 2003. Algo que es importante, que hemos visto como ventaja relativa, es la ubicación geográfica de los sitios donde estamos trabajando: los municipios de Sotará en el Cauca e Isnos en el Huila. Estas zonas están geográficamente muy cerca de los mercados del Ecuador, Ipiales y Cali. Para que se lleven una idea y espero que no me quiten el negocio Cali está consumiendo unas 250 toneladas de tomate de árbol y nosotros estamos produciendo unas 120 a 140 toneladas mensuales. Cali es un mercado potencial grande, atendido básicamente por productores del Norte de Antioquia, pero nosotros creemos que hemos llegado a ser muy competitivos en este negocio.

Una palabra sobre nuestra misión y nuestra visión.

* Gerente de FRUTIMACIZO S.A.

La visión tiene básicamente tres componentes (objetivos) de los cuales no queremos desviarnos; los dos primeros son generales para los proyectos de INCUAGRO y el tercero más específico para este proyecto. El primer objetivo estratégico es administrar en forma eficiente los recursos aportados y obtenidos para y de la producción y comercialización de tomate de árbol; el segundo, proporcionar una alternativa lícita de ocupación, lo que es el alma de este tipo de proyectos y el tercero desarrollar, ajustar y transferir el paquete tecnológico del cultivo de tomate de árbol. A estos tres objetivos les estamos apuntando durante cinco años y no queremos desviarnos de ellos.


¿Qué tenemos como balance social? Constatamos dos cosas supremamente importantes: no hay desplazamiento de nuestros campesinos para irse a cosechar coca al Caquetá o al Putumayo, que están relativamente cerca y en los predios del proyecto podemos garantizar que no hay cultivos de amapola. Por lo demás, hoy en día tenemos unos 250 predios adicionales que están en estudio y que estamos seguros de que no tienen cultivos ilícitos.

La reactivación de las zonas es supremamente importante. Uno de los socios de FRUTIMACIZO, ASOPROFRUITS, tiene alrededor de 75 socios; ellos tenían una pequeña tienda comunal; hoy le da a uno envidia, pues la tienda, que era en madera, se ha ampliado y reconstruido con materiales estables. Ellos son grandes abastecedores y le dan una dinámica y un fortalecimiento grandísimo a la zona; en anticipos de jornales para ASOPROFRUITS estamos pagando alrededor de \$20 millones de pesos mensuales y eso proporciona un flujo de recursos lícitos que estimula el compromiso de la gente. Pienso que Colombia es un país que necesita esas oportunidades; uno ve como en algunas regiones surgen cultivos o alternativas lícitas de producción y la gente las aprovecha y las desarrolla de una forma impresionante. Les pongo el caso del Norte de Antioquia, con el mismo cultivo de tomate de árbol. Entrerriós es el quinto municipio con mejor índice de calidad de vida en la región, logrado a través del cultivo de tomate de árbol y así hay muchos ejemplos. Pienso que al brindarles una oportunidad y con una acción estatal que les lleve la infraestructura necesaria, surge un personal comprometido que genera toda esta dinámica.

Para terminar, simplemente quiero pedirles un par de minutos para que escuchen al Presidente de la Cooperativa de Fruticultores de Sotará, quien va a precisar un poco más la experiencia de este grupo asociativo.

-Buenas tardes. Les agradezco su paciencia en escucharnos. Yo quiero contarles que, en la actualidad, nosotros tenemos 450 hectáreas sembradas de tomate; de ellas 104 están en producción; le estamos dando empleo permanente a 450 familias y estamos generando por cada empleo directo, alrededor de 35 empleos indirectos





entre transportadores, cargadores, gente que nos suministran los tutores para el cultivo en las labores de invernaderos. Esperamos, al final de este año, tener 500 hectáreas sembradas; ya tenemos la legalización de los títulos de todas estas tierras, puestas en usufructo por las asociaciones que creen en el proyecto. Aquí me acompaña hoy Deyanira Guevara, gerente de COOFSOTARA, dispuesta a ampliar y hay una fila de gente que cree en el proyecto y espera la oportunidad de sembrar. Para el 2005 esperamos reponer o establecer 250 hectáreas adicionales y mantener en forma permanente la renovación de ciento cincuenta.

Ya en la parte comercial, tenemos la empresa dividida en tres departamentos: una parte administrativa que por la misma naturaleza de la empresa es bastante grande; tenemos un departamento administrativo y un departamento comercial, con dos comercializadoras: una en Cali, muy reciente, que empezamos en julio de este año y otra en Ipiales que lleva cerca de un año y medio. Nosotros le apostamos a productos de muy buena calidad y la cercanía a los mercados nos hace muy competitivos; estamos cosechando hoy y podemos estar entregando en Cali o en Antioquia al otro día. Nuestros productos gustan mucho al consumidor, ya que la misma zona les ha dado unas características muy especiales: son frutas son mucho más dulces. Por lo demás, estamos empezando a incursionar en almacenes de cadena; ya Olímpica nos prefiere y los volúmenes empiezan a ser importantes para nosotros, lo que nos da cierta confianza y el compromiso de ocupar estos nichos de mercado. Por ello es necesario el componente comercial.

Les agradezco mucho.

El Trabajo Realizado por la Asociación de Heveicultores del Caquetá

Jesús Bastidas*

Muy buenas tardes para todos. Agradecemos a los organizadores del evento que tuvieron a bien invitarnos para que presentemos algunos de los resultados que hemos obtenido en el ejercicio del desarrollo alternativo, con recursos apoyados por el BID. Quiero aprovechar la oportunidad para agradecerle muy especialmente al doctor Fernando Hurtado Pascual, quien hace muchos años creyó en nuestra incipiente organización, nos dio la mano y gracias a esa confianza ASOHECA está hoy donde está. Gracias doctor Hurtado.

Nuestra organización gremial es una organización de segundo grado, de utilidad pública y sin ánimo de lucro, que se creó porque en el Caquetá vivíamos una situación de abandono por parte del Estado hacia el gremio cauchero. Nos dimos entonces a la tarea, al igual que los amigos de Algeciras; ellos estaban debajo de un árbol, nosotros con un legajador debajo del brazo, haciendo las reuniones en la casa de una de nuestras afiliadas -talvez el doctor Uldarico Ramírez se acordará- y allí empezamos a hacer nuestro trabajo gremial.

Miremos algunos antecedentes: tal como les decía, en el Departamento de Caquetá teníamos pocas posibilidades de cofinanciación de proyectos productivos, muy bajo apoyo del sector agropecuario institucional y concretamente de la organización estatal, del ICA, CORPOICA, INCORA, aunque había algunas organizaciones gremiales incipientes en proceso de conformación como ACUICA, que es la Asociación de Acuicultores y ASOHECA, nuestra organización de cultivadores de caucho. Con la intervención del programa Plante, que era inicialmente, como se ha dicho aquí, un plan de contingencia, se recibieron algunas solicitudes de la población y se apoyaron inicialmente algunos proyectos de infraestructura y crédito ganadero a través de la Caja Agraria. Posteriormente se empezó a apoyar la conformación de gremios; casos concretos ASOPLACA, la Asociación de Plataneros del Caquetá, y las asociaciones de paneleros, de piñeros, de productores de Curillo que aglutinaba yuca o plátano, básicamente. Con los recursos del PLANTE se trató también de fortalecer los gremios que ya existían, lo que fue el caso concreto de ACUICA y de ASOHECA. El apoyo del PLANTE se dirigió esencialmente a proyectos productivos integrales; hubo proyectos de acompañamiento técnico, capacitación y crédito en el Fondo Comunitario de Servicios. El fortalecimiento gremial se dio también a través de una planta procesadora que estamos montando y de apoyo a la comercialización. Un aspecto bien importante fue el trabajo social, cuyos resultados, doctor Hurtado, estamos viendo después de ocho años.

* Presidente de ASOHECA. Florencia (Caquetá).



El apoyo a la comercialización ha sido para nosotros la redención, porque pudimos entrar a establecer precios de sustentación del caucho, como consecuencia de lo cual los caucheros reciben un mejor precio por su producto. El trabajo lo hicimos familia por familia y vereda por vereda en cada municipio, con el apoyo del Plante y la UNOCS; cabe señalar que en esa época nos apoyó mucho la Oficina de las Naciones Unidas para servicio a proyectos. Organizamos entonces los Comités Municipales de Caucheros, lo que permitió empezar el fortalecimiento de Asoheca y empezamos a gestionar proyectos con UNOCS, con el PLANTE, con el Ministerio de Agricultura, a través del PRONATA, PADEMER, el DRI, el Fondo Capacitar y algunos recursos del CID. Gestionamos recursos también a través de las embajadas de Francia y del Japón, la USAID, CHEMONICS, la Gobernación y algunas alcaldías municipales del Caquetá y ONGS tales como CIFISAN, CIPAV y otras.

En términos porcentuales podemos ver que buena parte de la “torta presupuestal” la recibimos del PLANTE. Indudablemente fue este Programa PLANTE el que nos dio el despegue; según la relación de los proyectos que realizó ASOHECA, con recursos PLANTE-BID, particularmente del IAGAC operado por el IICA, ejecutamos una suma del orden de los \$1.619 millones, con una participación del 82.24% de PLANTE-BID y un 17.76% de la comunidad ASOHECA. También tuvimos un apoyo complementario, en esta fase de despegue, de UNDCP y el Ministerio de Agricultura.

Dificultades que tuvimos en el proceso. Inicialmente, la incredulidad de los productores. Realmente veníamos de una situación en donde nadie creía, porque todos los programas que se iniciaban, de verdad no terminaban bien. Teníamos gran dispersión de agricultores, bajos precios del caucho natural, una situación de orden público muy complicada, mal estado de las vías y las fumigaciones que se empezaron a dar aumentaron la incredulidad de los productores. Por otra parte, como organización no teníamos mucha experiencia en la elaboración y ejecución de proyectos.

Ya después, cuando empezamos a ejecutar los proyectos, tuvimos algunos inconvenientes con las fiducias; los desembolsos se demoraban y surgió otro problema: la alta rotación del personal asesor; teníamos un asesor, posteriormente llegaba otro y teníamos que echarle nuevamente el discurso para poderlo convencer del trabajo que estábamos haciendo. Un problema bien serio fue la no inclusión de los tres municipios, porque no eran municipios PLANTE; esa discriminación lleva a que parte de esa población diga: “bueno ¿y es que nosotros no somos colombianos?, ¿es que no tenemos derecho a los beneficios del Estado? Esto llevó a que los campesinos de estos municipios sembraran coca para que el Estado los tuviera en cuenta; esas discriminaciones no tienen razón de ser cuando todos somos colombianos y se supone que el presupuesto es de todos los colombianos.



Dentro de los logros alcanzados en el aspecto gremial, ampliamos la base social, con ocho comités municipales de caucheros y fortalecimos la Asociación. En este momento tenemos dieciocho comités municipales legalmente constituidos, hemos alcanzado un alto grado de credibilidad dentro de los entes cofinanciadores y hemos logrado despertar el sentido de pertenencia de las familias cultivadoras hacia el gremio; ya los caucheros entienden que ASOHECA es del gremio y recurren o acuden a ASOHECA para presentar sus problemas. Algo bien importante es el posicionamiento de la actividad y del gremio frente a otros sectores y otros gremios en la región, pues ASOHECA había logrado avanzar un poco más, gracias al apoyo del PLANTE y de UNDCP e, indudablemente, de los cultivadores que han estado muy comprometidos con la causa. En el aspecto social, la sensibilización de los cultivadores frente a las actividades ilícitas; la prevención de siembras ilícitas, unas quinientas hectáreas aproximadamente; el mayor conocimiento del entorno social de los afiliados; la mayor integración de los cultivadores, la generación de empleo y el mejoramiento de las relaciones intrafamiliares e interpersonales. En el aspecto económico, la elevación de los ingresos lícitos de los cultivadores, la diversificación de la producción con sistemas agroforestales y los créditos a través del Fondo Comunitario. Asimismo, se logró también sembrar 400 hectáreas de caucho en área degradadas, y hacer una sensibilización sobre la importancia del manejo ambiental de la finca. Hay que aclarar que las 400 hectáreas mencionadas contaron con recursos del BID, a los que posteriormente se sumaron recursos de la USAID CHEMONICS. En este momento tenemos una producción anual de 250 mil *stumps* para nuevas siembras.

Producción de agricultura limpia: con la prevención de ilícitos se dejó de arrojar al medio ambiente una buena cantidad de agroquímicos y se logró mayor sensibilización frente a la deforestación y a las quemas. En el aspecto político logramos la inclusión de la actividad cauchera en los planes de desarrollo del departamento y los municipios; concertamos acciones con los gobiernos departamental y municipales; ejecutamos proyectos en alianzas con los municipio y la gobernación y logramos crear el Comité Técnico Departamental de Caucho, para efectos del Convenio CAD, de USAID CHEMONICS. Lo importante es que hemos beneficiado a 569 familias, hemos sembrado 1.600 hectáreas nuevas de caucho, 227.000 plántulas de arazá, 431.000 colinos de plátano y 209.000 plántulas de nogal y logramos erradicar 917 hectáreas de coca. Esto con base en los recursos que estamos ejecutando con USAID-CHEMONICS.

Como conclusiones podemos decir, que el ejercicio del PLANTE-BID, a través del instrumento IAGAC operado por el IICA, fue bueno para el fortalecimiento organizativo. La verdad es que ASOHECA ha avanzado mucho en su fortalecimiento; tenemos viveros propios y bodega propia, acabamos de adquirir un predio, una finca con caucho, y vamos a sembrar unas 100 hectáreas más, todo





buscando lo que siempre hemos perseguido, la autosostenibilidad del gremio, que estamos casi a punto de conseguirla. Así como se previno la siembra de cultivos ilícitos, se mejoró la infraestructura de la región, se despertó el interés por una actividad productiva alternativa lícita, el caucho natural y sus cultivos asociados; facilitó el aprendizaje en la elaboración y presentación de proyectos, y el permanente seguimiento que hizo el PLANTE, el cual además permitió que los proyectos se ejecutaran de acuerdo con lo planeado en los proyectos.

Algunas recomendaciones. Volver a la erradicación manual y no a la erradicación aérea, implementación de proyectos productivos nucleados e integrales; los proyectos dispersos realmente son una pérdida de tiempo, ya lo han dicho aquí con mucha frecuencia. Por otra parte, continuar apoyando a las organizaciones gremiales de pequeños productores y gestionar recursos para implementar programas similares al PLANTE, dado el éxito que tuvimos nosotros, y apoyar con proyectos productivos e infraestructura a los campesinos que erradiquen voluntariamente los cultivos de uso ilícito en áreas nucleadas. Les agradecemos su atención y a mis amigos caucheros les digo: ASOHÉCATE. Esta es nuestra palabra de combate y quiere decir “vincúlase a ASOHECA”.



La Experiencia de la Empresa Cooperativa del Sur del Cauca

René Auseche*

Muchas gracias; buenas tardes a todos. Gracias al Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, a las Naciones Unidas, a la USAID y al IICA por esta invitación. Brevemente vamos a compartir parte de la historia y algunos impactos generales del proceso que nosotros adelantamos en el macizo sur del Cauca.

COSURCA es una organización de segundo grado, significa Empresa Cooperativa al Sur del Cauca; es una organización entrando a la adolescencia, fundada en 1993, tiene once años y es sostenible actualmente en un 100%, en el marco de los proyectos que adelanta. COSURCA surge a partir de las grandes discusiones que se dieron en los años 80 con relación a la aparición fuerte de los cultivos de uso ilícito, principalmente coca, a la crisis del café y a la transición de organizaciones de tipo reivindicativo a organizaciones productivas. Hay así una transición en la concepción de organizaciones que ya en los años 80 pasan a ser de tipo productivo. Esa gesta de los años 80 fue apoyada por el Programa Col 85/426 de las Naciones Unidas, que crea y apoya varias organizaciones y que en 1993, en el marco del mismo proyecto, genera lo que es COSURCA. Durante este período, una vez terminado el referido proyecto, hubo una crisis que le enseñó muchas cosas a COSURCA, y creo que las fundamentales son haber sobrevivido sin recursos y haber mantenido los niveles de relación con sus organizaciones de primer grado.

El escenario. Antes del PNDA, tenemos un escenario político complejo; podríamos decir que es un escenario que en muchos aspectos se mantiene y que hay áreas que se han complejizado mucho más, como el conflicto armado y los desplazamientos. Sin embargo, lo fundamental es que en este escenario actuamos y que es en él donde tenemos que producir las transformaciones. En lo político tenemos problemas como desarraigo de la población, débil participación en las decisiones políticas, marginamiento y exclusión, participación permanente de los campesinos en movilizaciones y marchas. En el escenario social que es en general conocido en varias regiones, bajos niveles de escolaridad, desarraigo de la población, desplazamiento y ruptura de las relaciones sociales y familiares, pero también formación de organizaciones para la producción y la comercialización. En el escenario ambiental, por su parte, había una fuerte intervención de la agricultura legal e ilegal sobre reductos de bosque, una tendencia que se reactiva hoy en día con la reaparición de la coca en esos escenarios, la disminución de los reductos de bosque, la erosión acelerada y la disminución de los caudales de los cauces de agua, generalmente por patrones tecnológicos inadecuados. Cabe resaltar que en el tema

* Gerente de COSURCA, Popayán.





ambiental está la gestión local de comunidades para producir cambios en los patrones tecnológicos, es decir, hay una iniciativa permanente de la gente en la transformación de esos patrones tecnológicos, lo que también ha sido aprovechado por COSURCA.

Orígenes de COSURCA. El proyecto Col 85/426 de las Naciones Unidas y las iniciativas campesinas entraron como lo comenté inicialmente, en un escenario económico de crisis por la baja en los precios del café, la irrupción de la coca, los bajos ingresos, la presencia del minifundio y el microfundio, así como el auge de los cultivos de uso ilícito, tanto como complemento a la economía campesina, como de escala empresarial. El PLANTE aparece en la región con una estrategia de contingencia, aplicando recursos a través de las alcaldías. En este momento COSURCA ya está creada y trabajando; de algún modo tiene articulación en la región; posteriormente hay una aplicación de recursos a través de planes de inversión con énfasis en la infraestructura regional, lo que contribuye a un posicionamiento del programa pero que aún no se inserta en la vida productiva campesina cotidiana.

Posteriormente empiezan las discusiones sobre grandes proyectos regionales, entre ellos frutales de clima frío, caña panelera, papa, piscicultura y café orgánico, que se planteaba para unos tres departamentos. En este escenario se empiezan a crear condiciones para que COSURCA fortalezca su actividad y pueda, a su vez, transformar la vida económica de los asociados

¿Cómo queda entonces vinculada COSURCA al escenario del Desarrollo Alternativo? Primero a través del proyecto COL 85/426, cuando nace en 1993. Su articulación al PNDA data de 1997, con el acuerdo Naciones Unidas- Gobierno de Colombia para fortalecer el PNDA. Se dan entonces las discusiones para el fortalecimiento de la gestión institucional y productiva de las organizaciones. El apoyo en el desarrollo institucional fue muy importante, como quiera que resulta fundamental la generación de capacidades organizacionales para estudiar qué se quiere en una región y qué se tiene que transformar para lograrlo. Pienso que en este sentido, fue muy importante la visión del doctor Fernando Hurtado en este proyecto. A tiempo que trabajamos el fortalecimiento institucional de COSURCA, avanzamos en los estudios y la formulación de un proyecto regional para la comercialización de café orgánico y frutas, lo que constituye el proyecto que adelanta COSURCA hoy. Este proyecto es el más grande en Colombia a escala de la economía campesina tradicional y tiene un alcance considerable en el escenario internacional.

Alcances de la experiencia. En términos generales, se fortalece la relación entre organizaciones de base y de segundo grado; hoy tenemos casi un sistema horizontal





de toma de decisiones a través de asambleas, con las organizaciones de base. COSURCA cuenta con 13 organizaciones de base asociadas, en cuatro municipios; tiene en total 1670 campesinos asociados, de los cuales 1204 en caficultura orgánica; de éstos, 830 trabajan directamente en la producción orgánica, entre los cuales 577 tienen certificado orgánico. El trabajo con las organizaciones de base ha permitido una reterritorialización de COSURCA y de las organizaciones de base que actúan en el mismo escenario, y hemos podido persistir con nuestro trabajo a pesar de la agudización del conflicto, de la reaparición de la coca, de las mismas fumigaciones y del desplazamiento de muchos empresarios de la coca desde el Putumayo hacia el Cauca. Hoy nosotros tenemos fuerzas para poder plantear un discurso de fortalecimiento de la economía campesina y de pensamiento político del campesinado, alejado de la coca. Podemos hablarle de su territorio, de producción lícita, de mercados y de fortalecimiento de todas sus capacidades.

En el escenario del proyecto del PNDA, se logró generar capacidad de cofinanciación del mismo proyecto y de proyectos complementarios, con las nuevas iniciativas que se articulaban al escenario de Desarrollo Alternativo como la USAID, que se interesó por el proyecto de caficultura orgánica y generó mayor capacidad de inversión en COSURCA mediante la creación de los Fondos Rotatorios, con \$386 millones de pesos que hoy, con los apoyos de ACDIBOCA y el refinanciamiento de los fondos con recursos propios de los campesinos, se aproximan a mil millones de pesos. Otros cooperantes han sido los municipios.

Por lo demás, se ha logrado la articulación al mercado nacional de frutas y de café procesado con Carrefour y otras tiendas. Esto tiene dos sentidos: un sentido económico en cuanto debemos generar agroindustrias a partir de lo que tenemos en la región, y un sentido político en cuanto debemos decirle a los campesinos que no es posible perpetuarse produciendo y vendiendo materias primas, sino que es necesario hacer agroindustrias en las condiciones posibles de la región. Hay también una vinculación al mercado solidario a través de FLO Internacional, para cafés verdes orgánicos y ahora vamos a salir con cafés procesados. Creo que esto ha producido una modificación muy importante en el pensamiento de la gente: hoy somos también exportadores, hemos creado nuestra empresa exportadora de COSURCA, EXPOCOSURCA S.A.; su sede principal es aquí en Bogotá, y se empieza a consolidar como la segunda iniciativa nacional exportadora de cafés especiales de Colombia dentro del mercado solidario. Esta iniciativa ha permitido dar a COSURCA sostenibilidad en el tiempo y pensamos que en el corto plazo seremos la primera iniciativa exportadora de cafés especiales en Colombia.

De otra parte, se ha logrado aplicar una estrategia voluntaria de prevención sobre más de 700 hectáreas y una sustitución y erradicación de más de 200 hectáreas, efectivamente sustituidas por café. Hay un incremento del 45% en los ingresos de





los productores que modifica sustancialmente el pensamiento de la gente. Hay además inversiones complementarias cuyos rendimientos no forman parte del 45% arriba mencionado, sino que son iniciativas que apalancan las estrategias de capacitación y formación de capital social, creación de mecanismos de control financiero, económico, comercial y productivo. Hay una fuerte intervención de las mismas organizaciones en el control de los procesos y los productores que no tienen resultados o los dirigentes que cometen errores son sancionados o expulsados del proceso, comoquiera que éste requiere un autocontrol para mantener la certificación de su producción orgánica, lo que nos permite estar en los diferentes escenarios de mercado.

Situación de la región. Nosotros actuamos en un escenario de confrontación Estado-grupos guerrilleros- paramilitares, una confrontación permanente no solamente por la vía armada sino por la vía política; es un escenario de fuerte incremento de los cultivos de coca, desplazamientos de productores de zonas de Putumayo y Caquetá que ejercen presión sobre nuestros productores, presión a la que éstos, por la vía de la organización, vienen haciendo resistencia, incluyendo un rechazo al desplazamiento forzado. Hoy hay fumigaciones a cultivos de uso ilícito, incremento en los desplazamientos forzados, fuerte impacto ambiental sobre los reductos de bosque, amenazas permanentes por la posición que hemos asumido y una frustración por el no financiamiento de todas las iniciativas regionales. Hoy la gente acude a COSURCA para que genere otras iniciativas regionales y tendremos que escuchar estas propuestas y tratar de darles salida por vía de la cooperación económica nacional e internacional y del aporte de los productores.

Insistimos en que sigue dándose la desaparición de sistemas productivos tradicionales de alto valor ambiental; es muy triste ver la desaparición en una sola área de 600 hectáreas tradicionales de cafés de alto valor ambiental, sustituidos por coca, mientras estamos tratando de fortalecer la instalación de este tipo de sistemas. Es triste que mientras tratamos de fortalecer nuestra iniciativa, otros actores están acabando con ese importante aporte a la economía y al ambiente que generaron los campesinos.

Para concluir, el fortalecimiento de COSURCA como iniciativa organizativa de segundo grado en el campo institucional, productivo y comercial para operar en el ámbito local, regional, nacional e internacional, la ha convertido en un ente que hoy debe ser tenido en cuenta para futuras políticas de desarrollo alternativo en la región y en el departamento. Los asociados de COSURCA, a través de su sistema organizativo regional, tienen confianza en el proceso. Aunque en términos generales hay desconfianza hacia la economía regional, hay confianza en el proceso que adelantamos. Aunque hay una fuerte reaparición de cultivos de uso ilícito en la región, venimos actuando en la medida de nuestras posibilidades en ese escenario,





en el que se han generado iniciativas comunitarias para discutir los temas de la paz y el desarrollo económico. Nosotros actuamos en ese escenario porque hemos aprendido el proceso, porque tenemos una experiencia y porque creemos que le podemos aportar a los temas del desarrollo económico y de la paz en la región. Creo que hay un importante capital formado para contribuirle a ésta y pienso que ese es nuestro aporte al escenario en que vivimos.

Muchas gracias por la invitación.





El Pueblo Inga de Aponte y su Propuesta en el Marco del Desarrollo Alternativo

Hernando Chindoi Chindoi*

Un cordial saludo para todos los aquí presentes. Quiero agradecer al equipo organizador de este evento, a la doctora Victoria Eugenia Restrepo, a todos los expositores internacionales y también nacionales, al IICA, a la Universidad de los Andes por habernos dado la oportunidad de analizar este tipo de situación frente al Desarrollo Alternativo.

Voy a hacer esta exposición en dos partes y en la primera les diré en dónde está ubicado el pueblo Inga. Aponte se encuentra ubicado en la parte sur de la Cordillera de los Andes, en el municipio del Tablón de Gómez, departamento de Nariño. Limitamos con el Valle de Sibundoy en el departamento de Putumayo y hacemos parte de un territorio ancestral indígena. Estamos agrupados en 9 comunidades, con una población total de 2.725 personas. Hemos permanecido en este punto de la geografía colombiana por más de 300 años y hacemos parte del gran pueblo Inga, plan de vida tauantisullo. A través del tiempo hemos vivido solos, lejos de la presencia institucional estatal, algunos funcionarios nos han visitado sólo en épocas electorales, situación que aún no ha mejorado mucho.

En el transcurso de 300 años hemos debido enfrentar cuatro hechos históricos que han marcado nuestra vida. Uno, la conquista y el despojo de nuestras tierras por parte de la corona española, frente a nuestro taita Carlos Tamabiori que las defendió con gran ahínco mediante negociaciones políticas y jurídicas; dos, la defensa de nuestro territorio en subtenencias y la preservación colectiva frente a las políticas de despojo y terminación de los resguardos entre 1920 y 1935; tres, la entrada de colonos a explotar recursos maderables existentes en ese territorio con modelos educativos que negaban nuestra existencia entre 1915 y 1970; cuatro, la presencia de grupos armados legales e ilegales, guerrillas, ejército, policía, autodefensas en los últimos años y narcotraficantes y con ellos la presencia de cultivos de uso ilícito en nuestro territorio, siendo la amapola el que más nos ha afectado entre 1985 y 2001, debido a los siguientes efectos: pérdida de valores y principios culturales de la vida del pueblo Inga, como la lengua, el vestido, los usos y costumbres; sub valoración de las autoridades propias; conflictos intra familiares, la pérdida de vidas humanas, especialmente de jóvenes, el fortalecimiento de vicios como el alto consumo de licor, tabaco, prostitución y podemos encontrar mujeres de los doce años en estado de embarazo, sub valoración de los recursos ambientales como agua, bosque, y animales, fumigaciones en desarrollo de política del Gobierno Nacional e

* Gobernador del Cabildo Indígena Inga de Aponte.



Internacional (de paso hay que aclarar aquí que por Aponte empiezan las fumigaciones en el departamento de Nariño), alta contaminación especialmente con agroquímicos y presencia de enfermedades. Durante las tres primeras etapas prácticamente no existe presencia institucional en el territorio y sólo en la cuarta se presenta el Estado colombiano través de las fumigaciones. Parece como si el desarrollo de cultivos de uso ilícito en algunas zonas de nuestra Colombia o quizás como lo han denominado la otra Colombia, obligara a los Gobiernos en el desarrollo de sus políticas a hacer presencia en las zonas más apartadas y deprimidas del país.

Por las mismas épocas de la fumigaciones el Gobierno Nacional a través del PLANTE nos aprueba un proyecto de seguridad alimentaria que tiene que ver con la producción de café, pero que fracasa a raíz de que no nace del alma, del querer de la misma población, sino que es ideado con algunos técnicos en formulación de proyectos, sin participación de la misma gente. Entonces los proyectos se imponen y a la larga fracasan, porque mientras el café empieza a dar resultado después de dos años, la amapola empieza a dar resultados a partir de los cuatro meses. De esos proyectos tampoco salimos bien librados en la parte administrativa; ya para el manejo de recursos como ejecutores, había en los proyectos elementos que no se ajustaban a las condiciones de la población, como el material didáctico ¿cómo poner a leer a los campesinos y a las familias indígenas, cuando muchos de nosotros no sabemos leer, somos analfabetas desde punto de vista del conocimiento occidental? En esas condiciones era preferible comprar otros elementos que nos servían más y que eran más funcionales como la dotación del mismo cabildo en sistemas de computación, algunas cámaras de vídeo, que nos permitían recoger de mejor manera la parte histórica, sobre todo porque nosotros hacemos parte de la tradición oral.

Más adelante se aprueban proyectos de medicina, en los que ya vemos un poquito de participación de la misma comunidad y es allí donde empezamos a apropiarnos del proceso. Nos dicen que con estos proyectos tenemos que sustituir los cultivos, pero paralelamente a ellos las fumigaciones continúan y se pierden todos los productos sembrados y entonces el resguardo sale con las autoridades a manifestarse sobre este tipo de hechos. Sin embargo, aquí en Bogotá somos considerados como auxiliares de la guerrilla, como narcotraficantes y nos dicen que hemos hecho montajes para venir con videos a mostrarles fumigaciones que eran mentira.

En medio de esos antecedentes, a partir de 1997 se empieza recordar una forma de garantizar la presencia del pueblo Inga, amparado en los principios fundamentales de unidad, territorio, cultura, autonomía y participación, que en idiomas propios se resumen en la frase de ÑUPAIA TU CUICUNA SUMAYUYAIVA PURISUNCHI. Esto da como resultado en agosto del año 2001, el Plan Integral de Vida del Pueblo Inga de Aponte, que fue presentado en documento a los 84 pueblos indígenas del



país y se socializó con otros pueblos indígenas de todo el país, con el acompañamiento de la Unión Europea a través de un convenio con la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. En esa ocasión pudimos compartir con otros pueblos experiencias en torno al desarrollo propio.

A nivel internacional hemos compartido el ejercicio con los compañeros quechuas de Ecuador, Perú y Bolivia, porque creemos que compartimos una misma historia y estamos buscando la posibilidad de seguirnos encontrando. A nivel también internacional hemos compartido la experiencia con pueblos indígenas de Guatemala, México, Estados Unidos y Canadá y en este momento estamos buscando orientarnos y apoyarnos para que juntos podamos también buscar el fortalecimiento del desarrollo propio, en la vida práctica, tal como se nos enseñó, hace 300 años, por Carlos Tamabioi. Nuestro plan de vida, contempla en primer lugar que el desarrollo propio en los distintos sectores debe entenderse desde un principio, respetar la diferencia y recrearse permanentemente como la vida, pues es una construcción diaria permanente y a largo plazo. En una segunda parte el Plan tiene que ver con el concepto Desarrollo Alternativo desde el pueblo Inga de Aponte y sus propuestas frente al Gobierno Nacional, en desarrollo de los nuevos programas y proyectos del Plan Colombia, especialmente el Programa Familias Guardabosques. Se ha planteado que los recursos que llegarían por familia, para el caso de los pueblos indígenas tienen que manejarse desde lo colectivo, principio que ha garantizado la supervivencia de nuestros pueblos durante siglos. No se puede enmarcar el Desarrollo de lo Alternativo como una orientación política, técnica y científica única para todo el país, sino que lo alterno tiene que ser capaz de dar reconocimiento, respeto y valoración desde lo diverso, con el propósito de volver a construir un mundo posible para todos, donde seamos capaces de reconocernos como hombres y mujeres inteligentes y pensantes, desde la humildad. Es necesario que las orientaciones de desarrollo no sólo se vean desde lo productivo y económico, sino desde el respeto a todo lo existente a nuestro alrededor: animales, plantas, tierra, universo, cosmología, pensamientos y sentimientos evolucionados hacia un mejor estar en nuestra condición de seres humanos. Esto es básicamente lo que nos une, pues no se ha llamado a otra especie viva a dictar una conferencia o a contar este tipo de experiencias.

Quizás nuestra tierra permanece llorando todos los días y las noches por el trato que le damos y muchos nunca nos hemos preguntado por qué ella, en sus formas naturales de manifestarse, nos habla y nos da los mejores mensajes sin que le hayamos prestado mayor atención. Seguimos contaminando, quemando, talando bosques, explotando petróleo, oro, asesinando animales y asesinandonos a nosotros mismos, volviéndonos locos en un mundo del que todos hacemos parte, pero muy pocos entienden. Por estos últimos tiempos, el agua y el oxígeno son el negocio mientras las tierras que dicen ser improductivas son aquellas donde se encuentra los

principales páramos, nacimiento de agua y plantas medicinales. La Amazonía es el pulmón del mundo y por esa nos quieren desplazar expropiando nuestros territorios. La amapola no es un cultivo ilícito, es el uso que los hombres hacen de ella lo que se convierte en ilícito, en prohibido de acuerdo con lineamientos de determinados intereses; algunos la han denominado la flor maldita y no se dan cuenta que es nuestra hermana, que durante miles de años fue el jardín que embellecía nuestros territorios.

Desde esta perspectiva y entre ires y venires, incluso con dificultades internas en nuestro pueblo, después de un año de negociaciones, el Programa Familias Guardabosques auspiciado desde la Presidencia de la República, se desarrolla hoy en Aponte. Además de ser la primera comunidad indígena que ingresa al programa a nivel nacional, en nuestro caso y a nivel interno se ha dado el privilegio de la atención a la población joven y a madres cabeza de familia que vivían de los cultivos de amapola o que trabajaban como jornaleras al diario. Esto gracias a que es el cabildo Inga de este pueblo el que realiza los pagos por familia y en conjunto se aportan a un fondo común o plan de manejo de recursos, con el que además de financiar proyectos familiares y juveniles, también se financian proyectos de infraestructura, educativos, productivos y de comercialización y ambientales, de acuerdo con unos lineamientos establecidos mediante acuerdos celebrados entre el Gobierno de Colombia y el cabildo del resguardo indígena Inga de Aponte y sustentados mediante Resolución.

Las dificultades se han presentado para el Resguardo en asuntos que tienen que ver con el manejo administrativo del programa, aunque ya se han ido superando. Para el Gobierno de Colombia los problemas se deben al retraso en la contratación de los acompañamientos técnicos, que hasta este momento también se ha ido superando. El programa se viene desarrollando desde el mes de diciembre y hoy por hoy, gracias a este proceso, contamos con una institución educativa para todo el territorio Inga, a la que asisten 1.175 estudiantes de los grados 0 a 11 de bachillerato. Hay organizaciones de mingas que se realizan en cada comunidad dos veces por mes, lo que está permitiendo mejorar las condiciones de trabajo y la inversión de los recursos a nivel familiar. Adicionalmente, se ha permitido la reverberación de la lengua Inga con un equipo de Inga-hablantes que desarrollan actividades dos días por mes, mientras los jóvenes se capacitan con proyectos productivos, agrícolas y pecuarios y se hacen esfuerzos para fortalecer la unidad familiar, a la vez que se promueven el fortalecimiento de la producción limpia, la descontaminación del suelo y el agua y la protección de animales, páramos y lagunas como santuarios de flora y fauna sagrados.

El proyecto también acoge a campesinos que llegaron a nuestro territorio hasta el 31 de diciembre de 1999. En este momento también estamos fortaleciendo 14 grupos





asociados, un centro intercultural de integración, y adelantando una Cooperativa Pedagógica Multiactiva para el retorno de familias que se encontraban trabajando en el sur del departamento de Nariño en cultivos de uso ilícito. Por otra parte se impulsa la producción de alimentos a nivel interno, el mejoramiento de las condiciones de vida y de vivienda (cofinanciamos un proyecto de vivienda por 530 millones de pesos) y un proyecto de seguridad alimentaria por 120 millones de pesos; el proyecto de vivienda apoya a 46 de las familias más pobres del territorio y el de seguridad alimentaria a 360 familias. También estamos adecuando un centro de acopio que tiene un valor de 50 millones de pesos y en este momento, gracias al fondo común que hemos establecido con el Programa Familias Guardabosques, estamos comenzando a buscar la cofinanciación de otros proyectos.

Las mayores amenazas que se perciben son quizás las que hemos denominado las trampas que lleva consigo el desarrollo de este tipo de proyectos, como la presencia de instituciones que muchas veces llegan con el pretexto de ayudar, pero que muchas veces desestabilizan la vida de los pueblos indígenas. Por eso solicitamos a los organismos nacionales o internacionales de protección de derechos humanos y derechos colectivos de nuestros pueblos, su apoyo en el evento de que se presente alguna dificultad.

Otras amenazas tienen que ver con el chantaje de actores armados a las autoridades, pues no les ha gustado que nosotros nos hayamos colocado al frente para erradicar todos los cultivos de amapola en el Resguardo y en todo el territorio. Esto tampoco les ha gustado a los narcotraficantes. Por otra parte están la militarización de nuestros territorios; la pretensión de privatizarlos, como ya lo escuchamos; las negociaciones no claras para el desarrollo propio en los tratados del TLC, el ALCA y otros; la falta de claridad en torno a los procesos de desarrollo propio, pues el Gobierno espera muchas veces resultados a corto plazo, mientras que las comunidades para lograr una adecuada apropiación ven los resultados después del mediano plazo, más aún cuando estamos involucrados en un plan de vida cuyos resultados no necesariamente tienen que verse en cinco o diez meses, en un año o en dos. Muchas veces estos procesos dependen de la apropiación, que se va a tres años después para ver resultados.

Y, por último, quisiera mencionar una última amenaza, que tiene que ver con lo que uno oye a veces sobre el Programa de Saneamiento de Resguardos Indígenas. Sobre eso, creemos que debe tenerse mucho cuidado y actuar con justicia y buen juicio. Por ejemplo, si a nosotros nos sacaran, a las 3 mil personas que somos en la Comunidad Inga, y nos ubicaran en otro territorio, es como si a una persona la sacaran de Colombia y la colocaran en la China; quedaría sin saber qué es lo que va a hacer y cómo va a vivir. Si nos llegaran a expropiar nuestros territorios, después estaríamos en un conflicto como el que tienen ahora Israel y los Palestinos. Creemos





que se trata de que nosotros tengamos el apoyo del Gobierno y del Estado, no sólo para ser los celadores de esos territorios, como busca el Programa de Familias Gurdabosques, sino para seguirlos conservando y defendiendo como lo hemos hecho ancestralmente, pues son nuestros territorios y los conocemos y amamos mejor que nadie.

Finalmente y a manera de conclusión, le apostamos a la construcción de un mejor futuro, en el que se respeten nuestros principios básicos de autonomía, identidad, cultura, territorio, participación y por tanto respeto desde la diferencia, en donde cada día veamos menos hermanos mendigando lo que se les ha quitado, menos desplazados de sus territorios, menos enfermos muriendo en las calles, menos niños cargando fusiles en las montañas y en suburbios, menos hombres y mujeres matándose entre sí por defender sus derechos que otros disfrutan. Que seamos más hermanos y que lo alternativo se haga realidad desde el reconocimiento y valoración de lo propio y no sea un asunto de filosofar desde las oficinas de nivel central, diciendo que el sector agricultor no hace propuestas, como si sólo la agricultura fuese Desarrollo Alternativo, mientras quienes tenemos que soportar la mayor responsabilidad nos quemamos al sol y al agua, muchas veces desesperados por hacer que nuestros hijos no sigan en los vicios que esta sociedad se ha ideado, con el pretexto de que la vida es mejor mientras más se tiene elementos de consumo. Cuando esto se da y medio despertamos, nos damos cuenta que cada día somos más miserables, más dependientes y mucho más desnutridos. No dejemos sólo a los animales manifestándose por la paz, ni esperemos que el último río deje de correr y la última planta se seque, para darnos cuenta de todos los errores que hemos cometido y de que a pesar de haberlo sabido nos hemos hecho los sordos para dejar que sean unos pocos quienes luchen en estos procesos, y a ellos muchas veces los tratamos de locos, de peligrosos, de obstáculos para el desarrollo y los matamos.

Muchas gracias.





El Apoyo de CARREFOUR a la Comercialización de Productos Originados en Proyectos de Desarrollo Alternativo en Colombia

Mario Acevedo*

Muy buenas tardes. Disculpen mi informalidad, vengo del aeropuerto y aunque en general en Carrefour vivimos bastante encorbatados, más de lo que quisiéramos, vengo de otras actividades. Por otra parte, poniéndome en la línea del Gobernador Indígena que me precedió en el uso de la palabra, les hablo con espontaneidad y, en consideración al tiempo, vamos a ahorrarles la presentación como la tengo planteada y voy a exponer un testimonio sencillo de lo que ha sido nuestra experiencia en este proceso y lo que ella representa para Carrefour.

Nosotros iniciamos actividades de comercialización de productos de sustitución de cultivos de uso ilícito en el año 2001. Este proceso se dio por un acercamiento que venía desde unos meses atrás con Naciones Unidas, a través del cual encontramos que el Programa tenía una afinidad total con los valores que nos mueven como empresa, con los criterios de responsabilidad social que desarrollamos y con la forma como nos sentimos vinculados a las sociedades dentro de las cuales funciona la empresa. De hecho, dentro de nuestros valores y dentro de las bases de nuestro comportamiento corporativo, está la urgencia de ser un actor dinámico, vivo que interactúe adecuadamente con la sociedad a la que llegamos. Justamente esa visión de nuestra relación con las comunidades es parte del proceso que nos hace encontrar mejores resultados y buenas posibilidades de logro en la mayoría de los entornos en que desarrollamos nuestra actividad comercial.

El tema de valores lo vamos ahorrar; simplemente incluía una exposición básica de aquellos que nos mueven como organización. Ahí planteamos cómo queremos ser un actor social responsable en cada una de las comunidades y cómo eso nos ha llevado a trabajar en una cantidad de áreas dentro el país donde estamos, por ejemplo el apoyo la niñez y a la educación por medio de la adopción de escuelas. Carrefour tiene en este momento una red de 13 escuelas en todo el país y convenios con los bancos de alimentos y contribuye a una serie actividades, que por ejemplo recientemente en Bogotá tuvieron otra expresión como fue la colaboración con el Programa Bogotá sin Hambre, a través de unas actividades que logran ser sostenibles.

Ahora bien, el mensaje concreto que quiero mandarles a ustedes, obviando como les prometí el cuerpo de la presentación, implica la siguiente reflexión básica: si el Programa cumple, si las organizaciones que desarrollan proyectos de sustitución de

* Experto en mercadeo de productos agropecuarios, Carrefour, Colombia.






cultivos ilícitos hacen bien su tarea y si nosotros nos comprometemos y hacemos un esfuerzo para que las cosas funcionen adecuadamente, esto definitivamente funciona. Quizás el mensaje clave que les puedo mandar a las organizaciones de un lado y a los empresarios del otro, es que vale la pena que hagan el esfuerzo, que vale la pena que hagan el intento. Cuando nosotros comercializamos, por ejemplo, los productos de nuestros amigos de Asocalima de René a quien veo aquí; de las cooperativas integradas del Valle; cuando nosotros comercializamos los productos del Programa, no le estamos haciendo un favor a nadie, salvo a nuestros clientes porque les estamos dando excelentes productos. Cuando ponemos en las manos de nuestros clientes los productos de COSURCA, o los Palmitos del Putumayo, que han sido muy emblemáticos para nosotros porque fue el primer producto de este Programa que distribuimos y que resumió un poco todo este proceso, su filosofía y sus dificultades, le estamos entregando a nuestros clientes excelentes producto con los que no tenemos que pedir ninguna clase de consideración, ni invocar ningún handicap ya que son excelentes, son ricos, son de altísima calidad, son seguros, tienen todas las virtudes de los productos que puede comercializar una empresa como Carrefour.

Nosotros sentimos todavía que tenemos una gran tarea por adelantar con nuestros “*partners*” de estas cooperativas que son las que hacen el trabajo, porque tenemos el compromiso de que nuestros compradores expertos y la gente que maneja la cotidianidad con las asociaciones, tiene que tener una visión diferente de la relación con ellos. La instrucción que se dio a nuestros expertos en las diferentes áreas para el manejo de esta relación fue: “No estamos preocupados por el margen en estos productos, estamos más preocupados por hacerlos viables y para que funcionen. En consecuencia, esto no es una negociación como la que se hace con cualquier proveedor, sino una negociación donde vamos a aportar nuestro conocimiento para que el productor pueda mejorar su producto, su logística, su administración, su comportamiento como empresa”. Entre otras cosas esto es también para nosotros un excelente aprendizaje y en función de eso no estamos buscando tanto márgenes ni beneficios, como la posibilidad de que el producto sea viable. Aclaro que no es que no haya margen: hay un margen, y la empresa está beneficiándose de la comercialización de estos productos de una manera diferente a cómo lo hace con los demás, pero, insisto en este tema, esto no es un favor, es un intercambio justo, equitativo; es un gana-gana con todas nuestras cooperativas “*partners*”.

En lo que digo que aún nos falta un esfuerquito es en la formación, porque ahí hay dos dinámicas centrales que mueven estos procesos: una es la cotidianidad del negocio, cuando llegan palmitos o fríjol, o cocos o lo que sea a nuestras tiendas, hay una serie de procesos relacionados con los tiempos de entrega y la logística; a veces hay discusiones de precios, a veces pasan cosas como que el producto no se está moviendo y entonces tenemos que inventarnos algún camino, como hacer eventos





de *merchandising* sin afectar la imagen del producto. La otra dinámica se da en una interacción con la asociación que le permita mejorar sus procesos; con Naciones Unidas hemos trabajado el tema pero no hemos logrado concretar proyectos que permitan que periódicamente se hagan, por ejemplo, jornadas de capacitación en temas de logística, de mejoramiento de la presentación del producto y no hablo de la calidad porque en términos generales la calidad de los productos es bastante buena y está muy bien tutelada por Naciones Unidas que nos ha dado muchas garantías en ese sentido.

En consecuencia, mi mensaje es ese. No me voy a demorar más. Solamente les hago un inventario breve de lo que tenemos en este momento: palmitos del Putumayo; frijol del Sur de Bolívar y Putumayo; café, el de COSURCA; condimentos de la Amazonia; miel del Huila; panela de Villeta; mermelada y panela del Valle Cauca; y ropa interior femenina del Valle del Cauca. El tema de las industrias integradas del Valle es muy especial porque se refiere a una cooperativa de 900 y pico de madres, de mujeres cabeza de familia que tienen una industria preciosa y hacen un trabajo excelente. Hay una firma que se llama SYMPHONI, pero lo interesante es que logramos unos acuerdos que nos llevaron a que ahora ellas fabrican la marca propia de Carrefour que se llama TEX. Cada una de esas experiencias es valiosísima, es buenísima y los productos son de excelente calidad. Esto implica que tenemos impacto sobre unas 4.600 familias y planes para crecer mucho. Recientemente hicimos una reunión con Sandro Calvani de las Naciones Unidas y su muy buen equipo de ejecutivos que nos han apoyado en este proceso y mantenemos el propósito de seguir creciendo por lo menos a razón de tres productos anuales; si son más, maravilloso porque nos van a caber todos. En nuestras tiendas hay una señalización; cuando vayan verán que por todo el recorrido se encuentran carteles donde se habla de estos productos; están muy bien señalizados: con rompetráfico, con carteles y pendones en la zona donde se comercializan y dentro de las góndolas están identificados.

Ese es mi testimonio; esto funciona, es un orgullo para nosotros comercializar esos productos, lo vamos a seguir haciendo y ojalá lo podamos hacer mejor.

Muchas gracias.





6. REFLEXIONES FINALES

Juan Lucas Restrepo*

Muy buenas tardes a los doctores Francisco Santos, Vicepresidente de la República de Colombia; Jorge Caro, Representante del IICA en Colombia; Victoria Eugenia Restrepo, Directora del PDA de la Consejería Presidencial para la Acción Social; Juan Manuel González, Director del CIDER; los expertos internacionales invitados de los países andinos, las organizaciones de campesinos e indígenas que nos acompañan hoy; y todos ustedes amigos y amigas.

Esta tarde ustedes me vieron dedicado a escribir un poco; traté de recoger algunas ideas y algunos conceptos de lo que ha sido este "Seminario sobre la Política de Desarrollo Alternativo y su Modelo Institucional: Retos y Desafíos". Lo que quiero hacer ahora, es presentarles algunos elementos que, lejos de repetir el contenido de las presentaciones que ustedes han escuchado en estos dos días, se concentren en el tema de retos y desafíos, desde mis propias conclusiones. No estoy entonces representando aquí la visión del Estado sobre el tema, sino expresando, lo repito una vez más, mis ideas y lo que recogí como moderador en estos dos días.

Lo primero es una idea, según la cual, pienso que el Desarrollo Alternativo más eficaz es el que se genera de una manera automática. Ese sería el mundo deseable y un ejemplo de eso es el que pude apreciar en una visita que hice a Acevedo (Huila), en límites con el Caquetá. Allí me encontré con una caficultura nueva, absolutamente vital, que ocupa una cantidad de áreas que antes estaban en ganados o en pastos o simplemente sin utilización; es un área llena de campesinos, muchos de ellos que regresaron de las zonas cocaleras, por la presión de la fumigación o la erradicación o por cualquier motivo y se establecieron sin ningún programa de Desarrollo Alternativo en las montañas, porque identificaron una oportunidad de mercados y de vincularse a una zona cuyo café está siendo reconocido y tiene unos precios importantes. Allí el PDA no hizo absolutamente nada, no tuvo ninguna acción; simplemente el mercado le dio una oportunidad a estas personas para lograr su propio Desarrollo Alternativo. Ese es el ideal, obviamente, el automático; pero no es suficiente, para el tamaño del problema que enfrentamos en el país.

Otra idea sobre la manera como yo percibo la política de Desarrollo Alternativo y su modelo institucional, se refiere a que este modelo en Colombia, es todavía joven y le hemos hecho ajustes programáticos en los tres gobiernos que han venido implementándolo, objetiva y explícitamente. Pero todavía no ha transcurrido un tiempo suficiente para poder evaluar si el modelo institucional es el adecuado o no.

* Moderador General del Seminario. Asesor Cafetero del Gobierno Nacional y Ex Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural.





Hay que tener en cuenta, por lo demás, que la relación del desarrollo alternativo con las áreas de cultivos ilícitos es indirecta y que, por lo tanto, sus resultados no pueden calificarse exclusivamente en términos de disminución de las áreas de cultivos ilícitos. Esto es un pecado que a veces se comete cuando miramos simplemente las áreas de cultivos ilícitos versus el presupuesto del programa de Desarrollo Alternativo; esas relaciones son absolutamente difíciles de hacer.

Ahora voy a hablar de tres temas: recoger algo de lo que se habló en Asuntos Institucionales, hablar un poco de los Modelos de Gestión y al final hablar un poco de Retos del Modelo Colombiano de Desarrollo Alternativo.

En el tema institucional, lo claro es que hay un trípode, que sustenta la política que se llama Desarrollo Alternativo o Programas Alternativos, Interdicción y Erradicación; estos tres elementos conviven, coexisten y se soportan unos a otros. Una discusión muy interesante fue la de ayer sobre si la política de Desarrollo Alternativo era una política de contingencia, y recuerden que el planteamiento inicial del PLANTE era un programa contingente para resolver un problema de corto plazo, pero dada, digamos, su dificultad y su complejidad, el tema se convirtió en permanente. Más aún, después de lo que hemos visto y escuchado en el día de hoy, para el país el enfoque ya no es solamente sobre la zona geográfica específica del cultivo, sino que se están implementando políticas preventivas en zonas aledañas dentro de la denominada frontera agrícola, lo que hace que esa permanencia se vaya a dar en el tiempo mucho más allá del corto plazo.

Otro elemento que es innegable y que dificulta la comparación directa de los Programas de Desarrollo Alternativo en Colombia, versus los de otros países, Andinos por ejemplo, es su relación profunda con el conflicto armado, que dificulta tremendamente el diseño de los programas de Desarrollo Alternativo y su relación con, por ejemplo, programas de erradicación voluntaria o forzosa, etc. Otra discusión también muy interesante, se refirió a la parainstitucionalidad: qué hace un programa cuya ejecución es mayoritariamente de proyectos productivos agrícolas?, por qué está en la Presidencia de la República y no en las instituciones de Desarrollo Rural?, etc. Yo creo que hay varias razones; lo primero que escuchamos es que el problema se enfrenta más fácilmente desde una parainstitucionalidad, debido a lo que nos contaba el doctor Cesar Ortiz con respecto al carácter adaptativo del problema, que cambia cada día en sus distintas relaciones y expresiones, y cuya atención requiere una infraestructura que tenga la misma velocidad de cambio, para poder mantener las metas y la presión sobre el problema. En todo caso, se requiere mayor coordinación y creo que el Consejo Directivo del Fondo de Inversiones para la Paz es un avance, pero pienso que debemos revisar nuevamente el caso boliviano, para ver como podemos hacer un buen Consejo de Desarrollo Alternativo, que dirija más eficientemente las acciones del resto del Estado, bajo la premisa de





que los Programas de Desarrollo Alternativo que ya hayan madurado y estén establecidos, sean transferidos a los lugares que les corresponden dentro del aparato institucional del Estado.

En el tema institucional, también se tocó la heterogeneidad de lo local y la manera como las variables políticas, sociales, ambientales, de infraestructura, etc., deben ser tenidas muy en cuenta para el diseño y la aproximación a la Política de Desarrollo Alternativo. Aunque es muy fácil llegar a una zona, implementar un proyecto, dejar unas áreas sembradas y salirse, estamos viendo que esa es posiblemente la forma equivocada de promover desarrollo, porque no genera sostenibilidad, confianza, capital social etc. Por esta razón, el trabajo con entidades subregionales y locales es fundamental para la implementación de la política. Otro elemento que me parece crucial es destacar relación entre el Desarrollo Alternativo y otras políticas relacionadas con él, tales como las de extinción de dominio, de manera que los efectos del problema puedan también ser, en alguna medida, las soluciones parciales al mismo. Esto se relaciona con la necesidad de mantener una gran coordinación entre el PDA y el resto del Estado; ella, tal vez, se dio en el diseño programático y en el Plan de Desarrollo, pero no es suficiente en la implementación y en la ejecución.

Sobre el Modelo de Gestión, hemos escuchado ayer a sus diseñadores y operadores y hoy a algunas organizaciones de productores y beneficiarios de los proyectos de desarrollo alternativo. Los primeros nos explicaron muy claramente las bondades de instrumentos como el de capitalización empresarial, operado por INCUAGRO, y el de apoyo a grupos asociativos y comunitarios, operado por el IICA. Las segundas, las organizaciones, han brindado testimonios muy concretos sobre los logros y dificultades de los procesos de implementación de los proyectos derivados de estos modelos operativos. A propósito, llama la atención que todas estas organizaciones son agropecuarias, y esto no es casual; en el campo es posiblemente en agricultura en lo que más fácilmente podemos trabajar, dada la tradición de los campesinos involucrados en lo ilícito. La mayor dificultad es implementar proyectos en actividades no agropecuarias y, sobre todo, por la relativa escasez de recursos.

Algo queda claro a partir de las diversas exposiciones de los diseñadores, operadores y ejecutores (organizaciones) de los instrumentos de gestión, pero sobre todo a partir de las evaluaciones realizadas por el CIDER de la Universidad de los Andes: hay un gran avance y aprendizaje institucional en esta materia, que no debe desperdiciarse y al que, por el contrario, debe dársele continuidad. En particular, son muy significativos los logros de modelos como el del IAGAC, orientados a suministrar capital semilla a las organizaciones para que éstas, mediante metodologías de aprender-haciendo, no sólo se fortalezcan sino que garanticen la sostenibilidad de las inversiones realizadas por los Programas de Desarrollo



Alternativo. En este sentido, parece conveniente no sólo no dejar de lado este tipo de experiencias y aprendizajes, sino que por el contrario se debería avanzar en la replicación e implementación de este tipo de proyectos y procedimientos de intervención en otras regiones, tanto dentro como fuera de la frontera agrícola.

Por otra parte, Victoria Eugenia Restrepo nos mostró el énfasis creciente que desde el Gobierno pasado, y definitivamente muy claramente en el actual, se está haciendo en agricultura o cultivos permanentes que, por lo demás, sólo empiezan a rendir económicamente a los tres o cuatro años de establecidos. Este énfasis facilita el trabajo de reconstrucción del capital social de aquellas comunidades que participan en proyectos de este tipo y las lleva a un compromiso muchísimo más permanente en el tiempo para no retornar a las actividades ilícitas. Insisto en que lo no agropecuario lo deben hacer otros organismos, entre ellos los de la Cooperación Internacional, que muchas veces hacen lo que quiere hacer y no necesariamente lo que nos gustaría que hicieran. Lo importante es que haya una mayor participación del PDA en la ejecución de los programas ordinarios del Estado y que haga presencia en los Comités Administrativos de Programas que tienen relación con el tema del desarrollo alternativo, algo que apenas se asume tímidamente y en lo que creo nos hace falta bastante.

Ahora bien la discusión relativa a al tipo de actividades que deben realizarse dentro o fuera de la frontera agrícola, permite concluir que dentro de ésta se deben trabajar proyectos productivos, siempre con esas tres bases que señalaba Juan José Perfetti, mercado, tecnología y organización, como condiciones para generarles sostenibilidad en el tiempo. Por fuera de esa frontera son adecuados programas como los de guardabosques y otros no agrícolas. Otro aspecto relevante es la creciente importancia del enfoque preventivo que analiza las zonas de influencia, las zonas de amortiguación y su relación con las zonas de cultivos ilícitos; seguramente tendremos que tratarlo más detenidamente en el futuro. Desde otro ángulo, una enseñanza fundamental es la no discriminación en contra de los campesinos que se mantienen dentro de la legalidad y que a veces han sido injustamente perjudicados en la aplicación de los programas. Creo, sin embargo, que ha habido un esfuerzo importante en empezar a ajustar y armonizar herramientas de manera que un incentivo FIP a un campesino beneficiario de un Programa de Desarrollo Alternativo, sea similar o en lo posible igual al que recibe otro campesino, que no tiene cultivos ilícitos, pero que tiene los mismos problemas que el primero. Una consideración también interesante que escuchamos de parte de Juan Manuel González, es el requerimiento de la incorporación del componente ambiental *ex ante*; pensemos muy bien, qué va a pasar desde el punto de vista del medio ambiente cuando llevemos esos proyectos al terreno.

Ahora algunos retos y desafíos. Lo primero, repito, profundizar el enfoque de





mercado, tecnología, organización. Los proyectos de Desarrollo Alternativo y los campesinos beneficiarios de los mismos van a tener que asumir las mejores prácticas, las mejores tecnologías, porque requieren producir con muy buena calidad para poder sobrevivir en un ambiente de competencia. Lo segundo es introducir más variables de condicionalidad y trabajar un poco más en lo que los economistas llaman “incentivos” que se otorgarían en la medida en que se den logros parciales, se mantenga la disciplina, se cumplan los compromisos. Estos incentivos o “premios” pueden convertirse en algo fundamental.

La perspectiva internacional es básica. Como negociador del tema no arancelario en el TLC con Estados Unidos, soy consciente que el mercado interno colombiano no es suficiente para la producción de todos los proyectos de desarrollo alternativo que requerimos para resolver nuestro problema. Necesitamos por consiguiente un mercado ampliado y el más obvio es el de los Estados Unidos, lo que nos obliga a fijar un objetivo absolutamente claro de facilitar la entrada de nuestros productos de agricultura potencial, de agricultura tropical, a ese mercado, si queremos tener un impacto realmente importante en Desarrollo Alternativo.

Una crítica constructiva se refiere a la necesidad de universalizar la evaluación de impacto; ella no debe realizarse solamente porque el BID, que financió en parte el proyecto específico que nos ocupa, nos lo exige como parte del crédito. En realidad debemos hacer evaluación para nuestros programas ordinarios e, inclusive, hasta donde podamos, para los de cooperación internacional, revisando costo/efecto, beneficio, impacto, sostenibilidad de los proyectos, etc. Esto implica seguir enfrentando la regla de oro de la Cooperación Internacional: “como es mi plata, vengo e implemento mi proyecto, como yo pienso que se debe ejecutar”. Creo que vamos avanzando hacia una mayor coordinación y armonía con la política nacional en este tema, y ver convocatorias conjuntas de USAID con el Programa de Desarrollo Alternativo, es, por ejemplo, una señal en la dirección correcta.

Debemos, por lo demás, ir incorporando nuevas herramientas y ampliando la visión del Desarrollo Alternativo. Desde este punto de vista, temas como las microfinanzas rurales, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, el crecimiento personal, adquieren una importancia enorme. Con respecto a este último punto, si ustedes han estado en alguna charla con Ruben Dario Lizarralde, se habrán dado cuenta de que cualquier beneficiario de sus programas en INDUPALMA, tiene que estrictamente tener todos los años varias horas de capacitación en crecimiento personal, ya que se considera que sólo esto asegura la sostenibilidad de los programas, sobre todo por las condiciones de entrada de las familias beneficiarias. En este momento surgen otros muchos elementos relevantes que hay que analizar objetivamente: los desplazamientos demográficos entre zonas expulsoras y receptoras, la dinámica económica y la posibilidad de algunas áreas para recibir parte de los flujos, los

riesgos de que la población expulsada se vincule a actividades ilícitas y la posibilidad de trabajar más sistemáticamente con ese enfoque preventivo que empezamos a tocar. Por lo demás, y nos faltó, y es algo desafortunado, discutir otros modelos que son ya modelos territoriales tales como Laboratorios de Paz o Programas de Paz y Desarrollo, que de una u otra forma se aproximan a los problemas propios del desarrollo alternativo.

Finalmente una opinión muy personal: el Estado debe hacer un mayor énfasis en lo rural, y no estoy hablando solamente de lo agropecuario, sino de infraestructura, educación, etc. Sobre todo, y mirando el ejemplo del ejercicio de Agrovisión 2025, que hizo unas proyecciones sobre las posibilidades que tiene el sector rural para aportarle a la economía y al desarrollo social de los colombianos, conforme a las cuales nuestro producto agrícola puede ser dos o tres veces mayor que el que puede ser hoy, pienso que podemos copar ese espacio, estabilizando nuestro territorio y proponiéndonos unas metas más ambiciosas dirigidas a un objetivo claro de Desarrollo Alternativo. Este tema del énfasis del Estado en lo rural me parece absolutamente fundamental como condición para resolver este complicado problema de los cultivos ilícitos.

Este es el resumen que les tenía para hoy. Muchas gracias.



Francisco Santos Calderón*

No se preocupen, no voy a leer todo este ladrillo que me habían preparado para esta sesión de clausura del Seminario. Más bien, decidí hablar desde el corazón.

Doctor Jorge Andrés Caro, Representante del IICA en Colombia; doctor Juan Lucas Restrepo, Ex Vice-Ministro de Agricultura y Asesor Cafetero del Gobierno Nacional y Moderador del Seminario; doctora Victoria Eugenia Restrepo, Directora del Programa de Desarrollo Alternativo de la Consejería Presidencial para la Acción Social; doctor Juan Manuel González, Director del CIDER de la Universidad de los Andes; señor coronel Henry Gamboa, director del Programa de Aspersión Aérea de la Policía Antinarcóticos; señores expertos, consultores y funcionarios de distintas entidades; amigos campesinos e indígenas; señoras y señores:

Hace unas semanas ustedes leyeron que, desafortunadamente, le habían disparado al helicóptero del Vicepresidente, que no es mío, es del Estado obviamente. Sin embargo, a veces los medios amplifican cosas menos importantes y olvidan el mensaje de fondo que queríamos dar y que vamos a seguir dando: el ecocidio que está ocurriendo en nuestros Parques Naturales y que fue relegado a un segundo plano por un hecho anecdótico. Lo central es que a los Parques Nacionales los están consumiendo, que los narcotraficantes y los grupos ilegales de extrema izquierda y de extrema derecha, están destruyendo nuestros parques, los cuales son nuestros, son de todo el mundo. La verdad es que volar por la Macarena da tristeza. Lo que alcancé a ver, de verdad le duele a uno; esa destrucción, ese cáncer que se está carcomiendo La Macarena. Entonces tenemos que decirle a todos los colombianos, a la Comunidad Internacional y a todos los que puedan hacer algo: “Señores, ayúdenos, hay que salvar los Parques, hay que salvar la Macarena, hay que salvar el Tuparro, hay que salvar la Sierra”. Y cuando uno va a la Sierra y ve ya esa nueva variación genética de la coca, plantas altísimas de tres y cuatro metros de alto, empieza uno a decir: oiga con diez mil, o quince mil o veinte mil hectáreas, van a poder cultivar lo que antes cultivaban en cien mil y entonces el reto es doble y resulta que como no podemos fumigar en los Parques, los Parques los van a acabar. Esto no quiere decir que debemos hacerlo, pero sí que tenemos primero que ser conscientes de ese ecocidio, metámonos esa palabra en la cabeza, y luego diseñar políticas públicas que acaben con ese problema.

Les voy a dar unas pequeñas cifras del crecimiento de las hectáreas en cultivos ilícitos, que ya son diez mil, en los Parques entre el 2000 y el 2003: el Catatumbo de 108 a 1.000 hectáreas; el Nukak de 143 a 1.464; la Sierra de la Macarena de 1.100 a casi 4.000; la Sierra Nevada de 134 a 1.200. Ahora que le estamos dando duro a los cultivos por fuera de esas zonas ¿cuál va hacer la reacción? Porque yo no creo en el

* Vicepresidente de la República de Colombia.





sentimiento ecológico de las Farc, tampoco creo en esa gran visión ecológica de las autodefensas, mucho menos de los narcotraficantes; ellos tienen que sostener la guerra y van a ir a donde puedan sostenerla. Esto quiere decir que nuestros Parques van a sufrir una amenaza, inclusive mayor que la que tienen hoy en día, y que tenemos que diseñar políticas serias para contrarrestarla. Ese es el primer tema que les quiero dejar aquí en la cabeza.

Segundo es el tema del mito de la fumigación. Ante todo, la fumigación es complementaria a muchas otras acciones, pero es fundamental. Ustedes vieron lo que pasó en el Putumayo, grandes acuerdos de erradicación manual y el Putumayo estuvo inundado de coca. Entonces ese garrote sirve y hay que tenerlo ahí, porque no hay mejor incentivo como el que vi yo en el Guaviare cuando un campesino me dijo: “este negocio se dañó, voy a volver a recoger algodón”. Es que el negocio no funciona. Entre otras cosas, yo no he visto jamás el primer pueblo que se vuelva rico por el narcotráfico; ustedes seguramente han ido a Miraflores; yo fui muchas veces, y excúsenme la castiza crudeza de la expresión, pero sólo había putas. No! No!, es que es en serio; sólo se encuentra alcohol, miseria y violencia. Y vayan ustedes a las zonas afectadas por la actividad ilícita en el Cauca o Nariño, y van a encontrar solamente eso; y vayan ustedes a Guapi, dentro de dos años, para ver lo que va a pasar allí, porque ya está llegando ese problema a ese sitio, ya se está subiendo por el Pacífico. Las dimensiones del problema son grandes: los pobres no se hacen ricos y se genera violencia.

Bueno, estábamos en el mito de la fumigación. Hombre, yo me sorprendí de ver un estudio de la Universidad Javeriana, porque uno quisiera no fumigar, claro, pero cuando mira las dimensiones del problema y lo que pasa con lo que están haciendo, se dice: “hombre al menor de los males, al infinitamente menor de los males”. Este estudio de la Facultad de Toxicología de la Javeriana, hecho en el Putumayo, en el boom de la coca ¿qué encontró? Uno: la cantidad de pesticidas y herbicidas que le están metiendo a los cultivos de coca; que por ser en tierra muy mala se tiene que fumigar máximo una vez cada quince días, pero que generalmente fumigan una vez cada ocho días, con algo que llaman el cóctel ¿y qué encuentra uno ahí? En el piso cosas importadas, obviamente ilegales, importadas de Venezuela, y de Ecuador donde no están prohibidos el Parathión y el Paraquat. Yo los confundo, perdónenme, no soy un químico, pero empieza uno a encontrar los químicos más tóxicos que están prohibidos en Colombia, que son aquellos que están usando los cultivadores de coca. Entonces ¿qué pasa? Llega la gente al hospital y dice: “me estoy muriendo”. Pues claro, pero no es el glifosato, es echarle cada ocho días a las matas de coca esos cocteles venenosísimos para que crezcan. De hecho, entre otros químicos también aplican glifosato para controlar la competencia de otras especies, que en este caso para ellos son malezas. Hay aquí una desinformación inmensa acerca de lo que está causando la muerte de los campesinos; es un tema gravísimo



que además está bien oculto, porque mucha de esa gente se muere ahí, la entierran y ¡adiós! nadie sabe qué pasó. Pero la intoxicación de la población campesina, se debe al uso de esos pesticidas y esos herbicidas que son grado uno en toxicidad, según la OMS. Esa es la verdad. También encontró ese estudio los daños que está haciendo todo el proceso de transformación en la planta. En realidad, por cada hectárea que usted erradica, se evita que le entren siete veces más tóxicos a ese lugar, tóxicos que son los que se aplican para hacer crecer la planta y realizar el proceso de transformación.

Hoy, el negocio de la coca le mete cuarenta mil toneladas métricas de todas estas porquerías a nuestras selvas, a nuestras altas montañas, a los bosques de niebla, y eso, la verdad, es gravísimo, para no entrar a hablar de toda la selva que hemos perdido, pero sin fumigación. Y seamos realistas frente a esto; no estamos peleando contra unos niños, estamos peleando contra un enemigo feroz, que no tiene absolutamente ninguna restricción, frente al uso de Parques Naturales, de herbicidas y pesticidas, para obtener su rentabilidad. Partamos entonces de la base que aquí no se puede pelear con las manos totalmente amarradas; tenemos que tener ese gran garrote y ese gran garrote está funcionando y hay que seguirlo usando. Por supuesto que también hay que implementar toda una política alternativa, que tiene sí que tener unas limitaciones de las que hablaré ahorita. Bueno este es el segundo tema del que quería hablarles: el mito de la fumigación. La ciencia es la ciencia y hasta este momento no existe el primer estudio médico serio que pueda evidenciar intoxicación por fumigación con glifosato. Con los otros químicos sí, es evidente, pero parece desconocido. Hay una campaña de desinformación que está matando campesinos, porque esos campesinos se están muriendo allá, por intoxicación con esos químicos, esos herbicidas y esos pesticidas que están utilizando para cultivar la coca.

Vamos al tercer y último tema, que tiene que ver con lo que ustedes hablaron: desarrollo alternativo. Volvamos al punto que yo les planteaba: ¿qué funciona y qué no funciona? Ustedes ya lo discutieron acá, pero la verdad es que si queremos empezar a salvar nuestros Parques y nuestros ecosistemas estratégicos, tenemos que hacer una política muy agresiva, para sacar la gente de allí. A nosotros no nos da miedo manejar el saneamiento de los Resguardos Indígenas; hay cinco mil millones de pesos para sanear unos resguardos indígenas en la Sierra Nevada. ¿Por qué no puede haber cinco o diez, o veinte o treinta mil para sanear la Macarena y sacar la gente de allí? En la Macarena no debe vivir nadie y deberíamos tener una política pública sobre ese tema. Esto es aplicable a muchas otras zonas, supuestamente llamadas de frontera agrícola cuando ya no lo son. Uno ve esos sitios, cuando vuela en helicóptero y se dice: “¿esto por qué está acá, si aquí únicamente debería haber selva? Ahora bien, todo desarrollo alternativo que usted haga en esas zonas, no va a funcionar porque nunca va a ser tan rentable como la coca, porque nunca vamos a



tener la misma plata que tienen los narcotraficantes. Por ello, de ahí hay que sacar la gente. Pero no sacarla a las malas, sino con proyectos productivos, con reforma agraria; ojalá que toda esa tierra que le vamos a quitar a los narcos o que le estamos quitando, sea tierra para esa gente que se movilizó a esas zonas y además generándole posibilidades de empleo.

Nosotros en los últimos diez años perdimos ochocientas mil hectáreas de cultivos. En solo café y algodón perdimos más o menos trescientos cincuenta mil empleos en los últimos diez años. ¿Qué se hizo esa gente? Se fue a raspar coca, se fue a cultivar coca. Entonces necesitamos recuperar el campo. Si en el campo hay empleo, si hay condiciones de vida, si hay inversión, esa frontera agrícola, esa supuesta frontera agrícola va a empezar a retroceder, porque en esas chagras tampoco viven en buenas condiciones. Se necesitan políticas serias, persistentes y que produzcan resultados en el campo. Hemos recuperado casi doscientas mil hectáreas, aunque obviamente ahorita con la revaluación tenemos un problema importante. De todas maneras, con lo que hemos hecho en el campo se han recuperado más de trescientos veinticinco mil empleos y eso es importantísimo. Esos señores que recogían café, que recogían algodón ¿a dónde se fueron? Mire usted ¿de dónde viene la gente que está en el Guaviare?, ¿la gente que está en el Catatumbo?, ¿la que está en todas esas zonas coqueras? No son de allí. Se fueron por falta de empleo, por falta de condiciones, por falta de posibilidades en sus lugares de origen. Entonces hay que recuperar el campo y esa es gente que cuando se le da la oportunidad, como a este campesino que vi en el Guaviare, regresa. Entonces el Desarrollo Alternativo, debe tener límites. No nos pongamos a gastar pólvora en gallinazos y a meterle desarrollo alternativo a selvas inaccesibles. Traslademos la gente, saneemos. Así como hay plata para sanear Resguardos, saneemos esas selvas y utilicemos la plata y los recursos que le hemos incautado a los mismos narcotraficantes.

Programas como el de Familias Guardabosques son bien interesantes. Donde lo hemos visto funcionar ha generado toda una economía legal, que empieza a cambiar la dinámica ilegal de la coca. Quisiéramos tener más plata para eso; yo me la paso vendiendo ese programa por todo Europa, cada vez que viajo, y allá me viven diciendo no; esto no es sostenible. Y yo les pregunto a ellos ¿será que la política agrícola de ustedes, señores europeos, es sostenible? ¿Será que esos subsidios, más de la mitad del presupuesto de la Unión Europea, que afectan al 3% de la población, son sostenibles? Me habla usted de sostenibilidad, cuando sus consumidores están metiendo coca en París, en Berlín, en todas partes y ustedes generando subsidios que nos impiden desarrollar una economía fuerte, productiva, en el campo. ¿Entonces viene a decirme que no hay plata tampoco para eso? Hay en esto una hipocresía grande. Pero el tema se está abriendo paso, y yo creo que el Programa de Familias Guardabosques va a pegar mucho más, sobre todo en la medida en que podamos vender más el proyecto y se den cuenta de cómo una zona a la que le entra esa plata,

se transforma. Vamos a generar un programa muchísimo más amplio; ustedes ya saben las cifras: veintiún mil familias, más de sesenta y cinco mil millones de pesos que se han invertido, más de trescientas mil hectáreas que están siendo erradicadas a través de ese programa. Este tipo de programas alternativos hay que usarlos.

Muchas veces contra la coca no hay sostenibilidad que aguante. Se necesita meter plata hasta que usted cambie la cultura, hábitat y hasta la manera de vivir en ciertas zonas, pero por otro lado hay que reprimir; si no hay represión, pues olvidese. En eso tengo que ser muy franco. Con nuestra política, es la primera vez que nos estamos dando los lapos. La política es cero tolerancia con el narcotráfico; el narcotráfico fue el que acabó con este país. No nos digamos mentiras. El narcotráfico es el que le da la plata a la guerrilla, el que le da la plata a los paras, el que le da la plata a la corrupción. Ahí está el lío; si no tuviéramos narcotráfico estos problemas se hubieran resuelto hacía mucho rato, pero lo tenemos y tenemos que acabarlo. La supervivencia de la democracia y de la sociedad colombiana dependen de que podamos derrotar el narcotráfico y, sobre todo, que no tengamos ninguna duda al respecto.

Yo quiero felicitarlos por este Seminario. Me parece muy importante porque el tema del Desarrollo Alternativo, que es un concepto global, tenemos que pensarlo entre todos. A la coca hay que meterle todo: la zanahoria y el garrote. En la lucha contra la coca hay que ser persistente, pero también buscar la manera de que las comunidades sobrevivan y tengan recursos. Sin embargo, no hay nada mejor para combatir el narcotráfico que tener una sociedad sana, una economía en crecimiento, unas políticas agrarias que defiendan al campesino y al agricultor, unas cadenas productivas serias, unas posibilidades concretas de exportaciones, una capacidad de competir y, creo, que hacia allá vamos. Pero tenemos que atender tantas zonas desprotegidas, donde la culpa no es de los campesinos que se fueron a cultivar coca. Fueron visiones y políticas equivocadas del mismo Estado y en eso tenemos mucha responsabilidad nosotros como clase dirigente. En muchas de esas zonas todavía se está compitiendo por la cabeza y el corazón del campesino, y entonces hay que meterles plata, así no sea sostenible, además de buscar más programas como el de Familias Guardabosques para recuperar el campo, la economía y la seguridad. No hay mejor proyecto de desarrollo alternativo que ese.

Muchas gracias.



El Seminario estuvo orientado al análisis del desempeño del Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia. A lo largo del mismo, se expusieron sus diferentes logros, limitaciones, resultados e impactos. Igualmente, el Seminario se realizó con el ánimo de establecer una visión prospectiva sobre las políticas y experiencias de desarrollo alternativo en el país y en la subregión andina.

