

## Contextualización de La Amazonia Occidental en el marco del problema de las drogas ilícitas

Por María Clemencia Ramírez  
Investigadora Honoraria  
Instituto Colombiano de Antropología e Historia  
San José del Guaviare, 1 de Octubre de 2013

Para mí es un honor estar en este foro para presentar algunas reflexiones sobre el problema de los cultivos ilícitos con enfoque territorial, a partir de mi trabajo de varias décadas en el departamento del Putumayo. Me enfocaré en la región de la Amazonía Occidental<sup>1</sup>, comprendida por los departamentos del piedemonte amazónico, Guaviare, Caquetá, Putumayo y el suroccidente del Meta, por cuanto estos departamentos han compartido los mismos procesos históricos y aun cuando presentan diferencias en cuanto a su desenvolvimiento, conforman un territorio diferencial.

Parto de que la construcción de la marginalidad de este territorio amazónico es definitivamente una estructura de larga duración que explica y legitima las políticas que se dictan desde el gobierno central para esta región. Me centraré en el análisis de la política antidrogas dirigida a este territorio para entender cómo se diseña en qué contextos, a qué responde y así, evaluar los resultados de su aplicación para proponer su reconceptualización. Para ello, empiezo con una mirada histórica sobre la conformación de este territorio.

En general, la apropiación económica que desde la Colonia se ha realizado en la Amazonia ha mantenido un carácter extractivo. En el imaginario nacional prima la representación de esta región oriental del país como inaccesible por sus características geográficas indómitas y como un territorio donde el vacío, la precariedad o la presencia diferencial y desigual de las instituciones del Estado, se pone en evidencia. Esta dificultad para someter este espacio amazónico al control administrativo de manera integral, va a ser definitivo en la representación que se tiene de la Amazonia en la construcción de una nación colombiana donde prevalece la separación entre el espacio andino y el amazónico, lo cual se traduce a su vez en la separación entre la Colombia desarrollada y la no desarrollada, la que cuenta con la presencia del estado y la que está desatendida, dejada “a su suerte” o bajo el control de grupos armados ilegales o no-estatales. Desde la perspectiva de sus habitantes, la Amazonía Occidental se ha constituido cultural y simbólicamente como una región “abandonada por el Estado”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Camilo Domínguez distingue entre Amazonía Occidental y Amazonía Oriental en su artículo, “Poblaciones humanas y desarrollo amazónico en Colombia”. En: *Poblaciones Humanas y desarrollo amazónico*. Universidad de la Amazonía, Instituto Amazónico de Investigaciones, Florencia, 1990.

<sup>2</sup> María Clemencia Ramírez. *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos coccaleros del Putumayo*. ICANH-COLCIENCIAS, 2001.

Por otra parte, el gobierno central le ha adscrito a este territorio una función como receptor de población desplazada. Es así como la Amazonia Occidental fue colonizada desde finales del siglo diecinueve y a lo largo de todo el siglo veinte, principalmente por parte de población proveniente de la región andina. Por consiguiente, dicha colonización debe analizarse como un proceso que se ha desarrollado a lo largo de un amplio período de tiempo, guiado por el ánimo de incorporar las zonas de frontera dentro de la esfera económica del Estado central, para resolver problemas estructurales de tenencia de tierra así como de violencia, que suceden en el centro del país. La región Amazónica ha sido vista tanto como una solución a las presiones de tierra de otros lugares del país, como una zona de amortiguación para la seguridad nacional y la preservación de la soberanía en el sur del país.

A grosso modo se pueden diferenciar los siguientes períodos de colonización: a finales del siglo 19 y principios del 20, dos grandes expediciones, una en busca de quina (1890) y la otra para extraer caucho (1903-1930) trajeron los primeros colonizadores. El impacto de la explotación del caucho fue decisivo en la recomposición territorial y étnica de la región iniciando la ampliación de la frontera agropecuaria. En 1887 el gobierno estableció el convenio de misiones convirtiendo a los misioneros en los representantes de estado en estos llamados “Territorios Nacionales”, pues llevaban a cabo no solo la evangelización de los grupos indígenas sino la vigilancia de los territorios a su cargo. Este período termina con el Conflicto Colombo Peruano en 1930, cuando los militares inician esfuerzos para colonizar esta parte de la Amazonia con el fin de ejercer su soberanía sobre esta área de frontera, asunto crucial aún hoy en día como se evidencia en el Plan Consolidación presentado por el Ministerio de Defensa en 2007 y que hoy se centra en áreas de frontera de importancia geoestratégica en este territorio como es el caso de la frontera del Putumayo con el Ecuador<sup>3</sup>.

Pero es la migración masiva que ocasionó la violencia política resultado de la confrontación de los partidos liberal y conservador, que tuvo lugar entre 1946 y 1966 (período conocido como *La Violencia*), la que incrementó la presión de esta población sobre las tierras bajas de la Amazonia, transformando radicalmente la estructura regional y determinando en gran medida su desarrollo posterior. Los Nariñenses migran hacia Putumayo, mientras que Huilenses y Tolimenses lo hacen hacia Caquetá y Guaviare respectivamente. Este flujo de población significó un salto gigantesco en las cifras de la población de la región. Es como resultado de la violencia que llega la llamada “colonización armada” de grupos de campesinos desplazados y protegidos por grupos guerrilleros, es decir, el inicio de la confluencia del partido comunista con las guerrillas liberales: en 1954 una “columna de marcha partió desde el Tolima atravesó el Sumapaz y se estableció en La Uribe (Meta). De allí partieron avanzadas a la zona del Pato en el Caguán (Caquetá) donde se estableció un importante número de colonos y donde las FARC tienen una de sus mayores presencias hasta hoy. Por otra parte, a partir de la década del cincuenta se inició la explotación maderera la cual tiene un auge significativo hasta finales de la década de los sesenta.

---

<sup>3</sup> El Plan Consolidación escogió a los municipios limítrofes para sus actividades: Valle del Guamues, San Miguel, Puerto Asís y Puerto Leguizamo.

En el caso del departamento de Guaviare, la colonización se inicia más tardíamente y las coyunturas que la motivan tienen ciertas especificidades. Sus antecedentes se ubican en los años 30 y están ligados a la explotación cauchera y el llamado “tigrilleo” es decir, a la comercialización de pieles de animales salvajes. Esta época se conoció como “la colonización rapaz” y se caracterizó por la movilidad de la población y las actividades extractivas sin generar procesos importantes de poblamiento. Sin embargo, es también como resultado de la violencia y de las “columnas de marcha” provenientes del Tolima entre 1955 y 1957, que llegan campesinos a emprender la colonización del piedemonte llanero, la sierra de la Macarena, el río Guayabero, llegando hasta San José del Guaviare. Esta colonización ocupó de manera lenta las vegas del río Guaviare y la zona conocida como las sabanas de la Fuga.

Entre 1963 y 1976 toma lugar en el Putumayo la llamada “fiebre petrolera” y se empiezan a enganchar trabajadores que posteriormente se quedan en la región como colonos. Para esta época, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) creado en 1961 puso en marcha el proyecto Caquetá y en 1964- se inicia el Proyecto Putumayo 1 (alto Putumayo), como proyectos de colonización dirigida, en vez de hacer una reforma agraria al interior de la frontera agrícola. En 1975 se diseñó y se intentó ejecutar un proyecto de colonización militar en el istmo formado por los ríos Caquetá y Putumayo, a la altura de la Tagua-Puerto Leguizamo pero el asentamiento no tuvo resultado. Lo que permaneció fue un área de control militar a través de la carretera Puerto Leguizamo- Río Caquetá que ha frenado la colonización ribereña abajo de la Tagua. Ha primado desde entonces la idea de ocupar el territorio para mantener la soberanía en zonas de frontera como ya se enfatizó, antes que en dar soluciones productivas de largo plazo a sus habitantes. Por su parte en el Guaviare, en 1968 un periodista, Orlando López Contreras fue el promotor a través de un programa radial, del primer proyecto de colonización dirigida con apoyo del Estado. “La colonización del retorno” como se llamó por pretender hacer volver al campo a los desplazados propició el doblamiento del Eje San José y la fundación de la población de El Retorno.

El cultivo de coca que llega por igual al Putumayo, Caquetá y Guaviare en 1977, marca el inicio de otro período de colonización. La coca se expande rápidamente, presentándose el primer boom en 1981 y sosteniéndose hasta 1987. La aparición del cultivo de coca tuvo como telón de fondo una creciente pauperización rural que hace que lleguen campesinos a la región amazónica a asociarse al cultivo de la coca, así como la crisis de los modelos de intervención estatales en esta región amazónica, como los de colonización dirigida antes mencionados, que lleva a los antiguos colonos a iniciar su cultivo. Entre 1988 y 1990 decaen los precios de la coca, se intensifica la lucha contra el narcotráfico y asesinan al candidato presidencial Luis Carlos Galán, lo cual evidencia el poder de los carteles del narcotráfico en el país. Así mismo desaparece en 1990 la variedad de coca inicial conocida como *caucana* debido a las plagas y se inicia el cultivo de *tingo maría*, variedad del Perú y la variedad *Boliviana*, aumentándose y estabilizándose la producción. Considerable número de personas llegan a la región hasta 1994. Desde entonces la migración de población atraída por las oportunidades de la economía de la coca ha continuado de una manera menos intensiva pero la coca sigue ocupando un lugar central

como cultivo para la sobrevivencia de los colonos campesinos de esta región de la Amazonía Occidental.

Esta historia de la colonización nos muestra que la gente se desplazó a la región amazónica en diferentes períodos de tiempo y que la coca no ha sido la única razón o la predominante para explicar esta migración, como se trata de insistir cuando se describe a los colonos como buscadores de fortuna, gente sin arraigo, y aún más gente violenta que actúa fuera de la ley e impone sus propias reglas de juego o son considerados “auxiliares de la guerrilla”. De esta manera, no se toma en cuenta la larga historia de colonización de la Amazonia Occidental y por lo tanto, se deja por fuera sectores de la población que se encontraban allí antes de la llegada de la coca, familias que llevan ya tres generaciones en este territorio.

Vale la pena resaltar que ya son más de 30 años de haberse iniciado y mantenido el cultivo de coca, de manera que no podemos verlo solamente como un cultivo de tipo extractivo o como una economía de ciclo corto: se debe tener presente que una generación ha crecido aprendiendo a cultivar la coca, expandiendo el número de especies y mejorando su cultivo, tal como sucede con cualquier cultivo empresarial (por ejemplo el café). Además, el cultivo de coca se adapta a las condiciones medioambientales de la selva amazónica, reporta flujos de dinero constantes según períodos cortos de cosecha, lo cual ha permitido a los campesinos lograr su subsistencia con algunos recursos que superan el salario mínimo por familia, que aunque no los ha hecho ricos, si les ha permitido que sus hijos salgan a prepararse a nivel de la educación superior, un beneficio a veces intangible en los balances que se hacen sobre los cultivos de coca. Se explica entonces que de este territorio haya salido en alianza con los indígenas paeces del Cauca, la propuesta de descriminalización de la hoja de coca, proyecto de ley impulsado hace diez años por el ex alcalde y representante a la cámara por el Guaviare Pedro Arenas<sup>4</sup>, en concordancia con países como Bolivia y Perú, donde la hoja de coca es considerada un cultivo legal con mayor ascendencia ancestral y reconocimiento como patrimonio nacional y es utilizada para usos medicinales, alimentarios, cosméticos e industriales.

Como resultado de la colonización, en la actualidad la Amazonía Occidental tiene hoy una gran población de colonos, siendo culturalmente dominantes. 86,3% de la población amazónica, está concentrada en este territorio, con una densidad de 2,5 habitantes por

---

<sup>4</sup> En el 2004, se presentó ante el Congreso un proyecto de ley que buscaba legalizar la tenencia y el consumo de coca en su estado natural, diferenciándose “la planta de cualesquiera especies del género *Erythroxylum*” del estupefaciente, entendido como “la sustancia extraída de la hoja de Coca y procesada químicamente” y se proponía que “la tenencia y el consumo de hojas de coca en su estado natural destinado a la práctica del mameo y a un empleo alimenticio, industrial y medicinal”, no fuera considerada como tenencia o consumo de estupefacientes, no sólo para las comunidades indígenas sino haciéndose extensivo a campesinos y afrodescendientes. Entre el 15 y 16 de agosto pasado se realizó en La Paz Bolivia el IV Foro Internacional de la Hoja de Coca, iniciativa que tiene cuatro años como “un espacio de diálogo entre diferentes experiencias de trabajo con esta ancestral planta”. (El Espectador Agosto 25 de 2013).

kilómetro cuadrado<sup>5</sup>. En contraste, la Amazonia oriental, que comprende los departamentos del Amazona, Vaupés y Guainía, se caracteriza por su baja densidad demográfica, la predominancia de la población indígena y una alta concentración de colonos en sus cascos urbanos. Su densidad es de 0,1 hb/km.2<sup>6</sup>.

Debido a que esta región de la Amazonía Occidental contiene los elementos que señalan la existencia de un orden económico y político alterno fuera de la ley: cultivos de uso ilícito y actores armados que controlan el territorio y se financian de los mismos, el Estado central ha tomado acciones policivas para el control de este territorio y la Fuerza Pública ha entrado a reconquistarlo, tal como lo evidenció la “Operación Conquista” como de denominó una campaña militar dirigida a la Amazonia Occidental en 1996 y el “Plan Patriota” lanzado en 2004 también con la idea de controlar militarmente esta región e integrarla a la Patria o a la nación colombiana. Al mismo tiempo sus habitantes rechazan esta perspectiva eminentemente militarista y demandan la presencia del Estado como proveedor de servicios, buscando el reconocimiento de su condición de campesinos pobres, razón por la cual se ven obligados a cultivar coca, tal como se evidenció en las marchas cocaleras que tuvieron lugar en 1996, rechazando así las acciones militares del general Harold Bedoya, quien sostenía que se trataba de “gente llegada de todas partes del país... atrapada, secuestrada por las FARC que la obliga a promover paros como los que estamos viendo” (declaraciones en Cambio 16 de agosto de 1996), insistiendo además en que debían regresar a sus sitios de origen.

Paradójicamente, es esta situación de ilegalidad intrínsecamente relacionada con su condición marginal, y de “desvalidez”, la que a la vez articula al orden nacional esta región y la convierte en objeto de políticas globales contra el narcotráfico y el terrorismo, de manera que el discurso de la seguridad nacional y sobre todo global, va a estar en el centro de la política pública dirigida a este territorio. De esta manera discursos, agendas y órdenes globales como es el caso de la guerra contra las drogas, entran a intermediar en la relación que se establece entre el Estado central consolidado y esta región donde aparece débil, precario o aún ausente. Esta situación nos lleva a examinar las consecuencias de esta intermediación global en la reconfiguración de la conceptualización sobre esta región marginal por parte del Estado central que busca retomar su control y “hacer presencia.”

Entre 1994 y 1996, la Amazonía Occidental albergaba entre el 95% y el 100% de los cultivos de coca del país destinados al mercado del narcotráfico, y es aquí, en este territorio, donde se inician las primeras fumigaciones en 1994 al inicio del gobierno del presidente Samper, concentrándose en un 84% en los departamentos del Guaviare y Caquetá hasta 1998, lo cual hace que los cultivos se desplacen para el Putumayo y hacia otros nueve departamentos, de manera que en vez de presentarse disminución significativa por las fumigaciones, se presenta desplazamiento del cultivo, lo cual ya

---

<sup>5</sup> En el censo de 1993, el departamento de Caquetá reportó un total de población de 311.464 habitantes, Putumayo de 204.309 y Guaviare de 57.884. Para 1999 la población se incrementó dramáticamente: Caquetá contaba con 410,368 habitantes, Putumayo con 323,549 y Guaviare con 114,083 (Dane 2002).

<sup>6</sup> En el censo de 1993, se contabilizaron 37.764 habitantes en el departamento del Amazonas, 18.235 en el departamento del Vaupés y 13.491 en el departamento de Guainía 13.491. Para 1999 se reportaron 68.569 habitantes en Amazonas, 29.395 en Vaupés y 35.694 en Guainía. (Dane 2002).

estaba indicando en este momento, hace ya casi 20 años, las falencias de esta política de fumigación.

Es así como el cultivo de coca en Colombia continúa incrementándose y en 1999 llega a albergar el 66% de la producción de coca en la Región Andina, consolidando su posición como el primer país productor de coca en la Región mientras Perú y Bolivia presentaban disminución, posición dominante que Colombia mantuvo hasta el 2010<sup>7</sup>, cuando Perú empieza a repuntar, continuando así la tendencia a que el total de cultivo de coca en la Región Andina se mantenga.

Es en este contexto de aumento de los cultivos de uso ilícito que el gobierno del Presidente Pastrana lanza el Plan Colombia en diciembre de 1998, “como una política de inversiones para el desarrollo social, la desactivación de la violencia y la construcción de la paz”, reconociéndose en principio el problema social y económico detrás del cultivo de la coca.

Sin embargo, y en respuesta a la política antidrogas estadounidense, en el segundo semestre de 1999 se reformuló en Washington -con la anuencia del gobierno de Pastrana- el Plan Colombia inicial y se definió centrado en el rompimiento por la vía militar de la alianza establecida entre narcotraficantes y subversivos para desestabilizar el Estado y atentar contra la seguridad continental. Se define entonces la Misión Central del Plan Colombia como la de “asegurar el orden, la estabilidad y el cumplimiento de la ley; garantizar la soberanía nacional sobre el territorio; proteger al Estado y a la población civil de las amenazas provenientes de los grupos alzados en armas y de las organizaciones criminales; romper los lazos existentes entre estos grupos y la industria de la droga que los apoya.” De esta manera, no se tienen en cuenta las causas estructurales de tipo económico, social y político de la expansión de los cultivos de uso ilícito y se enfatiza la vinculación de los grupos armados a los dineros del narcotráfico, como causa última del conflicto armado, llegando a coincidir la guerra contra las drogas con la lucha antissubversiva.

Desde los inicios del Plan Colombia los departamentos de Caquetá, Putumayo y Guaviare han sido objetivos centrales de sus acciones por la coincidencia en este territorio como ya se mencionó de un alto porcentaje de cultivos de uso ilícito y de presencia de larga data de las FARC, la cual tiene su origen en Caquetá y Guaviare en las columnas de marcha de los años 50 y al Putumayo llega a partir de 1984. Por su parte los paramilitares de la Casa Castaño llegan a la región en 1997 con el discurso de combatir a las FARC y tildando a los habitantes de guerrilleros encubiertos para legitimar así sus masacres, pero en la práctica entran a competir por el control del *gramaje* o

---

<sup>7</sup> En el 2011 estuvo en discusión si el primer lugar lo ocupaba Perú, y por cuestiones metodológicas el estado peruano no aceptó que estuviera ocupando el primer lugar (Correo 26 de agosto de 2013 Entrevista con directora de Devida), pero en septiembre pasado según las cifras oficiales de la ONU, Perú aparece liderando el cultivo de coca con 60, 400 has. de cultivos frente a 47,790 en Colombia (El Espectador Sept. 25 de 2013).

impuesto que para este momento se le cobra tanto a los cultivadores como a los compradores<sup>8</sup>.

Para el 2000 cuando se inicia el Plan Colombia, Putumayo contenía el 40.4% del área cultivada en coca de Colombia (66.022 hectáreas). Por su parte el Caquetá representaba el 16.3% (26.603 hectáreas) y el Guaviare un 10.8% (17.619 hectáreas), en total la Amazonía Occidental contenía un 67.5% y junto con el departamento del Meta llegaba a un 74.32% del total de los cultivos de coca del país, que este año reportó 163.300 hectáreas, la mayor cantidad de coca cultivada en Colombia hasta el presente.

La fumigación masiva de estos cultivos de uso ilícito, se definió entonces como una de las estrategias centrales del Plan Colombia. Mientras en 1994, se fumigaron 3,871 hectáreas de coca, con el Plan Colombia la fumigación creció a niveles superiores a 130.000 hectáreas por año, y a pesar de ello, la disminución de hectáreas cultivadas en coca era inferior a 8,000 hectáreas por año, Entre 2002 y 2006 se fumigaron 710.533 hectáreas y se erradicaron 24,000, lo cual significa que para erradicar una hectárea se tuvo que fumigar 30 has, y en el 2004 se sumó a la fumigación la erradicación manual forzada, programa que nace con la idea de dar empleo a desmovilizados de los grupos armados<sup>9</sup>.

Para el 2007, cuando finaliza la primera fase del Plan Colombia, se reportan 99.000 hectáreas de coca cultivadas acercándose a la cifra de cultivos obtenida para el 2002 de 102.000 hectáreas. Este año, la Amazonía Occidental representaba un 31% y un 41% con el Meta incluido, del total de cultivos de coca del país, porcentaje que se ha mantenido con leves descensos hasta el 2012 lo cual significa que sigue siendo un cultivo central en la región. Debe reiterarse que estas fumigaciones han promovido el continuo traslado de los cultivos a otras regiones del país, de manera que en el 2000 aumentó a 22 departamentos la presencia de cultivos de coca, y en el momento se cultiva en 23 departamentos de un total de 34 siendo la región más afectada el litoral pacífico del departamento de Nariño que para el 2002 empieza un acentuado ascenso que coincide con el descenso que se inicia en la Amazonía Occidental.

Es importante resaltar que Colombia es el único país de la Región Andina que ha permitido la fumigación de los cultivos de coca con glifosato, legitimado en la representación que se ha construido de este territorio amazónico como un lugar donde domina la ilegalidad (grupos armados, narcotráfico), lo cual conlleva a la criminalización y estigmatización del pequeño cultivador, a diferencia de los campesinos e indígenas del

---

<sup>8</sup> Aquí vale la pena anotar que las FARC empezó a cobrar el gramaje primero a los compradores de la pasta base de coca y hacia 1996 se inicia el cobro a los campesinos, como se documentó para el caso del Putumayo, alegando que debido al inicio de las fumigaciones y consiguientes acciones contra los cultivos de coca, requerían financiación para defender a los campesinos de estas acciones del estado (CMH 2012).

<sup>9</sup> Según el Viceministro de Defensa Andrés Peñate, “esta idea surgió luego de que el propio Presidente le solicitó al Ministerio de Defensa diseñar alternativas de empleo para los desmovilizados, quienes generalmente se quejan de la falta de oportunidades de empleo para ellos y sus familias” (El Tiempo 22 de mayo de 2004).

Perú y Bolivia. Es así como la ley de Estupefacientes de 1986 dispuso que cultivar más de veinte plantas de marihuana, coca o amapola es un delito. La ley 599 de 2000 que introdujo enmiendas del código penal de Colombia no solo ratificó que estos cultivos eran ilegales, sino que elevó las sanciones a violaciones.

Los pequeños cultivadores de coca de han manifestado en contra de esta política de criminalización que legitima las fumigaciones desde sus inicios, y han buscado negociar con el gobierno otras alternativas de erradicación de la coca como la erradicación manual gradual y voluntaria, pero sobre todo han demandado la presencia del estado en la región y participación en la formulación de programas productivos. De esta manera, y gracias a sus movilizaciones, durante los gobiernos de Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002) se diferenció entre productores de coca con grandes extensiones y pequeños cultivadores con una a tres hectáreas, y se señaló que a estos últimos se les debía asistir con programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, reconociendo implícitamente las condiciones sociales, económicas y políticas que generan una mayor dependencia hacia los cultivos de uso ilícito. Asociada a la fumigación, como la otra cara de la moneda, se iniciaron entonces programas de desarrollo alternativo complementarios en estas regiones.

Sin embargo, la política de Desarrollo Alternativo siempre ha formado parte de la política antinarcóticos lo cual la ha convertido en una política de compensación de daños causados por la fumigación antes que en una política integral de desarrollo rural, en cuyo caso, le competiría al Ministerio de Agricultura. El interés central del Plan Colombia fue el de reducir las hectáreas de coca, criterio que ha predominado en la evaluación de su efectividad, antes que los resultados o la sostenibilidad de los programas económicos y sociales implementados. Durante la presidencia de Álvaro Uribe (2002-2010) se hizo evidente el entrelazamiento de la política social con la política de seguridad, como se evidenció en el cierre de las oficinas regionales del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo-Plante (Plante, 2003), para después ser liquidado con la ley 848 de 2003, con la consiguiente supresión de los programas productivos dirigidos a los pequeños campesinos en territorios con cultivos ilícitos privilegiándose el desarrollo rural empresarial en regiones al interior de la frontera agrícola como medida preventiva para evitar expansión de los cultivos. La respuesta para las áreas ubicadas por fuera de la frontera agrícola, fue el Programa Familias Guardabosques que consistía en subsidios o incentivos para familias que hubieran erradicado o tuvieran sus predios libres de cultivos, a cambio de un doble compromiso por parte de estas de “no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos y de favorecer la revegetalización natural (enrastramiento) y la conservación de ecosistemas naturales estratégicos” (Documento CONPES 3218 de 2003). La prelación central del gobierno no fue en primera instancia la vinculación productiva sostenible de los pequeños cultivadores, sino la de lograr, desde una perspectiva de seguridad nacional, ese dominio territorial con el subsidio o incentivo, partiendo de que los campesinos se les paga por ser “los celadores del espacio público” en palabras del exministro de Agricultura Carlos Gustavo Cano<sup>10</sup>. Esta decisión de polarizar el desarrollo alternativo según su ubicación con relación a la frontera agrícola responde a

---

<sup>10</sup>Carlos Gustavo Cano. “Desarrollo rural y desarrollo alternativo”, En *La Política de desarrollo alternativo y sus modelos institucionales*. PDA, Plan Colombia, 2004.



una política que parte de que la vinculación al interior del país de regiones deprimidas en conflicto y con presencia de cultivos de uso ilícito, se logra a través de la presencia estatal militarista antes que de una presencia socio-económica. Bajo estos lineamientos, la primera fase del Plan Colombia tuvo como resultado principal el aumento del pie de fuerza militar y policial del país.

En la segunda fase del Plan Colombia, el Ministerio de Defensa bajo la jefatura del presidente Santos propuso el Plan de Consolidación Territorial, que como su nombre lo indica, tiene como objetivo consolidar la presencia del estado en regiones estratégicas del país, coincidentes con territorios con cultivos de coca y presencia de actores armados. Se buscaba traer las instituciones del estado a las regiones ya recuperadas por las fuerzas militares. Esta segunda fase se inició en el 2008 en el departamento del Meta con el apoyo de USAID. De los 120 municipios que fueron priorizados al inicio, se han disminuido hoy a 53 de un total de 1,100 municipios en el país.<sup>11</sup> Por otra parte, el Presidente Santos creó la Unidad de Consolidación Territorial como parte del Departamento de Prosperidad Social de la Presidencia, con el ánimo de darle una dirección más civilista y menos militaristas. Sin embargo, en su primer año de funcionamiento la tensión entre un abordaje militar o civil y social al problema de los cultivos ilícitos sigue latente. Después de décadas de presencia de la guerrilla en las zonas de cultivos de coca, tiende a persistir el no reconocimiento de la autonomía de la población civil con respecto a los grupos armados ilegales.

En este orden de ideas, las recientes movilizaciones de los campesinos cocaleros en el Catatumbo durante junio y julio, tal como sucedió con las marchas del 1996 que tuvieron lugar en Guaviare, Caquetá y Putumayo, fueron inicialmente estigmatizadas como promocionadas por las FARC hasta el punto de acusar a uno de sus dirigentes de ser miembro de la guerrilla (Semana.com 4 de Julio de 2013) y las movilizaciones fueron reprimidas por las fuerzas militares. Sin embargo en la medida en que continuaron las manifestaciones, fueron reconocidas las demandas de los campesinos y se finalizó la movilización con una mesa de negociación regional con el acompañamiento de las Naciones Unidas que sigue en este momento negociando. Todd Howland, representante en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, en una entrevista del periódico La Opinión de Cúcuta solicitó que para generar confianza entre las partes se debía acabar con las estigmatizaciones, un llamado al reconocimiento de los campesinos cocaleros como interlocutores válidos y sobre todo, como ciudadanos con derechos y autónomos de los grupos armados, lo cual puede considerarse un primer paso hacia la desmilitarización en el abordaje de las causas de los cultivos ilícitos. Por otra parte, en un balance inicial de las negociaciones, un líder del Catatumbo comenta que han logrado “un acuerdo regional para iniciar el proceso tanto de formulación del programa como para la sustitución de los cultivos” y lo calificó como un programa histórico porque “es la primera vez que en el país se logra un acuerdo en materia de reparación a las familias víctimas de la erradicación forzada de los cultivos”. Se enmarca así la

---

<sup>11</sup> En el Guaviare no hay municipios considerados para este programa. En Meta están La Macarena, La Uribe, Mesetas, Vista Hermosa, San Juan de Arama y Puerto Rico. En el Caquetá Cartagena del Chairá, La Montañita y San Vicente del Caguán. En Putumayo, Puerto Asís, San Miguel, Valle del Guamues y Puerto Leguízamo. En Nariño, Tumaco.

negociación en el discurso de la reconciliación que se ha venido instalando en el país con el reconocimiento por parte del gobierno del presidente Juan Manuel Santos de las víctimas de las diferentes manifestaciones del conflicto armado interno, al cual se han visto sujetos los habitantes de estas regiones marginales.

Así mismo en el suroccidente la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo –MIA logró un acuerdo regional en Popayán el 8 de septiembre pasado después de 21 días de paro, con representantes de los departamentos de Guaviare, Meta, Putumayo, Caquetá, Nariño, Cauca, Huila y Tolima, con el cual se puso fin a las movilizaciones campesinas y se instaló otra mesa de negociación regional para buscar un desarrollo rural integral que permita a los campesinos de este territorio no sólo propender por el fin de la erradicación forzada, sino propugnar por un desarrollo territorial que no esté sujeto a la guerra contra las drogas ni a las políticas de seguridad y que cuente con la participación de los campesinos en su diseño, sin ser criminalizados por cultivar coca ni estigmatizados como auxiliares de los grupos armados ilegales y por el contrario reconocidos como ciudadanos con derechos.