



Informe del país

Colombia

Descripción y evaluación de experiencia de integración transversal de las drogas en Colombia

Aura María PUYANA MUTIS y James JONES
Consultores

12 de Noviembre de 2007

Resumen ejecutivo

Coca y clorhidrato de cocaína. Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (SIMCI), Colombia participa con el 50% del cultivo de hoja de coca y el 62% del potencial de producción de clorhidrato de cocaína (HCL) a nivel mundial. Después de una curva máxima de crecimiento que llegó a las 163.000 has. en el año 2000, la siembra descendió hasta 86.000 has en el 2003 para estabilizarse alrededor de esa cifra en los cuatro años siguientes. En diciembre de 2006 se contabilizaron 78.000 has concentradas en un 72% en 3 macroregiones del país: Meta - Guaviare (26%), Pacífico (24%) y Putumayo – Caquetá (22 %), seguido de Centro, Orinoquia - Amazonia Oriental y Sierra Nevada con el 28% restante.

La estructura institucional para el control de drogas está formalmente conformada por tres niveles de coordinación territorial - Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), Consejos Seccionales de Estupefacientes y Comités Municipales de Prevención, y una serie de entidades de carácter nacional y regional encargadas de implementar las estrategias definidas en el Plan Colombia y el Plan Nacional de Desarrollo. La Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) actúa como Secretaría Técnica y la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior y la Justicia ocupan el vértice superior de todo el conjunto institucional.

El esquema presenta, sin embargo, un alto grado de desarticulación y fragmentación sectorial e interinstitucional. Más de 40 entidades públicas nacionales y 10 de carácter regional con algún nivel de competencia en la ejecución de los seis objetivos tradicionalmente aceptados como pilares de la política antidrogas: reducción de la oferta por interdicción, desarrollo alternativo, gestión ambiental, reducción de la demanda, política exterior y fortalecimiento institucional, diseñan y ejecutan programas por fuera de este mecanismo de coordinación vertical y horizontal. La articulación con Ministerios e institutos descentralizados de inversión social y productiva son prácticamente inexistentes.

El fuerte viraje político adoptado por el país a comienzos del presente siglo fusionó explícitamente las estrategias “combate contra el narcotráfico”, “lucha antiterrorista” y “desarrollo en zonas en conflicto” bajo el común denominador de la seguridad. Esta decisión terminó por desplazar el eje de la política de drogas hacia el Ministerio de Defensa y Acción Social, los soportes de los componentes militar y social del Plan Colombia respectivamente. Se estructura así un cambio cualitativo relevante hacia la transversalidad entre drogas y desarrollo pero bajo la óptica de la seguridad en clave antinarcóticos y antiterrorista, una dirección distinta a la que propone la cooperación europea pero posible según se aprecia en las políticas de defensa y desarrollo formuladas en Colombia para el período 2002 – 2010.

En este caso es conveniente impulsar procesos sociales de resignificación del concepto de seguridad que permitan transitar desde el enfoque restrictivo de la defensa interna de la soberanía nacional y la recuperación militar – civil del territorio hacia un concepto más amplio e integral que incluya la vigencia de las garantías democráticas, el respeto a los derechos humanos, la construcción de la paz y el desarrollo con equidad.

Contenido

Resumen ejecutivo	2
I. Dinámicas y tendencias de la producción de drogas en Colombia	5
1.1. La economía del narcotráfico.....	5
1.2. La agricultura tipificada como ilícita.....	7
II. Políticas de drogas en Colombia	10
2.1. Breve síntesis de las estrategias.....	11
2.1.1 Control a los cultivos.....	11
2.2.2 Control por interdicción al procesamiento, transporte y comercialización.	14
2.2.3 Control a las ganancias del narcotráfico y otros delitos.	15
2.2.4 Reducción de la Demanda.....	15
III. Descripción y evaluación de la estructura institucional para el control e drogas	16
3.1 Estatuto Nacional de Estupefacientes como estructura formal.	16
3.2 Plan Colombia como estructura paralela.....	19
3.3 Evaluación de capacidades.....	22
IV. La integración transversal para la seguridad y el control del territorio	23
4.1 La seguridad como eje transversal de las políticas de drogas y desarrollo.....	23
4.2 Ejes y principios de la transversalidad.....	27
V. Propuestas de integración transversal del control de drogas en el desarrollo	30
Abreviaturas	35
Bibliografía	36

**Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal –
Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo**

Gráficos

Gráfico 1: Utilidades repatriables por narcotráfico, % del PIB.....	6
Gráfico 2: Cultivos de coca en Colombia por región 2001 – 2006 (hectáreas)	7
Gráfico 3: Plan Integral contra las drogas.....	11
Gráfico 4: Coca in Colombia, 1998 - 2006.....	12
Gráfico 5: Control a cultivos ilícitos.....	13
Gráfico 6: Plan nacional de lucha contra la droga 1998 - 2002.....	17
Gráfico 7: Constelación de entidades con funciones de control de drogas.....	19
Gráfico 8: Plan Colombia y Control Integral de Drogas.....	20
Gráfico 9: Propuesta de reforma a la estructura institucional de control de drogas.....	21
Cuadro No. 1: Metas sobre control de drogas en Visión Colombia 2019.....	24
Gráfico 10: Componentes de la Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social.....	26
Gráfico 11: Elementos del componente de lucha contra el problema mundial de las drogas y terrorismo.....	27

Descargo de responsabilidad general

Las opiniones expresadas en este informe son de la exclusiva responsabilidad del autor y no representan los puntos de vista de la FAO, UNODD, CE, BMZ o GTZ. El autor intenta articular los puntos de vista y las posiciones de los representantes de una manera balanceada. Los análisis, las conclusiones y recomendaciones reflejan la interpretación del autor. Errores y/o omisiones son responsabilidad única del autor.

I. Dinámicas y tendencias de la producción de drogas en Colombia

1.1. La economía del narcotráfico

En la década del noventa, la readecuación estructural –funcional del mercado de la drogas en América Latina significó para Colombia la integración vertical del proceso de producción, transformación y comercialización de clorhidrato de cocaína (HCL), desde la siembra de la materia prima vegetal hasta la colocación del producto final en los países consumidores.

La ruptura de la dependencia de pasta básica de cocaína (PBC) desde Perú y Bolivia, más la atención a las señales del mercado de la heroína en la costa este de los Estados Unidos, determinó la aparición y afianzamiento de tres tendencias relacionadas con la agricultura ilícita que aún operan en el país: la expansión cuantitativa de las siembras, la desconcentración geográfica hacia casi todas las regiones del país y la diversificación productiva en los renglones de la coca, amapola y marihuana, las tres especies naturales de mayor demanda a nivel mundial. Según el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) implementado por el Estado Colombiano y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen Organizado (UNODC), en el año 2000 este tipo de cultivos existía en 243 municipios de 23 departamentos del país. ¹

Sin embargo no siempre fue así. Durante las dos décadas anteriores, Colombia procesó y comercializó cocaína sin contar con cultivos de coca en el territorio pero sí con ventajas político –institucionales comparativas que permitían el funcionamiento de las estructuras empresariales del narcotráfico y sobre todo la realización final de sus ganancias en el sistema económico legal. El proceso de sustitución de importaciones agrícolas que operó en los noventa expresa un desequilibrio agrario profundo en la realidad colombiana pero no agota la explicación sobre la enorme vitalidad de la industria de las drogas en el país.

Esta alusión adelanta una discusión que está en boga en este momento, en el sentido de señalar a la planta de coca o amapola no solo como el principio “natural” del proceso productivo sino también como el principio dinamizador tanto de la industria de las drogas ilegales como del conflicto armado interno², por lo que de su erradicación total dependería por “sustracción de materia” la desestabilización de la cadena del narcotráfico y la asfixia financiera de los grupos armados fuera de la ley. En la premisa se fundamenta el lema de “coca cero” o “tolerancia cero frente a la coca” hoy aplicado en los países de la oferta.

Por el carácter ilegal de la actividad y las pocas fuentes de información existentes, determinar la participación del negocio de las drogas en la economía no es una tarea fácil, ni a nivel de precios internos ni por repatriación de divisas por exportaciones. En el 2006, la producción de HCL ascendió a 671 toneladas métricas, lo que representó ingresos brutos internos por US\$ 1.083 millones equivalentes al 0.5% del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional y al 5% del PIB agrícola. 1.300 kilos de

¹ Notas de la autora en el memorando sobre Programa Familias Guardabosques elaborado para GTZ en julio de 2007.

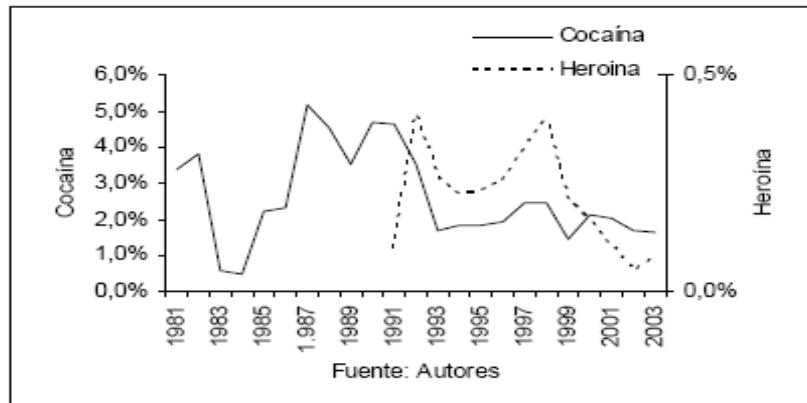
² La existencia del conflicto armado interno se aceptó oficialmente hasta 2003 y está incluido como asunto a resolver en el Plan de Desarrollo 2002-2006. En 2004 este término pierde vigencia y todos los documentos oficiales lo reemplazan por el de amenaza narcoterrorista.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

heroína se valoraron en US\$ 130 millones, el monto más bajo desde que apareció el cultivo a principios de los años noventa 3.

Gráfico No.1

FIGURA 5: UTILIDADES REPATRIABLES POR NARCOTRÁFICO, % DEL PIB



Fuente: Rocha Ricardo y Ramírez María Clemencia, 2005.⁴

El flujo de divisas repatriables y efectivamente repatriadas es también motivo de controversia. Los autores que han estudiado el tema calculan que a finales de los años ochenta éstas oscilaron entre el 4 y el 6% del PIB, y entre el 20 y el 40% de las exportaciones legales. Según Ricardo Rocha, la reactivación de la economía colombiana y las distintas etapas en la evolución del narcotráfico desde la cartelización (1980-1985), el oligopolio y su fragmentación (1985-1995), el monopsonio (1995-2000) y su posterior desagregación en múltiples redes regionales (2000 – 2007), explican que el nivel de utilidades haya descendido al 1.9% del PIB aproximadamente⁵. Con esta misma lógica, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) calculó que en el período 1999 – 2001 entraron por este concepto US\$ 5855 millones, equivalentes al 2.4% del PIB y al 22% de las reservas internacionales del país⁶.

Aunque haya discrepancias por las cifras existe consenso en señalar que los flujos de esas divisas ilegales afectan la balanza de pagos, la tasa de cambio, la inflación y los altos niveles de corrupción asociada al contrabando y al lavado de activos.

Droga y conflicto armado. La interrelación entre economía de las drogas y economía de la guerra es una de las características distintivas del caso colombiano. Según la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda, en el 2003 ingresaron US\$1.300 millones de dólares a las arcas de las organizaciones armadas ilegales; de ese total, US\$ 608 millones lo fueron por drogas, 41% por la extorsión, 6.7% por secuestro, 1.4% por abigeato y 3.0% por rendimientos en inversiones varias⁷. El Departamento Nacional de Planeación estima que el 54% de las finanzas de las FARC y el 70% de las AUC se derivan de este concepto⁸.

³ Los cálculos se realizaron sobre la base de un precio interno unitario de US\$1702 y US\$9.962 para esas dos drogas respectivamente. A partir de datos contenidos en UNODC, "Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca", Bogotá, junio de 2006, pags. 38-51.

⁴ Rocha Ricardo y Ramírez María Clemencia, "Impactos de la economía ilícita de la droga: estudio de Colombia", estudio para USAID, versión borrador, 2005.

⁵ Drogas Ilegales en Colombia, Rocha 2004.

⁶ Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario 2002-2006", pag 45. www.dnp.gov.co

⁷ UIAF, Bernal Mauricio, "Tipologías de lavado de dinero relacionadas con el narcotráfico", www.dne.gov.co, power point, 2005.

⁸ DNP, Plan 2002-2006", op.cit., 41.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

Más allá del control de las rentas, el monopsonio sobre la intermediación permite a los grupos armados conformar y manejar redes de poder social sobre las comunidades. Datos recientes señalan que en 200 municipios con presencia de FARC y ELN hay siembra de coca y que las AUC después de su desmovilización mantienen estructuras activas de narcotráfico en 19 departamentos del país.

1.2. La agricultura tipificada como ilícita

Desde hace cuarenta años, Colombia produce, procesa y exporta drogas tipificadas como ilícitas derivadas de tres especies vegetales: la hoja de coca, la flor de amapola y las semillas y hojas de marihuana.

Las dinámicas de movilidad y cambio en la producción agraria es atribuible a varios factores a la vez: uno, la intención y posibilidad de responder a la demanda internacional; dos, la adaptación del negocio a las diversas acciones de control desplegadas en la geografía nacional; tres, la economía política del conflicto armado que acentúa su dependencia de la captación de rentas por drogas y cuatro la situación socioeconómica del campo colombiano con condiciones de proclividad a articularse a una actividad con mercado seguro y rápidas tasas de retorno.

Coca y clorhidrato de cocaína. Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (SIMCI), Colombia participa con el 50% del cultivo de hoja de coca y el 62% del potencial de producción de clorhidrato de cocaína (HCL), respecto de Perú (28%)y Bolivia (10%), los otros dos grandes productores a nivel mundial⁹. Después de una curva máxima de crecimiento que llegó a las 163.000 has en el año 2000, la siembra descendió hasta 86.000 has en el 2003 para estabilizarse alrededor de esa cifra en los cuatro años siguientes. En diciembre de 2006 se contabilizaron 78.000 has concentradas en un 72% en 3 macroregiones del país: Meta - Guaviare (26%), Pacífico - Nariño (24%) y Putumayo – Caquetá (22 %) seguidas de región Centro , Orinoquia - Amazonia Oriental y Sierra Nevada de Santa Marta con el 28% restante.

Gráfico No. 2: Cultivos de coca en Colombia por región 2001 – 2006
(Hectáreas)

Región	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% 2006
Meta- Guaviare	36.978	36.603	28.977	28.507	25.963	20.540	26%
Pacífico	11.171	17.362	19.561	15.789	17.633	18.807	24%
Putumayo- Caquetá	61.636	22.137	14.789	10.888	13.951	17.221	22%
Central	18.474	14.829	15.389	15.081	15.632	12.131	16%
Orinoco	11.915	7.124	4.357	6.250	9.709	6.829	9%
Amazonia	3.768	3.018	2.508	2.588	2.320	1.905	2%
Sierra	865	998	759	1.262	542	437	1%
Total redondeado	145.000	102.000	86.000	80.000	86.000	78.000	100%

Fuente: SIMCI/UNODC

⁹ La relativa estabilidad de los cultivos en el ámbito andino con 158 mil has promedio en los últimos cinco años, evidencia la enorme capacidad regional para compensar las fluctuaciones nacionales y responder así al comportamiento de la demanda. Del volumen total de hoja de coca producida en el 2006 se extrajeron 984 tm de las cuales 619 correspondieron a Colombia, 280 tm a Perú y 94 a Bolivia.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

De ese total, 35.505 has. se localizan en tan solo 10 municipios de los departamentos de Nariño, Vichada, Guaviare, Meta y Putumayo, con alta incidencia de pobreza rural, debilidad de las instituciones, infraestructura social y productiva precaria, y accionar de actores armados¹⁰, lo que ha llevado a proponer la focalización de la erradicación forzosa en estas áreas incluso por organismos internacionales¹¹. Esta realidad no oculta la fuerte tendencia a la desconcentración geográfica existente en el país: a pesar del descenso en el nivel de siembra, 112 municipios de 23 departamentos cuentan con cultivos de coca, lo que marca una diferencia sustancial con los grandes núcleos regionales de Perú y Bolivia, y dificulta aun más la implementación de acciones de desarrollo alternativo en el territorio¹².

Las cifras del Departamento de Estado de los Estados Unidos afirman lo contrario: en los últimos tres años, los cultivos de coca no solo se estancaron como lo reconoce el SIMCI sino que se incrementaron de 104 mil en el 2003 a 157 mil en el 2006, (+ 51 %), a pesar de las fuertes campañas de aspersión química aérea realizadas con recursos del Plan Colombia (US\$4.700 millones).

Tendencias actuales del cultivo de coca. Un reciente estudio de UNODC encuentra las siguientes tendencias en el comportamiento de los cultivos de hoja de coca:¹³

Incremento en la productividad. Aunque el área cultivada descendió en un 52% el potencial de producción de cocaína se mantuvo relativamente incólume al pasar de 695 a 610 tm entre 2000 y el 2006. Parámetros distintos de medición y rendimientos al alza por mejoras en las técnicas agrícolas, las variedades genéticas y el procesamiento en laboratorio explicarían incrementos del 74% en el nivel de productividad, teniendo en cuenta que con 79.500 has se generaron 350 tm en 1997. Con independencia de las controversias que puedan suscitarse con dicho cálculo, pocos niegan el mayor volumen de producción disponible en el país y en la región andina.

Mayor nivel de resiembra y menor expansión a la frontera agrícola. En el 2006, el 55% de los cultivadores de coca entrevistados por SIMCI y DNE se reportaron como migrantes, y de ellos el 26% con una antigüedad de 20 años coincidente con los procesos de colonización cocalera de los años setenta y ochenta. De la estabilidad de los productores se derivan tendencias hacia la estabilidad de los lotes (distancias de 25 kilómetros promedio de los cascos urbanos), la resiembra reciente (40%) o la recuperación de lotes abandonados (47%) sobre la movilidad hacia áreas de reserva forestal o baldíos (13%).

Mayor participación del productor rural en la transformación de la materia prima. La siembra de los cultivos de coca es el primer eslabón de una cadena que a medida que avanza genera los mayores valores agregados hectárea/año: US \$6300 por hoja de coca, US \$8966 por pasta base, US \$9861 por base de cocaína y US \$13039 por HCL, con incrementos en las tres últimas fases del 44%, 57% y 107% respectivamente. A pesar de vincularse al procesamiento de pasta y base, la participación del productor agrario sigue siendo baja respecto de las utilidades obtenidas por el narcotraficante. Sin contabilizar costos de producción, ni valor de la

¹⁰ Los 10 municipios son Tumaco (Nariño), Cumaribo (Vichada), San José del Guaviare (Guaviare), Mapiripán, Puerto Rico y Vista Hermosa (Meta), Puerto Leguizamó y Puerto Asís (Putumayo). UNODC, op.cit, pag 11.

¹¹ Declaración de Sandro Calvani, exdirector de la oficina de UNODC para Colombia, junio de 2007.

¹² Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2007. SIMCI/UNODC, y Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), www.dne.gov.co.

¹³ Características Agropecuarias de los Cultivos de Coca en Colombia, 2006. UNODC/SIMCI - DNE, pags 68 -79..

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

mano de obra familiar, el ingreso per cápita de las 340 mil personas o 70 mil familias vinculadas apenas llega a los US \$2000 anuales, una cifra menor al salario mínimo oficial que asciende a los US \$ 2840 por año.

Distinta concepción de riesgo. La racionalidad de los cultivadores para optar por los ilícitos no está relacionada con la rentabilidad diferencial frente a los cultivos lícitos sino con la evaluación de mínimo riesgo en la comercialización y liquidez inmediata de la pasta básica de cocaína. Mientras no existan alternativas económicas sostenibles, este cálculo sigue siendo más fuerte que los costos de oportunidad que se corren con la violencia del entorno, la erradicación forzosa o la posible judicialización o expropiación de predios por financiación al terrorismo¹⁴. Los recientes problemas de las cadenas productivas de palmito, madera, cárnicos, flores exóticas, concentrados, vainilla y pimienta en el Putumayo ratifican esta percepción en el campesino.

Amapola y heroína. Resultado de la crisis de la pequeña y mediana economía campesina de principios de los años noventa, la producción de amapola en las zonas montañosas de Colombia, está ahora en su mínimo nivel. Después de un máximo de siembra de 7.400 has en 1998, ésta descendió a 1023 en el 2006, con una participación del 0.5% del área mundial cultivada frente al 83% y 11% de Afganistán y Myanmar en ese orden. El censo aéreo de la Policía Nacional indica que los cultivos se localizan en los departamentos de Huila, Tolima, Cauca, Nariño, César, Guajira y Caquetá, en predios de minifundio y microfundio entre 0.25 y 0.50 has, la mayoría a cargo de familias indígenas y campesinas con nulas posibilidades de ingresos en otras ramas de la agricultura.

De un volumen mundial de heroína estimado en 608 toneladas métricas, Afganistán aportó en el último año el 92%, Myanmar el 5% y Colombia solo el 0.2%, en cifras netas 1.3 t. m exportables hacia la costa este de los Estados Unidos. La reducción sustancial del cultivo de amapola obedece más a señales del mercado externo, casi absolutamente controlado por Afganistán, que a los efectos de la erradicación o el desarrollo alternativo, con niveles históricos relativamente bajos desde su sorpresiva aparición en 1991.

Cannabis indica. Después del “boom” de la “Santa Marta Goleen” en los años setenta, la producción de cannabis indica descendió de las 10.000 a las 2.000 hectáreas, según cálculos deductivos por decomisos efectuados, sin verificaciones aéreas, ni satelitales. La planta se cultiva en los departamentos de Cauca, Valle, Bolívar y Guajira para abastecer el mercado urbano y rural nacional, con exportaciones menores hacia Ecuador y Venezuela según incautaciones fronterizas esporádicas.

Las encuestas sobre consumo de sustancias ilegales indican, sin embargo, que esta sigue siendo la primera opción a nivel nacional, con una prevalencia de vida del 11.2% según el “Estudio de Salud Mental en Colombia” realizado por el Ministerio de Protección Social en el 2004¹⁵

¹⁴ Desde 2005 es posible expropiar predios rurales donde se encuentren cultivos ilícitos con independencia del tamaño del predio, la motivación o la condición socioeconómica del productor rural.

¹⁵ Observatorio de Drogas en Colombia. 2005, Acciones y Resultados, DNE, Imprenta Nacional, Bogotá, 2005, pag. 232

II. Políticas de drogas en Colombia

Plan de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002 -2006. En el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe (2002 – 2006), la política central del gobierno colombiano se propuso construir un Estado Comunitario capaz de brindar seguridad, crecimiento económico sostenible, equidad social y una gestión pública más transparente y eficiente para todos los ciudadanos.

La Seguridad Democrática es la columna vertebral. Esta se define como un concepto que trasciende a la Seguridad Nacional en tanto ejerce “una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los derechos humanos, el pluralismo político y la participación ciudadana”. Es también un “modelo integral” y una “estructura comprensiva” que de aplicarse permitirá “ de una parte, el fortalecimiento de la Fuerza Pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional; y por otra, la desarticulación de la producción de drogas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a zonas deprimidas y en conflicto ¹⁶. Asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado son, en suma, los objetivos de la SD.

Con estas consideraciones se concibe la estrategia contra el narcotráfico y el crimen organizado como “el principal desafío que afronta Colombia”. Drogas, secuestros, extorsiones a empresas petroleras y a transferencias municipales y en especial los cultivos ilícitos han permitido el crecimiento intensivo y extensivo de los grupos violentos, por lo que sin duda su derrota “ no será posible sino se eliminan las rentas que los nutren y los multiplican”¹⁷. Se traza aquí una línea de continuidad fundamental con el “Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad económica y el fortalecimiento del Estado”, aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en Junio del 2000, para quien el “narcotráfico constituye una amenaza para la seguridad interna no solo de Colombia sino de otras naciones consumidoras y productoras...(y) un elemento desestabilizador para toda la sociedad democrática, (que) genera inmensas sumas de dinero para grupos armados al margen de la ley”¹⁸.

Según dicho planteamiento, las cinco grandes estrategias que se proponen - lucha antinarcóticos, reactivación económica, desarrollo social y democracia, reforma a la justicia y proceso de paz - serán funcionales a este objetivo primordial. El presupuesto reflejará claramente esas prioridades. Afirma el DNP que de los US \$10.732 millones invertidos entre 1999 y 2005 por el Plan Colombia, el 57% se dirigió a la política antidrogas y el 16% a la reactivación económica y social. La proporción es similar a la establecida para los aportes efectuados por los Estados Unidos hasta el 2006: US\$3782 millones al gasto militar y US\$ 943 millones a la “ayuda al desarrollo”, equivalentes al 80 % y el 20 % en ese mismo orden¹⁹.

Los cambios entre una y otra política se orientan a eliminar vestigios del discurso del presidente Andrés Pastrana en sus dos primeros años de gobierno. Desaparece un capítulo específico dedicado a la búsqueda de la paz, y el desarrollo alternativo se subsume bajo el paraguas del “control a los cultivos”, enfatizando aun más los indicadores de reducción de oferta vía eliminación de cultivos como parámetro de evaluación del Plan Colombia y la política de Seguridad democrática. Se pone así fin a las políticas implícitas de “desarrollo alternativo con coca” hasta cierto punto toleradas por el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo PLANTE hasta 1999.

¹⁶ Plan de Desarrollo 2002 -2006, op.cit., pag 17

¹⁷ Ibid, pag.15

¹⁸ “Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad económica y el fortalecimiento del Estado”, Bogotá, Imprenta Nacional, XXXXX, pag. XX.

¹⁹ “Evaluación Plan Colombia”, DNP, 200X, www.dnp.gov.co, pag. XXXX

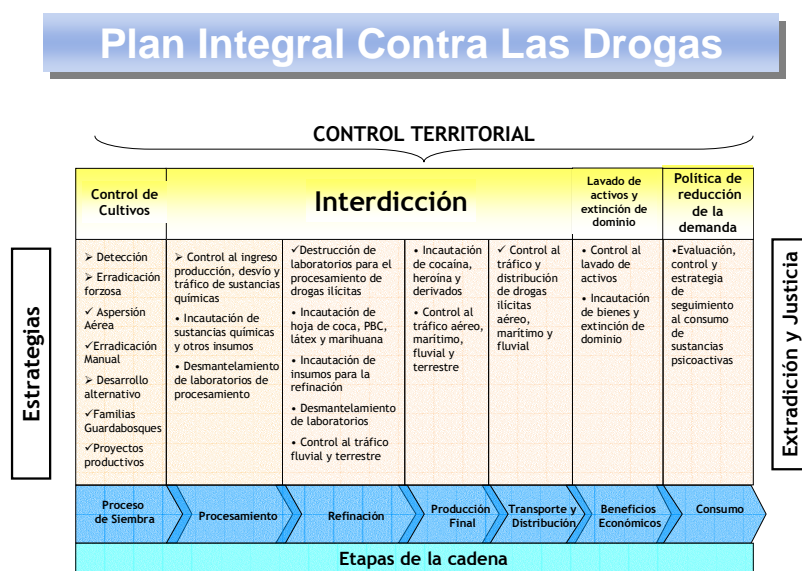
Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

2.1. Breve síntesis de las estrategias

A partir de un enfoque de cadena que desarticule todas y cada una las etapas del negocio de las drogas y permita “obtener una mayor integralidad y eficacia en las acciones adelantadas”²⁰ se estructuran cuatro componentes de política antidrogas: a) control a los cultivos ilícitos (fase de siembra), b) interdicción (fase de procesamiento, transporte y comercialización); c) interdicción y extinción de bienes (fase de control a los beneficios económicos del narcotráfico) y d) control a la demanda (fase de consumo).

Como se observa en la gráfica No.4, el control territorial es un objetivo transversal a lograr por las distintas estrategias y acciones antidrogas contempladas por el gobierno. La política internacional hace parte también de la evaluación de las estrategias por su importancia en el manejo bilateral y multilateral del tema.

Gráfico No. 3



Fuente: Plan Desarrollo 2002-2006

2.1.1. Control a los cultivos.

Incluye bajo una misma denominación, acciones de detección, erradicación forzosa, erradicación voluntaria y desarrollo alternativo que afecten el proceso de siembra, y logren “por ende una disminución tanto de las hectáreas cultivadas como en el número de toneladas producidas”²¹.

a. *Erradicación forzosa por aspersión química aérea.* El gobierno nacional la define como “el elemento disuasivo de la política frente a la vinculación de la población en el cultivo y esta orientada a la destrucción focalizada de las áreas que concentran la producción”²².

Desde 1992 y 1994 cuando se aprobó la aspersión aérea de amapola y de coca por todo el territorio nacional, es la estrategia principal utilizada para reducir el área sembrada en el país. Es también la política que más controversia genera por su

²⁰ Plan 2002-2006, op.cit., pag. 43.

²¹ Plan de Desarrollo “Estado Comunitario: 2006-2010, DNP, pag.48.

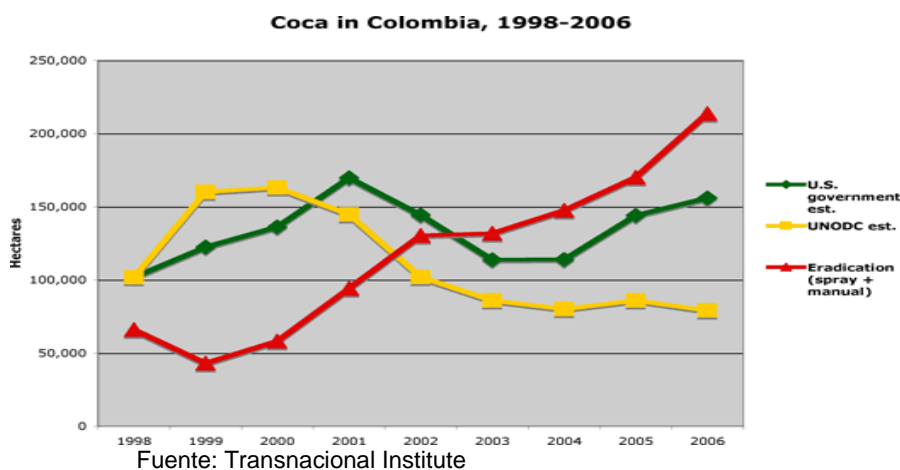
²² Ibid, pag 45.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

ineficacia “matemática” en término de los resultados obtenidos y por los impactos que causa en la economía campesina, la salud y el medio ambiente. Desde el inicio del Plan Colombia ha sido fuente constante de tensiones diplomáticas con Ecuador a raíz de los efectos de las fumigaciones efectuadas en la franja limítrofe de 10 kilómetros entre los dos países.

Entre 2000 y 2006, las fumigaciones alcanzaron los más altos niveles de su historia, con la afectación de 862.757 hectáreas de coca en todo el territorio nacional. Si se tiene en cuenta que en este mismo periodo la reducción neta alcanzó las 82.289 has, ello quiere decir que debieron asperjarse 10 has para erradicar efectivamente 1 ha, sin garantías de que esta no vuelva a sembrarse o reemplazarse. Las cifras son más altas si se toma como referencia los últimos cuatro años del gobierno Uribe cuando se esparcieron 580 mil has con glifosato y solo se eliminaron 8340, en una proporción de 68:1 entre has fumigadas y erradicadas. E impactantes si la evaluación se hace con las estadísticas de la Casa Blanca, cuando la superficie cultivada se incrementó de 136.200 a 157.400 has en el mismo lapso.

Gráfico No.4



La pregunta que se realizan los académicos y las ONG ambientalistas y de derechos humanos es porque se insiste en una política de resultados magros o negativos como esta. Campesinos y analistas comienzan a indagar en motivaciones distintas a la reducción neta de los cultivos. Disciplinamiento social, castigo a zonas de influencia guerrillera, reordenamiento territorial, son algunas de sus respuestas.

b. Erradicación manual forzada. El programa hace parte del Programa Presidencial contra los Cultivos Ilícitos (PCI) a cargo de Acción Social y de los métodos interdictivos contemplados en la Ley 30 de 1986. Su utilización fue marginal hasta el 2005, cuando las críticas a las fumigaciones y el anuncio del congreso de los Estados Unidos de disminuir las partidas presupuestales para este fin, obligaron al gobierno nacional a recurrir a este mecanismo como complemento importante de la aspersión química.

Para Acción Social “este nuevo componente, que será complementado con proyectos de seguridad alimentaria, fortalece el enfoque conceptual del desarrollo alternativo en Colombia, que busca combinar estrategias de erradicación

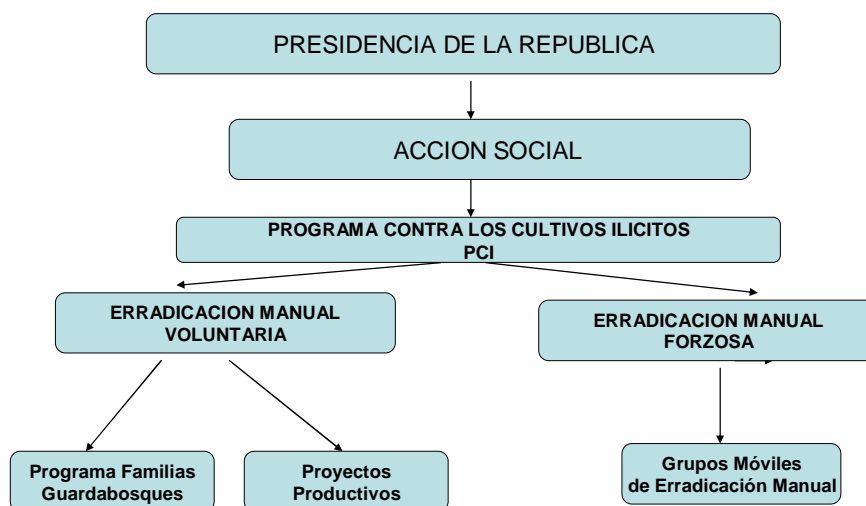
Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

voluntaria.....con acciones punitivas que garanticen el cumplimiento de pactos entre el gobierno y las comunidades”²³

Los Grupos Móviles de Erradicación (GME) son los encargados de la tarea “en completa coordinación con los cronogramas de aspersión aérea, dando prioridad a la erradicación en las zonas de parques naturales y de frontera, y en aquellas áreas donde la ubicación forzosa de cultivos ilícitos es altamente dispersa”²⁴. En los dos últimos años, campesinos asalariados de diferente procedencia social²⁵ arrancaron con este procedimiento 31.980 ha en 2005 y 41.233 ha en 2006, que sumadas a la erradicación aérea triplican el área anual sembrada y elevan aun más el índice de ineficiencia de los métodos forzosos.

La estrategia se presenta como de sentido ecológico frente a los críticos nacionales e internacionales de la fumigación química; sin embargo surgen preocupaciones por las consecuencias humanitarias de un procedimiento que coloca en grave riesgo a los erradicadores contratados, aumenta la inseguridad alimentaria de los campesinos y se realiza mediante allanamiento de predios y morada de las comunidades²⁶.

Grafico No.5
Control a cultivos Ilícitos



Fuente: Elaboración propia

c. *Erradicación voluntaria.* En el primer gobierno Uribe hizo parte también de la política de “desarrollo en zonas de conflicto”, que “retoma elementos del Plan Colombia en cuanto a la integralidad de las acciones y multicausalidad del conflicto”²⁷ y asume como propio el concepto de desarrollo regional permanente basado en el crecimiento productivo, el mejoramiento de infraestructura física - social y el fortalecimiento social y comunitario. Recientemente, este discurso es

²³ “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible”, CADA, Capítulo Colombia, Bogotá, 2005, pag 41.

²⁴ Plan 2006-2010, op.cit., pag.48.

²⁵ Campesinos desempleados, desertores, reinsertados integran los Grupos Móviles de Erradicación Manual..

²⁶ En los operativos de los GME en Macarena (Meta), en febrero de 2005 murieron soldados y erradicadores; en julio de 2007 1000 campesinos de Nariño pasaron la frontera con Ecuador por este motivo.

²⁷ Ibid, pag, 54.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

nuevamente desplazado por un esquema convencional de estrategia complementaria de la erradicación forzosa “orientada a proveer opciones lícitas para que los pequeños cultivadores se mantengan fuera del negocio”²⁸.

Como parte del PCI incluye dos programas principales: Familias Guardabosques (PFG) y Proyectos Productivos (PPP).

* *Proyectos Productivos.* busca establecer una base económica regional y local sólida a partir de actividades productivas agrícolas, agroindustriales y forestales que ofrezcan fuentes estables y lícitas de empleo e ingresos a comunidades que se desvinculen de la economía ilegal de la coca y la amapola. Además de cultivos de pancoger que mejoren la seguridad alimentaria se impulsan otros de tardío rendimiento como cacao, caucho, palma de aceite, forestales, frutales, yuca, cafés especiales, piscicultura y agroindustria con potencial para la comercialización a gran escala. Hasta diciembre del 2006 se habían implementado proyectos en 62.632 has localizadas que beneficiaron a 26.321 familias de 92 municipios. La inversión realizada en estos cuatro últimos años asciende a \$115 mil millones de pesos.²⁹

* *Familias Guardabosques.* Contribuye a prevenir y reducir los cultivos ilícitos a partir del compromiso voluntario de erradicación de las familias beneficiarias”, por el que recibirán un subsidio condicionado por US \$ 1.600 dólares anuales durante tres años de vigencia del contrato. Involucra a comunidades campesinas, afrocolombianas e indígenas a atender la problemática generada por los cultivos ilícitos a partir del uso sostenible de los recursos naturales y la ordenación sostenible de los bosques y los recursos naturales en ecosistemas estratégicos del país. Las cifras de ejecución son las siguientes: 50.649 familias vinculadas y 130 organizaciones creadas o fortalecidas para mantener libres de cultivos 1’250 mil has de 35 municipios del país.³⁰

Al respecto algunos comentarios: El subsidio condicionado a la erradicación previa y la focalización en familias predomina sobre estrategia de desarrollo regional y desarrollo rural integrado, lo que explica la baja articulación con el Ministerio de Agricultura. Así lo reconoce USAID en 2005: “Actualmente el Plan de Desarrollo Alternativo se concibe como uno de los componentes sociales de control de la oferta y de esta manera no constituye un programa de desarrollo rural nacional”³¹.

Los proyectos de desarrollo alternativo están localizados irregularmente. A los departamentos de Norte de Santander, Antioquia y Santander llega el 65% del presupuesto total, no obstante el área sembrada solo equivale al 9,6% del total. Por su parte, Nariño a pesar de tener la mayor área sembrada de cultivos de coca y amapola tuvo una inversión del 3,7% de los proyectos terminados y el 7.6% de proyectos en ejecución. La misma situación de asimetría se presenta en Caquetá, Guaviare, Meta y Vichada. Influye en ello una particular interpretación de lo que es “la recuperación social del territorio”.

2.2.2 Control por interdicción al procesamiento, transporte y comercialización.

Se centra en el control e incautación de sustancias ilícitas, el desmantelamiento de laboratorios, el control al tráfico aéreo, fluvial y terrestre, la persecución a la infraestructura, redes y organizaciones que sirven de soporte al negocio de las drogas ilícitas, entre las más importantes³².

²⁸ Plan 2002-2006, op.cit., pag.43.

²⁹ Ibid. pag. 104

³⁰ Ibid, pag. 104.

³¹ USAID, “Impactos de la economía ilícita de la droga: Estudio de Colombia”, 2005.

³² Incluye la extradición de nacionales que hasta 2006 alcanzó la suma de 555 sentencias aceptadas y realizadas.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

En el balance del cuatrienio se afirma que entre 2002 y 2006, Fuerzas Armadas, Policía Antinarcóticos, Armada Nacional y Fuerza Aérea incautaron conjuntamente 656 toneladas de cocaína, equivalentes al potencial productivo de un año, 5 mil tm de insumos sólidos, 10 millones de galones de estancias líquidas, 77 aeronaves y más de 8 mil automotores y embarcaciones, entre ellos once minisubmarinos con costo promedio de US \$1 millón de dólares cada uno³³.

Represión a la oferta y fortalecimiento institucional y técnico de las entidades de control y represión es una de las tareas que más recursos directos del Estado capta en materia de política antidrogas. Sobre un total de US \$1150 millones entre 2002 y 2005, el 84% del gasto va a estos dos rubros frente al 16% a desarrollo alternativo, 3% a reducción de la demanda, 1% a gestión ambiental y 0% de gestión internacional.³⁴ Cuenta, así mismo con la asesoría permanente del Comando Sur y la Narcotics Affairs Section (NAS) del Gobierno de los Estados Unidos.

2.2.3 Control a las ganancias del narcotráfico y otros delitos.

La estrategia propende por controlar el lavado de activos proveniente de actividades relacionadas con la evasión fiscal, el contrabando, la extorsión, el secuestro y en especial con el tráfico de drogas, de donde se derivan las mayores divisas ilegales. La Unidad de Información y Análisis Financiero es la encargada de dar seguimiento a transacciones sospechosas en el sistema financiero, en cuya materia Colombia tiene importantes avances técnicos y normativos.

La Extinción de dominio a bienes producto del enriquecimiento ilícito tiene, según evaluaciones recientes, serios problemas de procedimiento, administración y claridad en la entrega de los mismos. El caso de la extinción de propiedades rurales, concentradas entre 4 y 6 millones de hectáreas por la mafia, es un caso ilustrativo. Según Yamile Salinas, exfuncionaria de la Defensoría del Pueblo, de las 110.000 has proyectadas a entregar por la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), solo se adjudicó el 37%, y no siempre a campesinos pobres o a desplazados. No hay, concluye Salinas, acciones específicas para la superación de dichas falencias.

2.2.4 Reducción de la Demanda.

Tiene como objetivo controlar el consumo de drogas lícitas e ilícitas que generen dependencia y ofrecer alternativas de prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reinserción a personas en situación de drogodependencia.

Con la desaparición del Programa Presidencial Rumbos (1998-2002) la función de coordinación se trasladó a la Dirección de Salud Pública del Ministerio de Protección Social, lo que representó una baja sustancial en el perfil de la política y en la capacidad para implementar el Sistema Nacional de Prevención de Sustancias Psicoactivas.³⁵ Como consecuencia, 14 instituciones estatales nacionales desarrollan acciones en reducción del consumo de manera fragmentaria y sin retroalimentación entre actores y niveles de descentralización, lo que impide afianzar la cualificación y continuidad de los programas. El presupuesto ayuda poco: de los US\$1.150 millones asignados a la lucha contra las drogas entre 2002 y 2005, solo US\$33 millones se destinaron a prevención y rehabilitación.

³³ Plan de Desarrollo 2006-2010, op.cit., pag.46.

³⁴ DNP-DNE, “

³⁵ La estrategia de reducción de demanda hace parte del componente de salud mental de la Dirección de Salud Pública del Ministerio de Protección Social. Las direcciones de riesgos profesionales, ambiente laboral, seguridad social, tratamiento y rehabilitación se encargan de su ejecución.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

El nivel de cooperación internacional el tema cuenta con una prioridad baja. La Vicepresidencia de la República adelanta campañas de prevención hacia fuera orientada a la “educación de ciudadanos de países consumidores sobre las consecuencias sociales y ambientales del tráfico de drogas”³⁶.

Gestión Internacional. Mucho se ha escrito sobre la “narcotización” de la agenda internacional de Colombia, entendida como la situación en la que los más importantes aspectos de sus relaciones interestatales y bilaterales y multilaterales pasan por el tratamiento que se da al tema de las drogas, específicamente al control de la oferta y la promoción del desarrollo. Gobernabilidad, conflicto armado, derechos humanos, impunidad, corrupción son parte de los temas visibles de Colombia en el ámbito internacional.

Aunque se apela a principios de solidaridad, cooperación mutua y responsabilidad compartida, la gestión internacional de Colombia está signada por un fuerte alineamiento con los Estados Unidos, lo que define un sesgo en la política de drogas hacia objetivos de reducción neta de la oferta – cultivos, laboratorios, cargamentos, delincuentes detenidos y extraditados – por encima de consideraciones de desarrollo de largo plazo. Los parámetros de la seguridad nacional post 11 de septiembre completaron la articulación entre estrategias antidrogas y contrainsurgentes, sin recursos del Plan Colombia hasta el 2003.

Esta relación de asimetría restringe enormemente el campo de acción hacia gobiernos y fuentes de cooperación con prioridades e interpretaciones diferentes sobre la problemática de drogas y los cultivos ilícitos, llegando incluso a segmentarla por temas o zonas geográficas como sucedió con el departamento del Putumayo durante la segunda fase del Plan Colombia. Mientras USAID despliega recursos técnicos y financieros para proyectos de seguridad alimentaria y productivos de corto plazo que mitiguen el escalonamiento de las fumigaciones químicas, Europa enfatiza su apoyo a los Programas y Laboratorios Regionales de Desarrollo y Paz, configurándose una especie de “arreglo transaccional” que resuelve la convivencia entre socios extranjeros disímiles pero que no oculta sus miradas divergentes sobre la realidad colombiana.

Entre tanto los recursos no reembolsables de origen europeo se dirigen con mayor comodidad hacia Bolivia y Perú, como puede comprobarse con las series históricas de la cooperación para el desarrollo. Según cifras del DNP, el Plan Colombia había atraído hasta diciembre del 2003 recursos por US\$ 2533 millones del gobierno de los Estados Unidos (30%) contra escasos US\$211 millones de otros aportantes.³⁷

III. Descripción y evaluación de la estructura institucional para el control de drogas.

3.1 Estatuto Nacional de Estupefacientes como estructura formal.

La estructura institucional para el control de drogas está formalmente conformada por tres niveles de coordinación territorial - Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), Consejos Seccionales de Estupefacientes (CSE) y Comités Municipales de Prevención (CMPD)-, y una serie de entidades de carácter nacional y regional encargadas de implementar las estrategias definidas en el Plan Colombia y el Plan Nacional de Desarrollo, en tanto el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas dejó de formularse como política sectorial en el año 2002. La Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) actúa como Secretaría Técnica y Presidencia de la

³⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, pag 52.

³⁷ USAID 2005, op.cit., pag 35.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

República, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio del Interior y la Justicia ocupan el vértice superior de todo el conjunto institucional.

El esquema presenta, sin embargo, un alto grado de desarticulación y fragmentación sectorial e interinstitucional. Más de 40 entidades públicas nacionales y 10 de carácter regional con algún nivel de competencia en la ejecución de los seis objetivos tradicionalmente aceptados como pilares de la política antidrogas: reducción de la oferta por interdicción, desarrollo alternativo, gestión ambiental, reducción de la demanda, política exterior y fortalecimiento institucional, diseñan y ejecutan programas por fuera de este mecanismo de coordinación vertical y horizontal. La articulación con Ministerios e institutos descentralizados de inversión social y productiva son prácticamente inexistentes.

Sin embargo existen líneas de coordinación reconocidas en la normatividad vigente que están integradas por las siguientes instancias y niveles:

Gráfico No.6



Fuente: Dirección Nacional de Estupeficientes.

Consejo Nacional de Estupeficientes (CNE). Es el órgano asesor del alto gobierno en materia de formulación de planes, políticas y programas para el control a la producción, comercialización y consumo de drogas que producen dependencia, más los delitos conexos como el tráfico de armas, sustancias químicas y divisas ilegales asociados con el narcotráfico. Está conformado por los ministros del Interior, Defensa, Educación, Salud y Relaciones Exteriores, el Procurador General, el Fiscal General y los Directores de la Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad y Estupeficientes, como su secretaria técnica, es decir por seis entidades de control, dos de desarrollo social y una de representación diplomática. Según los temas del momento asisten como entidades invitadas los Programas Presidenciales para el Desarrollo Alternativo (Acción Social), el Ministerio de Ambiente, Vivienda Desarrollo Territorial y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), entre otros.

Esta composición aún inmodificada no refleja la evolución del fenómeno de las drogas en las dos últimas décadas, en especial las nuevas expresiones modeladoras del narcotráfico sobre la economía y la política, ni la expansión

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

geográfica de la agricultura ilícita en más de 180 municipios de 23 departamentos del país, muchos de ellos con altos índices de pobreza y presencia de poderes armados de izquierda y de derecha paralelos al Estado. Estas variables han debilitado enormemente la capacidad de respuesta del CNE. No es exagerado afirmar que ciertos temas se debaten solo de manera tangencial en sus reuniones, y que las definiciones de fondo de la política tienen trámite jurídico en su interior pero se adoptan previamente en otros centros de decisión³⁸.

Los Consejos Seccionales de Estupefacientes (CSE) cumplen una labor homóloga al del CNE en los 32 departamentos del país. Comités Departamentales y Municipales de Prevención y Control de Drogas están facultados para coordinar programas de desarrollo alternativo, desarrollo sostenible y disminución de la drogodependencia, donde el compromiso de las autoridades y ente territoriales se considera imprescindible. Reformas legales, vocería internacional e interdicción se asumen como del resorte exclusivo del nivel superior y no hacen parte de la política de descentralización del Plan de Drogas anunciada en 1998

La vitalidad de los consejos seccionales es, sin embargo, limitada. La concentración de las decisiones políticas y operativas para el desarrollo alternativo en la capital de la república, los excluye de intervenciones decisivas en este campo, y en la medida en que no tienen opinión sobre la agricultura ilícita se pierde también la relación con los procesos de ordenamiento ambiental territorial que adelantan los municipios y las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible. Queda, entonces, la reducción de la demanda como único ámbito de actuación de los CSE.

La Dirección Nacional de Estupefacientes es una unidad administrativa especial del Ministerio del Interior y la Justicia para la coordinación ejecutiva de las entidades públicas y privadas que implementan las distintas estrategias de control de drogas. Como secretaría técnica hace el seguimiento y evaluación de las políticas, participa en el Mecanismo de Evaluación Multilateral de la CICAD-OEA y maneja el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) y el Observatorio y el Sistema de Información de Drogas de Colombia (ODC -SIDCO).

Su rango jerárquico medio y su subordinación a un solo ministerio le impiden convocar con eficacia a entidades con mayor jerarquía y autonomía sectorial como el Ministerio de Defensa o Acción Social, o a ministerios e institutos descentralizados tradicionalmente distantes de la reflexión, la planeación y la solución de problemáticas sociales y rurales relacionadas con drogas.

Desde su creación hasta la actualidad, la DNE viene acumulando múltiples funciones operativas como el control administrativo a las sustancias químicas, la expedición de certificados de carencia de informes por tráfico de estupefacientes y el manejo de una amplia gama de bienes muebles e inmuebles incautados al narcotráfico, que tienen a la entidad al límite de su capacidad operativa. Esta última responsabilidad, para la que no fue creada, distorsionó su misión y su estructura interna hacia la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio y el funcionamiento del Fondo FRISCO, en detrimento de secciones importantes como el análisis estratégico, la reducción de la demanda y la gestión internacional.

Unidades de Gestión: A partir del segundo Plan Nacional de Lucha contra las Drogas (1998-2002), la DNE conformó seis instancias de coordinación interinstitucional con todas las entidades relacionadas con la ejecución de los seis

³⁸ Varios ejemplos ilustran el descentramiento de las decisiones respecto de la estructura formal de coordinación: la recomendación de atención a quejas por daños de la aspersion química (2001), el cambio de dosis de glifosato 8 a 10 litros por hectárea (2003), la operación militar y antinarcóticos “Colombia Verde” en la Reserva Natural La Macarena, epicentro del Plan Patriota (2005).

**Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal –
Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo**

objetivos estratégicos anteriormente descritos, es decir reducción de la oferta, desarrollo alternativo, gestión ambiental, reducción de la demanda, política exterior y fortalecimiento institucional.

Al estar en cabeza de uno o varios ministerios, no necesariamente vinculados al Consejo Nacional de Estupefacientes, su capacidad para articular el sistema de drogas en su conjunto siempre fue baja, con excepción del área interdictiva donde podría considerarse moderada. Personal técnico de los distintas instituciones asistía irregularmente a sus reuniones para conocer sobre la marcha de los programas, preparar informes de desempeño o resolver problemas operativos por lo general relacionados con la aspersión química de cultivos o la administración de bienes confiscados a la mafia, pero no para someter a discusión la orientación sustancial de sus programas como sería deseable. En este sentido tienen un bajo impacto en el ámbito de las decisiones y el ajuste de la política.

Gráfico No.7

Constelación de entidades con funciones de control de drogas



Fuente: DNE

A pesar de las debilidades anotadas, dichas instancias técnicas trabajaron con relativo dinamismo hasta 2002. Hoy están prácticamente paralizadas, por no decir desaparecidas. La no formulación del Tercer Plan Nacional de Lucha contra las Drogas 2003-2006 y la posterior incorporación de la política sectorial dentro del Plan Colombia y el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, desdibujó de hecho la misión institucional del Consejo Nacional de Estupefacientes y de todo el esquema de coordinación hacia entidades y regiones.

3.2 Plan Colombia como estructura paralela.

El fuerte viraje político adoptado por el país a comienzos del presente siglo fusionó explícitamente las estrategias “combate contra el narcotráfico”, “lucha antiterrorista” y “desarrollo en zonas en conflicto” bajo el común denominador de la seguridad. Esta decisión terminó por desplazar el eje de la política de drogas hacia el Ministerio de Defensa y Acción Social, los soportes de los componentes militar y social del Plan Colombia respectivamente.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

Las tres versiones conocidas del Plan Colombia perfilaron esta tendencia a la superposición.

Plan Colombia I (1998 – 2000). A tono con el proceso de paz entre el Estado y las FARC, el presidente Andrés Pastrana propuso en 1998 impulsar una “política de inversión para el desarrollo social, la desactivación de la violencia y la construcción de la paz” bajo un modelo de intervención integral que combina subsidios directos focalizados en poblaciones vulnerables con fortalecimiento de capital social, productivo y de infraestructura para el desarrollo regional. El Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) y sus programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Vías para la Paz y Plan Nacional de Desarrollo Alternativo se crean con esta perspectiva.

En la medida en que el planteamiento inicial se acerca a una visión de desarrollo en contextos de drogas y solución negociada del conflicto armado, la receptividad de los gobiernos y la cooperación europea fue alta. Sin embargo, la corta vida de la versión criolla del Plan Colombia impidió concretar las alternativas de política y los apoyos multilaterales en esta dirección.

Grafico No. 8
Plan Colombia y Control Integral de Drogas



Fuente: Elaboración propia.

Plan Colombia II (2000 – 2006). Es la política que más drásticamente ha transformado las instituciones de control de drogas, con dos consecuencias dominante en las líneas de comando y coordinación:

Después de 20 años de liderazgo casi exclusivo de la Policía Nacional, la creación de los primeros Batallones Militares Antinarcóticos (1999) inaugura el ingreso de las Fuerzas Armadas a la lucha antidrogas y cambia a su favor el equilibrio interno de las entidades comprometidas con la reducción de la oferta. En los últimos años aparecen con fuerza conflictos por poder, recursos y jurisdicciones entre los cuerpos armados y se develan escándalos de corrupción e infiltraciones de la mafia que deseaban en la remoción de cúpulas militares y en varios enfrentamientos armados entre fuerzas antidrogas de Ejército y Policía..

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

El Fondo de Inversiones para la Paz y Acción Social absorbe en el camino al PLANTE, líder del desarrollo alternativo desde 1994, lo cual ahonda aun más la separación entre el centro y los actores regionales para planificar la orientación de los proyectos. A cambio se impone un estilo de comunicación directa con los beneficiarios similar a las Audiencias Comunitarias Presidenciales que condiciona a los intermediarios políticos e institucionales locales a actuar según los límites establecidos por Bogotá.

La DNE plantea rectificaciones. Una radiografía similar llevó a la DNE a plantear una reforma sustancial de la estructura de control de drogas a la Presidencia de la República. El documento elaborado en septiembre de 2007 propone superar la fractura de los centros de decisión mediante la creación de un *Departamento Administrativo de Lucha contra las Drogas* de nivel ministerial que coordine la política, y de una *Unidad Administrativa Especial* que se encargue de las funciones operativas que ahora concentra la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Gráfico No. 9

DNE: Propuesta de reforma a la estructura institucional de control de drogas



Según el texto, Colombia debe retomar un sendero abandonado, en tanto que “la mayoría de los países cuentan con una comisión nacional o autoridad central cuyo objetivo es asegurar que el conjunto de instituciones encargadas de la ejecución de la política antidrogas desarrolle, de una manera adecuada, las actividades que le son asignadas en los planes nacionales”. Apoyo político, atribuciones jurídicas, presupuesto efectivo y personal especializado y permanente aseguran un desempeño efectivo en el nivel central y en las regiones porque, “la experiencia hemisférica ha constatado que la mayoría de los planes o estrategias no incorporan criterios de descentralización, ... no reflejan ni representan las particularidades del problema de las drogas ... ni promueven la participación de los gobiernos municipales o locales para enfrentarlo”.

Para la DNE no es comprensible que se proclame el alto impacto de las drogas sobre la gobernabilidad y el crecimiento económico del país, sin que se cuente con

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

un documento rector de la política, en este caso el Plan Nacional de Drogas 2007-2010, ni con una institucionalidad de coordinación claramente delimitada. “ Si la política antidroga debe seguir siendo una política fundamental del Estado colombiano y debe obtener unos resultados más precisos, requiere una coordinación institucional mucho más sólida y de mayor nivel que coordine los esfuerzos de las diferentes instituciones del Estado que está comprometidos en ella”, advierte el documento.

Al respecto dos comentarios:

- La propuesta para mejorar la coherencia del sistema de control de drogas es pertinente pero se hace desde un enfoque de reducción de la oferta e integración sectorial de la cadena de las drogas. Al no plantearse una mirada holística sobre el sistema social, la ventana de oportunidad para generar transversalidad hacia el desarrollo se cierra desde el principio de la reforma; se retroce incluso frente a enfoques de “mainstrinnng” para la seguridad planteada en el Plan Colombia III y el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, como veremos más adelante.
- Elevar la jerarquía de la entidad rectora “tradicional” de la política de drogas hasta un nivel ministerial tiene un futuro incierto por el momento político en que se formula, en tanto reduciría la autonomía de las instituciones que actúan como columna vertebral del Plan Colombia. Ello explica el débil eco que el documento tuvo en la Presidencia de la República, quien delegó en una comisión especial la elaboración del concepto de viabilidad respectivo.

3. 3 Evaluación de capacidades

Desde la década del setenta, la persistencia de la economía de las drogas y sus frondosas ramificaciones en el sistema económico y político legal, exigió un despliegue jurídico e institucional de proporciones para contrarrestar el fenómeno y adaptarse al menos a sus dinámicas y metamorfosis. Ley marco sobre estupefacentes, leyes específicas sobre extradición, enriquecimiento ilícito, extinción de dominio y rebaja de penas por colaboración con la justicia, decretos reglamentarios sobre erradicación forzosa o control de insumos químicos conformaron en el tiempo un conjunto normativo completo pero no por ello menos intrincado. Algo similar sucede con las instituciones y las políticas.

Pero tiene debilidades históricas acumuladas que afectan o distorsionan las capacidades actuales para generar transversalidad entre políticas de drogas y de desarrollo. Entre ellas las siguientes:

- a) El *desbalance entre los enfoques punitivos y sociales* de la política de drogas con repercusiones directas en el diseño de los programas, la trama institucional de soporte y los vínculos de cooperación, paralelismo o conflicto que se establecen con otros actores sociales e institucionales relevantes. Por concepción política, tradición institucional y dinámica del conflicto armado, en el dilema clásico del DA, el garrote siempre ha sido más grande que la zanahoria.
- b) *La debilidad de los componentes sociales* en el conjunto de la política, por lo que los esfuerzos orientados a la transformación de las condiciones estructurales que empujan a poblaciones urbanas al tráfico menor o a la drogodependencia, y a mestizos e indígenas a cultivar coca o amapola como única opción de vínculo exitoso con el mercado, siempre han sido inferiores a los recursos empleados en la reducción cuantitativa de la oferta.
- c) *La sectorización de las estrategias* hasta cierto punto entendible en materia interdictiva pero inconveniente en los temas sociales donde se necesita la

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

conurrencia de distintos vectores del desarrollo para garantizar la eficacia y sostenibilidad de las tareas del desarrollo alternativo y la reducción del consumo. El caso más notorio se encuentra entre la política agraria y los programas de desarrollo alternativo.

- d) *La centralización del diseño, la planeación, la implementación y la operación* de los programas, con bajos niveles de participación de los niveles y actores regionales y locales donde se interviene con proyectos de DA.
- e) *La ruptura de la interlocución política con actores sociales* con participación e interés en el tema de drogas. Campesinos, intelectuales, ambientalistas, ONG tienen escasísimas posibilidades de diálogo e influencia en las políticas de drogas mientras sus marcos interpretativos estén por fuera de lo “políticamente correcto”.

Estas críticas no son nuevas en Colombia. Expertos, funcionarios y actores de la sociedad civil las han formulado reiteradamente buscando cambios de paradigma o de simple coordinación técnica que muy pocas veces han logrado concretarse. No todo es sin embargo inmovilismo. Cambios cualitativos recientes comienzan a modificar la falla estructural entre drogas y desarrollo pero bajo la óptica de la seguridad en clave antinarcóticos y antiterrorista; una dirección distinta a la que propone la cooperación europea pero posible según se aprecia en las políticas de defensa y desarrollo formuladas en Colombia para el período 2002 – 2010.

IV. La integración transversal para la seguridad y el control del territorio

4.1 La seguridad como eje transversal de las políticas de drogas y desarrollo

A partir de los resultados alcanzados hasta el 2006 por la Política de Seguridad Democrática y el Plan Colombia en términos de crecimiento económico, reducción de pobreza y desempleo, presencia territorial de la fuerza pública, descenso de tasas de violencia, contracción de la superficie con cultivos ilícitos y de la capacidad militar de las organizaciones armadas ilegales³⁹, el presidente Uribe formuló tres documentos centrales de la política pública: “Visión Colombia 2019”, “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y la Promoción del Desarrollo Social 2007 – 2013” y Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para todos. 2006 – 2010”, a implementarse en el largo, mediano y corto plazo respectivamente.

Dirigidas a la comunidad nacional e internacional, las tres políticas convocan a cambiar el *círculo vicioso* violencia – crisis económica – pobreza y nuevamente la violencia por el *círculo virtuoso* de la seguridad – la restitución de la confianza en la inversión - el crecimiento económico - la distribución equitativa de los beneficios y como producto de ello más seguridad, a condición de derrotar primero la amenaza narcoterrorista. No obstante esta prioridad manifiesta, las propuestas coinciden en autodefinirse como de contenido fundamentalmente social, atendiendo a la conceptualización de los objetivos y a la distribución de los recursos requeridos para alcanzarlos.

El Plan Colombia III es un ejemplo de ello. El presupuesto estimado en US\$43.867 millones se redistribuirán en seis estrategias principales: Desarrollo Social Integral (48%), Apertura de Mercados (27%), Drogas y Terrorismo (14%), Justicia y Derechos Humanos (6%), Atención Integral a Desplazados (3%) y Desmovilización,

³⁹ Cifras: PIB 6%, inversión privada 17.5%, pobreza 49%, desempleo 11%, presencia territorial de fuerza pública 1.098 municipios, secuestros -76%, cultivos ilícitos 78.000 has de coca, entre otros.

**Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal –
Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo**

Desarme y Reintegración el 2% restante. De ese total, US\$ 31.000 millones serán aportes nacionales, US\$ 9.000 millones se solicitarán a Europa y solo \$3.600 millones a los Estados Unidos, lo que reflejaría el cambio en la orientación de la propuesta. Proporciones similares se presentan en los otros documentos

Visión Colombia 2019. Es una perspectiva de país de mediano y largo plazo para alcanzar “metas ambiciosas en paz, justicia social, infraestructura, calidad de vida, productividad, competitividad, consolidación de la democracia pluralista, democracia de libertades –no retóricas sino efectivas” que trasciendan la gestión gubernamental de corto plazo de aquí hasta el 2019. En tanto se considera factor determinante de la situación de violencia, pobreza y bajo crecimiento económico del país, la problemática de las drogas ocupa un lugar importante en la estrategia, por lo que se establecen metas altas relacionadas con la eliminación de cultivos y de producción de HCL (100%), sometimiento de organizaciones del narcotráfico (80%) y desvinculación de familias del cultivos ilícitos.

Cuadro No. 1 : Metas sobre control de drogas en Visión Colombia 2019 .

META	SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN 2010	SITUACIÓN 2019
Lograr que el 100% del territorio nacional quede libre de cultivos ilícitos	86.000 hectáreas de coca	0 hectáreas de coca	0 hectáreas de coca
Eliminar la producción de drogas ilícitas en Colombia	522,4 ⁴⁰ toneladas de cocaína	0 toneladas de cocaína	0 toneladas de cocaína
Lograr que 80% de las organizaciones criminales del narcotráfico se sometan a la justicia	6.910 condenados	50% de las organizaciones sometidas a la justicia	80% de las organizaciones sometidas a la justicia
Lograr un país sin familias dedicadas a los cultivos ilícitos	235.086 familias dedicadas a los cultivos ilícitos	0 familias dedicadas a los cultivos ilícitos	0 familias dedicadas a los cultivos ilícitos

La política tiene el mérito de mirar a largo plazo. Sin embargo llama la atención la concatenación lógica de las metas ancladas en el presupuesto de que la cadena productiva empresarial de las drogas depende, para su funcionamiento y reproducción, de la existencia o no de la materia prima vegetal en el territorio. Una ecuación simple que además de concentrar expectativas de corto plazo en el control en la agricultura ilícita, no tiene en cuenta la lógica de los mercados, ni la historia de la industria de las drogas en Colombia, que durante tres décadas operó con esquemas de importación de PBC desde Perú y Bolivia.

⁴⁰ De acuerdo con el estudio “Características agroalimentarias de los cultivos de coca en Colombia”, realizado por DNE/UNODC-SIMCI, el potencial de producción de cocaína-HCL es superior a las 750 toneladas anuales.

Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2007-2010”. En su segundo período de gobierno, el presidente Alvaro Uribe mantiene las líneas de política establecidas en el cuatrienio anterior y establece tres objetivos principales: “brindar seguridad democrática”, “impulsar el crecimiento económico sostenible y el empleo” y “combatir la pobreza y promover la equidad social”.

La estrategia “combate a las drogas y al crimen organizado” hace parte de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, conjuntamente con políticas de control del territorio, superación del desplazamiento forzado y el fortalecimiento de la convivencia ciudadana, los derechos humanos y condiciones regionales de desarrollo y paz. Esta sumatoria de objetivos de represión, desarrollo regional y democracia dentro de un mismo propósito de seguridad define la orientación fundamental de las políticas a implementar en los próximos cuatro años.

Para contrarrestar “los obstáculos que han impedido controlar con suficiencia el flagelo del narcotráfico en el país”, se estructuran cinco pilares antidrogas: (1) control a los cultivos ilícitos mediante erradicación forzosa, erradicación voluntaria y sustitución; (2) interdicción y control al tráfico de armas y sustancias prohibidas; (3) control al lavado de activos y extinción de dominio que agilice procesos de seguimiento y sentencia definitiva sobre bienes de la mafia; 4) reducción de la demanda de sustancias psicoactivas mediante políticas y mecanismos nacionales de coordinación y (5) política de responsabilidad compartida entre países productores y consumidores.

Referencias a políticas específicas hacia la economía campesina que contrarresten la expansión de los cultivos ilícitos entre los campesinos se incluyen en el capítulo sobre Reducción de la pobreza y promoción de la equidad. Además de los programas Familias Guardabosques y Proyectos Productivos se prevé medidas de protección de ingresos en el periodo de ajuste a los Tratados de Libre Comercio, advirtiendo de todas maneras que “un sector rural fortalecido y competitivo garantiza los incentivos suficientes para que los campesinos colombianos no se involucren con los cultivos ilícitos y la producción de alcaloides, a la vez que elimina la situación de vulnerabilidad aprovechada por los grupos narcoterroristas”⁴¹.

El Plan Nacional de Desarrollo enuncia explícitamente que su construcción se hizo “más con una lógica transversal que sectorial”⁴², aplicada especialmente a temas especiales como los de mujer, jóvenes, etnias, fronteras, ciencia e innovación tecnológica y desarrollo regional. Para todas las políticas enuncia un principio de universalidad según el cual “el diseño de las políticas sectoriales debe ser tal que no implique creación de rentas sectorialmente excluyentes”⁴³.

“Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y la Promoción del Desarrollo Social 2007 – 2013”. Conocido como Plan Colombia II, en realidad Plan Colombia III si se incluye la primera y efímera versión del Presidente Pastrana en 1998, esta estrategia multilateral invita a comunidad internacional a avanzar en la consolidación de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo económico social y la lucha contra la pobreza alcanzados entre 1999 y el 2006. Principios de solidaridad y corresponsabilidad con el problema de la droga y las amenazas contra la estabilidad institucional y el crecimiento económico son los argumentos de la convocatoria.

⁴¹ Plan Nacional e Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos 2007-2010”, www.dnp.gov.co, pag.19

⁴² Plan Nacional e Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos 2007-2010”, www.dnp.gov.co, pag.12

⁴³ *ibid*

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

Es en este documento de política donde se perfila con mayor nitidez la propuesta de creación de capacidades para el “mainstreaming” triangular seguridad – drogas – desarrollo, a partir de dos estrategias principales:

Gráfico No. 10

Gráfico 6. Componentes de la Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social



Fuente: DNP, MDN, Acción Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, MIJ.

Lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo. Aparece como el tercer componente del Plan Colombia en recursos pero es el factor primordial para el control del territorio y la consolidación de la política de seguridad democrática (CPSD). Solo una presencia estatal afianzada en las regiones puede sostener acciones eficaces contra la cadena de las drogas, evitando la libre movilidad de los factores de la producción y aumentando los costos de oportunidad para cualquiera de sus actores. Se trata en suma de desestabilizar el sistema del narcotráfico hasta el punto “de desestimular por completo a individuos y organizaciones que pretendan mantenerse o ingresar en el negocio”⁴⁴.

Desarrollo Social Integral (DSI) es la segunda estrategia pertinente. De la mano del Plan de Desarrollo, el DSI se plantea objetivos de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad para la población colombiana más desfavorecida que según las estadísticas llega al 49.2%. Con programas de provisión de servicios y oportunidades que bajen los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Calidad de Vida (ICV) en el campo y la ciudad, Colombia pretende aproximarse a las Metas del Milenio pactadas para el año 2015.

Acción Social es la cabeza de la estrategia de atención a grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad por pobreza, violencia o presencia de cultivos ilícitos en el territorio lo que convierte a esta Consejería Presidencial en un verdadero superministerio de desarrollo para zonas deprimidas y en conflicto. Esta acumulación de funciones que van desde la asistencia humanitaria de emergencia para víctimas de la violencia hasta la provisión de seguridad alimentaria, la erradicación de cultivos y la construcción de obras de vías e infraestructura social en pequeños municipios puede superar la capacidad operativa de la entidad y debilitar la intersectorialidad .

⁴⁴ Ibid, pag.56

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

4.2 Ejes y principios de la transversalidad

Plan de Desarrollo y Plan Colombia destacan la profundidad de la intervención cívico – militar a partir de los siguientes principios y herramientas:

Doctrina de Acción Integral (DAI). El Ministerio de Defensa aparece aquí como el cerebro estratégico de la aplicación combinada de la fuerza legítima y la acción social del Estado para “responder de manera eficaz y efectiva a las amenazas de la seguridad y sentar las bases de la estrategia de seguridad para el postconflicto”⁴⁵.

El control territorial es su hilo conductor. La DAI actuará de manera diferenciada según las zonas geográficas de que se trate - recuperación institucional, desmovilización, frontera y retaguardia de grupos armados ilegales-, pero no será exclusivamente militar. Construir escenarios regionales y locales donde se restablece la autoridad estatal, el normal funcionamiento de las instituciones y la inversión social requiere asignar responsabilidades incluso a la cooperación internacional, dada la disminución de los recursos por parte de los Estados Unidos⁴⁶.

La relación con los cultivos ilícitos también es directa como se lee a continuación:

“Solo por medio de un mayor y mejor control territorial, el Estado estará en capacidad de establecer su autoridad para evitar que los campesinos sean forzados a cultivar cultivos ilícitos, para erradicar los cultivos existentes y combatir a los grupos armados que los protegen...y para que se provean las condiciones de bienestar social necesarias para que el narcotráfico deje de ser una alternativa económica para las comunidades”⁴⁷

Gráfico No. 11

Gráfico 8. Elementos del componente de lucha contra el problema mundial de las drogas y terrorismo



Fuente: MDN

- Centro de Coordinación de Acción Social Integral (CCAI). Desde 2003 lidera la participación interagencial responsable de la “recuperación social” del territorio una vez asegurado por la Fuerza Pública en 53 municipios de 15 departamentos del país. Conceptualmente hace parte del DAI pero por sus propósitos de restauración de la “credibilidad y confianza de los ciudadanos

⁴⁵ Ibd, pag.46.

⁴⁶ Ibd, pag. 51

⁴⁷ Ibd, pag.47

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

en el Estado y entre ellos mismos comunidad”⁴⁸ se ubica en el organigrama de Acción Social, la principal entidad de desarrollo para zonas en conflicto.

Sus alcances son mayores a los de la simple coordinación intraestatal. El CCAI se propone influir en entidades públicas nacionales, autoridades locales, sector privado, sociedad civil y la propia comunidad para que incluya este tipo de intervención multisectorial en sus respectivos planes de acción y presupuestos. La meta es afianzar la estrategia en los municipios donde ya se tiene presencia, extenderla hacia 332 microterritorios críticos seleccionadas por la Policía Nacional y replicar el modelo en las regiones donde no se tiene incidencia directa.

“De esta manera se tomarán decisiones de inversión social con criterio de seguridad y se generará valor público a partir de la coordinación interagencial, especialmente entre civiles y la Fuerza Pública” ⁴⁹

Las entidades involucradas son, sin embargo, escasas para las pretensiones planteadas. Hasta el momento hacen parte del CCAI, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, los Ministerios de Protección Social y Educación, el ICBF, Coldeportes y el Sena, con recursos de inversión por US\$ 52 millones.

- *Familias Guardabosques y Proyectos Productivos.* En materia de cultivos ilícitos se apela al principio de corresponsabilidad para fortalecer y aumentar la cobertura de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos de 80.000 a 130.000 familias vinculadas a apuestas forestales, agroforestales, agroindustriales y de seguridad alimentaria en siete regiones del país. El Programa Más Inversión para el Desarrollo Alternativo (MIDAS - USAID), también de USAID se establecen metas de 130 mil hectáreas soportadas con
Para prevenir la expansión de la economía de las drogas se plantea establecer minicadenas productivas en 100 municipios (Programa ADAM – USAID) y recuperar con las comunidades los activos de infraestructura social y productiva rural abandonada. Referencias a la reforma agraria y el fortalecimiento de la pequeña economía campesina bajo parámetros distintos a los anteriores son opciones que no se contemplan como prioritarias.
- *Red de Seguridad Alimentaria (Resa).* Con cobertura en 1'500.000 familias, impulsa proyectos productivos para la generación de alimentos de autoconsumo y condiciones de habitabilidad para estimular “la permanencia en el campo de la población en riesgo de ser desplazada y/o permitir el retorno” a sus tierras.
- *La Red Juntos para la superación de la pobreza extrema.* Se define como una estrategia de intervención integral, coordinada y focalizada del Estado para mejorar las condiciones de vida de 1'500.000 familias en condición de pobreza e indigencia mediante subsidios condicionados a logros de bienestar en el núcleo familiar y los menores de edad.

La acción institucional con junta ofrecerá programas de trabajo, salud, educación, nutrición, vivienda, justicia, fortalecimiento del tejido familiar, capacidad de ahorro e identificación civil a personas rurales y urbanas de estrato socioeconómico uno, a partir de Familias en Acción, la base de la intervención. La red esta integrada además por cogestores sociales que acompañan el proceso durante cinco años y 16 entidades públicas lideradas

⁴⁸ Ibid. pPag. 74

⁴⁹ Ibid, pag.74.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

por Acción Social, 5 Ministerios, 8 entidades descentralizadas, 1 institución financiera y 1 universidad⁵⁰.

Con un presupuesto de US\$7.633 millones, a futuro interesará evaluar la eficacia de las políticas de empleo, generación de ingresos y vinculación al sistema financiero, elementos estructurales en la superación de pobreza.

- *Principio de cooperación internacional flexible y sostenida.* La particular combinación de narcotráfico y terrorismo exige una mayor sensibilización de la comunidad internacional para entender la forma como se tratan de solucionar los problemas de gobernabilidad, derechos humanos, pobreza, inseguridad y drogas que aquejan a Colombia. Ello impone metas integrales, calidad y sostenibilidad en la ayuda y sobre todo “flexibilidad en la dirección y operación de los programas impulsados por la cooperación internacional” con el fin de optimizar el uso de los recursos y equipos disponibles“ dentro de la estrategia de cooperación bilateral contra el narcotráfico y el terrorismo”⁵¹.

Este proceso que comenzó con la centralización de la oferta y demanda de la cooperación en la presidencia de la república intenta ahora canalizar todos los recursos extranjeros, incluso los que se destinan a actores sociales y no gubernamentales, hacia el fortalecimiento de la Doctrina y la Coordinación de Acción Integral. “Un solo año sin apoyo internacional, se afirma, implica retroceder en los importantes avances hasta ahora asegurados”⁵².

A manera de conclusión:

- La política de la Seguridad Democrática se propone la recuperación militar y social del territorio mediante acciones represiva contundentes contra las estructuras del narcotráfico y las organizaciones armadas fuera de la ley; acciones disuasivas fuertes sobre las poblaciones que cultivan plantas ilícitas y acciones de desarrollo social y económico que generen incentivos y “eliminen la vulnerabilidad aprovechada por los narcoterroristas” para la siembra o la producción de alcaloides.
- Un esfuerzo así concebido exige concentrar la intervención de las instituciones públicas hacia ese objetivo principal. Aunque los términos más usados son los de doctrina integral, acción integral e integralidad, los principios de transversalidad que se esbozan son funcionales al control del territorio, la eliminación de los cultivos ilícitos y la derrota de sujetos y actividades criminales ligados a la guerra y al narcotráfico.
- En esta concepción específica de “mainstreaming”, el desarrollo regional, el bienestar de la población y la solidez de las instituciones se derivarán de la seguridad por un “efecto cascada” similar al que la teoría económica establece entre crecimiento y reducción de la pobreza.
- Si bien la conjunción de enfoques, recursos y acciones puede considerarse un avance frente a la dispersión y fragmentación anteriores, es necesario evaluar con detenimiento el balance entre los objetivos de seguridad y

⁵⁰ Conforman la Red Juntos: Acción Social; Ministerios del Interior y la Justicia, Protección Social, Educación, Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial; , Consejería para la Equidad de la Mujer, Institutos de Bienestar Familiar (ICBF), de Desarrollo Rural (Incoder), de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX) y Nacional de Ciegos (INCI); Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Registraduría Nacional del Estado Civil, Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y Bancoldex –Banca de Oportunidades.

⁵¹ Ibid, pag.57.

⁵² Ibid, pag 13.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

desarrollo, así como el tipo de efectos que los operativos militares y sociales conjuntos tienen sobre las poblaciones.

- El criterio de flexibilidad y oportunidad para utilizar los recursos de cooperación internacional en acciones de desestabilización de la cadena de las drogas debilita de facto la separación práctica entre el gasto militar norteamericano y el gasto social europeo utilizada hasta el momento. La realidad señala tendencias en ese sentido. La Embajada de Holanda destinó recursos para la erradicación manual forzosa en el Parque Nacional La Macarena dentro del operativo militar “Colombia Verde”, UNODC ofreció su participación como verificador de esa tarea y otros gobiernos apoyan procesos de reinserción y desmovilización de autodefensas inimaginables a comienzos del año 2000.

V. Propuestas de integración transversal del control de drogas en el desarrollo

Las distintas concepciones de “mainstreaming” derivadas de la teoría curricular, el análisis de género, el desarrollo sostenible y más recientemente la reducción de la pobreza coinciden en definirlo como un enfoque complejo donde uno o varios ejes temáticos pernean el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas en todos los niveles y sectores donde se apliquen. Desde este punto de vista, trasciende la coordinación y complementareidad interinstitucional e intersectorial para convertirse en una fuerza sinérgica superior a la suma de las partes.

Aplicada a la relación drogas – desarrollo significa posicionar los asuntos de la agricultura ilícita, el pequeño tráfico y el consumo en el centro de las políticas de desarrollo que se formulan y ejecutan a nivel nacional, regional y local, buscando transformar los contextos territoriales y sociales donde estas dinámicas aparecen y se reproducen. Señala, por tanto, un camino distinto al hasta ahora recorrido. En la década del noventa, las entidades encargadas de la sustitución de cultivos asumieron el “desarrollo alternativo integral” y el “desarrollo regional integral” como su responsabilidad, sobrecargando de expectativas y demandas su propia capacidad de cambio; con muchas externalidades en contra y escasos puntos de apoyo a su favor, los resultados fueron cada vez más distantes de los objetivos a alcanzar. La cooperación internacional también alimentó a su manera la espiral inflacionaria sobre los alcances del desarrollo alternativo.

De esa evaluación retrospectiva se arriba a la reflexión inversa: *no es el control de drogas el que debe contribuir al desarrollo, sino el desarrollo el que debe contribuir al control de drogas*, una premisa que en el caso colombiano bien podría aplicarse a la seguridad. La pregunta es si este es un asunto técnico que se resuelve con nuevos y mejores diseños de articulación o es un asunto político que obliga a revisar el marco interpretativo y las políticas que fundamentarían la transversalidad.

Contextos y momentos políticos también imponen sus límites. Una propuesta viable en Colombia puede parecer débil en Bolivia dados los sentidos y alianzas con que se maneja la agricultura de la coca en los dos países. Solucionar causas, factores de riesgo y efectos negativos de las drogas desde la planeación del desarrollo implica contar con voluntad política, equilibrio en el enfoque, coherencia en las estrategias, permeabilidad en la cultura burocrática, capacidad técnica y financiera, descentralización local y regional e inclusión de actores sociales, condiciones no siempre presentes en todos los países.

Para el caso colombiano es conveniente considerar niveles mínimos y medios de “mainstreaming” que corrijan el sesgo hacia la “securitización” del desarrollo y

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

potencien en un sentido democrático el proceso de integración de los programas y las inversiones planteado por el Estado.

Alcanzar este umbral requiere considerar las siguientes recomendaciones:

- **Equilibrio de la política de drogas:** Restaurar el balance entre la aplicación de la ley y la promoción del desarrollo alternativo aprobado por Colombia en la Vigésima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Control internacional de Drogas efectuada en New York en 1988.

Ello implica reintroducir criterios de diferenciación entre etapas y actores relacionados con drogas, que permitan aplicar principios de proporcionalidad, oportunidad y reconocimiento de interlocutores sociales en el caso de la agricultura ilícita a pequeña escala, hoy predominante en la mayor parte del territorio nacional.

- **Enfoque regional - territorial:** La regionalización no es un instrumento para ordenar la acción institucional según zonas geográficas, sino una estrategia para concentrar esfuerzos de transformación de las condiciones políticas, socioeconómicas y ambientales de territorios donde es necesario prevenir o reducir la incidencia de las drogas y el conflicto armado. Más de la mitad del territorio no está articulado a los circuitos de la economía y carecen de posibilidades de generar y redistribuir recursos suficientes entre sus habitantes.

En este sentido es necesario diseñar un modelo de intervención integral que actúe sobre el conjunto de sectores vitales del territorio, en lugar de focalizar subsidios y proyectos en familias que viven en los territorios; encontrar correspondencia entre la cobertura del desarrollo alternativo y las zonas con mayor concentración de hectáreas cultivadas y/o campañas de erradicación forzosa más intensa, y diferenciar las políticas según los tipos de región a intervenir - agroecológicamente aptos para la agricultura ilícita, con alta incidencia, con régimen colectivo de tenencia y con régimen de protección ambiental especial.

- **Perspectiva de desarrollo y paz.** Los Programas y Laboratorios de Desarrollo y Paz se establecieron en Colombia para promover el desarrollo sostenible, la convivencia pacífica y una cultura de paz y respeto a los derechos humanos en zonas geográficas afectadas por la violencia y la marginalidad. Con el apoyo del Banco Mundial, la Unión Europea y el Estado Nacional existen hoy 17 iniciativas similares en diversas regiones del país..

Por la fuerte interrelación existente entre la producción de drogas y el conflicto armado, que somete a las poblaciones a presiones excesivas de los actores armados que incursionan en el territorio para tomar partido, sembrar plantas ilícitas o reprimirlos por esta misma razón, los modelos regionales de desarrollo y paz aparecen como los más adecuados para generar transversalidad con equilibrio e inclusión social, siempre y cuando mantengan su autonomía y no se refuncionalicen bajo parámetros de seguridad como control del territorio.

- **Plan Nacional de Drogas.** La transversalidad no excluye la construcción de instituciones y políticas sectoriales, ni puede ser un pretexto para diluirlas en otras instancias y programas. La formulación del tercer Plan Nacional de Drogas contribuiría a estructurar los contenidos y líneas de articulación entre el control de las drogas y el desarrollo con mecanismos de planeación y evaluación que deben reflejarse en los programas y el accionar de las entidades.

Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo

Esta es una necesidad mayor en la medida en que Colombia tiene una larga historia de producción e interdicción de drogas, y una joven experiencia en desarrollo alternativo; es también una oportunidad para resolver dualismos y paralelismos de los centros de decisión como los descritos entre Consejo Nacional de Estupefacientes y Ministerio de Defensa – Acción Social.

- **Liderazgo fuerte con interinstitucionalidad.** El liderazgo de la Consejería Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional como responsable del Programa contra los Cultivos Ilícitos (PCI) requiere de articulaciones fuertes con las entidades de primer nivel encargadas de formular y coordinar las políticas de desarrollo regional, desarrollo rural, competitividad, infraestructura, medio ambiente, vivienda, educación, salud, empleo, reducción de pobreza y gobernabilidad.

Asumir todas las responsabilidades genera riesgos de una nueva sectorización del desarrollo alternativo, sobrecarga a la entidad e incrementa la tendencia de ministerios y entidades nacionales a delegar “problemas incómodos” como el de la “reducción de cultivos ilícitos” en la presidencia de la república, alegando su mayor jerarquía, capacidad de convocatoria y recursos a su disposición.

- **Viceministerio de Economía Campesina y Desarrollo Alternativo.** Incorporar la solución de las problemáticas planteadas por la producción de coca, amapola y cannabis como ámbito de pertinencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es una de las tareas más largamente aplazadas en Colombia. Un Viceministerio de Desarrollo Alternativo rompería el “autismo” institucional hasta ahora predominante.

Una decisión en esta dirección obligaría al mismo tiempo a revitalizar programas nacionales, regionales y municipales de gestión sectorial campesina y reforma agraria que han resultado debilitados por el énfasis dado a la producción de exportación y al crecimiento de la agricultura empresarial.

- **Descentralización con capacidad regional y local.** Significa comenzar a adoptar un modelo de gestión transicional del desarrollo regional y desarrollo rural alternativo que combine las fortalezas de los programas presidenciales, con la delegación y desconcentración de funciones de planeación de segundo y tercer nivel en las instancias regionales respectivas

Controlar el conjunto de los procesos, desde la formulación hasta la ejecución directa o contratada de los proyectos, convierte a gobernaciones y alcaldías en instituciones “huésped” de propuestas definidas sin su concurso o en “captadoras de rentas” eventuales que por su monto y procedencia no conviene dejar perder en época de crisis fiscal en los municipios.

- **Eliminar acciones tipo suma cero.** Las distintas estrategias de control de drogas y su relación con las políticas de desarrollo deben ser coherentes y complementarias para evitar acciones de “suma cero” donde programas de mayor jerarquía, por lo general contrainsurgentes o interdictivos, restringen o anulan a la eficacia y credibilidad de otros, por lo general de desarrollo regional, social o alternativo.

Proyectos productivos financiados con recursos públicos o de cooperación internacional que resultan arruinados por la fumigación aérea con glifosato ilustran con frecuencia este tipo de situaciones. Las políticas de libre comercio pueden arruinar iniciativas de desarrollo alternativo orientadas al mercado local o empujar a productores de cultivos “no competitivos” y a desempleados urbanos a la siembra y cosecha de coca o amapola.

**Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal –
Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo**

- **Coherencia institucional.** Con esta misma lógica debería trasladarse el Programa Nacional de Erradicación Manual Forzosa desde Acción Social a la Policía Nacional Antinarcoóticos, por el carácter interdictivo del mismo. La fusión de competencias sociales y represivas puede afectar la marcha de procesos de concertación y desarrollo auspiciados por la consejería presidencial por las tensiones que el ingreso de los Grupos Móviles de Erradicación o la reacción de las organizaciones armadas genera entre las comunidades.
- **Reconocimiento del carácter trimodal del sector agrario en la política sectorial y en el programa “Proyectos Productivos”.** Economía empresarial, economía campesina y economía colectiva de comunidades étnicas conforman y dan personalidad al sector rural colombiano. Proyectos productivos orientados a cadenas agroempresariales de largo plazo como el cacao, el caucho y la palma de aceite, dejan por fuera sectores rurales sin disposición o capacidad para diseñar propuestas orientadas hacia el mercado a gran escala.

Seguridad alimentaria familiar, veredal, subregional y regional satisfacen necesidades básicas y abren opciones de articulación con el mercado que pueden resultar interesantes para estos sectores. En el 2002, la Contraloría General de la República ⁵³ señaló que reconocer la diversidad del sector agropecuario es condición necesaria para evitar mayores desequilibrios estructurales en el campo colombiano.

- **Familia Guardabosques con perfil ambiental.** En este caso es necesario perfilar con mayor nitidez la identidad del programa como una estrategia ambiental de conservación, recuperación y prevención de daños en ecosistemas prioritarios afectados por la tala y siembra de cultivos ilícitos.

En lugar de diluir el carácter ambiental del programa con demandas de proyectos productivos tradicionales, urge resignificar el subsidio condicionado a la erradicación y no resiembra de cultivos ilícitos por el “pago de servicios ambientales”, con indicadores de restauración, no deforestación, recuperación de cuencas y microcuencas y mecanismos de desarrollo limpio bajo la dirección del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

- **Reconocimiento y apoyo a iniciativas sociales y comunitarias de reconversión social y productiva.** Comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes impulsan proyectos de reconversión hacia la economía lícita, ordenamiento ambiental, agricultura limpia, minicadenas productivas, derechos humanos, gobernabilidad y defensa de sus territorios, con recursos propios y en medio de difíciles condiciones de orden público.

Con altos componentes de autogestión, concertación y participación, algunas de estas apuestas colectivas se orientan al desarrollo rural integral con poco apoyo nacional e internacional. Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra, cadena productiva del cacao y el chocolate en Remolinos del Caguán, ordenamiento territorial ambiental de colectividades étnicas, en diversos lugares del país son tan solo unos pocos ejemplos ilustrativos. Ver anexo 2.

- **Cooperación internacional diversificada.** Ampliar las oportunidades de cooperación internacional sobre parámetros de desarrollo regional, desarrollo

⁵³ “Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural”, Contraloría General de la República, Imprenta Nacional, Bogotá, Colombia, 2002.

**Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal –
Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo**

social y paz exige abrir espacios multilaterales y bilaterales de diálogo sobre drogas y desarrollo alternativo con flexibilidad de concepciones y opciones de colaboración.

La creación de un Fondo de Cooperación Internacional para el desarrollo regional, el respeto de los derechos humanos y la búsqueda de la paz en Colombia, permitiría preservar espacios de autonomía necesarios para decidir la orientación de la ayuda sin involucrarse en planteamientos de acción cívico – militar propuestos por el Plan Colombia III.

- ***Reperfilamiento y descentralización para la prevención del consumo de drogas.*** Por las tendencias incrementales que se prefiguran en el país, las políticas de control a la demanda de drogas desde enfoques de reducción de daños, descentralización y cooperación horizontal no sólo son posibles sino urgentes de implementar.

Además de la *Política y la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Sustancias Psicoactivas comprometidas en el nuevo Plan de Desarrollo*, es conveniente iniciar un proceso de reflexión sobre el significado de la integración transversal del control de la demanda en las políticas de desarrollo que renueve enfoque de salud pública por uno de equidad, inclusión social y generación de oportunidades laborales y educativas a las poblaciones en riesgo.

**Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal –
Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo**

Abreviaturas

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CCAI	Comando Conjunto de Acción Integral
CNE	Consejo Nacional de Estupefacientes
DA	Desarrollo Alternativo
DAI	Doctrina de Acción Integral
DIRAN	Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAC	Fuerza Aérea Colombiana
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIP	Fondo de Inversiones para la Paz.
HCL	Clorhidrato de cocaína
ODC	Observatorio de Drogas de Colombia.
PBC	Pasta Básica de Cocaína.
PCI	Programa Contra los Cultivos Ilícitos de Acción Social
PIB	Producto Interno Bruto
PFG	Programa Familias Guardabosques
PLANTE	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PPP	Programa Proyectos Productivo
PCSD	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
SD	Seguridad Democrática
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de UNODC
UIAF	Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

**Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal –
Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo**

Bibliografía

- Contraloría General de la República, “Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural”, Imprenta Nacional, Bogotá, Colombia, 2002.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, “Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”, www.dnp.gov.co
- DNP, “Plan Nacional e Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos 2007-2010”.
- Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), www.dne.gov.co.
- Rocha Ricardo y Ramírez María Clemencia, “Impactos de la economía ilícita de la droga: estudio de Colombia”, USAID, versión borrador, 2005.
- UAIF, “Tipologías de lavado de dinero relacionadas con el narcotráfico”, www.dne.gov.co, power point, 2005.
- UNODC – SIMCI, “Características Agropecuarias de los Cultivos de Coca en Colombia, 2006. UNODC/SIMCI - DNE.
- UNODC – SIMCI “Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca del 2006, Bogotá, Julio de 2007.

Por encargo de:

CE-FAO_BMZ-GTZ Proyecto: “Desarrollo en un entorno de drogas: Integración transversal – Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo”

Programa de Control de Drogas Orientado al Desarrollo (EOD)
División 45 Agricultura, Pesca y Alimentación
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180,
D - 65726 Eschborn
Tel. + 49 - 6196 - 79 1266
E-Fax + 49 - 6196 - 79 80 1266
Email: Katharina.Huebner-Schmid@gtz.de
www.gtz.de/drogen