

Comentarios al texto:

“Desarrollo rural alternativo y economía política de la coca en el Meta”.

Edición: PNUD ASDI

Autor: Omar Gutiérrez

Por: Ricardo Vargas M.

La publicación de un nuevo texto sobre los problemas asociados a la economía cocalera y su interrelación con la dinámica local y regional, en este caso del departamento del Meta, es otra contribución de la alianza entre la cooperación del gobierno Sueco - a través de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo ASDI – y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

De modo general se pueden visualizar tres elementos que sustentan la anterior afirmación:

1. El acierto de ASDI y el PNUD de seguir apoyando el desarrollo de ejercicios regionales que permitan el avance del conocimiento del problema del narcotráfico, a través del uso de análisis comparativos entre diferentes territorios involucrados en esa economía. De este modo, se pueden llegar a precisar – con base en las particularidades locales – los contenidos de aquellas políticas públicas que le apuestan a reconocer un entramado de problemas sociales, económicos y políticos, que están en la base de la presencia y consolidación de economías ilegales, sobre todo en relación con la fase de producción de materia prima para procesar sicoativos y que se dirigen hacia los grandes mercados internacionales.
2. Con ello se empieza a generar una “masa crítica” que aporta, entre otros resultados, al establecimiento de criterios más claros en cuanto al uso de indicadores, la calidad y pertinencia de la información, y, en general, frente a los términos de referencia necesarios para el desarrollo de los proyectos y actividades a futuro, hecho que cobra mayor relevancia, si se piensa en la estructuración de un programa de desarrollo y paz, en este caso, para el departamento del Meta.
3. Finalmente, el aporte de este estudio se expresa en el reconocimiento del conflicto armado como parte de los retos por asumir a nivel regional, en la búsqueda de alternativas de desarrollo y paz. En efecto, el supuesto básico acá es el registro pragmático de que, en el caso colombiano, estamos enfrentando una confrontación que está claramente narcotizada debiendo ser asumida, en términos realistas, bajo dicha consideración.

En tal sentido el texto **“Desarrollo rural alternativo y economía política de la coca en el Meta”** del sociólogo Omar Gutiérrez, presenta las siguientes características:

1. El trabajo se inscribe en una proyección estratégica de incidencia política, que va incluso más allá de los eventuales aportes académicos, en tanto es el resultado de un proceso de investigación. En ese sentido y como característica general, el texto resalta la necesidad de reconocer una configuración

institucional básica (previa) inscrita en la perspectiva de construcción de Estado en zonas marginadas del desarrollo. De esta manera el texto, se puede decir, se inscribe en la serie de contribuciones que arrojó la Conferencia Internacional “El papel del desarrollo alternativo en el control de las drogas y la cooperación para el desarrollo”, adelantado por las agencias alemanas de cooperación en Feldafing, Munich (Alemania) en enero de 2002. Una de las principales contribuciones de esta corriente del desarrollo alternativo, radica en la concepción de esa estrategia no reduciéndola a la sustitución de cultivos ilegales por actividades productivas lícitas, sino que asume los problemas de ilegalidad en estos niveles iniciales de la cadena del narcotráfico, como parte de las dificultades de afirmación política e institucional del Estado y, por tanto, las estrategias deben incluir programas dirigidos a crear estructuras políticas de base (political framework) que contribuyan a generar el soporte para la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de las propuestas de desarrollo.

2. Para ello y en relación con la especificidad del caso del Meta, el texto se propone una reformulación de políticas públicas asociadas a:
 - El fortalecimiento institucional en el nivel local, para lo cual se hace un acertado recorrido histórico sobre la configuración intraregional de las subregiones Ariari – Duda/Guayabero y la subregión del río Meta, de aquellos poderes que han logrado instaurar dinámicas de dominio legítimo en la región, o emprender y afianzar procesos de control social relacionados a la colonización agraria (años 50) y cocalera (años 70 y 80), dinámicas que siguen un trazado histórico caracterizado por una débil participación del Estado central. Si bien se habla de que el Estado tuvo una injerencia a través de los procesos de colonización dirigida, cabe señalar, que ellos fueron restringidos en términos de líneas productivas de proyectos (en su mayor parte programas de siembra de caucho) y además, estuvieron muy focalizados en áreas espacialmente delimitadas, caracterizadas con un bajo impacto en la geografía de las nuevas zonas intervenidas por oleadas de migrantes (en algunos casos forzosos, por la expropiación violenta de sus territorios de origen) provenientes del interior del país. Un análisis de fondo sobre los ámbitos en los cuales el Estado tuvo esa injerencia y sus consecuentes fracasos, constituyen nuevas contribuciones hacia las necesarias redefiniciones de políticas para la amazonía-orinoquía colombiana.
 - Así mismo se propone el fortalecimiento de las organizaciones sociales en términos de su capacidad de incidencia en las decisiones locales. Esto se hace a partir de una reconstrucción de las condiciones de pobreza y marginalidad de las comunidades, partiendo del supuesto de que su reconocimiento y construcción de autonomía, constituyen condiciones básicas para encontrar principios de solución a los problemas de fondo, agravados por el creciente involucramiento y dependencia en los cultivos ilícitos.
 - Se apuesta también a la (re)construcción de una ética civil (valores, referentes culturales de afirmación de identidades locales, redes de organizaciones sociales) que sirva de soporte a la reconfiguración del poder del Estado en estas áreas.
 - Se reconoce – aunque de manera general aún - la necesidad de una reformulación de la política antidrogas, sobre todo frente al tema de las fumigaciones.

- Finalmente, se propone una inscripción de las políticas de desarrollo alternativo en términos de “desarrollo rural alternativo”, concepto que necesita más precisiones, sobre todo frente a las responsabilidades y compromisos del Estado central.

Sin embargo, consideramos que estos propósitos deben ser medidos en relación con la capacidad de enfrentar retos descomunales. Entre los más importantes destacamos:

- El poder de control territorial de los grupos armados ilegales.
- La fortaleza del narcotráfico como actividad económica generadora de ingresos y de construcción de entramados, redes e incluso de estructuras de socialización (en la ilegalidad), que dificultan la implementación de aquellos fines.
- La superación de contradicciones que limitan la integración intermunicipal y la misma configuración subregional signada por procesos de poblamiento adscritos a pertenencias partidistas, y que han evolucionado – en el marco del conflicto armado – hacia una reconfiguración del poder local y regional dominado por los actores armados.
- Como consecuencia, el escenario del conflicto se ha agravado por el establecimiento de nuevos poderes asociados al control de territorios y el auge de economías ilegales o lavado de activos, a través de la compra y concentración de la estructura de tenencia de la tierra.

A esto que el autor llama “dinámicas perversas”, le opone una formulación normativa (el deber ser del Estado) que en nuestro modo de ver, requiere una mayor precisión en términos de su realidad local, de modo que se diferencie de aquellos ejercicios que establecen tipos ideales generales como referentes de construcción del Estado (monopolio de la fuerza, democratización del poder político, etc.). En otras palabras, las pretensiones de incidencia política, deben traducirse en propuestas que estén ancladas en la especificidad de las actuales dinámicas de desarrollo de los poderes locales.

Vale señalar que las características que hoy adquiere la dinámica del conflicto en el Meta, guardan una fuerte interrelación con las condiciones en que se desenvuelve la confrontación en el nivel nacional, con lo cual el análisis y las propuestas alternativas deben ser elaborados bajo esa condición. Es más, tampoco la confrontación es extraña a dinámicas globales en donde confluyen economías ilegales como fuente de financiación de las guerras (regionalización de la geopolítica de las drogas y del conflicto armado), ámbito en el cual los análisis comparativos internacionales adquieren una importancia estratégica, para el diseño de las políticas dirigidas hacia su superación

En virtud de la afirmación que hace el autor del ejercicio adelantado para el Meta como una primera aproximación a una realidad compleja que necesita nuevos desarrollos analíticos, permítasenos precisar en términos propositivos, algunos ámbitos que demandan esos desarrollos investigativos y de reflexión:

1. El problema de la mejora de la capacidad de incidencia de los poderes políticos locales y regionales en términos del manejo del conflicto, como un obstáculo que limita las posibilidades de construcción de legitimidad en esos niveles territoriales.

2. La necesidad de hacer mucho más visible el problema ambiental de la región estudiada y la integración de esa dimensión en las propuestas integrales de desarrollo, so pena de hacer insostenibles las estrategias propuestas, en el largo plazo. Vale señalar este, como uno de los aportes más importantes del primer ejercicio regional sobre economías cocaleras apoyado por ASDI y PNUD plasmado en el texto *Cultivos de uso ilícito en el Sur de Bolívar: aproximación desde la economía política*, de Daniel Fonseca, Anders Rudqvist y el mismo autor del texto comentado sobre el Meta, el sociólogo Omar Gutiérrez.
3. La necesidad de inscribir la problemática regional cocalera del Meta en la dimensión nacional e internacional de la política de drogas, y que obliga a desarrollar un marco de propuestas de política que permita la concreción de aquellas estrategias referidas para la región. Aquí reaparece, por ejemplo, la obligación de una reglamentación en la aplicación de la política de erradicación mediante el uso de la aspersión aérea, de cara a la protección de los proyectos de desarrollo alternativo y de la estabilización de los productores comprometidos en esos programas.
4. El requerimiento para abordar otras dimensiones de la economía del narcotráfico como la presencia de laboratorios, creación de rutas de trasiego de drogas, insumos, etc., y que hacen parte de la geopolítica de las drogas en el nivel regional y que a su vez, demanda otras decisiones de política articuladas a una estrategia general sobre drogas. En la dinámica nacional e intraregional de las economías ilegales, resulta fundamental reconocer la serie de tramas, redes, y en general relaciones que el Meta guarda con otras regiones (Guaviare, Caquetá, Casanare, el distrito capital de Bogotá) bajo el criterio de que son limitados los esfuerzos por soluciones puramente locales o departamentales. Así mismo se debe estudiar la conexión con mercados internacionales.
5. El lavado de activos y la dinámica de cambios en la estructura de tenencia de la tierra. (sobre todo este último punto demandaría un ejercicio específico sobre transformaciones en esa estructura de tenencia).

Referencias específicas críticas sobre algunos puntos relacionados con la problemáticas de cultivos ilícitos del texto:

- En primer lugar el problema de las cifras y las fuentes de información y que se refleja en afirmaciones como: "En este orden de ideas, cada año, la producción podía representar un valor de 1.835 millones de dólares en el Ariari – Guayabero y 491 millones en el oriente" (Gutiérrez p.74). Si tomamos al pie de la letra estas cifras, querría decir que la zona percibe un total de US \$2.326 millones de dólares por el narcotráfico, lo cual equivale a los cálculos más altos hechos por economistas como Salomón Kalmanovitz en el estudio de los impactos macroeconómicos de todo el retorno de dólares al país, por esa actividad ilegal. Es decir, se pueden observar serias dificultades en estas cifras y que dan lugar a imprecisiones sobre el tamaño de la economía ilegal en el nivel regional.
- Podemos afirmar que se reiteran algunos errores por el uso de fuentes no contrastadas como en el caso de la secretaría de agricultura del Meta. Así por ejemplo, para 1995 se calculan para las dos subregiones del estudio (subregión Ariari – Duda/Guayabero y la subregión del río Meta) un total de 24.340

hectáreas de coca y que, frente a un total de las cifras oficiales para ese año de 53.200 hectáreas, equivaldría al 46% de la producción nacional, dato que tampoco es creíble.

- Es verdad que en el otro extremo están las cifras erráticas de la policía antinarcóticos y el Departamento de Estado en donde, para 1994, el Meta no aparecía con áreas de coca. Sólo se registró, en 1992 y 1993 para ese departamento, 900 hectáreas para ambos años. Sin embargo, la paradoja es que para 1994 fueron fumigadas 2.523 hectáreas en el Meta. Entre 1994 y 1998 Meta ocupó un tercer lugar en áreas fumigadas luego de Guaviare (95.000 hectáreas fumigadas en esos 5 años) y Caquetá (26.000 hectáreas) mientras Meta arrojó 16.500 en ese lapso. Este es el indicador más claro de la situación que se vivía hacia mediados de los noventa y que nos sitúa en una fuerte concentración en Guaviare, seguida de Caquetá con cerca de una cuarta parte del área de Guaviare y Meta, que representaba entonces una sexta parte del área de Guaviare. El tamaño del desfase de estas cifras se observa en las fuentes para 1998: mientras las cifras oficiales señalaban la existencia de 1.350 hectáreas, la Secretaría de Agricultura del departamento afirmaba que habían 26.000 hectáreas. Aparentemente este desfase se explica por las expectativas de las autoridades departamentales, en buscar recursos del programa gubernamental de desarrollo alternativo Plante y que estaban condicionados a la existencia de cultivos ilícitos.
- Así mismo se debe replantear el abordaje del tema de las transformaciones de los manejos agroecológicos que se reseña en la página 83 del texto, para lo cual tomamos algunos puntos que presentan serias dificultades. En primer lugar, el señalamiento sin mayores explicaciones, de un paso de los períodos de cosecha de 45 días a 30 días. En segundo lugar, inferir de una supuesta siembra de 10.000 hasta 30.000 matas por Ha., rendimientos automáticos de hasta tres veces por hectárea cosechada. Estas relaciones son mucho más difíciles en la realidad y presentan fuertes diferencias de acuerdo con las variedades de coca, suelos, manejos tecnificados o no, uso de insumos, etc.
- Los errores de las cifras de la secretaría de agricultura del Meta también se observan en las cifras de los cultivos de amapola, y que para el año 95 eran calculadas en 1.310 hectáreas. Para entonces se experimentaba una fuerte caída de la producción nacional que pasó de 20.000 a 6.000 hectáreas, y que generó un repliegue un tanto tardío hacia el Tolima, con más de 4.000 hectáreas. De acuerdo con la serie que presentan las cifras sobre amapola, Meta nunca tuvo un peso específico en esa producción ilegal como lo quieren mostrar las fuentes departamentales de la época. Las cifras regionales requieren pues, de fuertes contrastaciones para observar su consistencia y para ello, se debe reiterar el análisis comparativo interregional y el estudio de las tendencias macroeconómicas.
- Las dificultades para el análisis del peso específico de la economía del narcotráfico en la región, se pueden observar en algunas inconsistencias en los cálculos de producción de los laboratorios (véase página 78). En efecto, se afirma que el caso del laboratorio del Monasterio ubicado en Mapiripán el cual fue detectado hacia junio de 1995, estaba en capacidad de producir 90 toneladas mensuales de cocaína, o sea 900 toneladas al año (información del periódico Llano 7 Días). Para este momento, el Departamento de Estado calculaba para Colombia una producción anual de 230 toneladas y para toda la

región andina una capacidad de producción similar al laboratorio mencionado de 900 toneladas, lo cual genera dudas sobre la calidad de la información.

- Otro ejemplo que nos plantean las cifras usadas, es la insistencia en la crisis por el derrumbe de precios en el 95, y que se explican según el autor, por la caída de los grupos de narcotraficantes de Cali y Medellín (véase páginas 76 y 79). Resaltamos el punto por razones puramente metodológicas, y llamamos la atención en la necesidad de mantener constantemente una mirada regional de toda la problemática. Así, en el caso reseñado, el derrumbe de precios lo sufrieron por la razón considerada, los coccaleros de Perú y Bolivia, para esos años. En el caso de Colombia, para entonces, estaba en auge un cambio en la estructura monopólica de Cali hacia procesos acelerados de descentralización y desconcentración de ese mercado. En este contexto, los nuevos grupos descentralizados de Colombia sostuvieron una demanda interna que explica la creciente producción coccalera colombiana entre 1994 y el 2000, y por tanto, garantizaron precios sostenibles a pesar de las fumigaciones aéreas intensificadas a partir de 1994. Eventuales excepciones a este comportamiento de los precios deben ser explicadas con mayor precisión por otras razones. En general, las inferencias de estos comportamientos deben ser contrastados, tomando como referencia la serie de transformaciones de la estructura económica regional andino amazónica del narcotráfico.

Finalmente entre los puntos de mayor controversia, podemos destacar en primer lugar, sobre la incidencia de actores armados en la formación de Estado (véase página 37), situación que el autor precisa más adelante al catalogar estos como "órdenes alternativos" (ver ejemplo, páginas 38 y 39) cuando se reseña que "...el conflicto armado ha sido la expresión y un medio fundamental para alcanzar la centralización política y la integración de territorios periféricos en el Meta" (véase página 40). La afirmación hace parte de un fuerte debate acerca del significado de las expresiones locales de creación de poderes alternos al Estado, esto es, órdenes locales con hegemonía de grupos armados que controlan porciones importantes del territorio, de su población, de su economía, dinámica en la cual aparecen simbiosis con el capital del narcotráfico, todo lo cual configura un poder local que discurre y se proyecta por fuera y en contravía a las pretensiones de construcción de un Estado moderno.

En segundo lugar y relacionado con el anterior punto, la recomendación (apuesta) final de resaltar la capacidad de incidencia de las autoridades departamentales frente a este entramado de problemas (véase página 159), resulta desalentadora si tenemos en cuenta los cuestionamientos a la transparencia de algunos poderes departamentales en la orinoquía, la falta de claridad en el manejo de los recursos percibidos por regalías, las dificultades legales e institucionales para incidir sobre el conflicto armado y las limitaciones éticas para una diferenciación clara frente a poderes ilegales en transe de legalización, en el manejo de la vida política e institucional de algunas zonas de esta región colombiana.

Para terminar, vale la pena resaltar los mayores aportes que en nuestro modo de ver nos presenta el libro de Gutiérrez:

- La caracterización del narcotráfico segmentando los actores involucrados directa e indirectamente y la inclusión de los actores institucionales que han participado en la búsqueda de alternativas frente a las economías ilegales.
- El reconocimiento a las implicaciones para los productores por la inserción de la guerra en esa economía (véase por ejemplo la página 116).

- La formulación de líneas programáticas, agrupadas en las siguientes estrategias:
 - a. Desarrollo alternativo y desarrollo rural.
 - b. Gobernabilidad local y participación ciudadana.
 - c. Proyectos económicos concertados.
 - d. Fortalecimiento de las organizaciones sociales

A pesar de las diferencias de enfoque que se pueden tener con algunos tratamientos que hace el texto en el manejo de indicadores sobre la economía de las drogas en el contexto regional, se debe reconocer frente a la elaboración de políticas públicas, una contribución importante dirigida hacia la construcción de una plataforma, en la cual se puedan encontrar la gran mayoría si no todas las entidades y organizaciones comprometidas en la búsqueda de una salida no violenta al problema de las drogas. Sobre este supuesto, damos una bienvenida a un texto que se inscribe en esta alentadora perspectiva.

Bogotá, marzo 7 de 2006