

CONDICIONES DE SOSTENIBILIDAD PARA LA POLÍTICA DE CONVERSIÓN DE ZONAS DE CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA

BERNARDO PÉREZ SALAZAR *

RESUMEN EJECUTIVO

La sostenibilidad de cualquier política de conversión social, económica, institucional y ambiental de las áreas afectadas por cultivos ilícitos en Colombia requiere de tres condiciones fundamentales:

- ❑ voluntad política en el ámbito nacional para resolver la crisis funcional de la organización y descentralización territorial del Estado colombiano
- ❑ desarrollo de mecanismos innovadores de aprendizaje interactuante y de intercambio de saberes y conocimientos para convertir la población asentada en el teatro de guerra en actores estructurados, capaces de participar productiva y políticamente en la reedificación de la paz
- ❑ la sistematización y aplicación de conocimientos para la incorporación productiva y manejo sostenible de la oferta natural, particularmente aquella disponible en los ámbitos en los cuales los procesos de reconstrucción de capital institucional, humano cultural demuestren los avances más sostenidos

Por lo tanto los recursos de inversión dirigidos a este propósito deben integrarse a una estrategia basada en tres ejes de actividad:

- ❑ la cristalización de una visión compartida y coherente en torno a un modelo de desarrollo social, económico y territorial del país, sus regiones y localidades que fundamente una reforma de las entidades territoriales para dotarlas de la capacidad técnica y operativa requerida para el cumplimiento eficaz de las funciones públicas a su cargo.

* bpsalaza@col1.telecom.co

- ❑ el desarrollo de un proceso de integración social de su población marginada a la vida económica y política nacional, a través del cual estos sectores adquieran las capacidades requeridas para convertirse en actores sociales productivos
- ❑ la reducción del desperdicio en la extracción regional de recursos naturales y el mejoramiento de los términos relativos de intercambio en los mercados locales donde se monetizan estos productos.

Los 'foros permanentes' pueden ser un mecanismo operativo de gran versatilidad y utilidad para la ejecución de estas estrategias.

1. UNA INTERPRETACIÓN DE LA EXPANSIÓN RECIENTE DEL CULTIVO DE COCA EN EL SURORIENTE DE LOS ANDES COLOMBIANOS

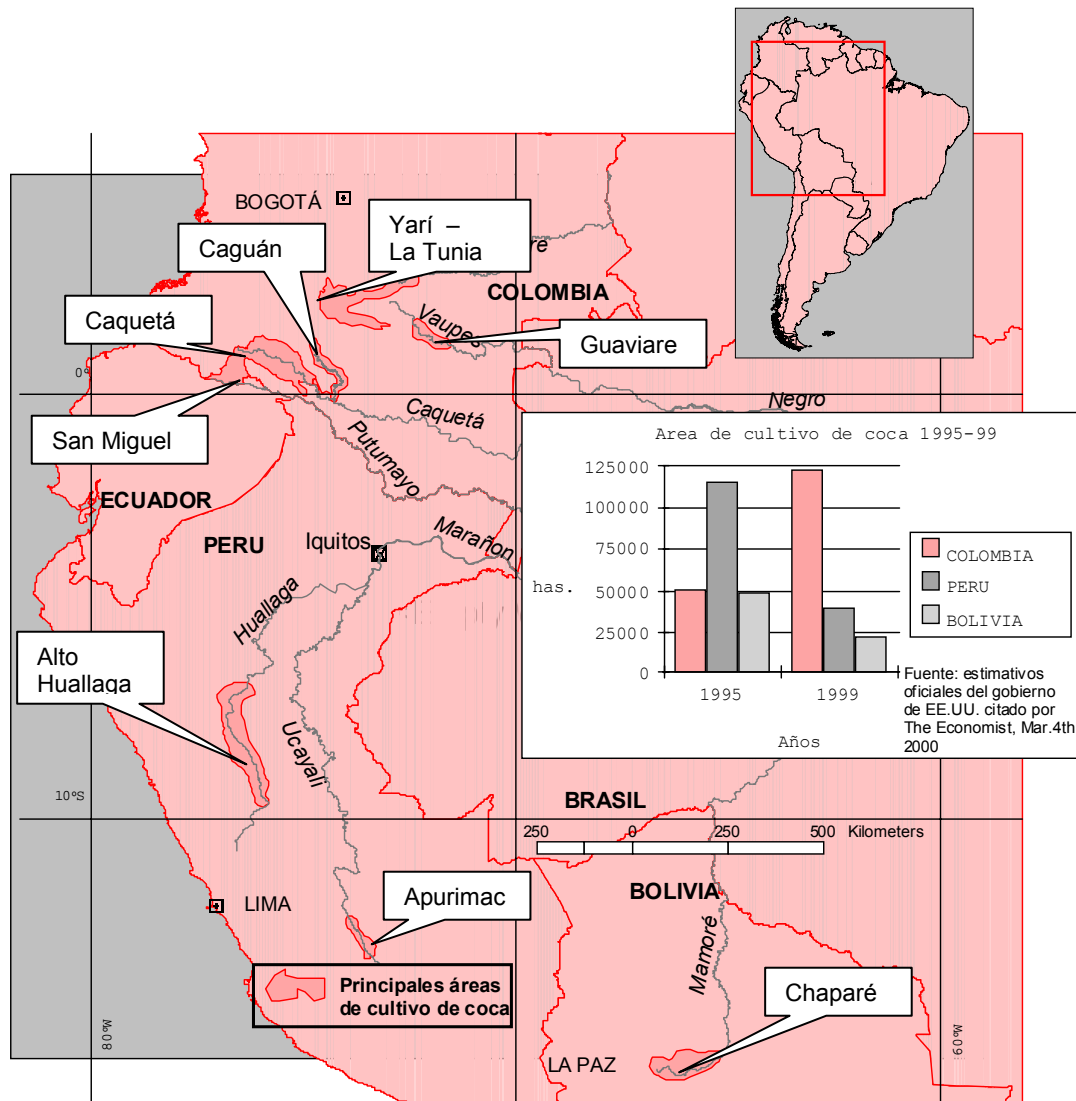
Recientemente se conoció el informe anual del Departamento de Estado norteamericano acerca de los resultados de los programas de control internacional de narcóticos. Según esa fuente, la información de sensores remotos evidencia una notoria reducción del área de cultivos de coca en Perú y Bolivia. En Perú entre 1995 y 1999, el área de cultivo de coca localizada principalmente en zonas de colonización de los bosques andinos ecuatoriales del alto río Huallaga y en el altiplano de bosque andino tropical del río Apurímac, en la cuenca alta del Ucayali, se redujo de 115.000 hectáreas a menos de 40.000. A la par, en Bolivia el área de producción en las sabanas del Chaparé, en la cuenca superior del río Mamoré, descendió en el mismo período de poco menos de 50.000 hectáreas a cerca de 20.000¹.

Sin embargo contrario a esta tendencia, en Colombia el estimativo oficial norteamericano de área de cultivo de coca, localizada principalmente en las zonas de colonización de las planicies onduladas de bosque basal ecuatorial de las cuencas superiores de los ríos Guaviare, Caquetá y Putumayo, ha pasado de un poco más de 50.000 hectáreas en 1995 a más de 120.000 en 1999 (Ver Figura 1)².

Ya desde mediados de 1999 información basada en la interpretación de datos satelitales estimaba que al cabo de las fumigaciones del año 1998, el área de cultivo en Colombia era del orden de 103.000 hectáreas, lo que según algunos estimativos representa un potencial para producir un poco más de 80 mil toneladas de hoja de coca al año, cantidad que a su vez podría rendir entre 165 y 500 toneladas de cocaína anuales³. La mayor preocupación provocada por estas cifras es que el 95% del área de cultivo está localizada en las zonas de colonización de los Departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare, donde después de 10 años de lucha por medio de fumigaciones aéreas se ha triplicado el área en cultivos ilícitos (Ver Tabla 1).

El incremento más notorio de nuevas áreas ha tenido lugar en el departamento del Putumayo. En marzo de 1999 la Dirección de Anti-narcóticos informó al Consejo Seccional de Estupefacentes de ese Departamento, que había en su jurisdicción un área aproximada de 17.500 has. de cultivo de coca, de la cual más del 50% se encontraba localizada en los municipios de Orito, Valle de Guamués y La Dorada. En julio del mismo año se reportó que después de las fumigaciones de 1998, los sensores remotos registraban cerca de 30.000 hectáreas localizadas en Putumayo, 39.000 en Caquetá, 27.000 en Guaviare y 6.000 en Norte de Santander y la Serranía de San Lucas, al norte

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DEL ÁREA DE CULTIVO DE COCA EN LAS PRINCIPALES ZONAS DE PRODUCCIÓN DE COLOMBIA, PERÚ Y BOLIVIA 1995-99



del país⁴. En la actualidad se manejan cifras del orden de las 40.000 hectáreas de cultivos de coca en el Putumayo.

TABLA 1
ÁREAS DE CULTIVO DE COCA EN COLOMBIA VS. ÁREAS ERRADICADAS
1992-1999

AÑO	CULTIVOS DE COCA (HAS.)	ÁREA ERRADICADA (HAS.)	% ERRADICACIÓN DE ÁREA EN CULTIVO
1992	41,206	944	2.3
1993	49,787	846	1.7
1994	46,400	1,420	3.0
1995	53,200	25,420	47.7
1996	69,200	23,402	33.3
1997	79,100	41,797.2	52.8
1998	101,800	49,527.47	48.7
1999	122,000	44,195	36.2












Fuente: Policía Antinarcótics y Depto. de Estado EE.UU. citado por VARGAS R. 2000: *Plan Colombia:*

¿Construcción de paz o sobredosis de guerra? En desde abajo Suplemento especial No. 2 Marzo 2000, p.23

La interpretación objetiva de la inusitada expansión de nuevos cultivos de coca al Suroriente de los Andes colombianos no puede soslayar su relación con la simultánea reducción de áreas de cultivos ilícitos en Perú y Bolivia. La situación presentada por las autoridades norteamericanas no refleja el triunfo de la guerra contra el narcotráfico, declarada por la administración Bush desde 1989, sino la consolidación en la subregión andina de una tendencia que lleva ya un lustro: la relocalización estratégica de los cultivos de coca en el Suroriente de los Andes colombianos, en áreas bajo la influencia permanente de diversos grupos alzados en armas.

Parte importante de la nueva área en cultivo de coca en este sector del país está situada en zonas de colonización sobre abanicos pertenecientes a sectores altos entre los ríos Caquetá y San Miguel. La expansión está relacionada con la adopción de nuevas variedades de coca provenientes de Perú y Bolivia, más robustas y con contenido más alto de alcaloide. Con ellas se están estableciendo y renovando plantaciones en zonas libres de altas poblaciones de plagas, cuyo control se había vuelto antieconómico en las zonas de cultivo de más de 20 años.

LEYENDA

-  Cabecera municipal
-  Inspección de policía
-  Sitio
-  Límite municipal
-  Carretable
-  Obreducto
-  Puente internacional
-  Batallón Brigada 24
-  Zona de influencia militar de FARC
-  Zona de influencia militar de Autodefensas
-  Unidades de Combate AUC

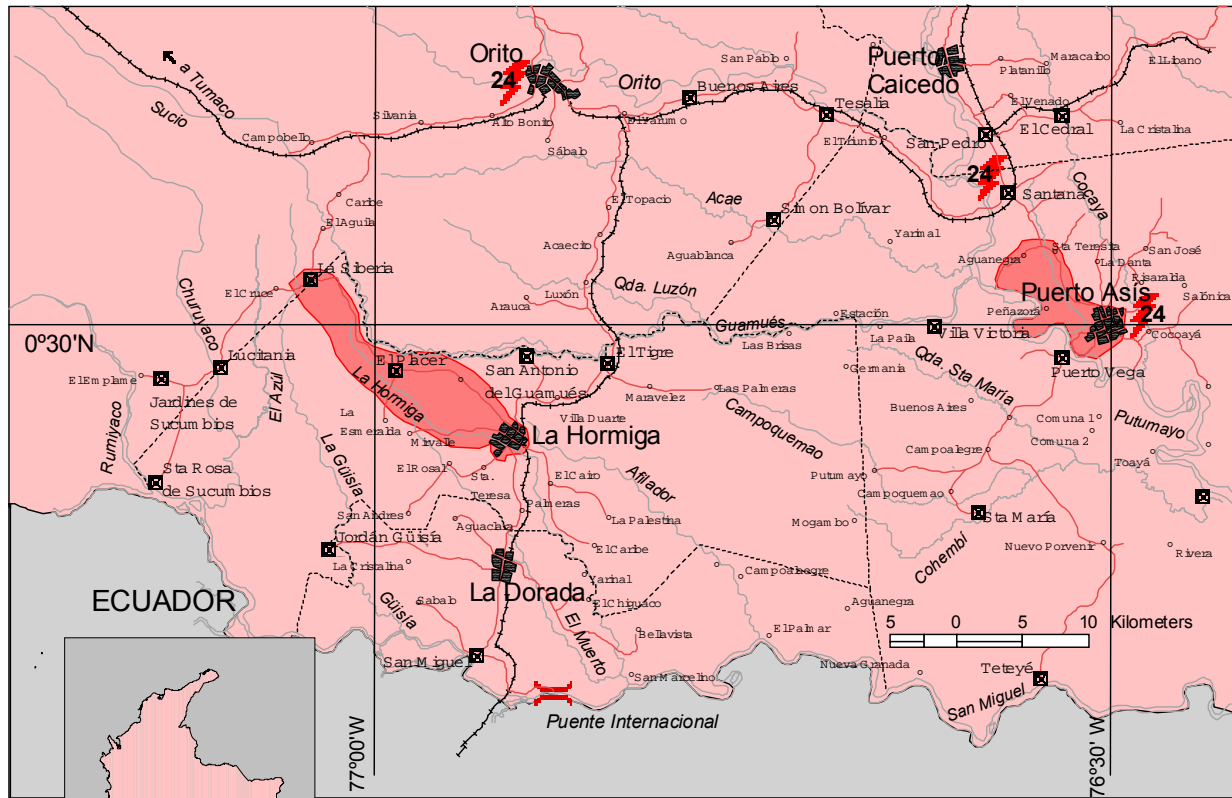


FIGURA 2. PIEDEMONTE PUTUMAYENSE: PRINCIPALES ZONAS DE EXPANSIÓN Y RENOVACIÓN RECIENTE DE CULTIVOS DE COCA Y ÁREAS DE INFLUENCIA MILITAR PERMANENTE DE GRUPOS ALZADAS EN ARMAS

Fuente: CORPOAMAZONIA, PLANTE y entrevistas personales

En Putumayo, el área de expansión más vigorosa de cultivos de coca está en parches localizados al occidente del departamento en el piedemonte de la vertiente oriental de la cordillera, en la zona del río San Miguel fronteriza con Ecuador, particularmente en las cuencas bajas de los ríos Rumiyaco, Churuyaco, Azúl, Güisía, y Afilador, donde el acceso ha mejorado recientemente con la construcción de carreteables. Así mismo, las áreas de renovación de cultivo con variedades mejoradas de coca están localizada en las terrazas de los ríos Acae, Guamués y Cohembí. En general, la zona de expansión coincide con el sector donde está localizada la infraestructura de baterías de bombeo y red de oleoductos que soportan el Oleoducto Trasandino de ECOPETROL, por el cual no solo se transporta el petróleo del Putumayo sin también crudo proveniente de la Amazonia ecuatoriana.

La zona además afronta la presencia permanente de grupos alzados en armas, con territorios de influencia claramente demarcados tanto por de la guerrilla de las FARC, como por los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia. La rápida expansión de nuevos cultivos de coca en esta zona se debe entre otros motivos, a la facilidad que ofrece la zona para el transporte de insumos, armas y pertrechos provenientes del Ecuador por el río San Miguel. El control sobre las líneas de apoyo logístico para la operación de la industria incrementa notoriamente la eficiencia de sus procesos productivos. Por todo lo anterior el fenómeno de la expansión de cultivos de coca en el Suroriente de los Andes colombianos no puede ser tratado como un evento esporádico. Representa el inicio de una nueva y más eficiente fase del negocio ilícito. (Ver Figura 2)

2. ¿CUÁL ES EL PROPÓSITO DEL 'PLAN COLOMBIA' EN EL SURORIENTE DE LOS ANDES COLOMBIANOS?

La política del gobierno norteamericano para el control internacional del narcotráfico se inscribe dentro de la *doctrina de conflicto de baja intensidad*⁵. Heredera de la naturaleza ideológica de la *doctrina de contención* de la Guerra Fría, la doctrina del conflicto de baja intensidad tiene como finalidad obtener y mantener no sólo el control económico sino también el control político en áreas de interés táctico y estratégico del mundo en desarrollo, con base en intervenciones armadas *abiertas* –al estilo de aquella realizada en Panamá en 1990 para capturar y enjuiciar al General Manuel Antonio Noriega–, o *encubiertas* –al estilo de operaciones como *Milenio*, coordinadas por la DEA a fin de capturar narcotraficantes y evidencia para condenarlos (Ver Recuadro 1).

El saldo en cuanto a resultados alcanzados hasta el presente por las tácticas de conflicto de baja intensidad, aplicada en el caso colombiano para combatir el narcotráfico internacional mediante la llamada política de '*guerra contra la coca*', no es del todo satisfactorio. Por lo menos no lo es para el director nacional de la política antinarcóticos norteamericana, General Barry McCaffrey. En sus palabras, Colombia es '*un desastre de la droga*'⁶.

Desde el punto de vista militar los resultados no son halagüeños. La producción de hoja y pasta de coca se encuentra ahora firmemente arraigada y protegida en zonas estratégicas donde las FARC y los paramilitares ostentan presencia militar permanente, dominan las rutas de apoyo logístico y distribución para la operación de la industria y cobran impuestos. Por esta vía se estima que las FARC obtienen un ingreso del orden de los US \$500 millones anuales, con base en los cuales financia la vertiginosa ampliación de su pie

de fuerza: se calcula que los efectivos de las FARC ascienden hoy día a 23.000, más del triple de los 7.000 estimados en 1994⁷.

RECUADRO 1

LAS TÁCTICAS DE LA 'DOCTRINA DEL CONFLICTO DE BAJA INTENSIDAD'

En el escenario de la pos-Guerra Fría, donde el riesgo que un conflicto de baja intensidad pueda derivar en una guerra mundial es insignificante, hay un amplísimo espectro de tácticas de intervención a disposición de EE.UU. para acosar, perturbar y en caso de ser necesario, desestabilizar el funcionamiento normal a los gobiernos, para así mantener su acatamiento político en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional.

El rito anual de la "certificación" unilateral por parte del gobierno norteamericano de los esfuerzos realizados por los demás gobiernos en la lucha contra el narcotráfico internacional es un desarrollo táctico de esta doctrina. El entrenamiento y equipamiento de tres batallones del Ejército Nacional para arrebatarse el control militar que en la actualidad detentan las FARC y los paramilitares en de las zonas productoras de coca en Putumayo, Caquetá y Guaviare, para que posteriormente la policía antinarcóticos erradique los cultivos de coca fumigando con avionetas de vuelo rápido y bajo, es otro ejemplo. La creación de desplazados económicos como consecuencia de la erradicación forzosa de cultivos de coca, tal como sucedió en el Chaparé boliviano donde cerca de la tercera parte de sus 150.000 habitantes se vio obligada a migrar, es también un resultado funcional a los objetivos tácticos de esta doctrina⁸.

Es aún prematuro valorar los resultados políticos de la 'guerra contra la coca'. Sin duda el debilitamiento que sufrió el gobierno colombiano durante la administración Samper, como resultado de la descertificación norteamericana durante los últimos años de su período, sirvió como incentivo para que los gobiernos de Perú y Bolivia adoptaran políticas más contundentes para erradicar los cultivos de coca en sus respectivos países. Pero a su vez, los reveses militares y la pérdida de control territorial en gran parte de la Amazonia colombiana por el Ejército Nacional durante esa administración, también son atribuibles, al menos en parte, al debilitamiento ocasionado por la descertificación.

Sin embargo para algunos sectores norteamericanos, los resultados más importantes de la política 'guerra contra la coca' son los financieros. En 1999 EE.UU. destinó cerca de US \$2,340 millones para el control del narcotráfico internacional en los países andinos, los cuales se emplearon principalmente en ayuda militar para la erradicación de cultivos de coca. El hecho que este año se esté tramitando ante el Congreso norteamericano ayuda militar del orden de US \$1.300 millones para financiar durante los próximos dos años la lucha contra el narcotráfico en Colombia dentro del marco del 'Plan Colombia' (Ver Recuadro 2), indica que en el ámbito doméstico norteamericano continúa vigente la tesis que el consumo de droga en EE.UU. es un fenómeno que debe controlarse principalmente por medio de acciones policivas de interdicción y erradicación de cultivos, en las cuales los insumos de alta tecnología militar son un componente principal.

RECUADRO 2**EL PLAN COLOMBIA**

Una presentación en diapositivas del 'Plan Colombia' preparada y circulada recientemente por el Departamento Nacional de Planeación, titulada 'Plan Colombia y el Proceso de Paz', contempla una inversión de US \$7,821 millones, para ejecutar la siguiente 'estrategia integral':

- ✓ negociación política del conflicto armado
- ✓ desarticular la estructura del narcotráfico
- ✓ fortalecer institucionalmente al Estado
- ✓ fortalecer la economía
- ✓ democratización y desarrollo social

La estructura financiera propuesta para el 'Plan' en esa presentación se resume a continuación:

ESTRUCTURA FINANCIERA DEL 'PLAN COLOMBIA'

ESTRATEGIA	Recursos Corrientes Nación		Ayuda Internacional Solicitada		Crédito Banco Mundial BID CAF		Inversión Total Presupuestada	
	US \$ m	%	US \$ m	%	US \$ m	%	US \$ m	%
Recuperación Económica y Social	238	3	0		662	8	900	11
Antinarcoóticos, Seguridad y Justicia	3,436	44	1,374	18	0		4,810	62
Proceso de Negociación	6	0	48	1	0		54	1
Democratización y Desarrollo Social	878	11	1,179	15	0		2,057	26
Total	4,558	58	2,601	34	662	8	7,821	100

Fuente: DNP 2000 Plan Colombia y Proceso de Paz, y cálculos del autor

Los US \$ 1,179 millones de ayuda internacional para al estrategia de 'Democratización y Desarrollo Social' inicialmente se han presupuestado para focalizar acciones asistenciales – atención al desplazado, protección a la niñez y la mujer, difusión de los Derechos Humanos, promoción de la convivencia –, y algunas inversiones productivas y ambientales, así como para la construcción de infraestructura física en las zonas afectadas por la estrategia de 'Antinarcoóticos, Seguridad y Justicia'

Este hecho no necesariamente refleja la eficiencia económica de esta tesis. Si bien ante la opinión pública la reducción en un 15% del área total de cultivos en los países andinos desde 1995 se presenta como un indicador de la eficacia de *'la guerra contra la coca'*, para el General Accounting Office –GAO– (Oficina General de Contabilidad) de los EE.UU., la estrategia de contención del fenómeno de la droga en las áreas de producción arroja hasta el presente una relación costo-beneficio negativa: el hecho que se mantengan estables desde hace un decenio tanto los precios al por mayor como el grado de pureza de la cocaína en Miami y otros puertos de entrada de la droga en EE.UU., revela que quien está ganando la partida de la eficiencia son los empresarios que manejan su producción y distribución⁹.

Para ayudar a interpretar esta paradójica posición norteamericana, puede ser esclarecedora una reflexión de Eric Hobsbawm¹⁰. Su argumento inicia por constatar que a partir del derrumbe de la Unión Soviética la influencia política estadounidense cada vez depende más de la intervención militar para afirmarse: Panamá en 1990, la Guerra del Golfo Pérsico en 1991, Somalia, Liberia, el Kurdistán iraquí, Haití, Kosovo, entre otros, son algunos ejemplos recientes del fenómeno. ¿Las motivaciones tras el renovado intervencionismo militar de EE.UU.? Como vencedor de la Guerra Fría y potencia global sin rival, EE.UU. se auto-adjudicó el rol de *policía global* encargado de mantener la estabilidad y, en general, guiar al mundo. Desde esta especial posición, EE.UU. percibe la necesidad de asegurarse los medios para ejercer el 'control global' en los ámbitos económico y político. Pero hay una desproporción entre los recursos de los EE.UU. frente a los del resto del mundo que pretende controlar. De una parte la población norteamericana representa apenas una fracción de la población mundial, que no sobrepasa el 5% del total. Además, a pesar del vigoroso crecimiento de la economía de los EE.UU. en el decenio anterior, su participación e influencia económica tiende a decrecer como proporción del producto bruto mundial, por efecto de la rápida expansión económica en el oriente y sur de Asia, donde reside cerca de la mitad de la población del mundo.

Pero en vista de su abrumadora ventaja técnico-militar – no hay en el mundo de hoy ninguna combinación posible de alianzas militares que pueda retar su poderío –, EE.UU. recurre a la afirmación constante de esta supremacía indiscutida como medio para *imponer* la estabilidad mundial. Con una particularidad adicional: dadas las tendencias demográficas y económicas del futuro, esta es una necesidad que se incrementa con el tiempo.

3. CONDICIONES DE SOSTENIBILIDAD DEL ESCENARIO-OBJETIVO DEL 'PLAN COLOMBIA' EN EL SURORIENTE DE LOS ANDES COLOMBIANOS

De las consideraciones anteriores se desprende que la coyuntura actual en el Suroriente de los Andes colombianos marca para esta región del país el destino como teatro de operaciones para una guerra abierta contra los cultivadores de coca y las fuerzas alzadas en armas que perciben tributos de esta actividad ilícita.

RECUADRO 3**RÍO REVUELTO... ¡GANANCIA DE PESCADORES!**

La inestabilidad generada tanto por el proceso de rápida expansión de actividades ilícitas como por las tácticas de conflicto de baja intensidad, exige la adopción por parte de las organizaciones que operan en este medio de un modus operandi propicio para desenvolverse eficientemente en contextos altamente inestables y poco predecibles.

Tal como lo expresan los paramilitares para justificar la táctica de aterrorizar a la población civil mediante masacres en zonas de influencia guerrillera, la supervivencia de grupos alzados en armas en estos contextos requiere tener a disposición una amplia red encubierta de auxiliares, activistas disfrazados, milicianos informantes, estafetas, recaudadores, extorsionistas, transportadores, comisionistas, comisarios políticos y encubridores, entre otros.

A su vez, este andamiaje de redes clandestinas organizadas representa una considerable ventaja competitiva para atraer y abrir un sin número de oportunidades ilícitas y económicamente muy rentables, entre ellas, el tráfico de estupefacientes y sus precursores químicos, armamento, carros robados, fauna silvestre, secuestrados, contrabando, lavado de dineros, la piratería terrestre y la extorsión sistemática, entre muchas otras posibilidades.

Por lo tanto, a medida que cunde entre la población civil local la inestabilidad, el temor y el terror provocados por la actividad ilícita y las tácticas del conflicto de baja intensidad, ambos factores se transforman en incentivos perversos que inducen al ciudadano desprotegido a percibir a uno u otro de los bandos en contienda, como alternativa para garantizar su integridad y prosperidad personal en este escenario.

Paralelamente, se hacen cada vez más inoperantes los mecanismos institucionales de administración de justicia, seguridad y demás servicios públicos básicos a cargo del Estado, así como la gestión de la inversión pública discrecional. De este modo se debilita la legitimidad de las autoridades del Estado, proliferan las acciones u omisiones parciales y selectivas por parte de funcionarios públicos, así como la extorsión y la corrupción frecuentemente asociados con la administración pública en este tipo de contextos.

Las condiciones actuales son favorables para que el Gobierno colombiano pueda blandir aquí su 'garrote' militar. Como se describe en detalle en el Recuadro 3, tanto la expansión de los cultivos ilícitos como el afianzamiento de la presencia militar de las FARC y los grupos paramilitares en esas zonas, han contribuido a desestabilizar aquí los mecanismos de autorregulación social y gobierno institucional, y la vez, a fortalecer el reclutamiento de población civil por parte de los bandos en conflicto. También ha contribuido a la prosperidad general de las estrategias financieras basadas en actividades ilícitas¹¹.

La inestabilidad generada por las tácticas del conflicto de baja intensidad propicia que la población civil de la zona la evacue o tome partido a favor de uno u otro bando y se involucre activamente en el conflicto. Ambas respuestas facilitarán justificar ante la opinión pública la intervención de los tres nuevos batallones del Ejército Nacional entrenados y equipados con la ayuda de EE.UU. para restablecer allí el dominio militar del

Gobierno. Una confrontación así abriría el camino para una reconquista de *'tierra arrasada'*, lo que facilitaría alcanzar la meta de reducir la producción de coca a niveles 'residuales' en el curso de los próximos años. Ominosamente este es el mismo escenario para el cual las FARC están reclutando, equipando y entrenando una fuerza que apunta llegar a los 30.000 efectivos, y los paramilitares una que quizás llegue a la mitad de ese número.

Sin entrar a discutir la duración ni el costo del resultado final de una confrontación militar abierta en esas condiciones, cabe indagar cuál puede ser la sostenibilidad del dominio que gane por estos medios el Gobierno Nacional en esta zona del país. Las tácticas del conflicto de baja intensidad traen consigo el efecto perverso de contribuir a colapsar los sistemas funcionales de gobierno institucional local, e inclinar la balanza del poder en favor de *caudillos* al frente de grupos activos de minorías armadas, en capacidad de disputar por medio de tácticas de la guerra de guerrillas el dominio militar y económico de sus territorios, incluso ante fuerzas de ocupación equipadas con tecnología militar de punta.

Así, escenarios de *'guerra controlada'* como este conducen a afianzar localmente condiciones subjetivas de lo que podría denominarse un *'estado social de guerra'*. Es decir, un estado en el que el temor continuo y el peligro de muerte violenta, legitima en cada cual el uso de la propia fuerza e inventiva para depredar todos los recursos y ventajas de la guerra y servirse de ellos. Es por lo tanto un estado donde el conglomerado social subjetivamente abandona las esperanzas de alcanzar la paz y asume una predisposición permanente a depredar¹². En un contexto subjetivo y social de esta naturaleza, las condiciones son francamente adversas para adelantar un proceso de negociación política del conflicto y establecer localmente la convivencia social con base en un *'orden político'*.

En consecuencia, la doctrina del conflicto de baja intensidad señala que, además de contribuir a financiar el esfuerzo militar, la misión especial de los gobiernos aliados del orden regional es restablecer el *'control político'* en los teatros de operación militar una vez terminada la fase de conflagración abierta. Dentro de este marco, es claro que el gobierno norteamericano está dispuesto a aportar la ayuda militar, pero no indefinidamente. Además espera que el resto de la comunidad internacional aporte los rubros de ayuda necesaria para restablecer un *'orden político e institucional'* en la zona.

Sin embargo, una vez finalice la fase de confrontación abierta en el Suroriente de los Andes colombianos, la tarea de restablecer un sistema de gobierno institucional con suficiente legitimidad y capacidad para resolver las funciones públicas a su cargo será más complicado de lo que fue hacerlo mediante el *Plan Marshall* en Europa y Japón después de la Segunda Guerra Mundial.

En primera instancia porque la crisis funcional de la organización y descentralización territorial del Estado colombiano, así como la pérdida generalizada de su legitimidad, han conducido a dilapidar en el país el capital institucional representado por un sistema de gobierno democrático. Una reforma política que aboque frontalmente este problema estructural es una de las condiciones para que el territorio colombiano como lo conocemos hoy se consolide como Estado-Nación en el futuro.

En segundo lugar, porque los procesos de expulsión rural, urbanización y ampliación de la frontera agropecuaria han conducido a la ‘deconstrucción’ del capital cultural empírico de las comunidades rurales, y lo ha sustituido por comportamientos negativos, limitados por el temor y la desconfianza, más funcionales al ‘estado social de guerra’ que a la legitimación de una convivencia social basado en un ‘orden político’.

Es preciso revertir este proceso, desarrollando mecanismos innovadores que conduzcan a integrar procesos de aprendizaje interactuante y de intercambio de saberes y conocimientos con otros actores sociales, que permitan convertir estos desplazados ‘ancestrales’ en actores estructurados, capaces de participar productiva y políticamente en la reedificación de la paz.

Y en tercer lugar porque el modelo de crecimiento económico espurio que ha seguido el país hasta el presente también ha dejado un notorio pasivo ecológico en las zonas de colonización. Pasivo que se encuentra representado por un preocupante vacío de conocimientos sistemáticos acerca de las posibilidades productivas de la oferta natural disponible en estas zonas, así como por el precario estado de conservación en que han quedado muchos de estos ecosistemas como consecuencia de su explotación a través sucesivas bonanzas. Al respecto, es necesario estructurar esfuerzos de sistematización y aplicación de conocimientos para la incorporación productiva y manejo sostenible de la oferta natural, particularmente aquella disponible en los ámbitos en los cuales los procesos de reconstrucción de capital institucional, humano y cultural demuestren los avances más sostenidos.

3.1 REFORMA POLÍTICA: REORGANIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

La escasa relevancia que se la ha dado a la crisis de la organización y descentralización territorial del Estado dentro del temario de la reforma política en discusión actualmente en Colombia, es indicio que su orientación apunta a atender los aspectos meramente sintomáticos del problema. Los asuntos fundamentales a resolver son dos: **1)** un desfase entre el ámbito de las entidades territoriales del actual ordenamiento y el ámbito de las estructuras mediante las cuales se detenta el control real de la base de recursos humanos, naturales, físicos, financieros, e institucionales en los niveles local y regional en el país hoy, a consecuencia de la globalización, el afianzamiento de *la cultura mafiosa*, y la consolidación de minorías armadas con capacidad para desestabilizar la actividad económica y el proceso político (Ver Recuadro 4); y **2)** el pasmoso debilitamiento de la capacidad gerencial y operativa de las entidades territoriales para cumplir con las funciones públicas a su cargo, como consecuencia del proceso de descentralización política que en Colombia derivó en la atomización de las entidades territoriales y el desmoronamiento de la viabilidad administrativa del Estado local y regional¹³.

Por lo tanto buena parte de la credibilidad de la estrategia de negociación política del conflicto del gobierno y su solicitud de recursos internacionales significativos para la implantación de los acuerdos, dependerán del tino con que la reforma política en curso se reoriente para garantizar por medio de la reorganización y descentralización territorial el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa del Estado en el ámbito local y regional para el eficaz cumplimiento de las funciones y servicios públicos a su cargo.

RECUADRO 4

CORRUPCIÓN Y REFORMA POLÍTICA EN COLOMBIA

En buena medida la corrupción del poder legislativo es apenas sintomática de la disfuncionalidad de la presente organización territorial en muchas regiones del país. Ante la ausencia de mandatos relacionados con proyectos de desarrollo territorial o sectorial, los legisladores no tienen la obligación de rendir cuentas más allá del cumplimiento de sus compromisos clientelistas. Esto deja a los legisladores, sobre todo aquellos con bases electorales en territorios periféricos del país, en libertad para obrar de acuerdo con sus conveniencias privadas y electorales.

Sin embargo el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial presentado en diciembre del año pasado por la Comisión Intersectorial creada por el Gobierno para tal fin mediante decreto 797 de 1999, no hace reconocimiento alguno de este problema sustantivo. Abstrayéndose de la crisis, se limita a fijar competencias y recursos entre diversas instancias y niveles territoriales para el ejercicio de las funciones públicas a cargo del Estado, y hace caso omiso de la necesidad de definir reglas e instrumentos prácticos para reconfigurar el mapa político y el transformar el modo cómo se forman las decisiones políticas acerca del desarrollo en el país.

La corrupción legislativa no se resolverá por medio de un referendo. Porque se trata de un problema orgánico, – es decir, de cómo se acuerda, renueva y gestiona el ‘orden político’ en el ámbito local y regional para volver viable y socialmente legítimo un sistema de gobierno institucional, como alternativa al ‘estado social de guerra’ actualmente presidido por caudillos al frente de empresas electoreras o de grupos activos de minorías armadas.

La base sobre la cual puede cimentarse la legitimidad de un ‘orden político’ distinto al ‘estado social de guerra’ actual, reside en la confianza que los ciudadanos puedan depositar en un sistema de reglas, instituciones, mecanismos de auto-regulación y sanción, sobre las cuales se fundamente ese ‘orden político’ para cumplir eficazmente con las funciones públicas a cargo del Estado local. De lo contrario para el ciudadano común, la diferencia entre un ‘estado social de guerra’ dominado por una minoría armada y el estado actual de cosas es meramente de matices.

El problema central está relacionado con el hecho que el país ha perdido capacidad para interpretar y explicar el estado y funcionamiento presente de los procesos sociales y económicos que tienen lugar en su territorio. Por lo tanto sin poder explicar dónde y por qué está el país como está, es forzoso que no haya una visión clara, coherente y compartida de hacia dónde debe dirigirse el país¹⁴.

La consecuente pobreza de las visiones de largo plazo que tienen los partidos políticos y dirigentes gremiales colombianos, contribuye a su vez a reforzar definitivamente el criterio electoral como base para la gestión de los recursos públicos. La posibilidad que la reforma política en curso inicie un proceso de reedificación de capital institucional representado por las entidades territoriales en todo el país, pero particularmente en las regiones afectadas directamente por la conflagración y la deslegitimación del Estado, depende de cómo pueda definirse una nueva organización territorial del Estado sobre la base de alianzas estratégicas y *visiones compartidas y coherentes* de largo plazo acerca del desarrollo del país, sus regiones y localidades (Ver Recuadro 5).

Por ello es conveniente que la ley orgánica de ordenamiento territorial se convierta en un

RECUADRO 5

'VISIONES COMPARTIDAS' Y LOS 'FOROS PERMANENTES'

Pocas energías humanas son tan poderosas como la 'visión compartida'. Se trata de una realidad 'mental' compartida por un grupo que está dispuesto a cambiar las reglas que sean necesario para verla materializarse. El poder transformador de una visión compartida se fundamenta en la convicción profunda de quienes la sostienen en que es posible alcanzarla mediante el desarrollo y la aplicación del conocimiento y la disciplina humanas.

La energía y capacidad de movilización asociada con una visión compartida se genera a partir de la tensión creativa que emerge al contrastar la realidad presente con la realidad propuesta por la visión compartida. Esta tensión es la que ofrece condiciones propicias y estimula el aprendizaje generador, el cual a su vez estimula la aplicación de las capacidades para la indagación y reflexión en torno a cómo lograr acercarse cada vez más a la visión compartida. Por supuesto, para que esta 'tensión creativa' opere es necesario que el grupo dueño de la visión disponga de un sistema de indicadores para monitorear el estado actual de la realidad percibida y contrastarla con los valores de los parámetros propuestos para la visión que pretende alcanzarse.

El establecimiento y operación de 'foros permanentes'¹⁵ (Ver Anexo) es una de tantas iniciativas para propiciar la construcción de 'visiones compartidas' en el ámbito local. Los foros permanentes se conciben como cuerpos asesores y mecanismos para formar y consolidar actores sociales y organizaciones claves de la comunidad, al calor de una dinámica de reflexión, indagación y aprendizaje acerca del estado y funcionamiento actual de la comunidad local. Su finalidad es movilizar y facilitar el acceso local a recursos de información, métodos de análisis y construcción de modelos mentales a partir de saberes y conocimientos, y medios de divulgación e intercambio para facilitar la elaboración y seguimiento por parte de la comunidad local de su 'visión compartida' del desarrollo que desea, dentro de los condicionantes y determinantes a los cuales está sujeta.

Por lo tanto los 'foros permanentes' pueden ser mecanismos innovadores para apoyar procesos de negociación y reedificación de una 'sociedad política' en los ámbitos locales y regionales por parte de la sociedad civil. Si dispositivos de esta naturaleza operan en esos ámbitos, habrá condiciones más propicias para que la reforma de la organización territorial se base en un sistema de reglas, entidades e instituciones capaces de enmarcar la convivencia social en un 'orden político' legítimo, que emerja de alianzas y consensos de la sociedad civil – incluidos los indígenas y demás minorías, entre ellas, las armadas – donde el compromiso sea con un legítimo proceso de desarrollo social y económico, y no meramente con un resultado electoral como sucede en el presente.

elemento central de la reforma política, y que a través suyo se formalicen reglas y mecanismos para conducir los procesos políticos en los ámbitos local, regional y nacional hacia el propósito de construir alianzas estratégicas sobre la base de visiones compartidas y coherentes de largo plazo¹⁶. Los 'foros permanentes' referidos en el Recuadro 5 pueden ser mecanismos innovadores susceptibles de desarrollarse para ese fin. Igualmente deseable es que la ley orgánica de ordenamiento territorial reglamente la actividad legislativa futura en relación con la descentralización y el proceso electoral para evitar el reengendro de una organización territorial disfuncional como la actual.

3.2 FORMACIÓN DE ACTORES SOCIALES PARA PARTICIPAR DEL PROCESO DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO

Desde un punto de vista pragmático los recursos internacionales que se gestionen para la implantación de los acuerdos de la negociación política del conflicto, deben respaldarse con una propuesta lógica que garantice que los beneficios de estas inversiones van a mantenerse luego del retiro del apoyo financiero aportado por los donantes internacionales. Precisamente por la baja sostenibilidad de las acciones asistenciales, cada vez resulta más difícil canalizar recursos internacionales significativos con este propósito.

En el fondo, el problema radica en que el proceso de desarrollo económico y social requiere la acumulación y valorización de diversas formas de capital, que incluyen no sólo el financiero sino también de orden físico, natural, institucional, cultural y humano, entre otros. En consecuencia hay que partir por reconocer que la situación de marginalidad persiste *por la inhabilidad de los marginados para acumular una combinación equilibrada de estas formas de capital*^{17,18}.

Antes de invertir y acumular capital físico y financiero en zonas marginadas y deprimidas, es necesario crear condiciones para propiciar que la población allí asentada adquiera confianza en las posibilidades de mejorar su situación por medio de un 'orden político', dentro del cual pueda participar positiva y constructivamente en el proceso de desarrollo organizados como *actores sociales*. Sin alcanzar esta percepción subjetiva, es difícil que esta población se relacione con cualquier iniciativa de inversión externa de otro modo distinto al depredador, propio del 'estado social de guerra' en el que viven.

El valor y utilidad del capital financiero y físico se derivan de la existencia de alianzas estratégicas de actores sociales, construidas sobre la base de alcanzar visiones compartidas dentro de un ámbito territorial determinado. Es en la medida en que existan alianzas estratégicas de esta naturaleza como puede desarrollarse la capacidad de formar, acumular y gestionar los diversos tipos de capital requeridos para organizar y alcanzar los resultados propuestos, de manera sostenible y armónica con las posibilidades y limitaciones del entorno.

Para contribuir a estructurar los sectores marginados como actores sociales capaces de formar y participar constructivamente dentro de alianzas estratégicas para su desarrollo social y estratégico, es necesario generar condiciones que les permita **1)** percibir que las soluciones para resolver las condiciones de desprotección e incertidumbre en que se encuentran actualmente, pueden alcanzarse eficiente y equitativamente mediante la adopción de un 'orden político' e institucional capaz de auto-regular la aplicación de sistemas de reglas y sanciones conducentes a planificar y ejecutar decisiones y controlar sus resultados; y **2)** participar de un proceso de aprendizaje interactuante y de intercambio de saberes y conocimientos con otros actores sociales, que de manera organizada y progresiva les permita estructurarse como interlocutores constructivos, capaces de participar productivamente en la construcción de alianzas estratégicas para el desarrollo social, económico y territorial en los ámbitos locales y regionales en los cuales están insertos.

Para ello será necesario encontrar mecanismos económicos y de alto rendimiento social para permitir que los sectores marginados puedan participar masivamente de un proceso así. Nuevamente, es conveniente señalar que para tal fin es prioritario diseñar y desarrollar mecanismos innovadores – como pueden serlo los ‘foros permanentes’ –, para involucrar y consolidar actores y organizaciones claves de la comunidad, al calor de una dinámica de reflexión, indagación y aprendizaje acerca del estado y funcionamiento actual de la comunidad local (Ver Recuadro 6). La funcionalidad que puede ofrecer el mecanismo de los – foros permanentes – para reedificar tanto el capital institucional como el humano y cultural en las zonas afectadas por la guerra y las fumigaciones, sugiere que la estrategia de *Democratización y Desarrollo Social* del *Plan Colombia* debe considerarlos entre los componentes centrales en su estructura operativa.

RECUADRO 6

SABERES, CONOCIMIENTO Y APERTURA A LA PARTICIPACIÓN

Colombia es una sociedad que formalmente se amoldó con muy poca resistencia a la modernización. Una manifestación de este fenómeno se observa en los procesos institucionales de preparación y toma de decisiones, en su gran mayoría formalizados a partir de modelos económicos, sociales y administrativos ‘en boga’. De allí que Colombia se precie de ser uno de los países con mayor grado de desarrollo institucional en América Latina.

Una consecuencia particular de este fenómeno es el hecho que muchas decisiones se preparan con base en razonamientos deductivos soportados en modelos formales de las ciencias sociales, que luego son debidamente documentados con ‘datos’. Sin embargo, los resultados de este estilo particular de gestión en cuanto tiene que ver con el avance social, político y económico de nuestra colectividad, dan muestras claras que la ‘rigurosidad matemática’ y los datos con base en los cuales se toman muchas decisiones, no necesariamente están soportados en el conocimiento objetivo de la realidad que pretenden intervenir.

Otra de las consecuencias manifiestas en el ámbito de las instancias institucionales de toma de decisiones donde se maneja la gran proliferación de modelos formales económicos, sociales y administrativos, cada uno con sus respectivos marcos conceptuales, es la enorme cantidad de sistemas de información que existen tanto en las entidades públicas como privadas, en donde se almacenan de manera fragmentada datos e información en torno a áreas temáticas afines, cada una de las cuales responde a diferentes marcos conceptuales y teóricos. Por consiguiente en el país resulta inusualmente costoso elaborar ‘mapas’ del estado actual de conocimiento en las diversas áreas temáticas necesarias para la gestión del desarrollo.

Esta circunstancia afecta de manera negativa la definición de propósitos o fines sociales al igual que el proceso de toma de decisiones en general. Por ello quizás sea conveniente para el país olvidar las confianzas incondicionalmente depositadas en las ‘modelos formales’ en favor de una conjunción dialéctica de métodos de razonamiento inductivo, conjetural y deductivo para el análisis y toma de decisiones sobre el desarrollo¹⁹.

En un escenario así además será más fácil dar cabida a los saberes empíricos de los sectores más postergados, con lo cual se abre un espacio para su participación efectiva en la proyección de una visión del desarrollo productivo, social y político del país. De este modo, además quizás vuelva a abrirse la puerta al sentido común dentro de los procesos políticos y administrativos del país.

3.3 CONDICIONES PARA LA ACUMULACIÓN Y VALORIZACIÓN PRODUCTIVA DEL CAPITAL NATURAL COMO ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN, UTILIZACIÓN Y CONOCIMIENTO DE LA OFERTA NATURAL REGIONAL

Aún después de una guerra de *'tierra arrasada'*, no es probable que quede abandonado el territorio del teatro de operaciones de la conflagración militar y las fumigaciones. Parte de los integrantes de comunidades locales, tanto indígenas como colonos, permanecerán apegados a estrategias de vida estrechamente relacionadas con su entorno, con base en sistemas empíricos o tradicionales de manejo de la oferta natural y conocimientos prácticos acerca de su utilización, como fuente de remedio, alimentación, materiales de construcción y otros bienes. De otra parte, los terrenos desalojados en zonas ya adecuadas con agrosistemas e infraestructura, siempre serán copados por lugareños o advenedizos oportunistas, en busca de hacerse pasar por *'damnificados'* elegibles para recibir ayuda humanitaria o subsidios estatales. Y por supuesto quedarán minorías armadas activas con intenciones de solventar sus necesidades de ingresos a partir de la extorsión del resto de la población.

Dada la marginalidad y precariedad de recursos a su disposición, no es razonable pensar que ninguno de estos sectores sociales esté en condiciones de posponer el consumo ni disminuir la presión sobre la base local de recursos naturales con la cual se atenderán esas necesidades. Como ha sucedido en el pasado, probablemente ello conducirá a una intensa y extensa extracción de recursos naturales para la *'monetización'* y satisfacción de sus necesidades de subsistencia. Por lo tanto la sostenibilidad de cualquier inversión que se realice con el propósito de recuperar y conservar el capital natural existente, depende del éxito con el cual simultáneamente se logre reducir el desperdicio en su extracción y propiciar condiciones favorables en los términos relativos de intercambio en ámbito de los mercados locales donde se moneticen esos recursos (Ver Recuadro 7)

RECUADRO 7

DESPERDICIO

Según la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia CORPOAMAZONIA, los bosques altos y densos localizados sobre superficies fuertemente disectadas de las planicies sedimentarias onduladas son los de mayor potencial productivo de la Amazonia colombiana por la ausencia de limitaciones ambientales importantes, tales como escasez o exceso de agua. Estos bosques presentan una gran profusión de parásitas y epifitas, con árboles emergentes hasta de 40 metros de altura, y un estrato superior donde predominan especies de las familias Lecythydaceae, Caesalpinaceae, Mimosaceae, Papilionaceae y Myrsiticaceae, entre otras.

La mayor riqueza florística se asocia con las unidades localizadas, con más de 42 especies por 0,1 hectárea mientras los menos diversos se asocian con los planos de inundación de ríos andinos. Se estima que un 15% de las especies botánicas identificadas en estos bosques son reconocidas por las comunidades locales como útiles, y quizás entre 5 y 10% del total presentan características de durabilidad y tratabilidad para uso como maderables.

En promedio se estima la presencia de entre 700 y 800 árboles por hectárea con diámetros mayores a 10 cm. a la altura del pecho (DAP). De ese total entre 10-15% está representado por árboles en estado de madurez para su aprovechamiento económico. Infortunadamente debido a los sistemas rudimentarios de extracción y elaboración de bloques con base en motosierra, la utilización del balseo y la tracción animal para su transporte hasta los sitios de acopio, así como el escaso desarrollo de los mercados locales para bloques con especificaciones no convencionales, el desperdicio asociado con la extracción de madera en estas condiciones es del orden del 60% en la región²⁰.

Ello implica la inversión no sólo en la forestación, recuperación y descontaminación de cuerpos de agua, sino también en tecnificación, innovación y organización de procesos de extracción, transformación, comercialización y distribución de beneficios de los productos que se obtengan con base en el capital representado por la oferta ambiental de los bosques. Para ello la inversión ambiental debe contemplar además los siguientes componentes:

- fuentes de financiación diseñadas para sostener proyectos productivos con una estructura de costos recurrentes de mediano (10 a 20 años) y largo plazo (20 a

50 años), como son los proyectos productivos basados en sistemas de manejo silvicultural de la oferta ambiental de los bosques.

- ☑ información confiable y sistemática acerca de la localización al igual que del estado del conocimiento científico-técnico acerca de la cantidad, calidad y posibilidades de explotación económica que brinda la oferta ambiental regional, a fin de asegurar una preinversión ajustada a la magnitud y horizonte temporal necesarios para mantener la productividad del capital natural y garantizar una renta anual sostenida y sostenible²¹.
- ☑ investigación aplicada acerca de sistemas de ‘domesticación’ y manejo productivo sostenible con base en conocimientos y saberes empíricos locales de manejo cultural y ecológico, así como acerca de la adaptación local de tecnologías de manejo pre y pos-cosecha, de destilado, extracción y embalaje para el procesamiento intermedio y final de los productos no maderables, y su apoyo permanente mediante esfuerzos de investigación aplicada y extensión²².
- ☑ la negociación y desarrollo de un arreglo técnico, organizacional, económico y culturalmente sostenible entre los productores locales en las áreas de explotación y transformación de la oferta ambiental y sus socios empresarios²³.
- ☑ la adopción de estándares de manejo y calidad de productos, sistemas para su control y leyes para proteger la propiedad de derechos intelectuales asociados tanto con los sistemas de manejo para la ‘domesticación’ de los recursos para su uso comercial sostenible como de las tecnologías asociados con su procesamiento.

La sostenibilidad de los beneficios de la inversión ambiental que se realice para recuperar y conservar la base regional de recursos naturales en las zonas de conflicto y fumigación, hasta ahora sometida a una extracción insostenible dirigida a obtener retornos únicamente en la forma de capital financiero y físico, dependerán del acierto con el cual esta inversión se oriente a propiciar en la región la *acumulación de una equilibrada combinación de formas de capital* – humano, cultural, institucional, natural, entre otros. Ello determina y a la vez es una condición para que esta inversión pueda realizarse dentro del marco de *alianzas estratégicas* entre las comunidades locales y el sector empresarial privado.

Lo anterior apunta a destacar que la inversión ambiental prevista requerirá de aportes financieros importantes del sector empresarial privado colombiano y que una parte sustancial de la misma tendrá que aplicarse a crear las condiciones de convivencia social dentro de un orden político e institucional legítimo y una *visión compartida* para la gestión ambiental de esa base de recursos. La creación de esas condiciones necesariamente implicará invertir directamente el desarrollo humano y cognoscitivo de estas comunidades a fin de valorizar capital humano y cultural y garantizar la sostenibilidad de sus beneficios en el largo plazo²⁴. Para propiciar las condiciones de aprendizaje interactuante y acuerdos entre gobierno, comunidades locales y empresarios necesarias para edificar la convivencia dentro de ‘un orden político’ en estos contextos actualmente dominados por el ‘estado social de guerra’, los *foros permanentes* pueden desarrollarse y convertirse también en un mecanismo interesante y funcional para ese fin.

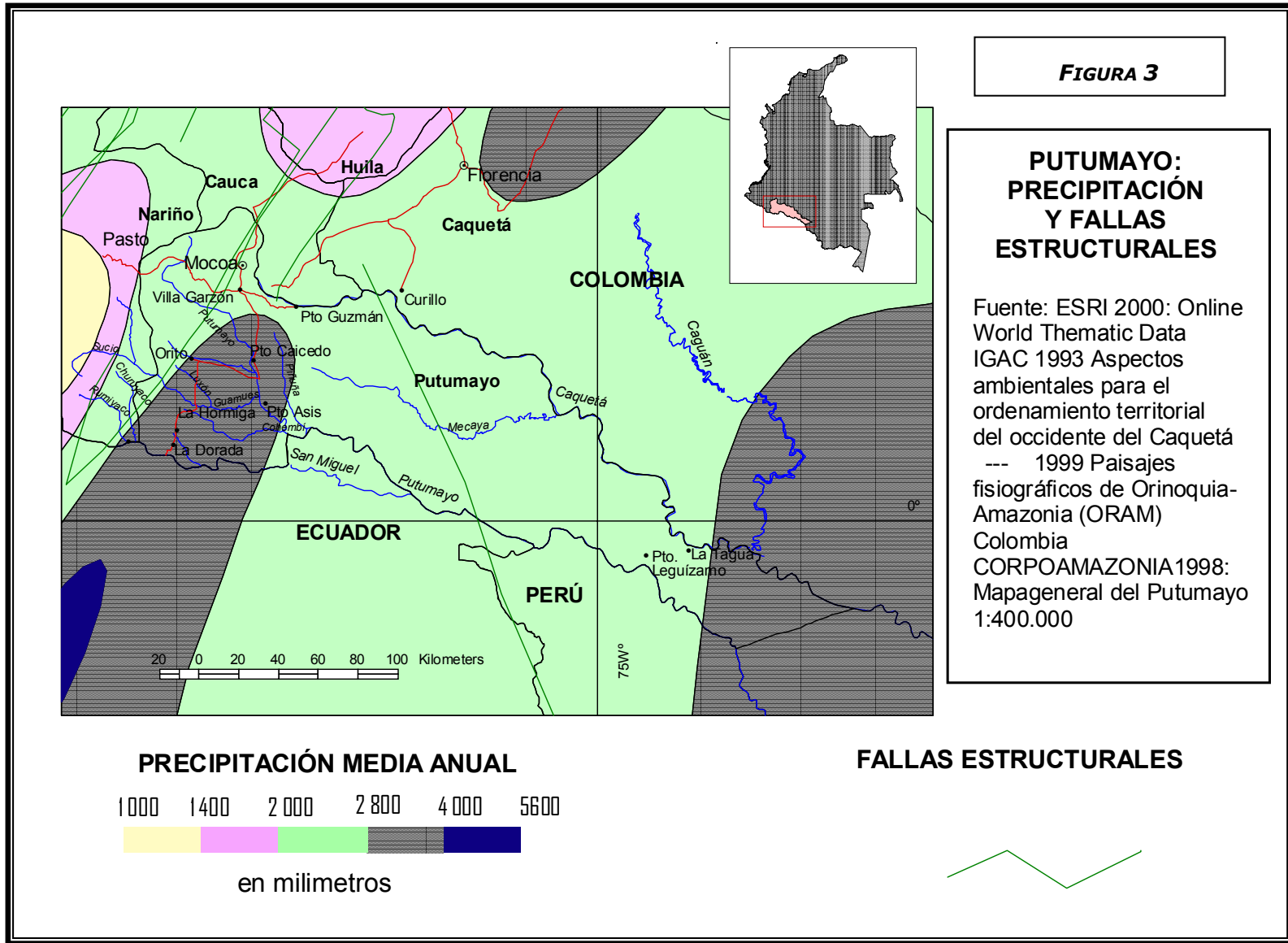
Mocoa, Junio 2000

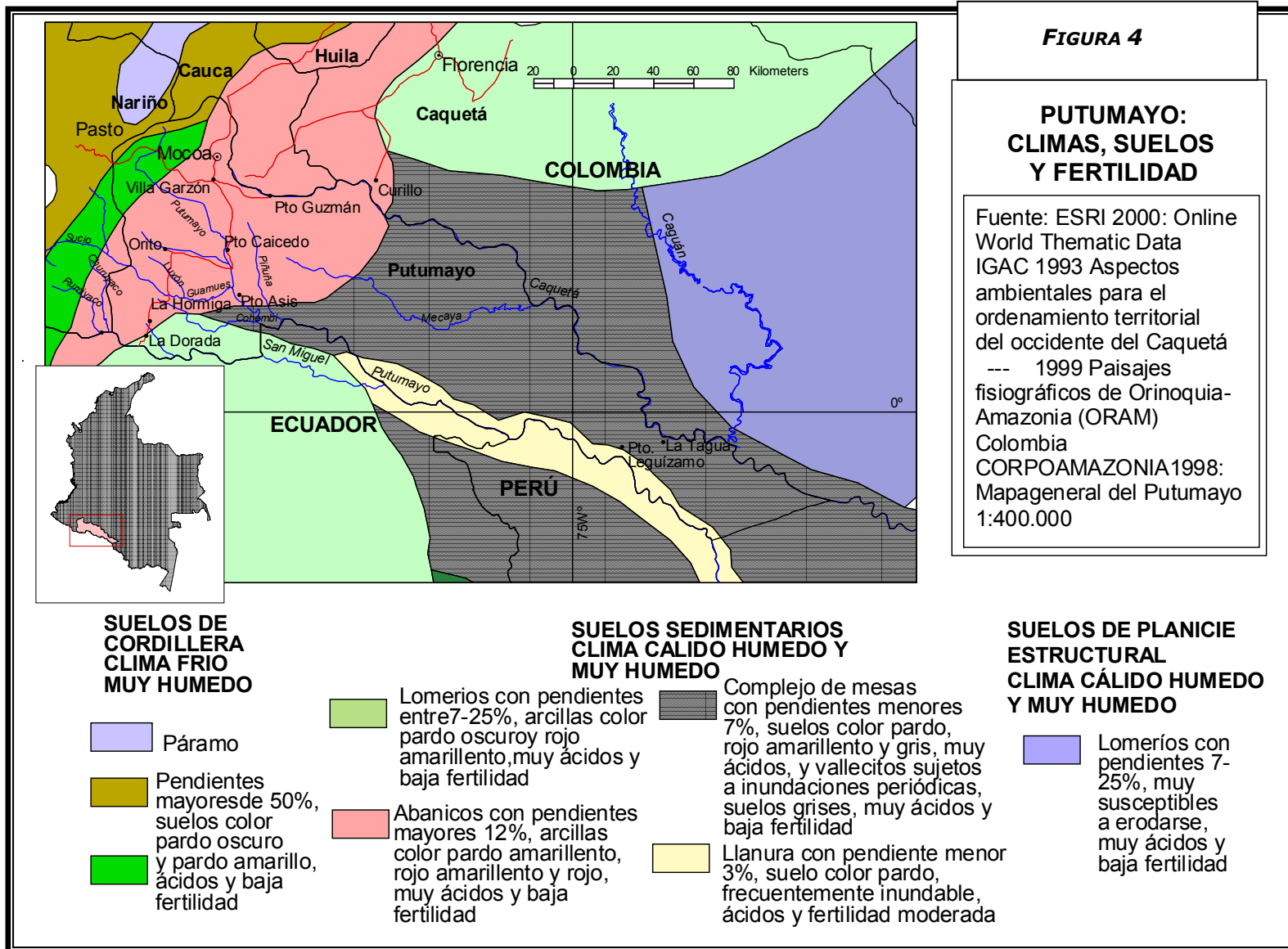
ANEXO***FOROS PERMANENTES: ¿UN MECANISMO OPERACIONAL PARA LA ESTRATEGIA DE 'DEMOCRATIZACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL DEL PLAN COLOMBIA'?***

Los 'foros permanentes' pueden convertirse en instancias amplias y transparentes de preparación de decisiones locales, si efectivamente se establecen y operan como instancias locales de sistematización y almacenamiento de información y conocimientos para su aplicación práctica tanto para la planificación y control del cumplimiento de las funciones públicas a cargo de entidades territoriales funcionales, como en la preparación en el nivel de prefactibilidad y factibilidad de proyectos productivos y de conservación ambiental. Las figuras 3 y 4 son una muestra del tipo de información procesada que podría estar disponible localmente si los foros permanentes desarrollan una capacidad técnica y organizacional básica para hacerlo.

El desarrollo de una capacidad de esta naturaleza en el ámbito local, puede además servir como instancia de socialización, en la cual se gesten condiciones subjetivas más propicias para la convivencia pacífica y socialmente productiva. De una parte, por cuanto representaría una ruptura visible con procesos anteriores que condujeron a proyectos que nacieron muertos, como el de la planta de procesamiento de palmitos del Putumayo que tanta difusión publicitaria se le dio en los medios masivos de comunicación hace unos años. Y por otra, por cuanto el cumplimiento de la función de sistematización y almacenamiento de información y conocimientos por parte de los 'foros permanentes', permitiría reconocer económicamente a quienes participen de ellos, aportando y refinando la memoria social local con saberes e información empíricos útiles para la definición de alternativas técnico-económicas para la proyección de la inversión tanto en obras de desarrollo como de proyectos productivos sostenibles.

Dando ese alcance a los 'foros permanentes', estos pueden convertirse efectivamente en dispositivos para operar un sistema de información para la gestión del desarrollo local de amplio acceso y fácil consulta. A través de un sistema de información así, los actores sociales y autoridades públicas locales además dispondrían de una capacidad actualmente inexistente como es la de hacer seguimiento de problemas y procesos críticos que afectan la calidad de vida en su entorno vital. Semejante 'innovación social' serviría para alimentar y retroalimentar la recursividad, fomentar mecanismos de cooperación y autorregulación social, y motivar procesos locales de enriquecimiento cultural mediante la identificación, valoración, adopción y apropiación de nuevas destrezas, rutinas, configuraciones técnicas, normas, infraestructura y prioridades políticas que sean funcionales para avanzar hacia la visión compartida de desarrollo que colectivamente pretende alcanzar la comunidad local. Un contexto social así es el que sin duda puede generar las condiciones subjetivas necesarias para la convivencia pacífica en el marco de un 'orden político'.





El establecimiento y operación de ‘foros permanentes locales’ es una iniciativa que hasta la fecha no ha tenido experiencias duraderas en el ámbito colombiano. Para ser efectivo, el foro permanente debe ser **1)** el producto de un proceso de movilización para la formación de actores sociales en las comunidades beneficiadas; y **2)** una instancia para el desarrollo de la capacidad organizacional de estas comunidades y sus autoridades locales con el fin de cualificar la eficacia de su participación y aporte en la ejecución articulada de actividades y proyectos. Por lo tanto se concibe que los foros permanentes deben ser instancias promovidas, organizadas y dotadas con capacidades para cumplir las siguientes funciones:

- ☑ **Capacitación** para el reconocimiento y valoración de la oferta ambiental local, sus posibilidades y limitaciones, así como de las necesidades y aspiraciones que la población satisface mediante su utilización y manejo. De esta manera la capacitación debe contribuir a generar una dinámica donde todos aprendan de todos y se promueva la formación de líderes comunitarios que dinamicen la organización, ejecución, seguimiento y evaluación de una *visión compartida* que la comunidad esté dispuesta a alcanzar colectivamente
- ☑ **Comunicación y divulgación** para democratizar la información, crear conciencia colectiva sobre la situación ambiental y las posibilidades tecnológicas para su aprovechamiento y manejo, promover un clima propicio para la participación ciudadana, y registrar una memoria del desarrollo del proceso
- ☑ **Diagnóstico integral participativo** con base en la integración de interpretación histórica y espacial de la situación social y ambiental regional, así como de los conflictos y problemas que en la actualidad la afecta, y sus posibles soluciones
- ☑ **Análisis integrado y de procesamiento de información** con base en sistemas de información geográfica para apoyar la concertación de visiones compartidas y la elaboración de proyectos en lo relativo a la definición de objetivos, estrategias, normas de organización interna para su ejecución, metas, actividades, presupuestos e indicadores de seguimiento y evaluación
- ☑ **Concertación legítima** que permita a los diversos estamentos y actores sociales tomar decisiones, comprometer recursos y hacer ajustes sobre la marcha de la visión compartida y sus proyectos

Lo anterior implica que la iniciativa de establecer y consolidar los foros permanentes en el ámbito local debe estar soportada por un proceso de promoción, formación, organización y consolidación de estas instancias. Las principales actividades que debería contemplar un proceso así son:

- ☑ Definir criterios e indicadores para la delimitación de ‘espacios funcionales’ al interior de los cuales se promueva la integración de foros permanentes, así como acerca de su composición: sectores y actores sociales ‘titulares de derechos’ y o competencias de función pública en esos espacios funcionales.
- ☑ Movilizar, integrar y organizar los recursos y métodos para la promoción, ejecución y control de los foros permanentes, y estructurar los mecanismos para la toma de decisiones relacionadas con los aspectos técnicos y administrativos del mismo.

- ☑ Promover y socializar los alcances de los foros permanentes en el ámbito institucional, gremial y comunitario en el espacio funcional de cada foro permanente, mediante mecanismos de comunicación y divulgación
- ☑ Organizar y establecer el sistema de control de cobertura de información para la gestión del proceso de delimitación, caracterización e integración social e institucional de cada 'foro permanente'.
- ☑ Organizar el proceso de compilación y análisis de la información y preparar los indicadores estadísticos y cartográficos para un anteproyecto de delimitación y caracterización del espacio funcional de cada foro permanente, que sirva como insumo para el diagnóstico, análisis y valoración del estado actual y uso de la oferta natural y cultural existente en esos espacios como punto de partida para la concertación y formulación de una visión compartida acerca de su desarrollo productivo, social y político, con el aporte activo de las comunidades, gremios y entidades regionales y que guarde relación con sus necesidades, expectativas y a aspiraciones de mediano y largo plazo.
- ☑ Crear y fortalecer mecanismos de coordinación interinstitucional, intersectorial e intercultural para sistematizar una interpretación histórica y analítica de la dinámica socioeconómica, cultural, institucional y ecológica de la región así como de los conflictos y problemas que en la actualidad la afecta, y sus determinantes, condicionantes y posibles soluciones.
- ☑ Estructurar y establecer mecanismos de análisis integrado y de procesamiento de información de apoyo para la concertación de un plan estratégico, para acordar objetivos, estrategias, normas, programas y proyectos entre los diversos actores sociales y entre la comunidad y el Estado.
- ☑ Identificar, formular y ejecutar proyectos tácticos dirigidos a resolver problemas puntuales relacionados con la integración de planes de contingencia para áreas desestabilizadas que expongan a la población y obras de infraestructura a alta vulnerabilidad, con el fortalecimiento de la seguridad alimentaria local y con el uso más eficiente y productivo de los recursos naturales renovables en la región.
- ☑ Seguimiento ajuste de las operaciones en monitoreo

NOTAS AL FINAL

¹ Ver The Economist March 4th 2000 The Andean coca wars. A crop that refuses to die. Pp.23-25.

² *Ibid.*

³ Ver VARGAS VELASQUEZ A. *Información satelital: Los cultivos ilícitos y la guerra interna* EL TIEMPO Julio 6 1999 p.4A. Por otra parte, los resultados de la operación 'Breakthrough' adelantada por la DEA y cuyos resultados preliminares fueron reportados por Cambio (Febrero 21 de 2000, pp. 28-29), señalan que el potencial de producción de cocaína de Colombia se incrementó de 300 toneladas en 1990 a 550 toneladas en 2000. Las causas de este incremento parecen estar más relacionadas con la tecnificación y eficiencia en los laboratorios que procesan la cocaína, que con el incremento de áreas de cultivo. Ricardo VARGAS MEZA de Acción Andina Colombia también estima 'en términos conservadores que la capacidad de exportación anual de Colombia está en el orden de las 500 toneladas de cocaína'. Con base en esta cifra VARGAS M. además

hace las siguientes cuentas: si la capacidad de interdicción en el presente es del 20%, la exportación neta a mercados finales de cocaína es de 400 toneladas anuales. Vendida a un precio entre US \$100 por gramo (EE.UU.) y \$150 (Europa) esa cantidad arroja un comercio del orden de los US \$50.000 millones al año. Con base en esa cifra, la insurgencia colombiana estaría participando del 1% del comercio mundial de cocaína (US \$500 millones). Concluye la reflexión indagando: '¿Qué sucede con el crimen organizado que se beneficia del 99% del capital exportador de cocaína?' Ver 'Plan Colombia: ¿Construcción de paz o sobredosis de guerra?' en desde abajo Suplemento especial No.2 Marzo 2000 pp.23-31

4 Ver VARGAS VELÁSQUEZ op.cit.

5 Ver HOBBSAWM E. 1998 *Las hegemonías de Gran Bretaña y Estados Unidos y el Tercer Mundo* en Análisis Político No. 33 Bogotá: IEPRI Enero-Abril 1998 pp. 3-13

6 Ver The Economist op. cit.

7 Ver RAMÍREZ C. y MOLANO A. 1998 *Estructura agraria, conflictos armados, cultivos ilícitos y medio ambiente* en Ambiente para la Paz. Hacia una agenda ambiental por la paz en Colombia. Santafé de Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente / CORMAGDALENA pp. 125-49.

8 Ver The Economist op.cit

9 Ibíd. Ver también VARGAS MEZA Ricardo 1998 *Desarrollo alternativo en un contexto de paz en Colombia* en Ambiente para la Paz. Hacia una agenda ambiental por la paz en Colombia. Santafé de Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente / CORMAGDALENA pp. 189-98

10 Ver E. HOBBSAWM op.cit.

11 Quizás sea ilustrativo citar aquí apartes de un artículo publicado en desde abajo escrito por Stan GOFF, integrante de las VI Fuerzas Especiales del Ejército Norteamericano, que estuvo en 1992 entrenado las Fuerzas Especiales de Colombia en Tolemaida: ' ...Existe otra historia preocupante del gobierno estadounidense en su lucha con –no en contra- los narcotraficantes. Los contrainsurgentes de Tibet, entrenados por la CIA en los años 50 llegaron a ser los jefes de los imperios de la heroína Golden Triangle. En Vietnam y Cambodia, la CIA trabajaba como la mano en la guante (sic) con los traficantes de opium. La guerra contrainsurgente en Nicaragua fue financiada en parte a través de los narco-lucros. La alianza Afgan-Pakistaní de la CIA, utilizada en la guerra contra los Soviéticos, fue permeada con narcotraficantes. Más recientemente, había esos narcotraficantes de heroína en el Ejército de Liberación de Kosovo. A lo mejor tendría más sentido para McCaffrey buscar mil millones de dólares para declarar la guerra contra la CIA... ' Ver 'Contraingurgencia estadounidense: Un militar habla' en desde abajo Suplemento especial No. 2, Marzo 2000, pp.17-19

12 En torno al estado social de guerra cabe aquí utilizar el concepto de 'guerra' en el sentido que lo solía emplear Thomas HOBBS : 'Porque guerra no significa únicamente pelea, o acto de luchar, sino un período de tiempo durante el cual la voluntad de luchar es suficientemente conocida : y en consecuencia la noción de tiempo debe distinguirse en la naturaleza de la guerra; como en la naturaleza del tiempo metereológico... Así la naturaleza de la guerra consiste, no en la lucha efectiva, sino en la conocida predisposición a ella durante todo el tiempo en que no haya garantía de lo contrario. Todo el tiempo restante es paz.' citado por M SAHLINS 1984 *Las Sociedades Tribales* Barcelona: Editorial Labor S.A. p.16

13 Entre las conclusiones del artículo 'Las implicaciones fiscales del marco de política de la descentralización en Colombia' E. WIESNER (1996) señala los siguientes: '... En general en el país se sigue pensando que el problema del desarrollo es más uno de recursos que de políticas. Así, se subestima la importancia decisiva de los aspectos institucionales y de la estructura organizacional. Será necesario hacer un enorme esfuerzo para fortalecer las instituciones sociales en el ámbito nacional y territorial para que la descentralización y la política de mayor gasto social tenga éxito. La principal implicación fiscal del actual proceso de descentralización la constituye el riesgo que la calidad del gasto público y su eficiencia se vean afectados adversamente por la falta de un mínimo de condicionalidad para las transferencias....' en El reto de la descentralización Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana pp.111-130. Estas preocupaciones contrastan notoriamente con el alcance dado al componente Aumento de la capacidad para gobernar incluido en el paquete de asistencia de EE.UU. a Colombia, tal como lo describe el presidente Clinton en el documento en el cual sustenta ante el Congreso de ese país esa propuesta. Se trata de US \$93 millones para financiar programas administrados por la Agencia para el Desarrollo Internacional USAID y los Departamentos de Estado y de Justicia para '...incrementar la protección de los derechos humanos, reformar el sistema judicial colombiano, incrementar el Estado de Derecho, y ampliar la habilidad de las autoridades colombianas para golpear el lavado de dinero y otros crímenes de alta tecnología . El programa también financiará el entrenamiento de colombianos en temas de banca y supervisión de aduanas para ayudar a rastrear las transferencias electrónicas de dineros ilegales por las fronteras colombianas... 'Ver Propuesta de ayuda de Estados Unidos para el «Plan Colombia» en desde abajo Suplemento especial No. 2, Marzo 2000, pp.1-10.

14 Los modelos territoriales sobre los cuales hoy se realiza la gestión gerencial y operativa de las entidades territoriales en el ámbito regional y local se han empobrecido al reflejar predominantemente la distribución espacial de clientelas electoreras. Sobre este criterio se toman una proporción abrumadora de las decisiones acerca de la asignación de los recursos de inversión pública discrecional para la construcción de infraestructura económica y social, la cual a su vez encausa procesos poblaciones y de urbanización. Por consiguiente es explicable que en el presente las decisiones de 'desarrollo' proyectadas a partir de estos criterios sean de cortísimo plazo, sin trascender más allá de la próxima campaña electorera. Esa es una de las causas principales para que sea insignificante la rentabilidad social de los resultados del ejercicio de las funciones públicas a cargo del Estado en gran parte de territorio nacional. Ver WIESNER E. op.cit.

15 Ver GTZ 1998 Materiales de capacitación para el desarrollo sostenible. Modulo 2: Plan de Acción Agenda Local 21. Lecciones 1-9 Bogotá: GTZ – ICLEI – Federación Colombiana de Municipios

16 Según el artículo 2 de Ley 130 de 1994, mediante la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, esta es una función principal de los partidos y movimientos políticos, sobre todo en lo que tiene que ver con ' la formación y manifestación de la voluntad popular e influir las decisiones políticas y democráticas de la Nación'. Sin embargo las insoslayables carencias en cuanto a una visión compartida y coherente de futuro que tiene el país, tanto en el ámbito nacional como regional, indican que los principios de organización y funcionamiento establecidos por la misma ley en su artículo son insuficientes. En vista del daño que esta deficiencia de los partidos y movimientos políticos representa para el ejercicio de la función pública

por parte del Estado, conviene considerar la opción que la ley orgánica de ordenamiento territorial establezca unas reglas y unos mecanismos de participación ciudadana para subsanar esta situación.

17 Ver SFEIR-YOUNIS A. 1998 El desarrollo sostenible en las Américas en Retos para el nuevo milenio en América Latina. Bogotá : Tercer Mundo Editores – CAF. Pp. 25-69. El tratamiento como formas de 'capital' a los recursos humanos, culturales, institucionales y naturales permite que decisiones intertemporales de sus usos en el tiempo y el espacio conduzcan a asignar inversión para su acumulación y valorización productiva y sostenible(p.35). Con relación a las posibilidades de este marco conceptual señala el autor además que “La noción del equilibrio también subraya la importancia de las sustituciones y complementariedades entre todas las formas de capital. Por ejemplo, ¿puede sustituirse capital natural por capital físico y financiero? ¿Cuál es la relación entre el capital institucional y cultural , y la optimización o acumulación del capital natural? ¿Qué papel juega el capital humano para lograr este equilibrio?” (p.36)

18 Para ilustrar la situación de marginalidad en que se encuentra la población vinculada a los cultivos ilícitos en el Suroriente de los Andes colombianos, vale la pena destacar los siguientes indicadores sociales y económicos: En el Departamento del Putumayo entre 1990 y 1998 más del 50% de las causas de muerte registradas para todas las edades es el homicidio, siendo el grupo de edad de mayor vulnerabilidad por hechos de violencia el de 15 a 44 años: en ese grupo de más del 65% de las muertes registradas son a causa de homicidio y entre los hombres de ese grupo el homicidio es la causa de más del 70% de las muertes registradas. La muerte de personas en plena edad productiva además conduce a la destrucción de hogares, desplazamiento, marginalidad económica y la limitación de comportamiento individual y colectivo por temor y desconfianza. Ver REVELO D. y SÁNCHEZ N. 1999 Informe situación de violencia en el Putumayo 1990-1998 Mocoa: DASALUD, Marzo 1999 pp.35. De otra parte, la situación de absoluta subordinación económica en la cual se encuentran esos productores puede visualizarse a partir de las siguientes cuentas presentadas por VARGAS MEZA (2000, op.cit. p.24) ‘. si un kilo de base de coca se cotiza hoy a US \$1.000 (en los mercados de las zonas de producción en el sur de Colombia) y se vende al menudeo el kilo de cocaína en US \$150.000 (en los mercados terminales de Europa y EE.UU.) quiere decir que ... el campesino participa – sin restar costos de producción – del 0.67% de ese precio de venta’. Por su parte, la senadora Piedad CORDOBA haciendo referencia a un estudio de la industria de la cocaína realizado por un ex analista de la CIA, Sydney ZABLUDOFF, citado por RENSSELAER W. y THOUMI F. 1998 Nexos entre las organizaciones criminales y la política en Colombia en Revista Ensayo y Error Año 3, No. 4, Abril de 1998, Santafé de Bogotá: pp. 207-208, señala que : ‘...el vértice de la industria comprende a unos quinientos empresarios que manejan la mayor parte de la cocaína que llega a los E. U. y Europa. Por debajo de esta cúspide, aproximadamente 6000 personas organizan los negocios cotidianos de transporte, distribución al extranjero, lavado de dinero y seguridad. Esto sugiere que el negocio de la cocaína está dominado por una élite y una sub-élite de aproximadamente de 6,500 a 7,000 personas.’ Ver CORDOBA P. 2000 El Plan Colombia: el escalamiento del conflicto social y armado en desde abajo Suplemento especial No.2 Marzo 2000, pp. 32-40. Finalmente una aproximación en torno al nivel de ingresos brutos familiares de los pequeños productores de hoja y pasta de coca en el suroriente de los Andes colombianos para el primer semestre de 2000 oscilan entre 4 y 9 salarios mínimos mensuales. Varía dependiendo del grado de dependencia de las familias de la

contratación de mano de obra externa para realizar las faenas de recolección y procesamiento, así como de la productividad y rendimiento de alcaloide que obtengan de sus plantaciones.

19 Ver LOZANO J. 1999 Economía institucional y ciencia económica . en Revista de Economía Institucional No.1, Noviembre 1999. Bogotá : Universidad Externado de Colombia pp.99 –128

20 Ver Ambiente para formar región. Plan de Acción institucional *para un escenario de resolución del conflicto en el sur de la Amazonia colombiana 1998-2000*. Resultados de gestión 1999. Mocoa: CORPOAMAZONIA, sin fecha.

21 Entre las categorías acuñadas para la tipificación del conocimiento técnico-científico disponible acerca de un recurso natural específico, se habla de recurso potencial en aquellos casos en que puede deducirse su presencia local, dadas ciertas características naturales de una región. Dependiendo de la disponibilidad o no de estudios de prospección que permitan una valoración preliminar de sus características específicas, puede hacerse referencia a un recurso potencial especulativo o hipotético . Para los recursos naturales acerca de los cuales ya existe información empírica consolidada, se utiliza la noción de ‘reservas’, las cuales pueden ser inferidas, indicadas y medidas dependiendo del grado de confiabilidad de la información disponible acerca de localización, cantidad y calidad específicas, tanto desde un punto de vista científico como tecnológico. En cuanto a las nociones empleadas para tipificar las condiciones económicas de explotación de un recurso natural, las posibilidades pueden clasificarse como subeconómicas para aquellos cuyas condiciones de explotabilidad técnico-económicas son cuestionables o francamente inviables, y económicos para aquellos que reúnen características que soportan la factibilidad del diseño técnico económico del proyecto. Ver SIMON A. 1998 Eventos pertinentes para una gestión comprehensiva de la fenomenología ambiental de una región. El primer escollo: Los conceptos de regionalización, planificación, ordenación y gestión ambiental . Opción Amazónica , 3 , Suplemento Especial No. 2 Bogotá: CORPOAMAZONIA pp. 42-43.

22 En relación con la asesoría técnica para la elaboración de planes de negocios y consecución de fuentes de financiamiento para proyectos productivos de esta naturaleza es interesante ‘La Iniciativa de Biocomercio Sostenible’ de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo –UNCTAD-. La ‘Iniciativa’ tiene el propósito principal de fomentar el desarrollo y comercialización de productos no maderables del bosque obtenidos de conformidad con los principios del Convenio de Diversidad Biológica, para los cuales además se han identificados nichos de demanda dispuestos a pagar el costo de la retribución del capital natural, humano y cultural involucrado en su obtención y manejo sostenible. Colombia es el país donde la iniciativa ha avanzado más en la maduración de una estructura de soporte comercial, técnico, y financiero para la promoción de proyectos de ‘bionegocios’ sostenibles, bajo la coordinación del Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. El portafolio de servicios que presta la ‘Iniciativa’ por su intermedio ofrece información y contactos de mercado para empresarios interesados en desarrollar bionegocios sostenibles, asesoría especializada por medio de ‘incubadoras de empresas’ en la elaboración de planes de negocios con base en estudios de sostenibilidad biológica, económica y social, y facilita contactos con socios y fuentes potenciales de capital de riesgo así como información acerca de otras herramientas de financiación disponibles para este tipo de proyectos. Ver <http://humboldt.org.co/biocomercio>

23 La explotación sostenible y rentable del capital natural de la región se logrará en la medida en que sus ecosistemas lleguen a ser valorados y manejados ordenadamente a través de formas sociales de apropiación, capaces de auto-regular el uso que de ellos se haga y así garantizar su renovabilidad. Ello requerirá desarrollar mecanismos sociales viables y legítimos para acordar, aplicar y modificar normas de uso y manejo de estos ecosistemas. La viabilidad operativa de este tipo de asociaciones requerirá desarrollar sistemas de información de apoyo al funcionamiento de las formas auto-gestionadas de apropiación social, a través de los cuales sea posible evaluar permanentemente los costos y beneficios globales e individuales de su operación y monitoreo, así como los impactos positivos y negativos sobre el ambiente afectado por su funcionamiento. Estos sistemas de información a su vez precisarán estudios que permitan establecer los siguientes parámetros de aprovechamiento productivo de los recursos naturales renovables existentes en las diversas unidades de paisaje de la región:

- ☑ Flujos y valores promedios previsible de unidades de recurso que se espera obtener en el futuro de una determinada unidad de explotación, bajo un régimen de aprovechamiento sostenible.
- ☑ Variabilidad estimada en el flujo de unidades de recurso extraídas, bajo el régimen de aprovechamiento sostenible recomendado.
- ☑ Variabilidad estimada en la calidad de las unidades de recurso extraídas, bajo el régimen de aprovechamiento recomendado.
- ☑ Plazo durante el cual la unidad de explotación delimitada mantendrá la capacidad de renovar el recurso, bajo el régimen de aprovechamiento recomendado.
- ☑ Tendencia evolutiva de los conflictos generados por la apropiación social del recurso en la unidad de explotación delimitada, bajo el régimen de aprovechamiento recomendado: ¿tienden a reducirse, mantenerse o incrementarse con relación al nivel de conflicto presente?

De igual modo será preciso acordar y desarrollar mecanismos prácticos y fácilmente verificables para valorar el conocimiento de los socios empresariales de los mercados y de los parámetros para el desarrollo de productos que representen valor para el consumidor, así como de su capacidad para registrar y sistematizar información y conocimientos, integrar y organizar la configuración técnico-económica requerida para la operación y canalizar los recursos financieros para su montaje en condiciones económicamente rentables. Ver E. OSTROM 1990 *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action* Cambridge: Cambridge University Press pp. 183-216

24 Ver SFEIR-YOUNIS op. cit. .. “Los países que usan el capital humano más intensivamente para producir riqueza avanzan más que aquellos que dependen del capital natural. Si se comparan los patrones de creación de riqueza entre varios continentes, se ve que en Latinoamérica y el Caribe el capital natural juega un papel sobresaliente en la creación de riqueza. Por contraste, en Asia la creación de riqueza se correlaciona más con la acumulación de capital humano. Es evidente que la riqueza, en términos per capita, es mayor en Asia que en Latinoamérica. La posesión de grandes cantidades de recursos naturales podrá ser una condición necesaria, pero no suficiente para la creación de riqueza.” p.58