

# Cultivos ilícitos y Proceso de Paz en Colombia

## Una propuesta de cambio en la estrategia antidrogas hacia la solución política del conflicto

Por Ricardo Vargas Meza

Acción Andina y el Transnational Institute (TNI)  
Santafé de Bogotá, junio de 2000

See: [Press Release](#) (en inglés)

For an Executive Summary of the proposal in English see:  
[Drug Crops and Peace Process in Colombia - A Proposal for Peace](#)

---

### CONTENIDO

#### UNA PROPUESTA PARA LA PAZ

##### CONDICIONES BÁSICAS

1. [Escenarios de confrontación y alternativas de desarrollo](#)
2. [Autonomía](#)
3. [Condiciones de confianza entre el Estado y las comunidades](#)

##### CONTENIDOS ESPECÍFICOS DE LA PROPUESTA INTEGRAL

1. [No aplicación de la política de erradicación forzosa](#)
2. [Descriminalización de los pequeños productores](#)
3. [Alternativas de desarrollo y sustitución gradual](#)
4. [Participación social y ordenamiento territorial y ambiental](#)
5. [Derechos Humanos y DIH](#)

#### RECOMENDACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

#### PRESENTACIÓN

Version en Acrobat PDF:

[Portada](#)

[Paginas 1-20](#)

[Paginas 20-40](#)

[Paginas 40-56](#)

---

# Una propuesta para la PAZ

La elaboración y desarrollo rigurosos de una propuesta integral frente a los cultivos ilícitos para la Colombia de hoy, pasan por el proceso de paz y el replanteamiento de la actual política sobre las drogas ilegales. El desconocimiento de estas condiciones y la ausencia de una intervención inteligente sobre ellas, llevará a que la serie de actividades relacionadas con el circuito de drogas se desenvuelva cada vez con más fuerza, como una verdadera economía para la guerra por parte de los distintos actores armados. Así mismo, ignorar esas circunstancias, es seguir abriendo y facilitando el camino para una mayor y perjudicial intervención externa en esta materia, la cual menoscaba la débil legitimidad estatal, profundiza el conflicto armado, violenta la sociedad y socava nuestro patrimonio ambiental.

Una propuesta integral que busque reducir los riesgos de la compleja situación en que se desenvuelven los monocultivos de coca y amapola y los graves perjuicios ocasionados por la actual estrategia antinarcóticos, demanda acciones de Estado con voluntad política para crear legitimidad en un marco estratégico de construcción de modernidad y por tanto de democracia. En esa dirección, el Estado debe buscar el fortalecimiento de la sociedad civil presente en esas áreas lo que supone un replanteamiento de la actual política antidrogas, incluyendo el cese de la agresión con las fumigaciones aéreas, lo que a su vez presupone otro requisito: lograr el manejo autónomo de los problemas relacionados con la producción de materia prima para procesar psicoactivos.

Esta última condición exige cambios profundos en la institucionalidad colombiana de modo que se garantice un liderazgo en los procesos de intervención del Estado sobre la base de un nuevo posicionamiento de la problemática rural en la búsqueda de la paz la revalorización de lo ambiental en el manejo del conflicto, complementado con acciones que deben desarrollar las instituciones frente al problema del tráfico de drogas.

Teniendo en cuenta la comprobada inexistencia de voluntad política para el desarrollo de estos cambios por parte de los sectores tradicionales que han permitido en Colombia un manejo basado en la total injerencia externa durante 25 años, presentamos a las nuevas generaciones, a las entidades no gubernamentales, a la academia, al país nacional y a la comunidad internacional una propuesta integral de reducción de daños frente a los cultivos ilícitos. Se basa en una elaboración que busca recoger las distintas respuestas, reflexiones y experiencias que han desarrollado durante un cuarto de siglo las comunidades campesinas, indígenas, autoridades locales, funcionarios con criterio, ONGs nacionales e internacionales y gobiernos, que en diferentes niveles e instancias están abriendo espacios distintos al contundente fracaso de la guerra contra las drogas.

Sobre estos supuestos se trata de argumentar cinco puntos que guardan entre sí una clara interdependencia como base de una nueva política.

1. La no aplicación de la política de erradicación forzosa y el desarrollo de acuerdos concertados con las comunidades en regiones y bajo circunstancias específicas sobre erradicación manual.
2. Descriminalización de los pequeños productores y establecimiento de espacios de interlocución con sus organizaciones legítimas.

3. Alternativas de Desarrollo con un proceso gradual de sustitución de cultivos ilícitos.

4. Participación de las comunidades en el nivel local y regional, conjuntamente con el desarrollo de Programas de Ordenamiento Territorial y Ambiental, como criterio para focalizar los proyectos de sustitución.

5. Respeto y garantías plenas a los Derechos Humanos y al DIH principalmente en las zonas productoras de ilícitos, situación agravada por la implementación de la guerra a las drogas y por la articulación de la economía ilegal al conflicto armado. La aplicación unilateral de las políticas de reducción de la oferta, que coloca el mayor énfasis de fuerza en la contención de la producción de drogas ilegales en su fuente, es una de las expresiones del fracaso del paradigma de la denominado "tolerancia cero contra las drogas". Habiendo sido implementadas durante varias decenas de años, las políticas antinarcóticos requieren hoy en día un balance riguroso y, sobre todo, un replanteamiento basado en el examen de las inconsistencias y graves perjuicios que han causado a la humanidad, agravando seriamente los problemas relacionados con la adicción o el abuso de drogas.

Así mismo en el caso de Colombia como en los países de la región andina, estas políticas antidrogas han creado y siguen produciendo junto con el mismo narcotráfico, graves daños como el incremento de nuevos factores de violencia, contaminación ambiental, deslegitimación del Estado, pérdida de autonomía y violaciones a los derechos fundamentales de la población, situada en el eslabón más débil de toda la cadena de las drogas ilegales.

En ese sentido esta es una propuesta que, con base en un balance sobre los efectos negativos de las actuales políticas, busca aportar a la reducción del tamaño del problema y aminorar los riesgos en que coloca el mismo proceso de paz en Colombia. Así mismo y con base en el reconocimiento global del tráfico de drogas, busca ampliar los espacios de debate para la elaboración de una estrategia internacional capaz de reducir los daños que la política de "tolerancia cero" provoca, tanto en el problema del abuso, como el de la producción. Existen varias razones para afirmar esta naturaleza:

1. No es posible "erradicar" las drogas. La aspiración de la humanidad debe ser lograr a través de medidas diversas y eficaces para escenarios complejos - que incluyen la aplicación de la ley - una convivencia con las drogas buscando obtener el mínimo de daños para quienes entran en contacto como productores o como consumidores.

2. Tanto el nivel de la producción de drogas, como el del abuso, responden principalmente a condiciones socioeconómicas y culturales particulares de cada país o región. Mientras tanto el tráfico de drogas que es de carácter internacional, aprovecha esos escenarios, estimula las dos puntas de la cadena y se queda con las mejores ganancias de las cuales se benefician también grandes capitales "legales" e ilegales del mundo global. Por tanto no se puede esperar que las regiones productoras, con acciones dirigidas hacia uno de los niveles que guarda relación con graves problemas estructurales, resuelva esta compleja situación global y conflictiva de las drogas.

3. Ello no significa dejar de reconocer que del mismo modo que lo hacen procesos como la ganadería extensiva o la praderización de la amazonia, la instalación de cultivos ilícitos se adelanta bajo condiciones nefastas para el medio ambiente. La producción de

ilícitos implica la tala del bosque y el uso de múltiples agroquímicos y precursores que contaminan el aire, los suelos y las aguas con la consiguiente pérdida de toda la biodiversidad y por tanto, de la principal riqueza y ventaja comparativa del bosque húmedo tropical y de los bosques andinos y altoandinos. A ello se suma la presión para el desplazamiento de los cultivos que acarrea la actual política, la contaminación y daños colaterales por el uso de herbicidas en las fumigaciones aéreas y la seria amenaza de iniciar el uso de métodos biológicos de erradicación con consecuencias imprevisibles para los complejos sistemas de vida en estas áreas.

4. La existencia de monocultivos de coca, amapola o marihuana, genera unas condiciones de fragilidad social, económica y ambiental, con graves consecuencias que ponen en peligro la autosuficiencia alimentaria, el uso eficiente de la biodiversidad, la preservación sociocultural de las comunidades indígenas y distorsiona los procesos de ocupación de la amazonia, convirtiendo a los productores en los objetivos de una guerra injusta.

Desde estas consideraciones, esta es una propuesta que siendo un punto de llegada de varios años de trabajo, investigación y debate sobre el tema, se propone aportar a la construcción de un nuevo ámbito de reflexión del problema, tomando como marco de referencia la convocatoria para la paz y la construcción de un escenario político e institucional, que hagan viable la renovación y el desarrollo de la democracia en Colombia. Se pretende así el fortalecimiento de su contenido con el aporte de nuevos y amplios sectores, nacionales e internacionales, que busquen disminuir los daños en los individuos y en la sociedad, producidos tanto por el abuso de drogas como son las actuales políticas que encubren con su radicalidad a favor de la guerra a las drogas, intereses estratégicos de orden económico y de hegemonía política sobre la seguridad hemisférica.

### Contenido

\* \* \* \* \*

Existe un agravamiento que se produce en la aplicación indiscriminada de la política de “cero tolerancia” en el nivel de la producción, principalmente en el caso de los pequeños productores: desórdenes graves en el nivel socioeconómico, desplazamiento forzoso de población, violaciones a los Derechos Humanos y daños ambientales, tanto por el traslado de los cultivos como por el carácter indiscriminado de las acciones de erradicación. De el balance de este tipo de experiencias que han terminado por agravar los problemas más que resolverlos, emerge la necesidad de recuperar la autonomía para el desarrollo de una política diferenciada de la “cero tolerancia”. Fenómenos como la fumigación química y la guerra biológica, la criminalización indiscriminada de los productores, y en general, el uso de la fuerza contra ellos, no se compadece con los orígenes y la naturaleza del problema en este nivel del circuito de drogas.

\* \* \* \* \*

## **Condiciones básicas**

**Condiciones básicas para una propuesta de alternativas de desarrollo a la monodependencia de los cultivos ilícitos [1]**

**1. La incompatibilidad entre los escenarios de confrontación violenta y la construcción de alternativas de desarrollo frente a los cultivos ilícitos, nos sitúan en primer lugar, en la necesidad de establecer condiciones de orden estructural referidos al Estado.**

Contenido

En primer lugar, la aplicación de la política de Guerra a las Drogas dirigida contra los cultivos ilícitos, que combina acciones de fumigación aérea de químicos y operativos de fuerza en tierra, genera desórdenes económicos y sociales en las zonas productoras que se traducen en desplazamientos forzosos, situaciones de crisis económica para los pobladores e incluso afecta iniciativas de desarrollo alternativo locales por el carácter indiscriminado con que se ejecutan. Lo anterior sucede sin que hasta ahora se haya demostrado eficacia en esas medidas desde el punto de vista de la "reducción de la oferta" de drogas.

En segundo lugar, la articulación de la producción de ilícitos como fuente de financiación de los actores armados del conflicto colombiano, ha situado el problema en el contexto de la conformación de economías de guerra, generando una mayor movilidad, impactos negativos en la sociedad de las zonas productoras, borrando en los hechos la condición de civiles no combatientes de los productores y jornaleros. Se trata entonces de apoyar los esfuerzos dirigidos a propiciar un espacio político de solución negociada del conflicto, para garantizar la sostenibilidad estratégica de las propuestas. En ese sentido existen dos supuestos indispensables sin los cuales no se podría validar en el mediano y en el largo plazo, ninguno de los puntos considerados en la propuesta:

- El monopolio exclusivo de la fuerza debe ser de la potestad del Estado
- El monopolio de los impuestos debe igualmente ser una función exclusiva de orden estatal.

A estas alturas existen sólo dos posibilidades de lograr en Colombia el monopolio legítimo de la fuerza y del tributo: se desarrolla el proceso hacia la paz sobre la base de una concertación entre el Estado, los grupos insurgentes y la Sociedad colombiana en los temas cruciales para el desenvolvimiento del país hacia una configuración nacional y democrática. En segundo lugar, el país se vuelca hacia una profundización de la confrontación buscando la derrota de los grupos insurgentes para afianzar el poder total del Estado.

Visto en el marco de la degradación creciente de la guerra, de los niveles de deslegitimación del Estado y de los altos costos para la sociedad civil, el proceso menos oneroso, más viable y con mayores posibilidades de lograr pautas básicas para una redefinición de toda la estructura de la nación colombiana, es el proceso de paz.

Contenido

\* \* \* \* \*

**2. El país debe ganar autonomía en el diagnóstico, la elaboración de propuestas, las decisiones y el manejo del problema de los cultivos ilícitos.**

El Estado debe garantizar el control autónomo en la definición de una política sobre el problema de los cultivos ilícitos. Del mismo modo que los Estados modernos con un problema de abuso de drogas se arrogan la definición de una política autónoma para atender este problema, los denominados países con un peso significativo de cultivos para producir drogas consideradas hoy en día como ilegales y que son de origen natural, deben tener toda la autonomía para definir una política sobre este problema.

Argumentos para valorar y afirmar la autonomía

1. Dicha autonomía se sustenta en la relación que guardan los fenómenos tanto de abuso relacionados con el consumo de drogas, como en los problemas asociados con la producción, con condiciones sociales en donde intervienen principal aunque no exclusivamente situaciones de marginalidad, pobreza y exclusión. A su vez estos problemas se relacionan con las especificidades socioeconómicas, culturales y en general con el desarrollo histórico de cada país. Tanto los problemas de abuso como aquellos relacionados con la producción, tienen en común que la aplicación indiscriminada [2] de la política antidrogas desarrollada bajo el paradigma prohibicionista, más que resolverlos, termina por agravar la situación.

En el caso del abuso de drogas, la criminalización del adicto conduce a un agravamiento de su condición marginal, incrementa los peligros de sobredosis y los niveles de estrés en el acto mismo de introducción de las drogas, principalmente en el caso de la heroína inyectable e induce al adicto hacia conductas delictivas y la prostitución para obtener las drogas, consecuencias que aumentan casi siempre los riesgos a la salubridad y de modo particular, frente a la transmisión del virus VIH y los casos de hepatitis. Colateralmente, para el Estado, la represión de este fenómeno representa un incremento irracional e injustificado de costos y saturación de la administración de justicia generando, entre otros, congestión carcelaria frente al castigo de una conducta que en sí misma reclama otro tipo de tratamiento. Así mismo, se puede constatar la inutilidad de la política cuando pretende –mediante el uso de la fuerza– hacer desaparecer físicamente las drogas.

Tales son las consideraciones básicas para que países como Suiza y Holanda y en menor medida Italia y España y 31 ciudades europeas impulsen procesos autónomos de construcción y racionalización de una experiencia de reducción de daños (Harm Reduction) que emerge desde el manejo de su problema de abuso de drogas. [3]

De otro lado, existe un agravamiento que se produce en la aplicación indiscriminada de la política de "cero tolerancia" en el nivel de la producción, principalmente en el caso de los pequeños productores: desórdenes graves en el nivel socioeconómico, desplazamiento forzoso de población, violaciones a los derechos humanos, daños ambientales tanto por el traslado de los cultivos, como por el carácter indiscriminado de las acciones de erradicación. Del balance de este tipo de experiencias que han terminado por agravar los problemas más que resolverlos, emerge la necesidad de recuperar la autonomía para el desarrollo de una política diferenciada de la "cero tolerancia". Fenómenos como la fumigación química y la guerra biológica, la criminalización indiscriminada de los productores y en general, el uso de la fuerza contra ellos, no se compadece con los orígenes y naturaleza del problema en este nivel del circuito de drogas.

2. Los problemas asociados a los cultivos ilícitos tienen de manera estructural, relación con los procesos de ocupación de zonas como la amazonia y con la crisis del sector rural. La amazonia colombiana se caracteriza por ser receptora de poblaciones afectadas por la violencia de mitad de siglo, en donde se conjugaron dinámicas de expropiación que obligaron a desplazamientos forzosos hacia estos territorios; así mismo tanto las zonas propias del bosque altoandino, como las del bosque húmedo tropical, han recibido migrantes producto de la crisis del sector agropecuario, desempleados urbanos en búsqueda de ingreso, rebuscadores y en general, población con expectativas de tierra, tranquilidad y mejoramiento de su nivel de vida. Tales circunstancias se relacionan con dinámicas propias de la configuración de la sociedad y el Estado en Colombia y por tanto más que intencionalidades criminalizantes, reflejan resultados de la serie de transformaciones socioeconómicas que, como en el caso de la tierra, generan nueva circunstancias de conflicto.

De este modo, una reflexión sobre la compleja mezcla de problemas asociados a los cultivos ilícitos resulta inadecuada y bastante limitada desde el enfoque antidrogas que prácticamente borra estas especificidades socioculturales, al resumir toda la trama en la condición criminalizante de los productores.

Se genera así una extremada simplificación del problema, queriendo resolverse no desde la identificación particular de estas causas sino desde fórmulas que combinan –en el marco del discurso antidrogas– represión y subsidios que terminan encubriendo y distorsionando las raíces de fondo de la problemática.

3. La incompatibilidad entre la perspectiva de guerra estimulada por la injerencia externa y la búsqueda de soluciones realistas en el plano interno.

A pesar del incremento de las medidas interdictivas y de las acciones de fuerza sobre los cultivos ilícitos, la actual política experimenta fracasos contundentes verificables en indicadores como el crecimiento del número de hectáreas de ilícitos en el país que más ha fumigado con aspersión aérea de químicos. Así mismo este fracaso se expresa en la imposibilidad de reducir el volumen global de producción de hoja de coca durante más de una década de aplicación de la política de "cero tolerancia" en la región andina, así como en el incremento de los rendimientos para la producción de materia prima y en la disponibilidad de drogas, precios estables y alta pureza de las sustancias en los principales mercados de Europa y Estados Unidos. Sin embargo, indicadores que deberían tomarse como base para iniciar una reflexión a fondo sobre la eficacia de la política, han conducido por el contrario, a una radicalización de la misma con lo cual se incrementan los costos colaterales de una estrategia fracasada.

Ligada a disputas domésticas de carácter electoral y a la ausencia de un espacio de reflexión en el proceso decisional político, la administración de los Estados Unidos ha optado por profundizar el tratamiento de guerra, que se expresa en un incremento de los compromisos de las fuerzas armadas latinoamericanas y, en particular, de los países de la región andina en tareas antidroga. Esta política ha conducido a aumentar significativamente los rubros dedicados al apoyo de entrenamiento militar,

infraestructura para la confrontación armada, incremento de la fumigación aérea, creación de batallones especializados en lucha antidrogas, todo lo cual se dirige fundamentalmente a focalizar los esfuerzos interdictivos en el contexto de la producción de ilícitos y en combatir el control territorial ejercido por los grupos insurgentes. Desde allí se busca justificar el desbalance existente entre este tipo de ayuda y el débil respaldo a las propuestas para el desarrollo.

Este complejo escenario, sin embargo, se contrapone al diagnóstico y diferenciación del problema del narcotráfico en distintos niveles. Mientras la principal fuente del valor agregado en la economía de las drogas se sitúa en el proceso de traslado de las drogas desde los lugares de producción a los sitios de comercialización y consiguientemente en los complejos y rápidos procesos de lavado de dineros, el mayor porcentaje de los esfuerzos antidrogas se sitúa en aquellas partes que se relacionan más con problemas socioeconómicos y de pobreza. Situaciones claramente diferenciadas frente a la formación de estructuras de criminalidad organizada, cuya consistencia sigue siendo favorecida por la orientación de la actual política y de los rubros dedicados a la lucha contra el narcotráfico.

Adicionalmente, la aplicación de la guerra contra las drogas en los lugares de producción de ilícitos, hace incompatibles los programas de alternativas de desarrollo frente a los impactos de violencia, desplazamiento, violaciones a los derechos humanos, DIH y derechos sociales y económicos de los pobladores involucrados directa e indirectamente en la producción de materia prima para elaborar psicoactivos. Como consecuencia de las anteriores consideraciones, se requiere establecer una política des drogas que reivindique las diferencias de niveles y responsabilidades en el problema del narcotráfico. En ese sentido se debe partir de considerar diagnósticos y tratamientos discriminados según se trate de la producción, el tráfico o el abuso en el consumo de drogas.

El modelo a desarrollar para el tratamiento del problema del narcotráfico es como se expone en el cuadro No. 1.

**Cuadro No.1**  
**Diferenciación de niveles básicos del circuito de drogas y consecuencias de política**

<b>Nivel del circuito ilegal de drogas</b>	<b>Política</b>	<b>Niveles de Manejo estatal nacional</b>	<b>Instancias estatales responsables [4]</b>	<b>Cooperación Internacional</b>
Producción	Alternativas de Desarrollo	Autonomía con criterios de cooperación	Autoridades relacionadas con Ambiente, Agricultura, Desarrollo	Cooperación Técnica para el Desarrollo
Procesamiento y Tráfico	Law Enforcement  (Represión legítima)	Acuerdos Internacionales de responsabilidad compartida	Fiscalía, Policía, Sistema Judicial, Control Financiero, Dirección de Estupeficientes,	Sistema de Información, Acuerdos y represión del lavado, asesorías sobre extinción de bienes, cooperación judicial
Abusos y	Salud Pública	Autonomía con	Autoridades de	Intercambio de



problemas en el consumo		criterios de cooperación	salud pública y alcaldías	experiencias de manejo en el abuso de drogas
-------------------------	--	--------------------------	---------------------------	--

### Definiciones y argumentos para la diferenciación de niveles

Por producción se entiende la serie de actividades relacionadas con la instalación, siembra, cuidado, manejo y cosecha de los cultivos ilícitos de origen natural. Así mismo, la serie de actividades asociadas a la producción de materia prima necesaria para procesar sustancias ilícitas. De modo particular se alude a:

Cultivo	Materia prima
Hoja de coca	Pasta Básica de Cocaína
Amapola	Látex de amapola

En el caso de la marihuana, se debe definir una legislación y tratamiento diferenciado frente a la cocaína y heroína, teniendo en cuenta experiencias internacionales en esta materia e investigaciones básicas alrededor del uso medicinal e industrial de la cannabis. Con ello se evitará también la secular manipulación en la divulgación estadística sobre demanda de drogas, neutralizando presentaciones sensacionalistas de carácter epidémico que no establecen esas diferencias, buscando en el fondo autojustificar la existencia de políticas e instituciones que se alimentan conceptual y financieramente del prohibicionismo.

Desde el punto de vista de las actividades que se desarrollan en el nivel de la producción, estas consideraciones involucran a:

- Productor: realiza la adecuación del terreno, siembra y cuida el cultivo
- Jornalero: recolector de hoja de coca (raspachín) y del látex de amapola
- "Químico": procesador de la pasta básica de cocaína.

Espacialmente se refiere a los cultivos como tales en pequeña escala, agregando en el caso de la coca, los sitios adecuados para que el mismo productor desarrolle el procesamiento de pasta básica de cocaína conocidos como "trabajaderos" y que se distinguen de los laboratorios de cristalización del clorhidrato de cocaína. [5]

Si bien es este el principio general, la existencia de cultivos comerciales [6] resulta siendo una prolongación o hace parte de mecanismos empresariales del narcotráfico propiamente dicho. De ninguna manera, las explotaciones comerciales extensivas de hoja de coca o amapola pueden asimilarse a la situación de los pequeños productores. Aquí no solamente existe un criterio cuantitativo de extensión de los cultivos, sino que de hecho, se pueden llegar a establecer los nexos directos con los capitales del narcotráfico –producción de volúmenes específicos de pasta básica contratada para un traficante determinado– a diferencia de la pequeña producción que generalmente está atravesada por una gran cantidad de intermediarios que hacen muy distante la relación del campesino productor con el capital del narcotráfico.

Como consecuencia, los cultivos comerciales están como en el caso del tráfico de drogas, en el ámbito de la aplicación de la ley. Sin embargo, ello no quiere decir que se

acepte la fumigación para este sector, ya que igual seguirán teniendo los efectos negativos de la aspersión aérea de químicos o de la guerra biológica: movilidad de los cultivos y desplazamiento forzoso de jornaleros y comerciantes informales. Dada la ausencia de control del Estado en estas zonas, la aplicación de la ley para este ámbito del problema debe enmarcarse en los acuerdos con la insurgencia para el desarrollo de medidas que garanticen el control de la demanda de materia prima que hacen los grupos organizados del narcotráfico, implementando las decisiones que contribuyan a erradicar la presencia de capitales del narcotráfico en estas áreas.

Finalmente, se debe descriminalizar el cultivo de coca y marihuana o de cualesquiera otra planta utilizada en ceremonias religiosas, rituales o como medio de socialización propio de las comunidades indígenas que las utilizan como parte de su cultura o como patrimonio de saber ancestral en el uso medicinal tradicional.

La denominación tráfico toma como punto de partida la serie de actividades relacionadas con la adquisición de materia prima (base de cocaína, látex de amapola) con la finalidad de producir cocaína y heroína en laboratorios que son controlados por la criminalidad organizada.

En segundo lugar se refiere al procesamiento de sustancias como clorhidrato de cocaína y heroína, a su traslado a pistas aéreas y sitios de embarque, exportación, venta al por mayor y al menudeo. [7]

En tercer lugar alude a las actividades asociadas al lavado de activos lo que incluye la compra de bienes inmuebles, transacciones financieras para garantizar el ingreso de dólares producto de las exportaciones de drogas ilegales.

Socialmente se refiere a los pequeños intermediarios del capital comprador de materia prima (chichipatos), al gran comprador, procesadores de clorhidrato de cocaína y heroína (cocineros), exportadores (narcotraficantes) y las distintas modalidades de lavado de activos asociados a las actividades del narcotráfico.

Dadas las condiciones de organización criminal necesarias para el desarrollo de todas estas actividades, la aplicación de la fuerza legítima (law enforcement) debe tener como ámbito fundamental este nivel. La aplicación legítima de la ley debe darse en consonancia con el respeto de los principios básicos del debido proceso, transparencia en el acopio de pruebas que sustenten conforme a derecho la acusación e impidiendo la transgresión –entre otras– de las libertades básicas del individuo, como sucede en la nefasta figura del agente encubierto. Así mismo se debe velar por el respeto a los derechos humanos y la presunción de inocencia.

La denominación de problemas asociados al abuso o uso adictivo hace alusión a las dificultades en materia de salud que genera en algunas personas el uso compulsivo de algunos psicoactivos, generalmente relacionados con características de la personalidad, circunstancias del entorno familiar y social y, finalmente, teniendo en cuenta el tipo de sustancia, dosis y vía de suministro de la o las drogas consumidas. Sobre estos supuestos de diferenciación de la estructura y funcionamiento del narcotráfico, se produce una propuesta específica para el ámbito de los cultivos ilícitos.

## Contenido

\* \* \* \* \*

### **3. Creación de condiciones de confianza entre el Estado y las comunidades que se comprometen con una propuesta de alternativas de desarrollo regional y local a la producción de ilícitos.**

Por una parte el Estado se compromete a diferenciar con plena claridad el papel de la fuerza en la lucha antidrogas dirigida contra el crimen organizado (law enforcement) y el carácter socioeconómico en el origen y tratamiento de la problemática de cultivos ilícitos para las regiones en donde se concierte un proceso de sustitución. En ese sentido el Estado se compromete a no erradicar forzosamente los cultivos ilícitos y a desarrollar una política de sustitución gradual el cual será concertado con las comunidades. Por su parte la comunidad se compromete a:

- a. Facilitar y contribuir a desarrollar conjuntamente con los representantes del Estado y de la comunidad internacional, la medición del número de hectáreas de cultivos ilícitos existentes en la zona.
- b. Establecer un criterio límite acerca del número de hectáreas por productor y por finca, que se admitirá en la zona bajo la condición de ser cultivo de subsistencia.
- c. Establecido el criterio de cultivo de subsistencia y número de propietarios existentes, se establecerá el número de hectáreas iniciales en la región que serán objeto del programa. Las hectáreas excedentarias se erradicarán manualmente. En ningún caso, ni en ningún período de tiempo, se admitirán áreas por encima de las que se consideren como punto de partida del programa de sustitución.
- d. La comunidad, el Estado y una veeduría internacional, establecerán el comportamiento periódico de los cultivos ilícitos con el fin de evitar crecimientos.
- e. La comunidad organizada en coordinación con el Estado y bajo el marco de los acuerdos de paz con la insurgencia, controlarán la presencia de nuevas migraciones en los territorios objeto de los programas alternativos, con el fin de estabilizar las áreas que se definan y garantizar la seriedad del proceso gradual de sustitución. [8]
- f. Facilitar las tareas técnicas de zonificación agroecológica a nivel veredal, con el objeto de establecer las condiciones biofísicas existentes, su adecuado uso sostenible y las áreas con un potencial productivo regional.

#### Contenido

\* \* \* \* \*

## **Contenidos específicos de la propuesta integral**

# No aplicación de la política de erradicación forzosa

## Contenido

Desde 1978 Colombia está desarrollando acciones de fumigación aérea de cultivos ilícitos de marihuana, amapola y coca. En ese sentido se han ensayado y utilizado una gama amplia de químicos como Paraquat (1978), Triclopyr (1985) Tebuthiuron (1986). De manera permanente se viene utilizando desde 1986 hasta hoy Glifosato. [9]

Con esta política se pretende erradicar o, por lo menos, disminuir el área dedicada a los cultivos ilícitos. Las acciones son desarrolladas por la Policía Antinarcoóticos a través de programas apoyados y financiados por los Estados Unidos. Sin embargo, luego de más de veinte años de aplicación, la fumigación no arroja los resultados esperados. Desde 1993 Colombia experimenta un nuevo crecimiento de los cultivos de marihuana, situándose hoy como el principal productor en el ámbito hemisférico luego de E.U.

Como productor de amapola, Colombia alcanzó una cifra significativa en 1994 de más de 20 mil hectáreas, momento en el cual se inicia un proceso intensivo de fumigaciones. La amapola crece en la región montañosa andina entre los 1.800 m.s.n.m. y los 3.000 m.s.n.m. En su instalación para cosechar se han visto afectados los bosques altoandinos y de páramo, que son reguladores del agua, lo cual hace que el impacto ambiental sea significativo. Hoy en día las autoridades de policía no saben con certeza cuantas hectáreas de amapola existen. Las fumigaciones han desplazado y atomizado los cultivos en centenares de kilómetros, ya que los campesinos y comunidades que pierden sus cosechas por la erradicación no encuentran alternativas lícitas y deciden trasladar o reiniciar sus cultivos en nuevos e inhóspitos sitios.

Finalmente, Colombia es hoy el primer productor mundial de hoja de coca dinámica que se hizo más intensiva entre 1994 y 1999, justo en el período que con más intensidad se desarrolló la fumigación aérea. Al comenzar las fumigaciones, Colombia participaba con el 22.84% del área cocalera de la región andina. En 1998 esa participación fue del 53.35%, mientras que países como Perú sin arrojar un solo litro de químicos veían disminuir los cultivos de coca de 115.300 hectáreas en 1995 a 51.000 en 1998. Ese primer nivel de la cadena de las drogas depende de los juegos, estrategias y modificaciones del capital del narcotráfico que es el que demanda la materia prima para procesar sustancias que son exportadas a los principales países consumidores.

Los productores operan bajo las leyes del mercado del narcotráfico. Ellos no hacen parte de las estructuras organizadas que caracterizan a los grupos de narcotraficantes, creadas para facilitar sus exportaciones ilegales, para facilitar el retorno del capital a sus lugares de origen y para desarrollar múltiples estrategias de lavado de activos. Los productores de ilícitos son, en su mayoría, una de las expresiones sociales de la crisis del sector rural de los países del sur, ámbito donde se reconcentra la crisis económica general de estos países. El comercio informal que gira alrededor de los beneficios de esta economía y los jornaleros, representa a una masa social de desempleados y gentes sin alternativas legales de empleo. Productores, "raspadores" y comerciantes están conformados en su gran mayoría por campesinos pobres, colonos frustrados por las dificultades de sostenibilidad de la economía agraria, indígenas de la región andina y de la amazonia y desempleados de origen urbano.

En el caso de Colombia, una gran parte de estos productores se sitúan en áreas bajo control de las guerrillas. En algunas zonas la insurgencia ejerce ese dominio desde antes del auge de los cultivos ilícitos, pero su fuerza y capacidad de control se ha venido desarrollando en parte, gracias al aporte de los impuestos pagados por los mismos productores o por los capitales del narcotráfico que van a buscar la materia prima para procesarla.

En sentido estricto la guerrilla no puede catalogarse como un grupo organizado del narcotráfico o como "criminalidad organizada" ya que los ingresos producto de los diferentes impuestos asociados a la producción, procesamiento y exportación de drogas son utilizados para financiar una guerra que cada vez es más exigente en recursos. Los narcotraficantes colombianos después de la época que se caracterizó por el predominio centralizado de los grupos de Cali y Medellín, se han reestructurado en múltiples, atomizadas y no muy grandes asociaciones y hoy continúan exportando cocaína y heroína hacia diferentes puntos de Europa, Europa Oriental y Estados Unidos.

Estos grupos poseen estructuras muy flexibles y desconocidas, actúan sigilosamente y están en capacidad de cambiar en corto tiempo las rutas y procedimientos de exportación y lavado de activos. Sin embargo, en el debate público, la asociación del narcotráfico se establece más con la insurgencia que con el crimen organizado. En efecto, mientras la policía antinarcóticos y las fuerzas armadas sobredimensionan la participación de las guerrillas en el narcotráfico y equivocadamente las equiparan a la condición de carteles, los exportadores de drogas y lavadores de dólares están comercializando un volumen de ilícitos como en su mejor momento lo hicieron las organizaciones de Cali y Medellín.

Sin embargo, en los círculos de decisión de Washington, en el Congreso, el Pentágono y el Departamento de Estado se está discutiendo la necesidad de elevar los montos de ayuda con el argumento de que sea focalizada en el combate a la producción de drogas y a las guerrillas que se benefician de esa actividad para la guerra.

Las premisas que argumentan el actual incremento de la guerra a las drogas son:

- La producción de materia prima de pasta básica de coca, látex de amapola y marihuana es en última instancia el principal estímulo y de algún modo el motor del narcotráfico.
- Contra ellos se han dirigido las acciones de erradicación sin haber obtenido resultados positivos, por dos razones:
  - El químico utilizado, en el caso de Colombia el glifosato, es inocuo y sólo se reconoce un 27.58% de muerte efectiva de las plantas fumigadas.
  - Los cultivos ilícitos están ubicados en áreas controladas por la insurgencia y por tanto, se hace difícil el acceso a esas zonas, resultando afectadas las aeronaves y el personal por las acciones de fuego adelantadas por la insurgencia.

**¿Porqué son equivocadas estas premisas básicas para la actual estrategia antidrogas?**

1. Es el capital de los narcotraficantes el que está en capacidad de estimular la materia prima para procesarla. Si se observa la serie de precios de la materia prima, las peores crisis para los productores han sido en los momentos más críticos para los narcotraficantes. A modo de ejemplo: las contraofensivas del Estado colombiano contra los narcotraficantes cuando estos han cometido magnicidios como en el caso del candidato liberal Luis Carlos Galán (1989), el ministro de justicia Lara Bonilla (1984), o los operativos que terminaron en la muerte de Rodríguez Gacha (1989) y Pablo Escobar (1993) el apresamiento de la cúpula de Cali (1994) entre otros generaron, por la ausencia de demanda, verdaderas catástrofes sociales, incluso hambrunas en el caso de los campesinos cocaleros del Valle del Huallaga en el Perú. Sin embargo en el marco de la actual estrategia se sigue operando con mucha más fuerza, recursos, personal, armas, tecnología para combatir los cultivos ilícitos que los capitales del narcotráfico. [10]

2. Al contrario de lo que sostiene la Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) de los E.U. el fracaso de la fumigación de cultivos ilícitos tiene dos causas principales:

- Se está atacando con el uso de la represión un escenario cuyo comportamiento no depende del tamaño de la fuerza sino de las leyes del mercado. Cuando se observa la serie del potencial productivo de hoja de coca en el contexto de la región andina, se puede ver que ha sido constante o tiende a crecer. De un total de 293.700 toneladas de hoja de coca en 1988 se pasó a 303.600 toneladas en 1996. Lo que varía es el aporte de cada país, el cual depende de las condiciones específicas que ofrezca el capital del narcotráfico para demandar materia prima para el procesamiento. Esto es lo que explica por qué si en Colombia se utilizaron casi 650.000 galones de glifosato desde 1992 a 1998 para combatir los cultivos ilícitos, en el mismo lapso el potencial productivo creció dos veces. Esto nos lleva a concluir que la dinámica de crecimiento o disminución de los cultivos ilícitos es independiente de las acciones de fuerza que se desarrollen sobre ellos.

- Las fumigaciones han podido desarrollarse en muchas zonas controladas por las guerrillas colombianas. Dos de las áreas más importantes para las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC son el Medio y Bajo Caguán en el departamento de Caquetá y la región adyacente a los ríos Unilla, Itilla y Vaupés (en el Guaviare) donde se ha fumigado sin parar desde 1997. Lo que realmente ha sucedido es que los cultivos se han desplazado y han crecido hacia múltiples y desconocidos sitios de la amazonia principalmente, con lo cual se multiplican los daños ambientales, tanto por la instalación de cultivos como por el procesamiento de base de coca.

Tanto los círculos más duros del Pentágono, como los organismos de seguridad del Estado, han coincidido en la conveniencia de comprometer recursos de ayuda externa del gobierno de los Estados Unidos en la lucha contrainsurgente, bajo la justificación de ir para la lucha antidrogas. Esta es la razón para que hoy en día –en nombre del combate a las drogas– se haya dado prioridad al fortalecimiento tecnológico, poder de combate y desarrollo de información que comprometen más el papel de las fuerzas armadas en el escenario aéreo, fluvial y terrestre en las zonas productoras de ilícitos. En sentido estricto, los batallones antinarcóticos no están diseñados para atacar a los grupos organizados de narcotraficantes que expanden su negocio hoy más que nunca. Los batallones siguen teniendo como escenario el punto más débil de la cadena de las drogas

y el más frágil socialmente: la producción que desarrollan campesinos, colonos e indígenas. Son también las zonas de mayor control insurgente.

Simultáneamente, los círculos de decisión antidrogas de Washington presionan para que se ensayen y utilicen herbicidas que superen la capacidad de destrucción del glifosato o que neutralicen factores negativos como las fuertes lluvias que inhiben la acción del herbicida. Los químicos sustitutos propuestos y en algunos casos ensayados ilegalmente, como el Imazapyr, Hexaxinona, Tebuthiuron, se caracterizan entre otras por su alta persistencia y capacidad de traslado a otros sitios con lo cual toda la fragilidad ambiental del bosque húmedo tropical se verá gravemente afectada o seriamente amenazada.

Hoy en día, las fumigaciones con glifosato se caracterizan por el uso de fórmulas especiales en donde se busca incrementar el poder de resistencia del químico en ambientes de alta pluviosidad como la amazonia. [11] Así mismo, en su aplicación se violan disposiciones técnicas mínimas que disminuyan los impactos ambientales. El glifosato se esparce desde alturas por encima de lo exigido, que son diez metros; se utiliza una dosis de 13.47 litros por hectárea que sobrepasa las especificaciones mínimas, que a través de ensayos oficiales colocaron una dosis de 2.5 litros por hectárea; con esto se han multiplicado los daños a la población civil, al medio ambiente y a las actividades lícitas. En efecto, la actual fumigación se viene desarrollando sobre la vivienda de los campesinos, sobre cultivos de pancoger (yuca, plátano, etc.), sobre fuentes de agua, pastos, semovientes y sobre todo, sobre los cultivos que hacen parte de programas de alternativas lícitas frente a la coca. [12]

Allí mismo como en muchos sitios donde se desarrollan acciones combinadas antidrogas y contrainsurgentes, se vienen presentando desplazamientos forzosos de la población civil hacia áreas urbanas o hacia otras zonas rurales.

El desplazamiento hacia las cabeceras municipales genera aumentos abruptos de población que incrementan las condiciones infrahumanas de vida y reproducen los problemas de desempleo y miseria. El desplazamiento hacia áreas rurales significa la tala del bosque, su quema y contaminación de suelos y fuentes de agua para procesar de nuevo materia prima. Así mismo, el Estado pierde su legitimidad y los grupos insurgentes se legitiman ante la población civil, dado que la única presencia estatal es la de la fuerza y la represión. Nadie responde por los daños causados y por el contrario, la población civil recibe una doble criminalización: la de ser productores de sustancias ilícitas y la de ayudar a financiar a la insurgencia. Es sobre este sector que recae la ayuda antidrogas que se discute en los altos círculos de Washington.

El cuestionamiento a los impactos ambientales de los sustitutos del glifosato y los bajos resultados obtenidos en la reducción de la oferta de drogas, estimularon el inicio de los métodos biológicos de erradicación forzosa. En efecto, comenzando el nuevo siglo, la amazonía colombiana sería el centro de experimentación para el uso del hongo *Fusarium Oxysporum* para combatir la hoja de coca en la región andina, de acuerdo con los resultados que arroje una investigación auspiciada por la Secretaría de Agricultura y el Departamento de Estado de los E.U., respaldada por UNDCP y el gobierno colombiano, bajo la justificación política del denominado Plan Colombia.

Así mismo, el ecosistema de los bosques andinos (ubicados por encima de los 1.000 m.s.n.m. hasta un límite que puede estar en el orden de los 4.000 m.s.n.m.), hoy en día afectado por prácticas depredadoras de colonización y por la instalación de cultivos de amapola, se verá una vez más perjudicado por la eventual aplicación de la serie de hongos que se ensayan, uno de los cuales es el hongo *Pleospora Papaverácea* el cual, también bajo el auspicio de Naciones Unidas (UNDCP), se ensaya en Uzbekistán a fin de ser utilizado en todos los lugares donde se produce opio.

La guerra biológica abre múltiples y complejos interrogantes sobre sus impactos en la salud humana y en el medio ambiente. En relación con la serie de experimentos que buscan desarrollarse en Colombia para los cultivos de coca, entre otros efectos se prevé: la imposibilidad de garantizar la actividad específica del fusarium sobre la coca; los efectos sobre el equilibrio ambiental (microorganismos del suelo y aéreos, fauna, plantas, etc.), dado el incremento abrupto de la población de un organismo que incidirá sobre todo el entorno del bosque húmedo tropical; la condición de patógeno de un sinnúmero de especies del fusarium oxysporum y el hecho de contener más de 250 enzimas que pueden ser activadas o desactivadas dependiendo de las condiciones ambientales en que se encuentre; los impactos sobre organismos humanos bajos en defensas como es en efecto, condición predominante en la mayor parte de los pobladores de la amazonia incluyendo las comunidades indígenas.

Finalmente, esta nueva técnica reproducirá el efecto de traslado de los cultivos que se ha observado en los 25 años de aplicación de la guerra química. Por las anteriores consideraciones, la guerra biológica más que una "solución final" constituye un inminente peligro para la biodiversidad y el medio ambiente. [\[13\]](#)

Mientras tanto, el narcotráfico, mediante el lavado de recursos y la búsqueda de una legitimación social y política, ha acelerado procesos de redefinición en la estructura de tenencia de la tierra a través de una fuerte concentración o estableciendo controles hegemónicos sobre territorios atractivos hacia inversiones significativas del gran capital.

Al lado de ganaderos, inversionistas y agricultores comerciales legales, se ha legitimado en el nivel regional, apoyando y/o liderando la creación de soluciones privadas de seguridad que afectan el control monopólico de la fuerza a manos del Estado. Si bien el argumento justificatorio busca legitimarse ante una situación de vacío de Estado frente al secuestro, chantaje y los desmanes de las guerrillas, juega a la vez un rol extensivo como mecanismo de expropiación violenta ejercido sobre indígenas, campesinos y colonos asentados en áreas bajo expectativas de control e inversión. Se genera así un gran impacto social, que contiene dinámicas y ritmos de violencia y desplazamientos forzosos más graves y de mayores niveles que la misma violencia generada por la producción y el comercio ilegal de sustancias ilícitas.

Las estrategias antidrogas, o no contemplan estas dimensiones del problema, o toman partido frente a una de las fuerzas o áreas que expresan la ausencia de control de la fuerza y el tributo por parte del Estado (como en el caso del Plan Colombia con el denominado Push into southern Colombia), o las consideran secundarias dado el carácter estructural de ellas, lo que contrasta con la búsqueda de efectos de corto plazo. A través de una lectura simplificada de la situación, los cultivos ilícitos ocupan hoy la mayor parte del presupuesto militar de la lucha antidrogas, descompensando los esfuerzos que deberían focalizarse en una dirección totalmente distinta. Teniendo en



cuenta las anteriores consideraciones y experiencias, se debe poner fin a la ineficaz y dañosa erradicación forzosa que combina las modalidades de guerra química, biológica y la confrontación militar.

### Contenido

\* \* \* \* \*

## **Descriminalización de los pequeños productores**

La política de sustitución de cultivos auspiciada de tiempo atrás por las Naciones Unidas, expresa una incompatibilidad con la criminalización del cultivo de plantas de las cuales se extraen sustancias psicoactivas prohibidas. Se tienen referencias de esos proyectos sustitutivos desde los años setenta, en países como Tailandia, Perú y Bolivia. Si las NNUU a través de UNDCP han promovido este tipo de política, y muchos países han aceptado programas en desarrollo de la misma, es porque aceptan o reconocen de facto, que el problema que plantean tales cultivos no es un problema delincencial sino un fenómeno socioeconómico.

Sin embargo, existe acá un tratamiento ambiguo: por un lado al criminalizar, y por otro al aprobar programas y proyectos de ayuda técnica y económica. Lo primero implica una censura y una autorización al sistema judicial para imponer penas, mientras que lo segundo, implica una política de asistencia que conlleva un sentido de solidaridad, opuesto al del estigma y castigo de la respuesta penal.

No se pretende con lo anterior, que se proscriban las políticas de sustitución de cultivos a pesar de las muy serias reservas que existen sobre la eficacia de los programas que se han implementado hasta ahora, ni sobre programas de desarrollo alternativo, sino de poner en evidencia el absurdo de la dicotomía y de relevar la connotación no delincencial del cultivo minifundista de materia prima para drogas ilícitas. Las políticas de desarrollo alternativo, redefinidas y con todo su apoyo técnico y financiero, deben subsistir como respuesta de Estado en relación con este vasto sector de la población, cuyas condiciones socioeconómicas de postración ha lanzado a un amplio sector hacia el itinerante mundo de los cultivos ilícitos.

De otra parte, es necesario plantearse que muchos cultivos en el ámbito de la región andina provienen del pasado, anclados en tradiciones de consumo local, con usos médicos, rituales o de esparcimiento psíquico, ante lo que cabe preguntarse por la legitimidad de una intervención destructiva por parte de culturas diferentes, afianzadas en este caso en el Estado y de la criminalización total de aquellas, como sucede en Colombia, hecho que también se extiende con fuerza hacia países como Perú y Bolivia.

Sin embargo, desde el punto de vista puramente normativo actualmente en Colombia el artículo 246 de la Constitución Nacional ha abierto un espacio de descriminalización del cultivo en las regiones indígenas, resguardos o comunidades indígenas, por la vía de su autonomía judicial, en la medida en que esas conductas no se encuentran prohibidas por las normas de dichas comunidades.

La dualidad de la asistencia por un lado, y de la penalización por la otra, no es fácil de sostener; incluso la última obstaculiza a la primera, en la medida en que la situación de

ilegalidad, entorpece las posibilidades de concertar acuerdos para que las comunidades involucradas en los cultivos ilícitos, coadyuven a la propia erradicación, al uso sostenible de la biodiversidad y al desarrollo agrícola de regiones aptas. No puede hablarse de compatibilidad cuando un organismo como UNDCP, plantea en la sesión especial sobre el problema mundial de la droga, un programa de desarrollo alternativo. [14] Pero también puede significar un uso de este concepto como instrumento de ablandamiento y de encubrimiento de una política penal contundente, ante un fenómeno que no se puede definir como un problema delincencial. [15]

Finalmente, llama la atención dentro de la Convención de Viena sobre Drogas de 1988, el criterio de reducción del "sufrimiento humano" de que habla el artículo 14 num. 4 como objetivo de las medidas que pueden ser tomadas por los Estados partes. Y lo hace porque también la criminalización del campesinado pobre implica una apreciable dosis de "sufrimiento humano", una buena dosis de dolor que el Estado causa sin legitimidad, si atendemos a las razones que determinan a ese sector social a vincularse al cultivo de plantas prohibidas.

En el nivel nacional, es importante relacionar la declaración de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República atinente a esa dicotomía: "Colombia entiende que el tratamiento que la Convención da al cultivo de la hoja de coca, como infracción penal debe armonizarse en una política de desarrollo alternativo, tomando en cuenta el derecho de las comunidades indígenas involucradas y la protección del medio ambiente. En el mismo sentido, Colombia entiende que el trato discriminatorio, inequitativo y restrictivo que se le da en los mercados internacionales a sus productos agrícolas de exportación en nada contribuye al control de los cultivos ilícitos, pues, por el contrario, es causa del deterioro social y ecológico en las zonas afectadas".

Con ello trató la comisión de dar una solución a las contradicciones que la Convención de Viena trae sobre esos dos aspectos de la política en materia de drogas, vinculándolos además con el tema étnico y el ecológico. Sin embargo, la antinomia queda en pie con toda la prevalencia que la Convención da a los instrumentos penales, al consagrar un amplio listado de prohibiciones penales en su artículo 3o y otras normas más de carácter procedimental, con regresiones en el campo de la cultura jurídica, como la de la inversión de la carga de la prueba que trae el artículo 5 num 7. La persistencia de medidas paralelas de desarrollo alternativo, no hace más que mantener la dicotomía, la que desde nuestro punto de vista tiene que resolverse con el levantamiento o proscripción del recurso represivo penal.

### **Propuesta de reforma del art. 32 de la Ley 30 de 1986**

La ley 30 de 1986 o Estatuto de Estupefacientes reprodujo en Colombia las concepciones y tendencias propias de las políticas y los desarrollo legislativos de orden internacional con el secular énfasis en modelos prohibicionistas.

Frente a los distintos niveles del circuito ilegal, repitió las mismas incoherencias: en relación con el consumo, criminalizó y dio un tratamiento indiscriminado a conductas que se relacionan con la demanda o con el tráfico. Descuidó —entre otros— el reconocimiento del uso ritual y de cohesión social de plantas psicoactivas de origen natural, en las dinámicas socioculturales de las comunidades indígenas. Y en la

producción ilegal de materia prima, desconoció las raíces socioeconómicas de los problemas asociados a la monodependencia regional de pequeños productores frente a esta economía. Tal situación se puede observar en el artículo 32 de la Ley. [16]

Este tipo penal es aplicable para la mayoría de los casos de campesinos que siembran sustancia psicoactivas prohibidas, que merecen más un tratamiento socioeconómico que penal. En sólo una hectárea de tierra puede sembrarse mil matas de marihuana o amapola, con lo cual el minifundista incurre en esta norma, haciéndose posible la aplicación de una sanción de 4 a 12 años de prisión, pena media que dadas las condiciones sociales en la que se da realmente la ejecución penal en nuestro medio, implica un castigo desproporcionado para este tipo de comportamientos. La ejecución de la pena siempre se hará efectiva, si tenemos en cuenta, que no le es aplicable el subrogado de la condena de ejecución provisional, por superar el tope mínimo exigido de tres años de prisión.

Se propone la modificación del criterio de cuantificación, cambiando el número de plantas por uno más técnico: el de extensión de área cultivada, además de ser un criterio más práctico que la dispendiosa enumeración de plantas que implica el actual. El área determinada como despenalizada se propone en tres (3) hectáreas, extensión que obedece a un cálculo aproximativo de subsistencia para el minifundio colombiano- no pero que es susceptible de ajuste.

Como el artículo 32 contiene tres conductas alternativas es decir, cultivar, conservar o financiar, se separa esta última por no corresponder al contexto socioeconómico de un autor movido por la necesidad extrema. La de conservar, que puede implicar la criminalización de los labriegos que "conserven" sus plantaciones luego de cosechadas, debe seguir la misma suerte de la acción de "cultivar".

En la norma que se propone se hace una distinción de cultivadores entre tres (3) y diez (10) hectáreas y los de diez hectáreas en adelante, que recoge una equitativa diferenciación entre medianos y grandes productores; para los primeros queda incluso la posibilidad del subrogado penal de la condena de ejecución condicional otorgable discrecionalmente por el juez.

A la pena pecuniaria de la financiación –inciso 3º– se le hace un incremento atendiendo el nivel económico en que se desenvuelve ese comportamiento; de otra parte, este tipo penal cubre todo tipo de financiación incluyendo la de cultivos inferiores de tres hectáreas.

El art. 32 quedaría así:

"El que sin permiso de autoridad competente cultive o conserve plantaciones de marihuana o de cualquier otra planta que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, en extensión mayor de diez (10) hectáreas incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, y en multa de diez (10) a cuatrocientos salarios mínimos".

"Si la extensión cultivada o la cantidad de plantas conservadas, corresponde a una plantación de entre tres (3) y (10) hectáreas, la pena se reducirá a la mitad". El que financie cualquier plantación de las descritas en este artículo cualquiera que sea su

extensión, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, y en multa de 50 a 400 salarios mínimos.

### Contenido

\* \* \* \* \*

## **Alternativas de Desarrollo y Sustitución Gradual**

### **Gradualidad**

Históricamente los programas de desarrollo alternativo, los que a su vez han tenido un enfoque de desarrollo rural, han hecho parte de la política de reducción de la oferta de drogas. De este modo el desarrollo alternativo ha sido enfocado como "medio de lucha contra la economía basada en la droga" o su apoyo visto bajo la finalidad exclusiva "de eliminar la producción de drogas ilícitas". [17]

Sobre estos supuestos el indicador principal de éxito del desarrollo alternativo ha sido la eliminación de los cultivos ilícitos. Esta política se viene implementando en Colombia desde 1986, la cual ha conocido dos períodos grandes: el enfoque de la sustitución de cultivos que contó en su etapa inicial con una dirección y enfoque multilateral entre 1986 y 1990 y la etapa del desarrollo alternativo que si bien también tuvo una continuidad en la conducción multilateral, pasa finalmente bajo la responsabilidad de la presidencia de la república desde 1994 hasta hoy.

Los principales aportes en desarrollo alternativo para el lapso 1986 - 1998 en Colombia han sido: [18]

**Cuadro No.2**  
**Aportes UNDCP 1986 – 1997**  
**(U.S. \$ millones)**

	<b>Años</b>	<b>1986-1997</b>
Programas de Desarrollo Alternativo		U.S. 29

Fuente: UNDCP Colombia Apoyo y compromiso integrales  
Oct. 1998 Bogotá

**Cuadro No.3**  
**Presupuesto Nacional 1995 – 1998**  
**(U.S.\$ millones)**

<b>Años</b>	<b>Aporte Presupuesto Nacional (1)</b>
1995	12.020
1996	32.614
1997	40.214
1998	51.720
<b>Total</b>	<b>136.568</b>

Fuente: Marco del Desarrollo Alternativo en Colombia. Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la drogas (s.f.)

**Cuadro No.4**  
**Otros aportes en 1997**  
**(U.S. \$ millones)**

<b>Aportes</b>	<b>Valor</b>
Préstamo BID-Plante (1997)	U.S. 90
Contrapartida Nacional	U.S. 60
República de Corea	U.S. 0.110
Japón (pre-inversión Plante-BID)	U.S. 0.350
<b>Total</b>	<b>U.S.150.460</b>

Fuente: DNP Plante Documento Evaluación 1996 y Prospección 1997

Total 1986 – 1998 : \$316'028.000

A la luz de los objetivos formulados por UNDCP desde 1986 y las políticas de desarrollo alternativo nacionales desde 1995 hasta hoy, en el sentido de buscar una disminución de los cultivos ilícitos como indicador de éxito, el fracaso no puede ser mayor. Observemos lo que sucedió en el lapso de 1985 hasta 1998:

#### **Cuadro No.5 Evolución de los cultivos ilícitos de coca 1985-1998**

<b>Años</b>	<b>No. De Hectáreas</b>
1985	19.513
1998	101.800

Fuente: Policía Antinarcoóticos y Departamento de Estado E.U.

En efecto, se gastaron como mínimo U. S. \$316'028.000 desde 1986 para tener un área que se incrementó en un 421.7% a 1998, justo en el lapso de ejecución de esa suma en los programas de sustitución de cultivos. De este modo el desarrollo alternativo junto con las fumigaciones aéreas que constituyen las dos acciones más importantes de la política de reducción de la oferta dirigidas contra la producción, presentan simultáneamente la más contundente bancarrota.

Además de los problemas estructurales correspondientes a la naturaleza errada de la política de reducción de la oferta, los programas de desarrollo alternativo se han caracterizado por el esbozo de propósitos de corto plazo imposibles de cumplir, por una excesiva improvisación en su diseño y ejecución, la atomización y bajo impacto de los proyectos, hechos concomitantes con un manejo tosco frente a los retos de la política. La falta de rigor en el estudio del problema y la ausencia de planeación en su desarrollo, han terminado por degradar al desarrollo alternativo a la condición de subsidio complementario de las acciones de erradicación forzosa. Con ello las propuestas de alternativas a los cultivos ilícitos han terminado deslegitimándose como las mismas fumigaciones, al ser percibidas como un complemento perverso y mal diseñado de unas acciones que han llegado al extremo de afectar a las mismas programas de sustitución de cultivos.

Como consecuencia, los indicadores que se proponen para evaluar las alternativas de desarrollo no pueden seguir siendo de manera exclusiva el número de hectáreas erradicadas de ilícitos. Aquí se debe invertir la carga de la prueba: es el Estado y los países interesados en los programas de alternativas a los monocultivos de coca y amapola los que deben garantizar el cumplimiento de logros relacionados con indicadores socioculturales y de desarrollo, tanto en el nivel productivo para algunas

zonas como en la sostenibilidad de propuestas de manejo y uso adecuado de la biodiversidad ambiental.

En ese sentido el programa de alternativas de desarrollo a los cultivos ilícitos deberá ser gradual. Por tal se entiende de un lado, el cumplimiento de metas de reducción de los cultivos ilícitos en períodos acordados con las comunidades; de otro lado y de manera simultánea, se deberán valorar técnicamente los logros en las condiciones de desarrollo regional. Para esos fines se deben utilizar indicadores [19] sociales como: necesidades básicas insatisfechas, escolaridad, nivel de analfabetismo, calidad de la educación y fortalecimiento de la organización y participación comunitaria.

En el nivel ambiental, entre otros, preservación de zonas frágiles; avances en el conocimiento, manejo y uso sostenible de la biodiversidad de las zonas que deberán ser preservadas y utilizadas para esos propósitos; respeto y apoyo al saber tradicional como parte del patrimonio sociocultural de estas zonas lo que debe expresarse a su vez en el respeto de los derechos colectivos de las comunidades. En el nivel productivo, sostenibilidad económica de los proyectos que, previa valoración de las condiciones biofísicas y de perspectivas de comercialización, sean instalados en aquellas zonas aptas para labores agrícolas; acceso a mercados regionales e internacionales para algunos productos tanto agrícolas como "verdes" de modo que estas regiones se beneficien directamente de las preferencias comerciales vigentes o las que se creen para tales fines. Finalmente, el fortalecimiento y nivel de cubrimiento de infraestructura de servicios conforme a una planeación racional, los cuales entre otros, se tomarán como criterios para establecer logros de alternativas de desarrollo.

### **Ámbito de aplicación del programa**

Como principio general, el enfoque de alternativas no deberá reproducir viejos errores de inversiones a cambio de sustitución de cultivos ilícitos, sino de una definición previa acerca de las condiciones integrales que permitan la viabilidad del carácter global de las propuestas (ambientales, productivas, o una combinación de lo ambiental con la investigativo y el aprovechamiento de ventajas como el paisaje, la biodiversidad, etc.). Este criterio también aporta a la superación de prácticas nefastas como la de invertir en aquellos lugares "donde existan cultivos ilícitos".

El programa de alternativas de desarrollo a los monocultivos ilícitos deberá dar primacía en primer lugar a criterios referidos al desarrollo integral y armónico de zonas caracterizadas por su importancia estratégica en la preservación y manejo ambiental. En segundo lugar, y sobre la base del reconocimiento de la capacidad de otras zonas para la sostenibilidad de proyectos productivos, focalizar inversiones tendientes a maximizar las ventajas de estas áreas con criterios que asuman, entre otros, los límites para la comercialización, tamaño del poblamiento y en general de ocupación del territorio.

Esto supone reconocer que el problema de la monodependencia ilegal no podrá resolverse en las áreas con presencia de cultivos ilícitos ni con el actual número de población allí existente y que necesariamente una parte de las respuestas requerirá de iniciativas diversas para la oferta de trabajo, ingreso y condiciones dignas de vida en el interior de la frontera agrícola.

Otra parte del problema, que en el fondo tiene más una connotación social, se relaciona de un lado con los jornaleros (raspachines), grupo itinerante con un número significativo de esa fuerza laboral de origen urbano y de otro lado, la masa que se mueve en el sector servicios irrigado por el narcotráfico. Esta compleja y dispersa población demanda soluciones que no pueden reducirse al sector rural ni mucho menos a las posibilidades de lo ambiental en el corto plazo. Además de reconocer que estos sectores no están en capacidad de resolver los graves problemas estructurales del país asociados a la desocupación laboral y a las dificultades de ingreso, se trata entonces de desarrollar políticas sociales inscritas en estrategias de empleo e ingreso y que involucren a otros sectores de la vida socioeconómica nacional.

Sin embargo, en la definición de las regiones objeto de los programas deberá tenerse en cuenta la existencia de una voluntad real de cambio en la producción de ilícitos. Así mismo y como se ha reiterado deberá definirse teniendo en cuenta la sostenibilidad demográfica de las regiones, hoy en día distorsionada por los cultivos ilícitos sobre todo en los ambientes más frágiles del bosque húmedo tropical.

En concordancia con la integralidad de la propuesta de alternativas de desarrollo, la dimensión preventiva deberá basarse en el fortalecimiento de áreas como la educación, la justicia, el desarrollo sociocultural que reconozca, potencie y desarrolle las especificidades locales y regionales, dirigidas estratégicamente a generar una cultura afirmativa que aporte a la construcción de una ética civil que contribuya a formar en las nuevas generaciones espacios de tolerancia, de enriquecimiento del tejido social, respeto y mejora de la calidad de vida.

### **Reconocimiento de los aspectos estructurales del problema y desarrollo de políticas dirigidas a garantizar su transformación.**

Se trata de asegurar para las regiones objeto de la política, un marco estructural a través del posicionamiento de lo rural, lo agropecuario y lo ambiental en el contexto del desarrollo. [20]

En este reconocimiento de los sectores enunciados se deben contemplar temas básicos a desarrollar:

1. La revalorización de lo rural en el modelo de desarrollo, lo que supone especialmente redimensionar los programas contra la pobreza, las políticas de ingresos rurales, las medidas para estimular el empleo, las políticas de acceso de los campesinos pobres a los recursos productivos de manera simultánea a un redimensionamiento del gasto y la inversión pública en las zonas rurales y en la actividad agropecuaria. El marco de inscripción de este propósito es la transformación social como base de la superación de diversas expresiones de violencia y de búsqueda de alternativas de ingreso en la economía ilícita. [21]

2. La redefinición del modelo de intervención del Estado en la agricultura no sólo respecto de la nueva agenda agrícola (competitividad, sostenibilidad) sino en relación con las reformas en el orden institucional que de ellas se derivan, incorporando el mejoramiento de la capacidad de negociación del Estado respecto de instrumentos internacionales que inciden en ese propósito.

Este criterio de posicionamiento obliga a situar otros temas colaterales como parte del proceso de búsqueda de alternativas para el desarrollo. En este sentido se consideran básicos:

- Reforma rural, incluyendo las transformaciones sobre la estructura de tenencia que busquen modificar el uso rentístico de la propiedad agropecuaria y la irracionalidad en el uso del potencial biofísico, buscando condiciones productivas para la generación de estímulos a la producción.
- Extinción del derecho de dominio sobre bienes adquiridos por dineros ilegales y su inscripción en un marco de ordenamiento territorial a nivel departamental y municipal, como base para garantizar la sostenibilidad de las propuestas que sobre ellos se formulen. Esto contribuye a desestimar la idea de que la sola distribución de la tierra es la condición necesaria y suficiente para garantizar mejores beneficios.
- Protección de los recursos naturales como el agua, suelos, biodiversidad, bosques y cobertura vegetal, pesca y fauna, teniendo en cuenta los niveles de deterioro y escasez que presentan estos bienes básicos para la viabilidad en el largo plazo de las actividades productivas. [22]

3. Una política ambiental capaz de desarrollar, a través de acciones concretas en el nivel local y regional, los logros burocráticos consignados de manera amplia en Convenios, Acuerdos y mecanismos internacionales sobre diversos temas que aportarían al fortalecimiento de los criterios de sostenibilidad. Uno de los propósitos en esta dirección debería ser garantizar que los marcos normativos internacionales no terminen favoreciendo dinámicas de privatización y monopolización tanto de recursos como de conocimientos, que a la postre no van a significar el reconocimiento al papel de las comunidades locales, a su participación y defensa del saber tradicional, de los derechos colectivos y a la defensa eficaz de la diversidad tanto biológica como cultural.

En el mismo sentido debe situarse la estructuración de políticas de investigación básica y técnica que pueda desarrollar el conocimiento para favorecer su conversión en beneficios concretos para las regiones y comunidades locales; servir de fundamento para la elaboración de alternativas que superen el reduccionismo ancestral del desarrollo rural como única base para fundamentar las alternativas de desarrollo; fortalecer la capacidad de negociación en los escenarios de orden internacional en temas cruciales como cambio climático, deforestación, recursos genéticos, biodiversidad; crear una nueva conciencia sobre la defensa, gestión y desarrollo de ese patrimonio cuya asociación con lo desconocido es hoy un lugar común.

### **Fortalecimiento institucional**

Se refiere en primer lugar a la creación de una nueva institucionalidad del Estado capaz de desarrollar procesos de legitimación en la sociedad a través de decisiones que se proyecten estratégicamente y con poder para implementar políticas que garanticen la buena marcha de las complejas acciones que requiere la generación de riqueza y desarrollo.

La concepción desde la cual fueron creadas las actuales instituciones relacionadas con la intervención del Estado para el desarrollo de políticas del Sector Rural, del Medio



Ambiente, Educación y en general de los procesos de desarrollo, es obsoleta o insuficiente. La mayor parte de las instituciones del orden nacional y regional relacionadas con estas temáticas, carecen de visiones estratégicas, estructuras adecuadas de funcionamiento, personal calificado, infraestructura, desarrollo de investigación y tecnologías, acceso racional y suficiente de recursos, capaces de reconocer y transformar los escenarios de expansión caótica de la sociedad, de enfrentar las prácticas premodernas que se expresan en el cortoplacismo de las decisiones, el manejo patri- monial de los recursos del Estado –al arbitrio de poderes privados– y de colocarse a tono con los nuevos retos de un mundo globalizado e interdependiente.

En segundo lugar, en el corto plazo se propone un ajuste institucional capaz de reordenar las actuales estructuras de acuerdo con los instrumentos de política, bajo el principio de que los programas son más importantes que las entidades, ampliando la participación de los actores privados en la gestión para el desarrollo y profundizando la descentralización. [23]

Así mismo frente a la problemática rural, se requiere la focalización de esfuerzos inmediatos encaminados a fortalecer los subsistemas de financiamiento, sanidad y calidad, ciencia y tecnología, desarrollo rural y competitividad, orientados por sendos consejos asesores de política y con secretarías técnicas bajo responsabilidad de unidades técnicas del Ministerio de Desarrollo Económico y Social Rural. [24]

Las alternativas de desarrollo del nivel local deberán ser estimuladas por parte del Estado a través de la promoción de programas de ahorro para la inversión del desarrollo local, que sustituya los esquemas impositivos forzosos de la guerra y que genere una pedagogía que afiance el papel de las organizaciones locales en la construcción del ámbito de lo público alrededor del desarrollo y la inversión para la paz. Con tales ingresos y los que se creen en el marco de la cooperación internacional para el Desarrollo Alternativo se fortalecerá la infraestructura de servicios básicos, de acuerdo con el plan regional diseñado y aprobado en el contexto de la sustitución gradual. El Comité coordinador del programa ejercerá la veeduría sobre el uso de estos recursos.

En tercer lugar se refiere al papel integrador y de control social que pueden jugar dinámicas institucionales que comienzan por la capacidad administrativa, de gestión y de factor de unidad local, en cabeza de las administraciones municipales. Complementariamente se trata de reconocer el rol jugado por la estructura familiar, escuela, los espacios de socialización comunitaria, el uso creativo del tiempo libre y todas aquellas dinámicas que promuevan procesos afirmativos de cultura que se traduzcan en el enriquecimiento individual y en general de construcción de una ética civil de tolerancia, resolución pacífica de los conflictos y formación para la participación política y en general de construcción de un sentido de pertenencia e identidad local y regional. En este contexto es indispensable también el fortalecimiento del poder judicial, la capacidad investigativa y de judicialización de conductas delictivas, el debido proceso y el desarrollo de una pronta y eficaz justicia.

#### **a. Estructuración de una Coordinación de Alternativas de Desarrollo Regional**

En cada una de las regiones definidas como objetivo de las acciones frente a la monodependencia de la economía ilegal y en donde deberá concertarse un programa de alternativas de Desarrollo Regional, se establecerá una coordinación del programa

ateniéndose a criterios de representatividad, participación de las comunidades organizadas y las autoridades locales. Uno de los objetivos centrales es la racional interrelación y uso de recursos con base en criterios de sostenibilidad productiva y ambiental, lo que incluye el reconocimiento de saberes tradicionales propios de la diversidad cultural.

Igualmente se trata de coordinar el papel de los entes internacionales de cooperación, el rol de la nación y el papel de las diferentes expresiones de poder local y regional. Se deberá contemplar la participación de las comunidades, ONGs con experiencia y trabajo reconocido en la región, gobierno regional, autoridades locales, gobierno nacional, de los acuerdos de paz, y de la comunidad internacional con aquellos países que se han caracterizado por apoyar y privilegiar en su política de cooperación, criterios relacionados con el desarrollo alternativo.

En la representación de las autoridades del orden nacional, regional y local se buscará la participación de delegados con perfil técnico y de ser posible con experiencia en programas exitosos de desarrollo regional. Los logros en estas condiciones de desarrollo se convertirán a su vez en pauta para establecer nuevas metas de reducción de cultivos ilícitos.

#### **b. Entornos básicos para la focalización de los programas de desarrollo frente a la monodependencia de la producción de ilícitos [\[25\]](#)**

Para el ámbito municipal se proponen los siguientes criterios de intervención: De manera general las áreas con cultivos de coca se sitúan en regiones con serias restricciones para el desarrollo de actividades productivas de orden agropecuario. El criterio de focalización de las inversiones posibles en estas zonas y la sostenibilidad misma de los proyectos a adelantarse, demandan precisiones sobre los tipos de limitaciones agroecológicas a través de una zonificación ambiental en el nivel de cada municipio. Uno de los modelos que pueden tomarse como pauta para focalizar la diversa naturaleza de los proyectos a implementarse en el entorno municipal para una planeación más funcional, toma como punto de partida el reconocimiento de cuatro espacios:

1. La zona urbana o cabecera municipal: los asentamientos en estas áreas se ven sometidos a inestabilidades demográficas típicas de la economía ilegal o del conflicto armado, generalmente en calidad de receptoras de población con expectativas de ingresos en torno de la economía de la coca o como lugares de recepción desplazamiento forzoso de las zonas rurales por razón del conflicto o las fumigaciones aéreas y los mecanismos de fuerza para destruir la base productiva ilegal de algunas zonas. Dada la condición de fenómenos de "avalancha" poblacional, el ordenamiento para la ocupación de la cabecera municipal, la capacidad de los servicios públicos, las condiciones de convivencia y calidad de vida se ven afectadas por un cambio abrupto del proceso demográfico. Se trata de crear las condiciones para una normalización del comportamiento demográfico a partir de un control de las variables que determinan esos cambios, entre otras vale señalar:

- Condiciones de estabilización de la economía ilícita y creación de condiciones para un desarrollo local que parta de un reconocimiento de las potencialidades produc- tivas

alternativas y el papel que debe jugar en la infraestructura de servicios de acuerdo con la vocación y características del área.

- Estabilización de los flujos poblacionales por la presencia de una violencia propia de la degradación del conflicto sobre la base de unos acuerdos de paz y respeto a la población civil.

2. Zona de producción agropecuaria con serias restricciones en el caso de la región orinocense-amazónica, sin embargo se constituyen en los lugares hacia donde se debe dirigir la focalización de los proyectos productivos de acuerdo con el conocimiento de las condiciones biofísicas y la sostenibilidad económica, lo cual demanda manejos específicos que den cuenta de esas limitantes.

3. Zonas de amortiguación de áreas protegidas y reservas forestales que a su vez pertenecen a la jurisdicción municipal. Se caracteriza por ser un escenario de fuerte incidencia de los cultivos ilícitos y que dependiendo de sus condiciones agronómicas se pueden desarrollar actividades productivas con manejos restringidos que preserven el potencial ambiental presente en estas áreas.

4. Áreas protegidas o pertenecientes al sistema de Parques Nacionales Naturales y/o zonas de reserva forestal, que constituyen un potencial para el desarrollo de actividades distintas a las propuestas de desarrollo rural, siendo necesario relevar en ellas propuestas que se correspondan con esa vocación, buscando potenciar las ventajas de la biodiversidad, su manejo y conversión de ingresos para las regiones que asumen compromisos de protección y reconocimiento de su potencial biológico. Proyectos ecoturísticos, actividades de reforestación, investigación científica, entre otros, con acuerdos que beneficien a las localidades, deben ser consideradas y evaluadas como alternativas de sostenibilidad.

Con estos criterios de zonificación pueden precisarse los perfiles y contenidos específicos de los proyectos correspondientes a los subsistemas económico, sociocultural, espacial funcional y político administrativo, tomando como base una metodología que desarrolle el proceso de ordenamiento territorial.

### Contenido

\* \* \* \* \*

## **Participación de las comunidades en el nivel local y regional y desarrollo de un Programa de Ordenamiento Territorial (POT) y Ambiental**

### **1. Fortalecimiento de las comunidades**

La comunidad organizada se considera el actor central de las alternativas de desarrollo regional. El Estado contribuirá con programas y proyectos específicos concertados con las comunidades y entidades no gubernamentales, dirigidos al fortalecimiento, creación o cualificación de las organizaciones comunitarias de modo que les permita facilitar la participación y el proceso de toma de decisiones en la región.

## **2. Procesos de participación**

Se establecerá una instancia de planeación y decisión local para el desarrollo de los proyectos, dentro de lo cual se evaluará el papel de los Comités Municipales de Desarrollo Rural. En el mismo sentido se fortalecerá el papel de las Juntas de Acción Comunal y de otras formas organizativas de carácter cívico y comunitario. La comunidad organizada a través de sus juntas, resguardos, parroquias, entidades no gubernamentales y cívicas junto con las autoridades locales y de justicia, ejercerán en primera instancia el control de la seguridad de la zona frente a eventuales ocupaciones territoriales que reproduzcan condiciones de irracionalidad en el uso del suelo, dada la necesaria estabilización de la colonización sobre todo de la que se deriva de la actividad cocalera.

## **3. Ordenamiento territorial y Ambiental en pequeñas regiones**

### **Antecedentes**

Como se ha reiterado, cualquier estrategia racional para el desarrollo de los municipios en zonas de conflicto o con propósitos de erradicación de cultivos ilícitos debe basarse en la fragilidad de los recursos naturales y su zonificación por aptitud de uso. Acciones orientadas a resolver "necesidades" puntuales no sostenibles pueden causar impactos negativos debido a la imposibilidad de sustituir económicamente a los cultivos de coca en el corto plazo. La intensidad de la economía ilícita, la fragilidad de los recursos, la heterogeneidad y pobreza de los suelos y el estado de conflicto sociopolítico en estas regiones conforman uno de los casos más difíciles y más urgentes de atender.

Por esto es esencial que se apoyen actividades y proyectos técnicamente preparados bajo una estrategia de reestructuración de la economía local y un uso más racional de los recursos naturales de la región. La transferencia de recursos financieros sin criterios técnicos y económicos apropiados no contribuirán a la solución de los graves problemas que se presentan para la población local.

Por consiguiente, la estrategia recomendada tiene como primer elemento la aplicación de la zonificación detallada del territorio municipal, complementariamente se deberán desarrollar actividades de asistencia técnica en el uso y manejo de suelos y de tecnologías adecuadas a las diferentes características de estos.

En la preparación y desarrollo del proceso gradual, y a largo plazo de sustitución de cultivos, es necesario iniciar el proceso de reestructuración de la base productiva local sobre las bases de un uso racional de los recursos.

### ***Metodología***

La metodología consiste en establecer un proceso de concertación con la comunidad organizada, para acordar los usos del territorio que han ocupado y tienen interés en lograr su manejo sostenible. El territorio donde se aplicará se denomina Área de Manejo Comunitario. [26]

Pretende servir de mecanismo para que en forma ordenada y concertada se generen acuerdos entre la comunidad y las instituciones en torno al manejo, explotación y

protección de los recursos naturales. Esta basada en las propuesta de ordenamiento territorial formulada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC en algunas zonas de los departamentos afectados.

Tiene 4 etapas:

- Etapa inicial de participación
- Planes de Area Participativos
- Acuerdos y compromisos
- Proceso de ordenamiento territorial local

**Etapa inicial de participación.** Corresponde a la primera exploración en las áreas prioritarias. Determina la disponibilidad de la comunidad a adoptar la metodología como instrumento para ejecutar el ordenamiento y la planificación de su territorio y define el tipo de fortalecimiento requerido por las organizaciones de la comunidad. De hecho no se trata de partir de cero en este tipo de experiencias. Existe un acumulado de experiencias desarrolladas por las comunidades y que expresan formas diferenciadas de asumir su participación en estos procesos: Planes de Vida Indígena (Amazonas, Vaupés, Putumayo); Trocha Ciudadana (en el Guainía y que recoge procesos de ordenamiento territorial y planeación); Planes de manejo concertados en parques naturales; Foros Educativos (Vaupés) y los procesos de Misión Rural (talleres y diagnóstico).

Aunque heterogéneos, estos procesos han avanzado en el reconocimiento del territorio y en la identificación de propuestas comunitarias.

En las áreas con comunidades dispuestas a participar o Áreas de Manejo Comunitario se ejecutan los **Planes de área participativos** donde se profundiza en el conocimiento de las cualidades ambientales, los conflictos y problemas sociales y se presentan pautas de manejo de los recursos y solución a los problemas. Estos planes toman como información básica o Plan Indicativo las propuestas macro de Ordenamiento Territorial del IGAC y los diagnósticos sociales y efectos del conflicto.

El Plan de Área Participativo es avalado por la comunidad y las instituciones en la etapa de **Acuerdos y compromisos**, en la que se define el mecanismo de concertación comunidades-instituciones con miras a adelantar el OTL, en función de las características ambientales y sociales estudiadas en el Plan de Área Participativo.

Finalmente la etapa de **Ordenamiento Territorial Local -OTL-** Consiste en llevar a 1:50.000 la propuesta de Ordenamiento Territorial del plan indicativo IGAC (1:250.000), guiados por el Plan de Área Participativo. El desarrollo de esta fase significa adquisición de imágenes, elaboración de planchas, verificación de campo y producción de cartografía. A este punto alude una de las condiciones para la propuesta como es, la creación de condiciones de confianza con las comunidades para llevar a nivel veredal los propósitos de reconocimiento del territorio.

El OTL incorpora modelos de tenencia y uso de tierras, compatibles con la fragilidad ambiental y el potencial de los recursos naturales, a través de la negociación y

legalización de la propiedad con sus ocupantes, procurando que éstos se responsabilicen de la protección y administración sostenible de su entorno. Una vez definida la forma de tenencia como resultado del proceso de ordenamiento local se formularán los planes de área definitivos a través de los cuales se financiarán los programas y proyectos para el manejo integral.

La participación de la comunidad permite la identificación real de los intereses colectivos y la negociación con las instituciones que por ley deben garantizar la integridad del patrimonio natural y condiciones dignas de vida para la población.

### **Metodología de ordenamiento territorial local aplicable a una área de manejo comunitario**

#### **ETAPA INICIAL DE PARTICIPACIÓN**



#### **PLAN DE ÁREA PARTICIPATIVO**

Identificación de actores (complementación)  
Caracterización ambiental  
Acciones sobre el medio natural  
Problemas y conflictos  
Pautas para manejo y resolución de problemas y conflictos

**DISCUSIÓN**



#### **ACUERDOS Y COMPROMISOS**

Ajustos al Plan Zonal, acuerdos y compromisos con instituciones y comunidades previos a iniciar el OTL



## ORDENAMIENTO TERRITORIAL LOCAL -OTL-

Catastro  
Definición de límites entre categorías de uso (protección, conservación, explotación etc.)  
Titulación  
Gestión de proyectos (desarrollo de pautas de solución del Plan de Área Participativo)  
Planes de manejo definitivos  
Compromisos de instituciones en financiación y asistencia técnica

### Contenido

\* \* \* \* \*

## **Respeto a los derechos humanos y DIH, principalmente en las zonas productoras de ilícitos, situación agravada por la implementación de la guerra a las drogas y por la articulación del conflicto armado a la economía ilegal.**

En primer lugar, se propone la creación de un status especial para aquellas regiones que ingresan a programas de alternativas de desarrollo conjuntamente con un tratamiento no criminalizado de los productores. El objetivo es mejorar las condiciones políticas para la protección y garantías de los derechos fundamentales de las comunidades, teniendo en cuenta el marco de degradación en que se desenvuelve la confrontación y las acciones desarrolladas por los actores armados y por el mismo Estado frente a la población civil no combatiente.

De manera específica el Estado –en el marco de los acuerdos de paz– se debe comprometer a crear condiciones legales, políticas y de seguridad que garanticen el establecimiento de una figura que denominaremos Areas de Protección Social Especial dentro de las cuales se reconocerá la condición de actores no armados y de sociedad civil a las comunidades involucradas en los programas.

Así mismo se garantizará la presencia de entidades internacionales como Cruz Roja Internacional, Oficina del Alto Comisionado para los DDHH, así como entidades no gubernamentales reconocidas por su trayectoria en la defensa y protección de los DDHH y el DIH. A través de estas organizaciones se garantizará una veeduría internacional que permita mantener la condición de respeto como actores no armados a los habitantes de estas áreas.

En las zonas objeto de esta protección, se desarrollará una vigilancia eminentemente de policía y no se portarán armas sino las que se requiere y sean adecuadas para un ejercicio de control policial. De ninguna manera se permitirán armas de largo alcance. Tampoco se admitirán armas dentro de la comunidad. A cambio el Estado –bajo acuerdos específicos con los grupos insurgentes dentro del proceso de paz– responderá por la vida y seguridad de todos los miembros de la comunidad.

Los productores comprometidos dentro de estas zonas en el desarrollo de un proceso de alternativas de desarrollo serán descriminalizados, por tanto serán tratados como interlocutores válidos del Estado

### **Argumentos y Desarrollo de la propuesta**

En la última década, la región amazónica de Colombia se ha constituido en el epicentro de algunos de los más importantes enfrentamientos, combates, acciones bélicas o hechos que guardan una relación directa con el conflicto armado interno colombiano. Como quiera que las Fuerzas Militares y los grupos paramilitares vinculan la producción y tráfico de drogas con la guerrilla, ya que a través de este medio los grupos insurgentes consiguen una buena parte de su financiación, las zonas de cultivo de plantas ilícitas se han convertido en escenarios de guerra, afectando negativamente a la población civil que habita tales territorios.

Estos espacios de la confrontación se han extendido también hacia las nuevas zonas de ilícitos como el Catatumbo, Magdalena Medio, el Darién chocoano, entre otros, y a zonas amapoleras como el sur del Tolima (Región del Alto del río Saldaña) y en el departamento del Huila (principalmente hacia el sur).

En el caso de la amazonia, de tiempo atrás la región ha sido objeto de actividades extractivas con una nula reversión de excedentes para generar condiciones básicas para el desarrollo de esta área y para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. A su vez la amazonía se ha configurado como un espacio sociodemográfico de recepción importante de migraciones motivadas históricamente en la expropiación violenta de campesinos de la región andina, de desplazados rurales con expectativas de tierra, paz e ingresos y sobre todo con la economía de la coca, en un escenario de oportunidades para desempleados y rebuscadores.

Hoy en día la presencia de cultivos ilícitos de coca cuya extensión se aproxima a las 125 mil hectáreas, hace prever con su aumento un incremento simultáneo de las medidas de represión oficial, tales como fumigaciones aéreas, doble criminalización de los habitantes al ser asociados a las actividades del narcotráfico y soporte social de la guerrilla con lo cual se incrementan sobre ellos las retenciones colectivas, órdenes de desalojo y ametrallamientos que se conjugan con otras formas de represión indiscriminada. El contexto de abandono del Estado y la configuración de una ocupación espontánea, violenta y dispersa creó las condiciones para un proceso pragmático de orden y organización con un proceso de monopolio de la fuerza y el tributo ajeno al Estado y bajo en control de la insurgencia.

Estos monopolios que constituyen un principio de organización estatal se retroalimentaron y se incrementaron con el auge de los cultivos ilícitos a lo largo de la década de los noventa. Con ello se multiplicó el poder político y militar de las guerrillas. Este poder se afianzó gracias a la implementación de la política de fuerza del Estado a instancias y presión de Washington arreciada desde 1994 y que ha venido combinando acciones envolventes de fumigación con el desarrollo de acciones militares que han afectado a la población civil, fenómenos que han terminado por acentuar la deslegitimación y distorsión del poder del Estado sobre los habitantes de esta región.



En el marco del ascenso del conflicto armado y de las exigencias para el crecimiento de la fuerza tanto del número de efectivos como el poder letal de sus armas, la guerrilla ha venido evolucionando desde un control territorial que se expresa originariamente en la imposición de impuestos a la producción, transporte de insumos químicos, presencia de pistas y laboratorios de cristalización hacia un control del comercio de la materia prima.

Esta situación estimula dos tipos de intervención en el marco del conflicto: el diseño de estrategias antidrogas que se reconcentran cada vez más en la búsqueda de una disminución del poder económico y militar de la insurgencia y un proceso de presencia de grupos de autodefensa que apuntan a reducir mediante el terror el apoyo –forzoso o por convicción– de la población civil.

En efecto, en los escenarios de la degradación del conflicto armado y del desarrollo de mecanismos de violencia dirigidos contra la población civil bajo el área de influencia de la insurgencia, sus habitantes se constituyen en objetivos a ser neutralizados o ganados para la contraparte en el marco de una polarización dramática de la confrontación. Por consiguiente, en los municipios dependientes económicamente de los cultivos ilícitos, tanto en sus áreas rurales como urbanas, existe una población que sobrepasa el millón de habitantes y que están expuestos hoy a los rigores de un conflicto armado degradado en el cual no hay muestras de respeto a la comunidad civil.

El Estado no desarrolla procesos ni instituciones para garantizar el respeto a la vida y a los derechos fundamentales de la comunidad. Su "presencia" se caracteriza por la inacción frente a la impunidad, percibiéndose como promotor directo e indirecto de soluciones privadas para la "resolución" del conflicto. Esta situación, ligada con el abandono económico y social de estas regiones, o actuando casi exclusivamente sobre la base de una militarización argumentada como el mecanismo óptimo del combate a las drogas, la represión de la protesta social o el secular incumplimiento de los acuerdos firmados con las comunidades, genera su propia deslegitimación, incrementa el costo político para las fuerzas armadas, facilitando la legitimación y el control político militar de la insurgencia en estas zonas.

### **Conflicto armado y violaciones al derecho internacional humanitario.**

Como consecuencia, el conflicto armado en las zonas de la amazonia colombiana alcanza niveles de alta confrontación y dentro de él, las normas del DIH no son tenidas en cuenta por ninguno de los actores armados.

Las actividades armadas de la insurgencia se han visto relacionadas con acciones de control sobre las zonas de narcocultivo. A ello se suma la disputa territorial en la que se encuentran todos los actores en armas. Los motivos son principalmente políticos pero tiene componentes económicos: control sobre el impuesto de gramaje, de comercialización y de los precios de la base de coca en la zona y de control sobre la zona de frontera internacional, clave para el desarrollo de la confrontación y simultáneamente importante para el circuito comercial de drogas, para la obtención de insumos para su procesamiento y para el tráfico de armas. El problema puede hacerse más grave, en la medida en que el dominio territorial defina el acceso a zonas con un potencial productivo ilegal, control comercial y de corredores estratégicos.

Las violaciones al derecho internacional humanitario que más se reiteran se pueden establecer así:

**1. Infracciones al principio de distinción entre personas civiles y combatientes.**

Estas se materializan en las masacres y las ejecuciones extrajudiciales de miembros de la población civil (civiles muertos o heridos, ejecuciones extrajudiciales de personas indebidamente calificadas como guerrilleros dados de baja en combate); la sumisión a la población civil a tratos crueles y torturas (entre ellos los retenes largos e inclementes bajo sol o lluvia); la realización de ataques indiscriminados contra la población civil; la violación de las normas de proporcionalidad en el uso de la fuerza por parte de los actores armados y la transgresión a las normas que protegen a la población civil contra la hambruna y la toma de rehenes (extorsión y secuestro).

**2. Ataque a Bienes Civiles.** Se concreta en ataques o amenazas de ataque a bienes civiles y a los denominados bienes protegidos (unidades sanitarias o bienes de socorro) y al medio ambiente natural.

**3. Utilización de métodos y medios prohibidos por el DIH.** Se refieren al uso indebido a bienes de socorro (se denomina perfidia) y a la prohibición al empleo de armas con efectos indiscriminados como las minas antipersonales, los ametrallamientos contra objetivos indeterminados y el uso del terror como elemento de guerra psicológica.

**4. Desplazamiento Forzado.** Es recurrente la violación a la prohibición de provocar alejamiento involuntario de la población civil, de tal manera que tengan que abandonar sus lugares habituales de vivienda o trabajo. Estos hechos se ven agravado por la criminalización de campesinos y jornaleros cocaleros, amenazas a civiles por vender provisiones o prestar servicios a la fuerza pública, etc.

**Conflictos regionales del sur de Colombia y violaciones de derechos humanos.**

La amazonía se caracteriza socialmente por ser una zona deprimida con bajos índices de prestación estatal de servicios públicos y con una grave crisis en atención en derechos económicos, sociales y culturales, especialmente empleo, vivienda, educación y salud y carencia de servicios médicos en casos de urgencias como partos y heridas accidentales. La vivienda, sobre todo la rural, se caracteriza por la incomodidad y la falta de servicios públicos. La educación ha venido ampliándose en cobertura pero su calidad es deficiente y la deserción estudiantil muy alta. El empleo es un asunto dramático, fuera de las faenas agrícolas y ganaderas, cuya atención se cubre rápidamente, solamente el trabajo en labores relacionadas con el cultivo de hoja de coca ofrece medios para la satisfacción de necesidades de supervivencia.

La poca asistencia estatal en la región, y a veces la carencia de ella, se refleja en la gran precariedad para el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Situación especialmente grave para mujeres y niños. En la amazonia y orinoquia colombianas hay una población flotante muy alta con relación a la baja capacidad político administrativa del orden regional, hecho que también se refleja en las cabeceras municipales sobre todo en la dramática proliferación de barrios subnormales, invasiones de terrenos y otros males que sobrevienen como mendicidad, desempleo, prostitución y delincuencia.

Existe pues, una grave situación social cuya resolución espontánea se busca a través de la vinculación directa a aquellas actividades propias de la producción ilegal o indirectamente a través del comercio informal de mercancías estimuladas también por el circuito ilegal.

Así mismo la amazonia es una zona con importantes asentamientos indígenas, cuyos resguardos han sido menguados, su hábitat violentado y su cultura intervenida, sin nombrar los hechos de violencia indiscriminada de que han sido víctimas sus miembros. Para dar un solo ejemplo, parte de la zona del Putumayo es de territorios tradicionales de comunidades que son a la vez habitantes binacionales, bien sea con Ecuador o con Perú. Ligado con el tipo de intervención económica en la región estimulada por los cultivos ilícitos, la existencia de corredores para el contrabando de bienes para el consumo o elementos para la guerra, se han venido causando diversas tensiones entre colonos e indígenas, entre autoridades colombianas y ecuatorianas o peruanas, entre indígenas y autoridades locales y municipales, entre guerrillas y grupos de misiones religiosas, etc.

El Putumayo como de la mayor parte de los departamentos amazónicos, tiene una parte de su territorio que es zona de frontera internacional y por lo tanto expuesta a diversas situaciones problemáticas: apelación al recurso del refugio internacional como ocurrió con campesinos desplazados a principios de los noventa; represión de fuerzas armadas de países vecinos como ha ocurrido en varias ocasiones; acciones de narcotraficantes de carácter binacional, tráfico de armas y explosivos como se ha denunciado muchas veces, etc.

En la región del Putumayo existe una zona de enclave petrolero en los municipios de Orito y Valle del Guamués , cuyo desarrollo poblacional ha estado asociado a la existencia de campos de exploración y explotación. Sin embargo, allí el avance en materia de prestación de servicios básicos a las comunidades ha sido deficiente, reproduciendo así el modelo de explotación tradicional de enclaves que no representan beneficios tangibles para la población. La característica más preocupante del enclave es la extracción de riqueza sin revertimiento económico o social a la zona de donde esa riqueza se extrae o la existencia de corrupción administrativa que impide el uso racional de regalías y beneficios para la población de estas zonas.

El proceso de ocupación de la amazonia se caracteriza por ser un proceso de colonización desordenado ya que las selvas del Sur de Colombia fueron colonizadas sin plan alguno, salvo algunas zonas dedicadas a la explotación cauchera que fracasaron rápidamente en sitios como Maguaré y La Mono en el Caquetá y en El Retorno en el departamento del Guaviare.

Muchos asentamientos se establecieron en terrenos de comunidades indígenas y se iniciaron con el desarrollo de parcelas que producían los cultivos propios de la cultura andina: yuca, plátano y maíz, con los cuales se desbrozaban la selva y se formaban fincas para cultivos tradicionales, muchas de las cuales pasaron posteriormente a ser fincas ganaderas que pasaron finalmente a manos de nuevos terratenientes mientras la frontera agrícola se expandía en las puntas de colonización con cultivos de coca. Se produjo así de nuevo un círculo vicioso con un grave deterioro ecológico con destrucción de selvas y desalojo de comunidades indígenas, con grave deforestación,

extinción de especies vegetales y animales, contaminación y reducción de los niveles de aguas y compactación de suelos.

Desde el ámbito cultural hay dos problemas preocupantes: la destrucción o transformación indebida de cultura indígenas y las dificultades para la conformación de la sociedad regional, situaciones alimentadas fundamentalmente por la existencia de una población flotante, transeúnte, muy elevada en número y con poco o ningún arraigo, lo que imposibilita la obtención de un sentido de pertenencia que afirme identidades socioculturales en los niveles locales y regionales.

A la luz de los derechos humanos se reiteran hechos violatorios relacionados con circunstancias asociadas a la lucha contra las drogas: en acciones de fumigación de cultivos de coca; la persecución a los productores y jornaleros con la implementación de una legislación que no establece diferencias claras con reales o presuntos narcotraficantes; criminalización de la población civil campesina; la represión indiscriminada de la protesta social principalmente en el escenario creado por las marchas campesinas de 1996; la creación de jurisdicciones territoriales especializadas como han sido las denominadas zonas de orden público; el uso excesivo y arbitrario de la fuerza y de las armas del Estado, etc.

Las principales violaciones generadas tanto por la degradación del conflicto, como por la responsabilidad del Estado tanto por omisión como por el tipo de acciones de fuerza hace que resulte gravemente comprometido en hechos catalogados como violatorios de los derechos fundamentales. En general estos se resumen en las siguientes modalidades:

1. Violaciones del derecho a la vida. Se materializan en ejecuciones en que es acusada la fuerza pública por aquellos casos de personas injustificadamente presentadas como guerrilleros dados de baja en combate; así mismo se expresa en las desapariciones forzadas y los ajusticiamientos.
2. Violaciones del derecho a la integridad personal.
3. Violaciones del derecho a la libertad personal. Detenciones arbitrarias, obstaculización al libre tránsito de las personas, libertad de expresión e incriminaciones judiciales temerarias.
4. Violaciones de los derechos de los niños (a la vida, integridad física, libertad personal). En las plantaciones de coca la mano de obra infantil que se usa puede ser del orden del 30 ó 40% del total.
5. Violaciones del derecho a la alimentación y/o al deber de proteger la producción de alimentos.
6. Violaciones del derecho a gozar un ambiente sano.
7. Violaciones de derechos económicos como el derecho al trabajo.
8. Violaciones a los derechos de los pueblos indígenas.

9. Violaciones del derecho a la justicia. Se plasma en situaciones como la existencia de una grave impunidad; ausencia de credibilidad ciudadana en la justicia; falta de garantías para que las autoridades judiciales puedan desarrollar una pronta y cumplida justicia, como uno de los aspectos más importantes para la legitimación del Estado; así mismo las violaciones en este sentido, como sucede en la mayor parte del país, se evidencian en la inexistencia de adecuados sitios de reclusión, políticas de resocialización de los internos y en general manejos adecuados del sistema carcelario que respeten la dignidad humana.

10. Responsabilidad estatal por faltas contra el Deber de garantía. Acciones de grupos paramilitares, asesinato y persecución a dirigentes populares, opositores políticos y exfuncionarios públicos, asesinato de comerciantes, administradores de fincas y técnicos agrícolas y acciones de la delincuencia común. Deficiente atención de personas desplazadas, asentadas en diferentes sitios de las ciudades capitales. En fin se trata en primer lugar de reconocer la gravedad de la situación de los derechos fundamentales como parte intrínseca del problema. En segundo lugar de adelantar las decisiones pertinentes por parte del Estado, incluyendo las garantías para el ejercicio que adelantan las entidades de orden internacional que velan por los derechos humanos, en función de garantizar el respeto y protección a los derechos vulnerados de la población civil.

Solo en este marco político de garantías a la vida, la integridad personal y a los derechos fundamentales de las personas se pueden establecer los cimientos de una sociedad que encuentre en las instituciones, en su organización y en su entorno, un escenario de paz y convivencia, requisito fundamental para encauzar el desarrollo y los principios de solución a los impactos de la economía ilegal y de las políticas que en su combate, agravan la situación de los pobladores civiles.

### Contenido

\* \* \* \* \*

## **RECOMENDACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

*A las partes del conflicto:*

1. Instruir por intermedio de la estructura de mando a todos los combatientes en el conocimiento y aplicación de las normas humanitarias que regulan las hostilidades militares, con énfasis especial en el respeto y la protección de la población civil, y poner en marcha mecanismos de control para la aplicación de tales normas.
2. Abstenerse de utilizar estrategias y métodos de combate que supongan el involucramiento de los civiles en operaciones militares o en actividades de apoyo al sostenimiento del esfuerzo militar, que coloquen a la población civil en riesgo de ser atacada por la parte enemiga.
3. Abstenerse de pretender el apoyo político de la población mediante el uso de tácticas de terror, persecución, asesinato, secuestro, desaparición, intimidación, desalojo violento, o amenazas de cometer tales actos; respetar en toda circunstancia la condición

civil de la población, con independencia de las opciones políticas que libremente adopten las personas, incluida la de neutralidad frente a las partes.

4. Abstenerse de intervenir o afectar la autonomía de la población civil en el ejercicio de sus opciones políticas y de sus reclamaciones sociales, a fin de asegurar el respeto de su libertad y de evitar que la intervención de actores armados en las expresiones políticas y sociales de la población civil ponga en riesgo su seguridad.

5. Procurar la pronta firma de un acuerdo humanitario que considere con prioridad mecanismos para asegurar el respeto y la protección de los civiles en el conflicto. Tal acuerdo deberá prever mecanismos de verificación que posibiliten, al máximo posible, el cumplimiento de los compromisos de las partes.

6. Avanzar en la búsqueda de una solución negociada del conflicto armado, que tome en cuenta y asegure condiciones económicas, sociales y judiciales para resolver la cuestión de los cultivos ilícitos, bajo las condiciones de sustitución voluntaria, participación de las comunidades, gradualidad y consolidación de alternativas económicas sostenibles.

*Al Gobierno de Colombia:*

1. Comprometerse y asegurar el respeto de los derechos y libertades de opinión, expresión, asociación, reunión y manifestación de las poblaciones ubicadas en las zonas de cultivos ilícitos, de forma que ellas puedan constituirse libremente en interlocutor válido del Estado en la búsqueda de soluciones viables a la problemática de los cultivos ilícitos. En tal sentido, el Gobierno Nacional debe expedir las normas legales que sean pertinentes, incluyendo una directiva presidencial, para reconocer a esa población como ciudadanos afectados por especiales circunstancias económicas y sociales y abstenerse de utilizar calificativos y actuaciones oficiales criminalizantes.

2. Abstenerse de utilizar expresiones descalificadoras o criminalizantes respecto de las organizaciones sociales, campesinas, indígenas o cívicas, que representan las necesidades de las comunidades localizadas en las zonas de conflicto y que se oponen a la política predominante en materia de erradicación de cultivos. Abstenerse igualmente de utilizar tales expresiones respecto de organismos no gubernamentales de desarrollo o de derechos humanos que trabajan en apoyo a tales comunidades.

3. Garantizar que en la búsqueda de soluciones concertadas con la población las comunidades de las zonas de conflicto, sus organizaciones naturales, los organismos no gubernamentales que las respaldan y las autoridades locales, no sufran amenazas, persecuciones o atentados, provenientes de miembros de la Fuerza Pública o de grupos paramilitares que actúen bajo el amparo de aquellos. En tal sentido, el Gobierno deberá dar pasos ciertos y verificables para perseguir la acción de los grupos paramilitares, proteger las comunidades y personas amenazadas por éstos y evitar que agentes estatales favorezcan o apoyen la acción ilegal de tales grupos.

4. El Gobierno deberá tomar las medidas necesarias para que en los eventos de protestas sociales frente a la política de erradicación forzada de cultivos ilícitos y/ o al abandono social del Estado, las autoridades responsables del orden público actúen, en primera instancia, para proteger el legítimo derecho de protesta y reclamación y, en caso de excepcional uso de la fuerza, lo hagan como última razón, para lo cual deberán emplear

medios y métodos proporcionales a la circunstancia de protestas pacíficas, y en ningún caso mediante el uso de armas propias del combate a un enemigo armado.

5. Promover la adopción por el Congreso de normas en materia penal que descriminalicen el cultivo y la tenencia de materias primas para la producción de psicoactivos, y que establezcan clara distinción, en términos hechos punibles, penas y responsabilidad penal, entre las personas que participan en los distintos eslabones de la cadena de la producción, tráfico y consumo de tales sustancias. En todo caso, asegurarse que el Estado actúe con pleno respeto de las garantías judiciales universalmente reconocidas.

### Contenido

\* \* \* \* \*

# Presentación

## Acción Andina

Acción Andina es una plataforma que agrupa investigadores e instituciones de la región alrededor de reflexiones y actividades en respuesta a los problemas socioeconómicos, ambientales, políticos y de violencia generados tanto por la economía de las drogas ilegales, como por las políticas de guerra que buscan combatirlas.

Se sustenta en responsables con sede en Bogotá, Cochabamba y Lima con una coordinación regional. Junto a ellos se agrupan otras organizaciones e intelectuales del área interesados en la búsqueda de soluciones pacíficas, integrales y con arraigo en las especificidades históricas regionales frente a las estrategias antidrogas que se proponen una “tolerancia cero”. Estas políticas se expresan en el tratamiento de “guerra a las drogas”, en la criminalización de los pequeños productores, comunidades indígenas y de las personas con problemas de abuso, bajo una actitud unilateral y excluyente tanto social como culturalmente. Así mismo, apoya a las comunidades indígenas, campesinas y a la comunidad científica que en la región reivindican a la hoja de coca, las plantas de origen natural y en general la biodiversidad como fuente de afirmación cultural y fundamento económico del desarrollo alternativo, a partir de sus usos medicinales e industriales.

Acción Andina pretende incidir en la apertura de espacios políticos, tanto en el nivel de cada país como en el contexto regional, para generar una amplia discusión sobre el tema de las drogas prohibidas, teniendo como finalidad incidir en los procesos de toma de decisiones frente a los diferentes aspectos del problema, pero de modo particular, en relación con los cultivos considerados ilícitos y el procesamiento de materia prima ilegal.

En ese sentido, mantiene relaciones con entidades hermanas de Europa y Estados Unidos que desde diferentes intereses y énfasis coinciden en fines similares de búsqueda de alternativas frente a las drogas ilegales y a las políticas antinarcoóticos. La razón: existe una problemática común imposible de resolver en los ámbitos restringidos locales o de las fronteras nacionales, que crece en la medida en que se acentúa la

globalización mundial, la que demanda a su vez la presencia eficaz de nuevos actores no gubernamentales, terreno en el cual se expresa nuestra identidad.

Acción Andina trabaja por unas relaciones internacionales más simétricas y pacíficas en donde tengan cabida los intereses de la sociedad civil y el derecho de los pueblos a participar en aquellas decisiones que definen su futuro y el de sus hijos. En fin, trabaja por la construcción legítima de la paz en uno de los escenarios donde más activo está el conflicto: en la guerra a las drogas.

### **Transnational Institute**

El Transnational Institute (TNI) se fundó en 1974 como una red mundial de investigadores – activistas. Fue uno de primeros institutos de investigación de carácter transnacional tanto en su denominación, como en su composición, orientación y enfoque de trabajo. Guiados por especialistas con una incidencia pública y conservando su independencia frente a los partidos políticos, el TNI busca crear y promover cooperación internacional tanto en el análisis como en la búsqueda de posibles soluciones a diversos problemas mundiales en áreas como militarismo y conflicto, pobreza y marginalidad, injusticia social y degradación ambiental.

Desde su inicio, centenares de investigadores y activistas de movimientos sociales y ONGs han sido involucrados en proyectos del TNI. Como red internacional se moviliza para encontrar personas apropiadas en el diseño y participación en los problemas que se abordan, a través de grupos de estudio, conferencias y campañas internacionales, y en la producción y distribución de resultados de las investigaciones en forma de libros y documentos específicos.

En el corazón del TNI se encuentra el núcleo comprometido de ‘fellows’ y asesores, entre los cuales se encuentran periodistas, investigadores independientes y académicos de institutos similares en Africa, Asia, América Latina, Europa y los Estados Unidos. El TNI se constituye como una organización sin fines de lucro, con sede en Amsterdam en los Países Bajos. La mayor parte de los fondos se obtiene de cada uno de los proyectos que desarrolla con aportes de una gran variedad de donantes que incluyen: agencias de iglesias, ONGs de desarrollo, paz o medio ambiente, Ministerios Europeos de cooperación externa, la Comisión Europea y fundaciones privadas en los Estados Unidos y Europa.

### **Programa Drogas y Democracia**

El programa Drogas y Democracia es un esfuerzo conjunto de TNI con Acción Andina, en colaboración con un grupo de investigadores que cubre gran parte de América Latina. En los Estados Unidos el programa cuenta con la colaboración de Washington Office on Latin America (WOLA), y en el lado europeo el TNI trabaja estrechamente con el European NGO Council on Drugs and Development (ENCOD). Desde hace varios años el programa Drogas y Democracia intenta analizar los obstáculos que presenta el narcotráfico y las actuales políticas antidrogas para la democratización y desmilitarización en América Latina. Financieramente, el programa cuenta principalmente con el apoyo de Novib (Oxfam-Holanda), Trocaire (Irlanda) la Fundación Heinrich Böll (Alemania) y Solifonds (Suiza). El proyecto Drogas y Paz en



Colombia de donde surge el documento que se presenta, hace parte de ese programa más amplio.

## Contenido

---

Notas:

1. El contenido de la propuesta es el resultado de diversos trabajos de investigación, reflexión y análisis efectuados con participación de comunidades, ONGs, contrastados con el punto de vista de diversas instancias estatales tanto nacionales como internacionales de decisión sobre drogas. Las personas que contribuyeron a esta síntesis hacen parte de Acción Andina, Transnational Institute TNI o son investigadores o académicos independientes que participaron en diferentes actividades y escenarios para la elaboración de la propuesta. El trabajo contó con el marco del programa Drogas y Democracia.
2. Por indiscriminado se entiende una homogenización de las conductas que tipifican el delito penal relacionado con drogas ilegales en donde por lo general se sitúa en un mismo plano producir, traficar, consumir sin establecer las condiciones particulares de cada una de estas disímiles relaciones.
3. Obviamente que otra cosa distinta es la necesidad de la justicia de velar y hacer cumplir la responsabilidad civil y penal por delitos asociados al consumo indebido de drogas en lo cual el alcohol, por lo menos en el caso colombiano, representa uno de los más altos rangos de peligrosidad en este tipo de conductas.
4. Cabe aclarar que la actual institucionalidad de casi todos organismos que se mencionan en esta columna, no está hoy en capacidad de desarrollar estas funciones lo cual exige su transformación con instituciones modernas y eficientes para el buen cumplimiento de este papel.
5. Estos talleres caseros para la transformación de la hoja de coca, mal denominados “laboratorios”, terminan siendo estadísticamente manipulados al ser asimilados a la sofisticada infraestructura de procesamiento de sustancias ilícitas controladas por los grupos organizados del narcotráfico. Generalmente su destrucción sirve para inflar cifras agrupadas bajo el pomposo nombre de “laboratorios destruidos”.
6. Se refiere, ateniéndonos a un criterio de extensión a cultivos de coca de más de diez hectáreas. Del mismo modo debe definirse una pauta de extensión frente a los cultivos de amapola.
7. Las circunstancias atenuantes o agravantes de cada caso, frente a las “mulas” o la venta al menudeo deben ser objeto de análisis de las autoridades judiciales sobre la base de la individualización de la responsabilidad penal. No es igual la situación del “dealer” adicto a la del vendedor de drogas con fines de lucro a menores de edad o de quienes inducen a los niños o jóvenes al consumo por ejemplo.
8. El enunciado supone el diseño de políticas de control a las migraciones, lo cual implica entre otros:
  - Estrategias de control a las migraciones en los sitios de expulsión.
  - Revisión de los procesos de ocupación de áreas protegidas o de carácter especial, Parques Naturales, Resguardos y Territorios Indígenas.
9. Se trata de un herbicida pos-emergente, sistémico, no selectivo utilizado en el control anual y perianual de plantas de hoja ancha y arbustos. Su acción se caracteriza por ser inhibidor de la síntesis de aminoácidos. Su manufacturador es la Monsanto Company. La formulación más conocida de este herbicida utilizada para usos agrícolas es Roundup, que además del ingrediente activo glifosato contiene 15% del surfactante polioxietilenoamina (POEA) el cual posee una toxicidad aguda tres veces mayor (DL50 tres veces menor) que la del glifosato.
10. Esta es una de las contradicciones que presenta el Plan Colombia

11. Se trata, al parecer, de una fórmula similar o cercana a la presentación Roundup Ultra TM fabricado por la Monsanto cuya fórmula básica es: 1. 41% de Sal de Isopropylamina de glifosato utilizado como ingrediente activo; 2. 44.5% de agua; 3. Finalmente, 14.5% de un surfactante (a phosphate ester neutralized polyethoxylated tallowamine mixture) que incrementa el poder de penetración del ingrediente activo en las hojas de coca.

12. En efecto y para colocar un solo ejemplo, en el caso de las fumigaciones adelantadas en el Medio y Bajo Caguán durante 1998 y 1999, se vio afectada la producción de caucho, cacao y huertas caseras que representan el trabajo de seis años de lucha social y económica liderado por la parroquia católica de Remolino del Caguán.

13. Véase Marta Lucía Guardiola, comunicación a Medardo Galindo Defensor Delegado Derechos Colectivos y del Ambiente de Colombia, abril 4 del 2.000, Bogotá. Sobre antecedentes y circunstancias de emergencia de la guerra biológica véase entre otros Martin Jelsma, *Un hongo contra la coca*, Acción Andina Boletín Internacional Año 9 No.1 marzo 2.000; Versión en inglés *Fungus Versus Coca*, UNDCP and the biological War on Drugs in Colombia; Marc Wolfensberger "L'ONU veut gagner la guerre de l'opium avec un champignon" en Le Temps, sept.13 de 1999, Geneve, Switzerland; Jim Hogshire, *Biological Roulette - the drug war's fungal solution?* En Covert Action Quarterly, Spring 1998. Paul Rogers, Simon Whitby y Malcom Dando, *Guerra Biológica contra los Cultivos*, Revista Investigación y Ciencia, agosto de 1999, No. 275.

14. Se trata de la Sesión Especial de UNDCP realizada el 8 de junio de 1998 en New York.

15. No puede tratarse de cualquier problema criminal cuando allí se habla, a propósito del Desarrollo Alternativo de:

- Contribuir a sostener las oportunidades sociales y económicas
- Vincular a los planes de desarrollo regional para asegurar la integración política y económica de las áreas involucradas en cultivos ilícitos
- Adaptarse a las condiciones que prevalezcan en una área determinada
- Basarse en una participación de la comunidad que envuelva el conocimiento autóctono, habilidades, intereses y necesidades. Las comunidades locales pueden comprometerse ellas mismas, a reducir los cultivos ilícitos hasta que sean erradicados
- Contribuir a la promoción de los valores democráticos para alentar la participación de la comunidad y el desarrollo de una cultura cívica que rechace los cultivos ilícitos
- Construir instituciones locales duraderas
- Observar criterios ecológicos
- Capacitar a mujeres y hombres a participar en los procesos de desarrollo
- Incluir medidas de reducción de la demanda, cuando un problema de abusos de drogas exista.

Véase UNDCP "Erradication of illicit drug crop and alternative development" New York, 1998. La misma Convención de Viena de NNUU de 1988, contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas establece en su artículo 14 num.3 referencias a "desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables..." Enseguida agrega que "factores como el acceso a los mercados, la disponibilidad de recursos, y las condiciones socioeconómicas imperantes deberán ser tomadas en cuenta antes de que estos programas hayan sido puestos en marcha..." planteando con ello toda una estrategia antitética con la política penal radical que en los artículos anteriores promueve ese pacto.

16. Art.32 " El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y en multa de diez (10) a 400 salarios mínimos mensuales." Si la cantidad de plantas de que trata este artículo lo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de uno (1) a tres (3) años de prisión y multa en cuantía de uno (1) a cuarenta (40) salarios mínimos mensuales.

17. Véase entre otros PNUFID "Erradicación de cultivos estupefacientes ilícitos y promoción de programas de desarrollo alternativo" E/CN.7/ 1997/PC/8 Viena

18. Las cifras toman como base la documentación que se conoce públicamente. No se incluyen las cifras de acuerdos bilaterales las cuales no han tenido un peso significativo en Colombia, como por ejemplo las sumas insignificantes como las dadas por la AID para este tipo de programas.

19. En los indicadores que se sugieren no se pretende de ninguna manera su enumeración total, hecho que desborda al presente texto. Se busca llamar la atención y ejemplificar hasta donde sea posible el sentido y naturaleza de lo que se propone.

20. El término “posicionamiento de lo rural y agropecuario” es de Jesús Bejarano. Le hemos agregado la dimensión ambiental.

21. Proyecto IICA Posicionamiento de los sectores rural y agropecuario en el proceso de paz (mimeo)

22. Véase Misión Rural Sostenibilidad y Medio Ambiente vol 4 IICA TM Editores, 1998, Bogotá.

23. Se retoman sobre institucionalidad el Informe Final de Misión Rural. Véase Rafael Echeverri “Colombia en Transición” IICA, TM Editores 1998.

24. La denominación es una propuesta de Misión Rural. *Ibidem* pág. 25

25. Se trata de incluir acá un ejercicio que puede ser válido para algunos municipios sobre todo aquellos que poseen condiciones para proyectos productivos. En zonas con una alta presencia de diversidad biológica y cultural (comunidades indígenas, comunidades afrocolombianas) seguramente demandan otro tipo de esquemas para un uso racional del entrono.

26. Esta es la denominación para las regiones con el status especial propuesto. En adelante usamos la sigla OTL para referirnos al Ordenamiento Territorial Local