

Narco- tráfico:

Europa, EEUU,
América Latina

trans
forma
cions



Editor

Álvaro Camacho Guizado

OBREAL

OBSERVATORIO RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA

Publicacions i Edicions



UNIVERSITAT DE BARCELONA



2.2

NARCOTRÁFICO: EUROPA, ESTADOS UNIDOS, AMÉRICA LATINA

Sandro Calvani
Georges Estievenart
Alain Labrousse
Ethan A. Nadelmann
Peter Reuter
Coletta A. Youngers
Luis Astorga
Francisco E. Thoumi
Alexandra Guáqueta
Ricardo Vargas Meza
Autores

Álvaro Camacho Guizado
Editor

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - CESO

CONTENIDO

PRESENTACIONES	VII
<i>Carlos Angulo Galvis</i>	
<i>Carl Langebaek Rueda</i>	
INTRODUCCIÓN	XVII
<i>Álvaro Camacho Guizado</i>	
LAS VISIONES DE NACIONES UNIDAS	
¿Debería Colombia reducir aún más sus cultivos ilícitos, o al contrario, debería reducir el número de productores de cocaína, esclavos de los grupos de cocaína, esclavos de los grupos armados?	
<i>Sandro Calvani</i>	3
LAS VISIONES DE EUROPA	
La estrategia antidrogas de la Unión Europea y América Latina	
<i>Georges Estievenart</i>	13
La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina	
<i>Alain Labrousse</i>	39
LAS VISIONES DE ESTADOS UNIDOS	
La reducción de los daños de la prohibición de las drogas en las Américas	
<i>Ethan A. Nadelmann</i>	63
Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia	
<i>Peter Reuter</i>	77
Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina	
<i>Coletta A. Youngers</i>	107

LAS VISIONES DE AMÉRICA LATINA

México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo	
<i>Luis Astorga</i>	139
Las políticas contra las drogas, reformas y relaciones colombo-americanas	
<i>Francisco E. Thoumi</i>	163
Transformación y efectos de la cooperación antidrogas entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000)	
<i>Alexandra Guáqueta</i>	185
Drogas, guerra y criminalidad en Colombia: una simbiosis que alimenta la prolongación del conflicto	
<i>Ricardo Vargas Meza</i>	225

INTRODUCCIÓN

*Álvaro Camacho Guizado**

Ha sido para mí un gran placer servir de anfitrión, en nombre del Observatorio de las Relaciones entre Europa y América Latina —OBREAL— y el Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales —Ceso—, del Foro Seminario “Narcotráfico: las relaciones de América Latina, Europa y Estados Unidos”, que se celebró en la Universidad de los Andes entre el 25 y el 26 de octubre de 2005. Es la primera vez que en Colombia, al menos que yo sepa, se han reunido analistas de esas tres partes del mundo para intercambiar análisis, puntos de vista y sugerencias de políticas, acerca de un tema que, sin duda alguna, ocupa un lugar central en el mundo contemporáneo.

Con un cierto esfuerzo hemos reunido en esta ocasión a quienes marcan pautas innegables en términos de sus capacidades científicas y analíticas. Los panelistas son las primeras autoridades mundiales sobre el tema, y tenerlos entre nosotros fue un privilegio. A partir de sus intervenciones hemos podido construir miradas alternativas y desde luego más eficaces para el estudio de las políticas nacionales e internacionales sobre la producción, distribución y consumo de drogas ilícitas.

Quiero resaltar que los ponentes han hecho un gran esfuerzo para presentarnos sus análisis de una manera clara y concisa y, más aún, nos han ofrecido sugerencias y recomendaciones con miras a superar algunas miopías y simplismos con que el problema ha sido examinado. Quiero iniciar con una de las recomendaciones que nos ha presentado Ethan Nadelmann. En efecto, su primera sugerencia es que abramos el debate. Que abandonemos las miradas cargadas de fanatismos y prejuicios que, originados en unas definiciones erróneas del problema, se han traducido en políticas que han contribuido a agravarlo y, en consecuencia, hacen más difíciles eventuales soluciones.

* Director del Ceso, Universidad de los Andes.

Que estas políticas, que privilegian la penalización y criminalización de la producción y consumo, no sólo no han logrado reducir los problemas sino que, por el contrario, los han aumentado, es un reconocimiento en el que coinciden Nadelmann y Peter Reuter: para este último, a pesar de que hay una cierta reducción en la prevalencia del consumo en Estados Unidos, las políticas siguen siendo las mismas, y siguen teniendo efectos dudosos. Ambos coinciden en que es necesario precisar que si bien los consumos desregulados, ilegales y clandestinos ciertamente ocasionan daños a los consumidores, peores efectos traumáticos son producidos por las políticas prohibicionistas (que Nadelmann considera que son producto del fanatismo) y sus efectos sobre la delincuencia, el hacinamiento carcelario, la congestión de la justicia, la desviación de recursos públicos, las ganancias extraordinarias de organizaciones delincuenciales, la corrupción y la construcción de estigmas sociales que tienen como víctimas preferenciales a grupos sociales que típicamente se encuentran en las partes más bajas de las pirámides sociales. Más aún, impiden diseños de políticas de salud pública destinadas a reducir los daños producidos en los consumidores por las pésimas condiciones higiénicas en que se realizan los consumos y que conducen a una muy perniciosa asociación entre las drogas ilícitas y las enfermedades infectocontagiosas mucho más graves, como la hepatitis o el sida. Reuter reconoce, además, que la política de Estados Unidos no ha logrado reducir la oferta de una manera significativa.

Y esto se puede deber, según Francisco Thoumi, a que, en lo que respecta a Estados Unidos, los autores y simpatizantes de las políticas prohibicionistas radicales no aceptan que el problema del consumo no se puede reducir a unos cuantos comportamientos desviados que es preciso corregir. Para Thoumi, la sociedad de Estados Unidos ha experimentado cambios sociales y culturales notables a lo largo de los últimos años: los patrones de poblamiento, que han incrementado la segregación urbana y el abandono de centros históricos de las ciudades a poblaciones de bajos ingresos y que no se ajustan a los estereotipos tradicionales de la población blanca y protestante; los cambios profundos en las estructuras familiares a partir del incremento del empleo femenino, que se traduce en desmedro del cuidado de los niños; la programación de los calendarios escolares que no consultan las nuevas exigencias de la época; el aislamiento propiciado por el nuevo poblamiento suburbano, en el que las unidades familiares reducen los ámbitos de sus relaciones con otros miembros de la sociedad, en fin, son cambios que están en la base de las nuevas realidades sociales de ese país, entre las cuales se encuentran los hábitos de consumo de sustancias peligrosas. A partir de estos reconocimientos deberían diseñarse políticas muy diferentes de las actuales.

Coletta Youngers hace un énfasis muy explícito en la descripción y análisis de las dimensiones que ha adquirido la política de Estados Unidos hacia Colombia:

para ella, la pieza maestra de ésta es el proceso de militarización que se ha venido consolidando. Esta aseveración es rigurosamente documentada también por Alexandra Guáqueta. El hecho central sobre el que se basa este proceso es la definición que ha hecho carrera en ese país, según la cual la cuestión de las drogas es un problema de seguridad nacional. Esta definición, que hoy encuentra mayor sustento en la nueva guerra contra el terrorismo, ha conducido a privilegiar las acciones militares y de fuerza sobre otras opciones posibles, en claro contraste con las políticas frente a los productores locales de marihuana y drogas sintéticas, que tienen efectos mucho más nocivos sobre los consumidores. Alternativas más “suaves”, las llama Reuter en sus recomendaciones. Para Youngers, esta política ha tenido efectos muy dañinos sobre la soberanía de los países de América Latina, la situación de los derechos humanos, el deterioro de las libertades civiles, el estímulo a autoridades corruptas, la afectación a los más pobres, las relaciones de Colombia con sus vecinos, y en especial, la guerra en Colombia.

Y tanto Youngers como Reuter nos recuerdan algo que los colombianos experimentamos a diario: que nuestro país no es importante para Estados Unidos sino en lo que respecta a nuestro carácter de exportadores de cocaína y heroína a su mercado.

Pero los colombianos no estamos solos en esta “guerra contra las drogas”: Luis Astorga nos informa que si en Colombia llueve, en México no escampa. Sin duda, la política prohibicionista estadounidense ha tenido efectos deletéreos en su país: de hecho, con el apoyo de autoridades mexicanas, Estados Unidos ha venido impulsando una creciente militarización. A pesar de que para el autor los narcotraficantes no tienen aspiraciones de combatir al Estado, es decir, no tienen intenciones de convertirse en actores políticos, en ese país se hace popular la idea de que México se está colombianizando. Se pregunta Astorga si no será que lo que realmente ocurre es que la política estadounidense frente a su país se está colombianizando.

Que sí hay alternativas, que los colombianos podríamos aspirar a no ser víctimas de la combinación del narcotráfico y esas políticas punitivas, se infiere de las descripciones y análisis que presentan Sandro Calvani, Georges Estievenart y Alain Labrousse.

Calvani, representante para Colombia de la Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, reconoce que en Colombia ha habido algunos éxitos en la política de sustitución de cultivos, aunque la reducción de áreas de siembras tradicionales se ha visto contrarrestada por el aumento de nuevas siembras. Y presenta una política alternativa a la que los colombianos deberíamos prestar mucha más atención de la que le estamos dando actualmente. En efecto, para las Naciones Unidas es imperativo que se trabaje en líneas como el desarrollo alternativo basado en la adecuación de infraestructura productiva con transferencia tecnológica, la consolidación

de canales de comercialización comunitarios, la liberación de áreas para conservación y reforestación, la capacitación para el manejo de bosques. Y esto acompañado de procesos de fortalecimiento del capital humano y el capital social.

Georges Estievenart y Alain Labrousse conocen a fondo otra dimensión de las políticas mundiales: me refiero a las que tratan de abrirse paso en Europa. Los autores coinciden en las dificultades para que se forje una política unitaria y eficaz. La dispersión nacional, la defensa de la soberanía y las decisiones de cada país miembro de la Unión Europea, y también el hecho de que no hay, según Labrousse, un centro unificador y responsable de poner en práctica las políticas, ha dificultado su concreción. Aun así, hay ciertos puntos de acuerdo que se constituyen en referentes para cada uno de los países: me refiero a la necesidad sentida de reducir el consumo y, por ende, el daño a la salud, aumentar el número de adictos tratados con éxito, disminuir la disponibilidad de drogas ilícitas y de delitos relacionados con ellas y combatir el lavado de capitales.

Hoy está vigente la Estrategia acordada para 2010: aunque es menos drástica que otras anteriores, con el fin de acercarla a las diferentes legislaciones nacionales, hace énfasis en la reducción del consumo y del daño a la salud a través de la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social. Es, desde luego, una política más realista, más democrática y más pensada en el bienestar de los ciudadanos.

Y en lo que respecta a América Latina, tal política se ha consolidado en el llamado Plan de Acción de Panamá, que se concretó entre el 8 y el 9 de abril de 1999, y cuyas bases son: la responsabilidad compartida, un enfoque integrado, equilibrado y participativo; el desarrollo sostenible y, sobre todo, la conformidad con el derecho internacional, que se refiere al respeto de la soberanía e integridad territorial, la no injerencia en asuntos internos y el impulso a los derechos humanos. En síntesis, en Panamá se aprobó obtener mayor coordinación, información e intercambio de experiencias, a fin de mejorar la capacidad para enfrentar el problema. Propone, en concreto, medidas que Colombia debería adoptar: fomentar la cooperación con el desarrollo de un Observatorio Regional, coordinar el proceso de entregas vigiladas y apoyar a las organizaciones no gubernamentales de cooperación. Se trata de una buena síntesis en relación con la necesidad de coadyuvar al incremento de la investigación, información y evaluación sobre el tema en su conjunto.

Claro es, por lo demás, que el creciente involucramiento de Europa en Colombia, particularmente en torno de la búsqueda de soluciones del conflicto armado, no deja de suscitar roces con la política de Estados Unidos frente al tema. Así lo resaltan Labrousse y Guáqueta. Los ejemplos del Plan Colombia y la politización de los derechos humanos son asuntos de ciertas tensiones entre los dos polos.

Para nosotros, colombianos, este Foro Seminario es una oportunidad de oro. Si hay algún país en la región que haya experimentado el problema de las drogas ilícitas en sus peores dimensiones, ése es Colombia: aquí no hemos tenido ni siquiera las bases de un discurso legitimador de la producción de coca, como se ha esgrimido en Bolivia y Perú. No, aquí los ingresos por el cultivo y el comercio no han beneficiado a unas masas campesinas, como en algún momento sucedió en esos países hermanos. Aquí, por el contrario, nos ha tocado padecer la concentración del ingreso en tres grandes organizaciones cuya acción contribuye decididamente a destruir rasgos esenciales de la formación de la Nación: me refiero a las bandas de narcotraficantes y a los aparatos armados ilegales que retan o defienden el Estado y el orden social en su conjunto, y que lo hacen mediante el uso desmedido y feroz de la fuerza, la corrupción, la violencia. La cocaína y la heroína, y esto lo sabe cualquiera, se han convertido en el principal combustible de nuestra guerra: no sólo contribuyen a potenciar la capacidad de fuego, intimidación y destrucción de vidas humanas e infraestructura física: también los ingentes recursos han sido claves en el desmoronamiento del sentido político y de justicia social que pudiera haber inspirado a la insurgencia armada. Han contribuido a convertir las organizaciones armadas insurgentes en una forma de vida. Este proceso lo documenta con detalle Ricardo Vargas en su texto.

Y del otro lado del espectro político, han fomentado la generalización de la violencia, la corrupción, la expansión de los cultivos ilícitos, los despojos y usurpaciones de tierras de propietarios tradicionales. Ambos lados del conflicto armado han contribuido de manera decisiva a destruir comunidades campesinas enteras. En esta línea, Calvani nos informa que 0,4% de los propietarios (15.273) poseen 61,2% de la tierra (47.147.680 hectáreas): muchos de los cuales son predios mayores de 500 hectáreas. Y 97% de los propietarios (3,5 millones) poseen 24,2% (18.646.473 hectáreas). En 10 años ha aumentado el proceso de concentración y los narcotraficantes controlan más o menos 4,4 millones de hectáreas, en tierras generalmente subutilizadas.

Pero el narcotráfico no sólo ha creado ese monstruo que se ha convenido en llamar paramilitarismo: también en su acción criminal ha contribuido a convertir a grandes porciones de la juventud urbana en carne de cañón: bien sean los sicarios, bien sus víctimas: hoy día ser joven y pobre en algunas de nuestras ciudades es un estigma que con frecuencia conduce a la muerte.

Nosotros condensamos lo malsano y destructor del narcotráfico. Cómo nos haría de bien, por ejemplo, que se adoptara de manera decidida la propuesta de Ethan Nadelmann relativa a hacer esfuerzos prioritarios respecto a la reducción del daño, que el autor define como un enfoque estratégico para reducir las consecuencias negativas del uso y la prohibición de drogas, a partir de la constatación de

que ninguno de los dos va a desaparecer en el futuro cercano. Nosotros sí que necesitamos una política de ese corte: experimentamos no sólo los daños que se refieren a la amenaza a la institucionalidad, a la destrucción de la justicia, a la corrupción y a la violencia: también lo experimentamos en el consumo: como sucede con otros productos de producción nacional, exportamos cocaína y heroína de buena calidad, es decir, con grados elevados de pureza, y nos quedamos con un equivalente del café pasilla destinado al consumo interno: una especie de “cocapasilla”: el llamado basuco, que ha demostrado sus terribles efectos en los consumidores: cuando nuestros visitantes se dan un paseo por Bogotá ven cómo el basuco, al que se agregan otros insumos de la misma pésima calidad, convierte a seres humanos en sujetos al borde de su destrucción.

Nosotros, pues, sí necesitamos cooperación internacional, pero con cambios drásticos en la relación que hemos tenido hasta ahora. No quiero ser falsamente optimista, pero cómo nos haría de bien si tomáramos en serio la sugerencia de Nadelmann respecto a que en América Latina tenemos las bases morales y la masa crítica para inducir cambios en la política dominante en la región, y que bien haría al aprender de otros países que han adoptado políticas más razonables que la zanahoria y el garrote. Y cómo nos haría de bien lograr una mejora sustancial de las relaciones con nuestros vecinos, tema que trata Alexandra Guáqueta en su ponencia, para que así podamos conformar un bloque regional que nos apoye y afiance una política menos deletérea que la que nos caracteriza.

Es claro que debemos hacer caso a las sugerencias de Reuter cuando nos dice que no debemos esperar mucho mientras sigamos gastando solamente menos de un cuarto del 1% del PIB y menos del 2,5% del gasto del gobierno en la lucha contra el delito. Que es necesario además que nos concentremos en alternativas suaves de desarrollo: que expandamos el control del Estado por todo el territorio nacional, que sigamos fortaleciendo nuestra fuerza pública, pero con menos énfasis en lo punitivo y más en el estímulo al desarrollo social y económico; y que no fomentemos instituciones corruptas. Todas éstas son, para qué decirlo, medidas necesarias, aunque es improbable que el Congreso de Estados Unidos cambie sus políticas en esta dirección, por su carácter burocrático y porque la lucha contra la oferta es políticamente más tentadora. Y aunque, como lo dice el autor, “para bien o para mal, Colombia deberá atenerse a más de lo mismo”.

Tentadoras y retadoras son también las sugerencias de Estievenart, quien nos propone que OBREAL organice un grupo de expertos de América Latina y de Europa que dedique esfuerzos a fortalecer la cadena de investigación, evaluación y programación sobre estrategias nacionales y mundiales, y que organice encuentros anuales sobre los temas principales. Que haga estudios y recomendaciones, que se

difundan sus resultados y se incremente el conocimiento sobre el tema. Menuda tarea, pero en la que hay que pensar seriamente y buscarle dolientes.

Sólo me queda hacer explícitos mis agradecimientos a todos los que han hecho esfuerzos para que este evento haya sido exitoso. A la Comisión Europea, por su generosa financiación y apoyo, a Ramón Torrent y su equipo de la Universidad de Barcelona, por su eficacia en lo que ha correspondido al funcionamiento de OBREAL. Ramón ha sido un dirigente y animador constante en ésta y otras actividades de OBREAL. A nuestros conferencistas, no sólo por sus contribuciones intelectuales y académicas, sino porque con su muy buena voluntad facilitaron la organización del encuentro.

Y en un plano más doméstico, extendiendo los agradecimientos a Ricardo Calderón y a la revista *Semana*, por vincularse a la organización y divulgación de los resultados de las ponencias y debates. Otro tanto a Álvaro Sierra y al diario *El Tiempo*. A Fidel Cano y *El Espectador*, por permitirme que le hiciera publicidad al foro y se divulgara su significado.

Y debo hacer explícita la deuda de gratitud con las directivas de la Universidad de los Andes, desde la rectoría de Carlos Angulo y las vicerectorías, hasta la decanatura de la Facultad de Ciencias Sociales de Carl Langebaek, no sólo por el apoyo que nos han brindado, sino porque una vez más han dado prueba de que el pensamiento heterodoxo es bienvenido en la institución.

Y más personalmente aún, quiero resaltar la dedicación, entusiasmo y esfuerzos que desplegó Lina Mendoza, sin cuya entusiasta participación no habríamos podido estar aquí hoy en estas condiciones. Pacho Zarur, mi compañero de trabajo, sabe que le doy las gracias todos los días. Heidy Casas ha sido lo más cercano a una heroína: con un estoicismo envidiable ha enfrentado todos los inconvenientes, retrasos, malos ratos y peores genios que naturalmente surgen cuando uno se mete en un lío como éste. Y cuenta con la ayuda de Neison Palacios y Mauricio Salinas, otros que merecen que les dé las gracias. La laboriosa tarea de traducción de los textos ha de ser debidamente reconocida a Lina, y en la preparación de este libro, el trabajo de corrección de estilo de Guillermo Díez ha sido definitivo.

LAS VISIONES DE NACIONES UNIDAS

**¿DEBERÍA COLOMBIA REDUCIR AÚN MÁS SUS CULTIVOS ILÍCITOS,
O AL CONTRARIO, DEBERÍA REDUCIR EL NÚMERO DE PRODUCTORES
DE COCAÍNA, ESCLAVOS DE LOS GRUPOS DE COCAÍNA,
EXCLAVOS DE LOS GRUPOS ARMADOS?**

*Sandro Calvani**

Colombia es el mayor productor de cocaína en el mundo, con 80.000 hectáreas en cultivo de coca y aproximadamente 100.000 familias dedicadas a esta actividad.

Aunque Colombia ha alcanzado una reducción importante del 51% de hectáreas desde el año 2000, el monitoreo satelital de UNODC señala que los nuevos cultivos representaron el 62% aproximadamente del área total cultivada. Este alto porcentaje de cultivos nuevos es el principal obstáculo para una reducción sostenible.

Una porción importante de la reducción de los cultivos se puede atribuir a las políticas de aspersión aérea y erradicación manual, la cual alcanzó una meta histórica en 2004, con 139.200 hectáreas asperjadas y erradicadas. Sin embargo, la alta movilidad de los cultivos de coca en Colombia y las dificultades para encontrar opciones alternativas a este cultivo hacen que se mantenga un porcentaje alto de cultivos nuevos cada año.

La coca no crece por sí sola en los bosques. Lo hace porque los pequeños productores cada día tienen que enfrentarse más al aislamiento y a la carencia de oportunidades para la comercialización de sus productos.

El problema de la droga en Colombia es uno de los más complejos del mundo, debido a la relación que se presenta entre los cultivos ilícitos y la existencia de grupos armados, los cuales no sólo mantienen el monopolio de la compra y venta de la base de coca y látex de amapola, o determinan los impuestos que cobran a los traficantes, a los laboratorios, a las pistas de aterrizaje, etc. —el famoso “gramaje”—, sino que también garantizan un control territorial para la producción. Los grupos armados

* Representante UNODC para Colombia. Las opiniones expresadas aquí no representan necesariamente las de Naciones Unidas.

promueven la presencia de cultivos ilícitos en sus zonas de influencia, ya que los ingresos por narcotráfico son moneda dura en el mercado internacional de armas y, por lo tanto, los dos adversarios irregulares, guerrillas y autodefensas, luchan por capturar sus rentas para financiarse. El negocio de la droga ha financiado la guerra en el país al financiar a los grupos armados (guerrillas y paramilitares). Según un estudio de Planeación Nacional, las FARC y las AUC obtienen entre el 60 y 70% de sus ingresos del narcotráfico.

Es importante subrayar que los países que en una determinada etapa han sido los mayores productores de cultivos ilícitos han seguido el mismo patrón internacional; todos ellos estaban en guerra o poseían conflictos internos. Los narcotraficantes se aprovechan de los conflictos armados, y viceversa, los grupos insurgentes se aprovechan del tráfico de drogas. Durante los últimos años la producción de amapola y heroína de Asia se ha movido hacia los países que padecen guerras endémicas. Éste es el caso de Afganistán y de Myanmar, donde los talibanes y los burmese —guerrillas étnicas birmanas— financian sus operaciones con los ingresos de la venta de la droga. En Perú, en 1990, se alcanzó un récord de 210.000 hectáreas de coca, al mismo tiempo que se registró un aumento de los ataques de Sendero Luminoso (guerrilla peruana), financiado principalmente mediante estos cultivos ilícitos. Lo mismo sucedió en Tailandia y Uzbekistán, donde los registros de los cultivos de amapola coincidieron con los choques más grandes entre las minorías étnicas. Asimismo, en 2000 se registró un récord de 163.000 hectáreas de coca en Colombia, coincidente con el número sin precedentes de los secuestros —que fueron 2.840 casos— y los ataques a la población, que ascendieron a 142 ese año.

Igualmente, la situación y tenencia de la tierra son especiales en Colombia; según un estudio realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Corporación de Investigación Agropecuaria (Corpoica), el 0,4% de los propietarios, es decir, 15.273, poseen el 61,2% del área predial rural registrada en Colombia, lo que equivale a 47.147.680 hectáreas. En su mayoría corresponden a predios con extensiones superiores a 500 hectáreas. Entre tanto, el 97% de los propietarios registrados, unos 3,5 millones de personas, poseen sólo el 24,2% del área predial rural nacional, lo que equivale a 18.646.473 hectáreas. El fenómeno de la concentración de la propiedad es una de las principales causas de la pobreza rural, el desplazamiento, los grupos armados, el uso indebido de la tierra y los cultivos ilícitos.

En los últimos diez años, se ha dado un acelerado proceso de concentración de la tierra, a la vez que se ha reducido de forma significativa el área sembrada. La concentración de tierra en el país está asociada con el narcotráfico. La compra de tierras se consolida como un negocio en sí mismo y el precio pagado por las fincas no está determinado por su productividad agropecuaria sino por las posibilidades de

valorización del predio¹. En este sentido, los narcotraficantes han encontrado un objeto de inversión: la acumulación de tierras, cuyo sentido ha sido lograr el reconocimiento como terratenientes. Los narcotraficantes han contribuido fuertemente al problema de la migración de mano de obra campesina hacia las zonas de frontera agrícola, en las que la actividad principal son los cultivos ilícitos. Se estima en 4,4 millones de hectáreas las tierras de las que se han apoderado los narcotraficantes².

La concentración de la tierra en Colombia es incluso una preocupación para los beneficiarios de Proyectos de desarrollo alternativo. Por ejemplo, en el Programa de Familias Guardabosques solamente el 35% de las familias son propietarias con títulos de sus tierras, el 24% posee la tierra pero no tiene títulos y el 41% restante vive en fincas con propietarios ajenos a sí mismos.

Solamente el 3,6% de los predios rurales están dedicados a la agricultura. El resto del territorio está ocupado por bosques, 50,7%; pastos, 26%; vegetación de sabana, 10%; otras coberturas, 3,6%; cuerpos de agua, 2,7%, y matorrales, 1,1%.

Se dice que Colombia es un país eminentemente agrícola, pero las cifras sobre utilización de la tierra dicen lo contrario. Cerca de 36,34 millones de hectáreas de predios rurales del país son explotadas de manera equivocada, pues están dedicadas a actividades que no corresponden a su condición agroecológica. Esto significa que predios aptos para agricultura competitiva están dedicados a ganadería, y viceversa. Igualmente, tierras con vocación agroforestal son utilizadas en ganadería extensiva.

Los estudios también concluyen que del total de tierras intervenidas, el 62,3% (36.349.313,8 hectáreas) son mal usadas. Geográficamente, estas zonas se ubican especialmente en la Amazonia y la Orinoquia, zonas con alta presencia de cultivos ilícitos. La concentración de la tierra y su alta subutilización disminuyen las oportunidades de empleo y de generar procesos alternativos eficientes que puedan competir contra los cultivos ilícitos en Colombia.

Adelantar en Colombia un proceso de mejor utilización de la tierra y de su desconcentración debería incrementar las posibilidades de desarrollo rural, las oportunidades de trabajo legal, así como reducir el número de productores de cocaína, esclavos de los grupos de cocaína, esclavos de los grupos armados.

El problema de los cultivos ilícitos no puede ser solucionado solamente atacando la planta, sino tratando la situación de aproximadamente 100.000 familias

1 Héctor Mondragón, "Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras", en *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?*, A. Machado y R. Suárez (coordinadores), Cega, Ilica, Tercer Mundo, Bogotá, 1999.

2 Alejandro Reyes, "Contra-reforma agraria en Colombia", en *El Espectador*, 10 de marzo de 1996.

que siembran las semillas, instalan los viveros, cosechan la planta, procesan y comercializan la base de coca.

Según los tratados y las resoluciones recientes de las Naciones Unidas, la mejor manera de luchar contra los cultivos ilícitos es trabajar directamente con la gente afectada o con aquellas personas potencialmente vulnerables respecto al problema. Según las convenciones, el desarrollo alternativo es la mejor respuesta a la necesidad de una estrategia equilibrada contra los cultivos ilícitos porque construye una economía alternativa y respeta los derechos humanos.

La Asamblea General de las Naciones Unidas —en su vigésima sesión especial sobre el control internacional de la droga, celebrada en Viena del 8 al 10 de junio de 1998— reconoció que, en la lucha contra cultivos ilícitos, existen causas estructurales ligadas a la pobreza, al aislamiento y la marginalidad.

El concepto del desarrollo alternativo fue adoptado y definido así:

El proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan sustancias narcóticas y psicotrópicas, a través de medidas de desarrollo rural específicamente diseñadas para ello, en el contexto de crecimiento económico nacional sostenido y esfuerzos de desarrollo sostenible en países que realizan acciones en contra de las drogas, reconociendo las características socioculturales particulares de cada comunidad y grupo objetivo, dentro del marco de una solución global y permanente del problema de las drogas ilícitas.

Desde ese momento, el desarrollo alternativo se consolida como una estrategia fundamental para prevenir y contrarrestar los efectos devastadores que tienen los cultivos ilícitos sobre comunidades rurales localizadas generalmente en territorios ambientalmente muy frágiles, aislados de los principales centros urbanos. En la última Declaración Política de Naciones Unidas también se estipuló que “donde existieran estructuras campesinas de producción agrícola de baja rentabilidad, el desarrollo alternativo es la medida más sostenible, así como social y económicamente más apropiada que la erradicación forzada”.

El principal impacto del desarrollo alternativo no está en sustituir un cultivo por otro; está en que entrega proyectos de vida de legalidad y seguridad a los ciudadanos. En algunos casos, los ingresos de los productos de desarrollo alternativo no son tan altos como para competir con los de la coca, pero el desarrollo alternativo disminuye los niveles de violencia y mejora la calidad de vida, lo cual es una gran ganancia para los campesinos.

Para el éxito del desarrollo alternativo se deben asegurar algunos aspectos, a fin de consolidar la calidad de su intervención. La estrategia del desarrollo alternativo debe estar basada en la generación de procesos paralelos de construcción de capital

humano y social mediante la implementación de proyectos productivos regionales, atendiendo a criterios de sostenibilidad económica, ambiental, política y social.

Los aspectos generales que debe atender el desarrollo alternativo son:

1. Adecuación de la infraestructura productiva local y transferencia de tecnología que privilegien tecnologías apropiadas de producción.
2. Consolidación de los canales de transformación y comercialización comunitaria, que garanticen la disponibilidad de mecanismos seguros y permanentes de articulación al mercado para los productores.
3. Liberación de áreas para conservación y reforestación mediante la concentración de las actividades productivas en zonas apropiadas, atendiendo a los lineamientos emitidos por las autoridades ambientales respectivas.
4. Capacitación, acompañamiento, fortalecimiento social y transferencia de tecnología orientados hacia el manejo y protección de bosques.

Estos aspectos deben ser abordados a través del trabajo simultáneo y coordinado en cuatro componentes:

Fortalecimiento social: en este componente las acciones se dividen en dos aspectos complementarios:

Capital social: se busca la conformación y/o fortalecimiento de organizaciones de productores articulados alrededor de las actividades productivas y los diferentes negocios de la organización. Para ello, se llevan a cabo acciones de promoción social con la comunidad en general y acompañamiento de la gestión de los organismos directivos de las asociaciones.

Capital humano: en él se incluyen los aspectos relacionados con la formación en valores orientada hacia la autogestión individual, la acumulación de conocimientos, la educación y el cuidado de la salud de cada uno de los campesinos vinculados.

Instalación de sistemas productivos: este componente permite que, por intermedio de las inversiones realizadas en las fincas de los campesinos vinculados, se establezca una infraestructura productiva que permita la generación de excedentes para la articulación de los productores al mercado y la obtención de recursos que contribuyan a lograr una desvinculación definitiva de los cultivos ilícitos.

Agroindustria y comercialización: este componente está encaminado a permitir a las organizaciones abarcar algunos de los eslabones de las diferentes cadenas productivas, además de favorecer la implementación de algunos negocios complementarios, como fuente de recursos para las asociaciones de campesinos. En él se contempla la instalación de mecanismos de comercialización comunitaria de los

productos de desarrollo alternativo, la creación de agroindustrias y la constitución de almacenes de provisión agropecuaria para las organizaciones campesinas.

Las alianzas productivas y comerciales serán el marco en el cual se ejecutarán estos proyectos. El objetivo principal de estas alianzas es la conformación de un esquema integral que permita difundir el uso de técnicas modernas de producción, almacenamiento, comercialización y mercadeo, asistencia técnica y organización empresarial. Así mismo, permitirán incorporar mecanismos novedosos de financiación (que involucren a los sectores público y privado) y de subsidios. La participación de las empresas privadas se llevará a cabo a través de diferentes esquemas, entre los cuales se incluyen la suscripción de acuerdos para la compra de productos, siembras planificadas; esquemas de agricultura por contrato; convenios para la iniciación y puesta en marcha de proyectos cuya producción es de mediano y largo plazo; convenios de capacitación y transferencia tecnológica e inversión privada directa en asociación con los campesinos.

Monitoreo y seguimiento: con este componente se busca dotar a las organizaciones de herramientas para el manejo de la información, el control de inventarios y el establecimiento de proyecciones productivas, de manera que ellas permitan adelantar acciones de planificación que orienten la gestión de cada una de las asociaciones. La constitución de equipos técnicos locales, que, contando con la asesoría de funcionarios de nivel regional, realicen seguimiento al desempeño técnico y financiero de cada asociado debe contribuir efectivamente a este fin. Igualmente, se requiere avanzar en diseñar Sistemas de Información Geográfica (SIG) que les permitan a donantes, gobiernos y entidades especializadas hacer un monitoreo confiable y actualizado sobre las actividades y resultados que se desarrollan en campo.

En los años de trabajo en Colombia, se puede decir que los proyectos de Naciones Unidas han contribuido a la generación de capital social y capital humano local en las zonas de mayor presencia de cultivos ilícitos. El proceso de formación de capital social se ha centrado en el fortalecimiento de organizaciones campesinas en siete departamentos: Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta y Bolívar. Debe destacarse como muy positivo el haber dejado conformado estos organismos como representantes del desarrollo alternativo en el nivel local. En la actualidad, todas las organizaciones de productores poseen convenios de comercialización de sus productos y participan de forma activa en los organismos de planeación de sus departamentos. Los logros del desarrollo alternativo no son inmediatos pero sí son sostenibles.

Desde 1996 Naciones Unidas ha beneficiado alrededor de 8.000 familias campesinas con alternativas como ganadería doble propósito (carne y leche), forestería y cultivos tradicionales como café, frijol, cacao, plátano, frutas, palmitos y caña de azúcar.

Estimamos que con nuestro apoyo en desarrollo alternativo se han erradicado aproximadamente 6.000 hectáreas de coca y se ha prevenido la instalación de más de 50.000.

Los acuerdos de comercialización con el sector privado han generado cambios importantes del desarrollo porque, con una “demanda permanente” de los productos legales en las zonas, el concepto ha llegado a ser menos abstracto para los campesinos y las posibilidades de competir contra los cultivos ilícitos han llegado a ser verdaderas. Naciones Unidas ha acercado a los campesinos de desarrollo alternativo a los mercados del comercio de Europa, con organizaciones tales como FLO Internacional y Haavelar. En 2004, organizaciones campesinas de desarrollo alternativo obtuvieron más de US\$4 millones en beneficios del sector privado.

Es claro el compromiso de los colombianos para reducir los cultivos ilícitos; sin embargo, podríamos acelerar el proceso de reducción invirtiendo en las soluciones para los campesinos y creando opciones rentables y sostenibles que mejoren su calidad de vida.

Cada vez que una persona consume cocaína en Europa, una persona sufre la violencia en Colombia. Solamente un plan multilateral, integral y constante basado en las mejores prácticas puede ofrecer una verdadera seguridad humana, a ambos lados del problema de las drogas. En este proceso es necesario un gran desafío de visión y liderazgo.

Los verdaderos amigos se reconocen en los momentos más difíciles