



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# ERRADICACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA: RETOS PARA EL FUTURO INFORME EJECUTIVO



**Noviembre de 2017**

Esta publicación fue producida para la revisión por la Agencia del Desarrollo Internacional de los Estados Unidos por Management Systems International, a Tetra Tech Company



# ERRADICACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA: RETOS PARA EL FUTURO



## INFORME EJECUTIVO

### **Management Systems International/Tetra Tech**

200 12th Street South

Suite 1200

Arlington, VA 22202, USA

[www.msiworldwide.com](http://www.msiworldwide.com)

Contracted under AID-514-C-13-00003

USAID/Colombia EVAL (Evaluation and Analysis for Learning)

Noviembre, 2017

### DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Los criterios que los autores expresaron en esta publicación, no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos ni del Gobierno de los Estados Unidos. El contenido de este estudio es responsabilidad única de sus autores, Jorge Azad, Roberto Camargo, Roger Rasnake, Ana María Rivera y Management Systems International/Tetra Tech.

# Reconocimientos

El consultor agradece el apoyo y cooperación de todas las instituciones y personas que participaron y contribuyeron en este estudio sobre el estado actual de los esfuerzos de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos en Colombia.

Resaltamos el aporte de productores, campesinos, líderes comunitarios, técnicos de la cooperación internacional, empresarios, autoridades de instituciones públicas y privadas que dieron su tiempo para participar en las entrevistas individuales y grupales lo cual contribuyó a mejorar nuestra comprensión sobre esta problemática tan compleja.

Un agradecimiento especial al personal de MSI por brindar las condiciones y compartir con el consultor su amplia experiencia y conocimiento en esta temática. Apreciamos en especial la contribución de Roger Rasnake, Ana María Rivera, Daniel Rico, Carlos Rodríguez, Martha Trujillo quienes nos aportaron su conocimiento y ayudaron a reunir información y documentación, al igual que sus valiosos aportes durante el proceso del estudio.

Nuestro sincero agradecimiento al personal administrativo y de apoyo de MSI, en especial a Esperanza Molina y Lisa Anderson por desplegar esfuerzos adicionales para garantizar la logística del presente estudio.

Jorge Azad Ayala

# Introducción

Enfrentar la enorme expansión del cultivo de coca en Colombia es para el Gobierno de Colombia (GOC) y para USAID un desafío sin precedentes. La USAID ha apoyado activamente los esfuerzos de las autoridades del GOC para dar una respuesta coherente y eficaz a este fenómeno, pero al mismo tiempo desea aprovechar las lecciones aprendidas de experiencias anteriores de la Agencia en otros contextos. Con ese fin, la USAID solicitó este estudio para comparar el programa de desarrollo alternativo en Bolivia, en el cual el cultivo de coca ha sido controlado en su gran mayoría y donde los cultivadores han adoptado en gran medida actividades económicas lícitas, con la experiencia de Colombia, donde tales esfuerzos, durante muchos años, han tenido menos éxito. El objetivo de este estudio fue determinar el estado actual de los esfuerzos para erradicar y sustituir cultivos ilícitos en Colombia y, a través de una comparación con la experiencia de la implementación de un programa de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo en Bolivia, describir un conjunto de políticas y programas que podrían tener relevancia para Colombia. La metodología utilizada fue cualitativa, siendo la investigación documental y con entrevistas individuales y grupales que sirvieron como herramientas para la obtención de información.

El estudio completo está dividido en tres secciones. Primero, presenta una revisión del crecimiento de la economía de la coca durante las últimas décadas y de los esfuerzos y medidas llevadas a cabo por el GOC y por las agencias de cooperación internacional para contener y reducir su crecimiento y extensión. Segundo, a través de preguntas específicas relacionadas con estrategia y programación, el estudio desarrolla una comparación con la experiencia boliviana para resaltar las políticas y acciones que han contribuido a la consolidación del control relativo que el gobierno boliviano ha logrado sobre la economía de la coca. En la tercera sección, se resumen los hallazgos relacionados con los esfuerzos de Colombia para erradicar y sustituir cultivos ilícitos y ofrece una serie de recomendaciones sobre seguridad, gobernabilidad, participación popular, economía rural y control territorial. Este documento es una síntesis del informe final del proyecto, en el cual se destacan sus hallazgos y las recomendaciones.

## Coca en Colombia

No hay cultivos legales de coca en Colombia. Para combatir la propagación de la coca, los programas de erradicación se han desarrollado a partir de estrategias como la fumigación aérea y la erradicación manual forzosa. Sin embargo, en los últimos años el país también ha incorporado un programa de sustitución voluntaria de cultivos, el cual se desarrolla mediante acuerdos entre productores y el gobierno. Este programa fue ampliado recientemente con subsidios, de acuerdo con los lineamientos del Acuerdo de Paz de 2016 firmado entre el gobierno de Colombia con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Colombia emprendió un fuerte programa de fumigación aérea con herbicidas y de erradicación manual forzosa de coca, con el argumento de que, en el apogeo de la coca en 2007 se vieron afectadas más de 170,000 hectáreas.<sup>1</sup> Sin embargo, analizando la dinámica de los informes de cultivo y erradicación de coca para el período 2001-2015, podemos inferir que, a pesar de los

---

<sup>1</sup> SIMCI, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016, p. 215

esfuerzos realizados a lo largo de los años, la erradicación por sí sola no ha podido contener el aumento de los cultivos ilícitos.<sup>2</sup> La alta tasa de reposición de cultivos y la siembra de nuevos, agravada por el hecho de que no existe un proceso de registro de tierras y de catastro<sup>3</sup> de los productores y áreas de producción, socava la planificación a lo largo del tiempo para la erradicación sostenible y efectiva y para los programas de sustitución.

La experiencia de desarrollo alternativo en Colombia comenzó en 1985 con un proyecto de sustitución de cultivos de coca en el sur del Cauca, que se expandió al norte de Nariño en 1989. Durante este período, se demostró que los proyectos requerían un enfoque multisectorial, en el que los procesos de desarrollo rural integral se convirtieron en los medios para alcanzar el objetivo central de reducir los cultivos ilícitos. Durante la década de 1990 y hasta este siglo, el GOC, con la ayuda de la cooperación internacional, creó una serie de políticas y programas que fueron implementados por diferentes agencias gubernamentales diseñadas a motivar a los productores de coca a sustituir la coca por otros cultivos o actividades.

### **Cooperación de USAID del último decenio**

El mayor apoyo externo para la represión del narcotráfico y los esfuerzos para mover a los pequeños agricultores hacia cultivos lícitos, provino de los Estados Unidos a través del Plan Colombia y los esfuerzos subsiguientes. En 2006, USAID creó los programas MIDAS (Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible) y ADAM (Áreas de Desarrollo Alternativo a Nivel Municipal) para mejorar las condiciones de los ciudadanos rurales a través de la implementación de proyectos productivos; participación comunitaria; el desarrollo de políticas públicas; y el fortalecimiento de los gobiernos municipales. Con un financiamiento combinado de más de USD370 millones, los dos proyectos podrían apuntar a éxitos reales en fondos apalancados y empleos creados, pero el enfoque de las actividades del proyecto no estaba directamente en las zonas de producción de coca, y tampoco estos proyectos productivos se coordinaron geográficamente con los esfuerzos de erradicación en curso.<sup>4</sup>

Más exitoso en afectar directamente la producción de coca fue el Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM) desarrollado con el apoyo de la Oficina de Iniciativas de Transición (OTI) de la USAID, el cual se llevó a cabo en seis municipios de La Macarena (Meta) entre 2007 y 2011. La intervención exigió un esfuerzo secuencial y coordinado del Ejército, la Policía Nacional, y autoridades civiles con el objetivo de que, una vez que se completara la transición, la presencia del Estado debería ser permanente. La implementación del Plan resultó en una reducción importante en el cultivo de coca en la región y en la disminución de su productividad. La extensión de tierras dedicadas a la coca en esta región se redujo de 22.127 hectáreas en 2005 a 2.782 hectáreas en 2009.

USAID, en su posterior apoyo al Plan Nacional de Consolidación Territorial del GOC después de 2011, desarrolló la Iniciativa de Desarrollo Estratégico de Colombia (CSDI), con proyectos

---

<sup>2</sup> La fumigación aérea finalizó en 2015.

<sup>3</sup> El catastro se define como "un registro oficial de la propiedad, la extensión y el valor de los bienes inmuebles en un área determinada, utilizada como base de los impuestos" (<http://www.dictionary.com/browse/cadaster?s=t>)

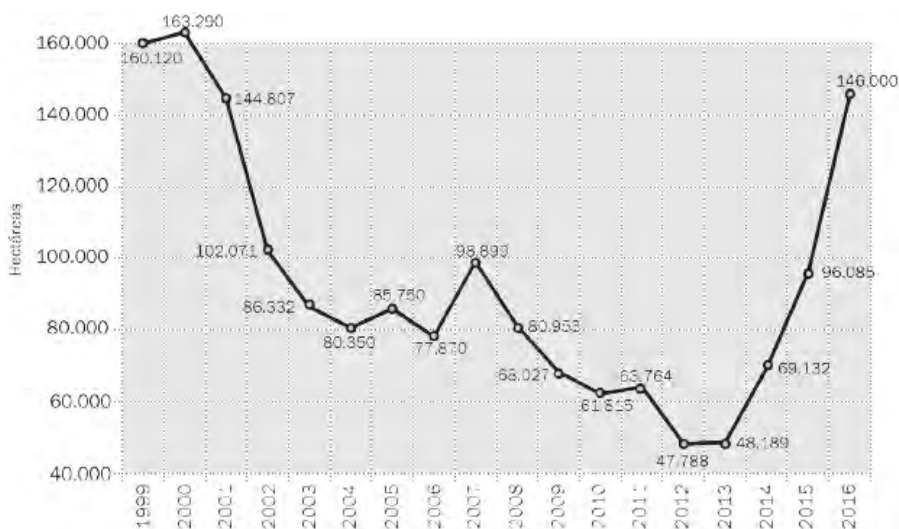
<sup>4</sup> MIDAS, por ejemplo, trabajó en unos 500 de los 1.100 municipios en Colombia. (MSI, 2014. Informe final: Evaluación posterior a la implementación de los programas Más inversión en desarrollo alternativo sostenible [MIDAS]) y Áreas para el desarrollo alternativo a nivel municipal [ADAM].

que comenzaron después de 2011 bajo tres actividades regionales denominadas Colombia Responde (también conocidas por su sigla en inglés CELI). Los proyectos CELI respaldaron la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial del GOC, establecida en virtud del plan y trabajaron en una amplia gama de actividades de desarrollo rural en 40 municipios caracterizados por tener grupos armados ilegales y cultivos ilícitos. Sin embargo, estos proyectos fueron diseñados principalmente para apoyar ese esfuerzo de “Consolidación” del GOC y no tenían como el objetivo central y programático la sustitución de la coca. Así que los proyectos CELI tampoco tuvieron una interacción directa extensa con las comunidades de cultivo de coca en esas zonas. Especialmente en los primeros años, los proyectos fueron restringidos en su capacidad de trabajar con las comunidades a menos que fueran designadas libres de coca.

Colombia experimentó una reducción significativa en la producción de coca de 2007 a 2012 al implementarse esta serie de iniciativas, programas y medidas represivas. Sin embargo, la tendencia sufrió una reversión dramática desde 2013, como se ve en la figura a continuación.

**Figura 1. Cultivos de coca en Colombia (hectáreas), 2001 -2016**

*Fuente: Cruz et. al. 2017*



El estudio corroboró los datos que atribuyen este aumento significativo a las siguientes causas principales:

- La situación de pobreza y marginalidad en las aldeas y municipios afectados por cultivos ilícitos no ha mejorado o incluso se ha exacerbado, y la producción de coca continúa ofreciendo, para muchos pequeños productores, el mejor rendimiento económico de su trabajo;
- Se ha adoptado una estrategia antidrogas que ha apoyado tanto la fumigación de cultivos como la erradicación, así como esfuerzos concretos de desarrollo con pequeños agricultores, pero estos esfuerzos no se han coordinado en un solo plan ni se los han concebido como enfoques sinérgicos;

- Debido al conflicto en curso en las zonas rurales, así como a los patrones históricos en la distribución del poder y los recursos entre las zonas urbanas y las rurales, el Estado solo ha logrado una presencia débil en los territorios más afectados por cultivos ilícitos;
- En resumen, esto implica que la coordinación y comunicación entre las instituciones responsables de implementar los diferentes componentes de la lucha contra las drogas no ha sido lo suficientemente sólida.

A estos factores se suman las realidades contextuales relacionadas con las negociaciones de paz con las FARC y el crecimiento de bandas criminales que se benefician de la cocaína. En el primero, se informó que las fuerzas de la guerrilla habían instado a los pequeños agricultores en las áreas bajo su control a expandir la producción de coca como una futura moneda de cambio con el gobierno. En este último caso, el crecimiento de la actividad criminal y el fortalecimiento de los carteles criminales internacionales han forzado e incentivado a los pequeños productores a expandir sus cultivos de coca.

Con respecto a la erradicación de cultivos ilícitos, el estudio encontró una reducción en la tasa neta de erradicación de cultivos ilícitos debido a:

- el cese del programa de erradicación aérea (fumigación aérea);
- un cambio en la política del gobierno que ahora prioriza compensar la sustitución voluntaria por la erradicación forzosa; y
- la ausencia de un catastro y registro de cultivos de coca, y de títulos de propiedad en las regiones que producen cultivos ilícitos, lo que hace extremadamente difícil seguir de cerca la ubicación exacta de los cultivos, la resiembra y la expansión de plantaciones a nuevas áreas.

Con respecto a la sustitución de cultivos ilícitos, el estudio encontró que no existe una política de desarrollo rural integral en las regiones que producen cultivos ilícitos. La mayoría de los municipios en los que se producen cultivos ilícitos se caracterizan por un alto nivel de pobreza y marginalidad social. Las condiciones de violencia imperantes y la presencia de grupos armados y bandas criminales impiden sentar las bases o consolidar los procesos legítimos de desarrollo, que necesariamente requieren condiciones de paz y seguridad ciudadana y judicial para prosperar.

### **El caso de Bolivia**

Si bien se reconoce importantes contrastes en las estructuras institucionales, los precedentes legales, la historia de los conflictos sociales y, lo que es más importante, el hecho de que Bolivia reconoce un mercado legal limitado para la hoja de coca, la experiencia boliviana puede dar lecciones útiles que se podrían adaptar al colombiano contexto.

En el caso boliviano, el Estado perdió el control y la autoridad en la región del Trópico de Cochabamba (Chapare) durante los años setenta y ochenta. Las áreas dedicadas a cultivos ilícitos de coca aumentaron dramáticamente. Los grupos delictivos vinculados a los carteles extranjeros promovieron la producción y comercialización de pasta base de cocaína, que se vendía diariamente incluso en lugares públicos a la vista de, y con la tolerancia de, las autoridades locales.



En respuesta a esta situación, en 1988 el gobierno promulgó la “Ley 1008 Sobre Régimen de las Coca y Sustancias Controladas” (Ley 1008). Una vez que la ley, concebida como una política estatal unificada, entró en vigor, el Estado comenzó a combatir el narcotráfico y recuperar el control del territorio. La presencia del Estado en la región se fortaleció mediante el establecimiento de unidades militares que reforzaron la presencia de la Policía Nacional, el Ministerio Público y la Rama Judicial, fortaleciendo el estado de derecho en la implementación de actividades de interdicción y la erradicación de cultivos ilícitos. Junto a estos, se creó el Programa Regional de Desarrollo Alternativo (PDAR) de Cochabamba, una agencia independiente del Ministerio de Agricultura, con el objetivo de planificar e implementar un programa integral de desarrollo rural a cargo de implementar programas y proyectos para el desarrollo económico y social; la gestión, preservación y conservación de los recursos naturales; fortalecimiento institucional; y apoyo para la gobernanza, la democracia y la seguridad legal y ciudadana.

Es importante señalar que los esfuerzos de desarrollo alternativo se unificaron y coordinaron en una sola entidad. El PDAR era responsable de coordinar todas las unidades de proyectos y programas de desarrollo alternativo en la región e informaba directamente al Ministerio de Agricultura. El PDAR también coordinó el desarrollo alternativo con las acciones de erradicación e interdicción del Viceministerio de Defensa Social, bajo los auspicios del Ministerio de Gobierno y el Comando General del Ejército de Bolivia. Además, para involucrar a los actores locales, el PDAR coordinó acciones de desarrollo con los gobiernos departamentales y municipales en las regiones de cultivo de coca del Trópico de Cochabamba y Yungas de La Paz, así como con el sector privado y las organizaciones de productores (sindicatos cocaleros, asociaciones de productores, etc.).

Paralelamente a la erradicación de los cultivos de coca, se implementaron proyectos con un impacto inmediato a corto plazo en coordinación con las comunidades que respaldaban la seguridad alimentaria y la generación de ingresos y empleos. Más tarde, se implementaron programas y proyectos de desarrollo alternativo a mediano y largo plazo, relacionados con cultivos comerciales, infraestructura de apoyo de la producción y comercialización, infraestructura vial (carreteras, puentes, etc.), infraestructura social (escuelas, centros de capacitación, hospitales, centros de salud, oficinas sindicales, etc.), energía eléctrica y electrificación. Estos proyectos se implementaron sobre la base de una amplia participación social y con los gobiernos departamentales y municipales, las organizaciones de productores y las empresas privadas.

En la práctica, estos enfoques constituyeron un plan para la implementación de un desarrollo alternativo integral y sostenible en las regiones donde existían cultivos ilícitos de coca. Requerían un programa coherente y secuenciado que se detalla en el estudio e incluía una estrategia que finalmente llevó a la erradicación voluntaria de la coca. En el caso boliviano, la compensación monetaria fue temporal, basada en un proceso exhaustivo de catastro y registro, y fue reemplazada de manera relativamente rápida por incentivos comunitarios que estaban menos sujetos a una mala aplicación. La asistencia técnica a los pequeños agricultores fue un componente clave, aunque un requisito previo esencial era una investigación agronómica adecuada para determinar la vocación más apropiada de las tierras agrícolas. Tampoco toda la asistencia se centró únicamente en la producción y comercialización de productos agropecuarios, ya que un objetivo importante era diversificar las actividades económicas.

Los esfuerzos para involucrar a los cultivadores de coca en apoyar la interdicción crecieron después de 2006 y fueron consagrados en la Ley General de Coca 2017 bajo la etiqueta de "control social", en la que los cultivadores de coca, que administran sus parcelas legales asignadas, han resistido la introducción de nuevos cultivadores o la expansión de las parcelas de los vecinos, ya que éstas podrían desafiar los límites de status quo en la producción y arriesgar su acceso al mercado legal.

## **Hallazgos y recomendaciones**

Ninguna estrategia por si sola resolverá los desafíos de una transición hacia una economía lícita y una transformación territorial lejos de la participación en el comercio internacional de drogas. Los siguientes hallazgos y recomendaciones para la intervención en áreas de cultivo de coca posiblemente no brinden sorpresas para aquellos familiarizados con estos desafíos, sin embargo, estos, en combinación, son las principales herramientas para apoyar a las comunidades en acciones concretas que pueden ser llevadas a cabo por el gobierno colombiano.

Los hallazgos y recomendaciones relacionados con la erradicación de la coca incluyen los siguientes:

- La mayoría de las aldeas y municipios en los que se producen cultivos ilícitos carecen de infraestructura para respaldar la producción lícita (carreteras secundarias y terciarias, energía eléctrica, centros de acopio, comercialización, etc.), deficiencias que impiden el desarrollo y la consolidación de la legalidad producción. Abordar esto hará que las actividades económicas lícitas sean un reemplazo viable para la coca.
- El éxito en la erradicación de cultivos ilícitos requiere abordar, y superar estructuralmente, las condiciones de pobreza y marginalidad que prevalecen en los pueblos y municipios afectados por plantaciones de cultivos ilícitos. De las múltiples herramientas disponibles para esta tarea (erradicación, desarrollo alternativo, prevención del consumo, etc.), la más importante es el desarrollo alternativo.
- La estrategia anti-drogas debe implementarse a largo plazo de forma coordinada, equilibrada y secuencial. Los procesos de erradicación deben estar precedidos por programas de desarrollo alternativo a corto plazo destinados a generar alternativas de subsistencia y alimentos para las poblaciones afectadas (cultivos de seguridad alimentaria, proyectos que tendrán un impacto inmediato en la generación de empleos e ingresos). Posteriormente, se pueden implementar proyectos de desarrollo alternativo a mediano y largo plazo (sociales, económicos, ambientales, de gobierno, etc.) para transformar los territorios.
- Es posible diseñar un programa de erradicación manual forzada eficiente que reduzca las presiones para regresar al anterior programa de fumigación aérea. Las experiencias en Bolivia y Perú han demostrado la efectividad de los métodos de erradicación manual que están bien planificados y que son asistidos adecuadamente por los sistemas de monitoreo satelital, con la verificación de la tierra y un registro y catastro de los productores y las áreas con cultivos ilícitos.

- El uso de incentivos monetarios y / o compensación económica para la erradicación y / o sustitución de cultivos ilícitos no se recomienda, debido a los efectos perversos que generan (por ejemplo, pueden proporcionar recursos para la replantación de cultivos ilícitos, desviar recursos monetarios con fines ilícitos, fomentar la plantación de nuevos cultivos en otras regiones, etc.). Esto solo debe usarse en la fase inicial de un proceso de erradicación voluntaria y con el único propósito de generar aceptación, consenso y paz social.
- La coordinación horizontal y vertical entre todos los actores institucionales, gubernamentales y no gubernamentales responsables de llevar a cabo la lucha contra las drogas es una condición imprescindible y necesaria para un trabajo exitoso.

Los hallazgos relacionados con la sustitución de cultivos y el desarrollo alternativo incluyen los siguientes:

#### *Aspectos políticos e institucionales*

- Colombia no ha tratado la creación de un programa de desarrollo alternativo consistente a nivel nacional como un esfuerzo centralizado y coordinado a largo plazo. Con los nuevos gobiernos y los nuevos Planes Nacionales de Desarrollo, se introducen nuevas disposiciones y políticas y se crean nuevas agencias, a veces con funciones que se superponen.
- La falta de coordinación institucional, en el presente caso entre los organismos responsables de la erradicación (reducción voluntaria, erradicación obligatoria y fumigación aérea) y los responsables del desarrollo alternativo, crea una falta de comunicación y desunión entre las entidades nacionales, que asumen compromisos paralelos o diferenciados en proyectos de desarrollo alternativo.
- Las instituciones representativas del gobierno nacional han estado ausentes de las regiones en conflicto, lo que ha resultado en la falta de intermediarios gubernamentales entre las comunidades campesinas y las unidades de implementación de la cooperación internacional, algunas veces requiriendo que estas últimas asuman responsabilidades de comunicación y facilitación fuera de su mandato.
- Algunos programas de desarrollo alternativo en Colombia en el pasado han centrado su atención fuera de las áreas donde existen cultivos ilícitos. El Plan Colombia a veces enfocaba la ejecución de proyectos de desarrollo alternativo en regiones con poca presencia de cultivos ilícitos (Oficina del Contralor General, Informe de Evaluación del Plan Colombia I, agosto de 2001).

#### *Seguridad y asuntos territoriales*

- Las áreas con cultivos ilícitos carecen de seguridad. Los grupos armados ilegales (paramilitares, bandas criminales, grupos armados de narcotraficantes) relacionados con

la actividad del narcotráfico intimidan a la población y socavan la implementación de acciones de desarrollo.

- En consecuencia, la vida cotidiana de las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas en diversas zonas de conflicto rural está marcada por conflictos y violencia económica, social, cultural y política en medio de grupos armados ilegales con intereses económicos específicos y que no dudan en usar sus armas para imponer su voluntad para su beneficio privado, respaldado por su ocupación y control de los territorios.
- La tierra en la que se cultiva la coca en muchos casos no es propiedad de los campesinos. En algunos territorios indígenas, los grupos armados han tomado tierras para cultivar coca, y la presencia del Estado es muy débil en la mayoría de las aldeas con cultivos ilícitos.
- La mayoría de los cultivadores de coca ocupan baldíos (tierras estatales vacías). Ellos no son dueños de su propia tierra. La condición precaria de los derechos de tenencia de la tierra se ha convertido en una barrera para el acceso de pequeños productores a fuentes de financiamiento o apoyo estatal. Debido a que los campesinos no poseen tierras, no hacen inversiones y no están involucrados en la dinámica del mercado.
- En términos de las instituciones locales, la gobernanza en las áreas de conflicto ha fallado y en algunos casos es frágil o casi inexistente. La provisión de bienes y servicios públicos ha sido limitada y la participación ciudadana es exigua.
- La introducción de nuevos cultivos y mejores prácticas agrícolas se ha visto obstaculizada debido a la falta de estudios de viabilidad técnica, económica y ambiental correspondientes. Se desconoce el conocimiento específico sobre el mejor y más apropiado uso de la tierra en la mayoría de las áreas de conflicto.

## **Recomendaciones**

Entre la gama de cambios de políticas y acciones concretas a considerar, se destacan:

### *Aspectos políticos y administrativos*

- La política de lucha contra el narcotráfico debe continuar como una Política de Estado en curso, no como una política que se modifica con cada cambio de gobierno.<sup>5</sup> Es esencial contar con un marco legal e institucional coherente y transversal para luchar eficazmente contra el narcotráfico y la transformación de la economía de la coca. El establecimiento de una autoridad única para coordinar la lucha contra el tráfico de drogas es esencial. La lucha contra el tráfico de drogas debe llevarse a cabo con una visión integral (es decir, el control de la oferta y la demanda). No puede haber lucha contra las drogas sin la erradicación neta de los cultivos de coca.

---

<sup>5</sup> Una política de estado se reflejaría en un marco interno coherente de estructuras institucionales y legales que respaldaría un proceso de cambio constante a lo largo del tiempo, mínimamente sujeto a modificaciones con cambios de los gobiernos. Esto evitaría la continua reestructuración de agencias e iniciativas especiales en las cuales las políticas cambiantes tienen poco tiempo para efectuar transformaciones fundamentales a nivel territorial.

- La implementación de un programa de desarrollo alternativo debe ser integral y sostenible (VIMDESALT, 2004) y debe desarrollarse de manera participativa (Figura 2), con una visión de desarrollo rural integral (que incluya no solo la agricultura, sino también otras actividades económicas) apropiado para las áreas rurales, y gradualmente en los horizontes de implementación a corto, mediano y largo plazo (cadenas productivas).

**Figura 2. Modelo de desarrollo alternativo de carácter Integral**

Fuente: VIMDESALT, 2004



### *Seguridad y asuntos territoriales*

- El desarrollo alternativo es imposible sin la seguridad. Como es el caso en áreas que no han sufrido el conflicto, el Estado debería ocupar todo el territorio del país de forma permanente. El gobierno central debería hacer todo lo posible, dentro del marco de la protección de los derechos humanos, para garantizar la paz social. Esto implica que, para las zonas de conflicto, la policía y las fuerzas armadas deben tener el control de la seguridad y garantizar a la población libertad de movimiento, libertad de intimidación, integridad física y un recurso básico a las instituciones de justicia.
- El sistema de justicia necesita desarrollar capacidades para gestionar los procedimientos de restitución de tierras en las regiones, así como los procesos agrarios para la clarificación de la propiedad que muy probablemente surgirán en el contexto posterior al conflicto.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Investigaciones recientes (Muñoz-Mora, "Papel de los derechos de propiedad de la tierra en la guerra contra los cultivos ilícitos: evidencia de Colombia", *World Development* 103 (2018): 268-283) refuerzan la fortaleza de la conclusión de que el fortalecimiento de los derechos a la tierra puede reducir las presiones para producir la coca.

- Se deben emitir títulos de propiedad rural y se debe implementar un proceso catastral en el 100% de las zonas de conflicto,<sup>7</sup> un requisito previo para los programas efectivos de sustitución voluntaria de cultivos.
- El gobierno debe garantizar el apoyo para la preparación de los Planes de Uso de la Tierra (PLUS), los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Gestión Ambiental, y crear o fortalecer las agencias que los implementarán.
- Es muy posible la aparición de conflictos previamente latentes relacionados con la tenencia y el uso de la tierra. El gobierno y el poder judicial deben estar preparados para resolver los altos niveles de tenencia informal de tierras, completar los procesos de titulación y clarificación y ampliar los límites de los Consejos Comunitarios y Reservas Indígenas, así como prevenir y gestionar conflictos de tenencia de tierras entre arrendatarios y movimientos sociales. La prevención y gestión de estos conflictos por parte del gobierno debe ir acompañada de un diálogo con los actores regionales para la construcción de una política de desarrollo local y regional inclusiva;
- Se debe detener la expansión de la frontera agrícola basada en el esfuerzo por continuar expandiendo la producción de coca y promover la formalización de los derechos de propiedad de la tierra. Excepto en el caso de los Parques Nacionales Naturales (donde los GDC deben negociar la eliminación de las poblaciones intrusas), deben crearse condiciones, incentivos y capacidades para permitir a los ocupantes de estos territorios formalizar su tenencia y desarrollar actividades de servicios productivos o ambientales que, además de ser rentables, son compatibles con las categorías de gestión ambiental existentes;
- El gobierno debe implementar Unidades de Construcción y Mantenimiento de Carreteras Rurales en las regiones que son responsables de abrir carreteras secundarias y terciarias, puentes, cunetas, alcantarillas y otras instalaciones, para su interconexión con las carreteras principales. Estas unidades de carreteras rurales podrían convertirse luego en parte de los gobiernos municipales o funcionar como organizaciones independientes.

### *Aspectos institucionales*

- De acuerdo con los esfuerzos del GOC para implementar los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las comunidades deben movilizarse para participar en el diseño, planificación, ejecución y monitoreo de los proyectos e iniciativas adoptados en cada territorio, de modo que haya apropiación local para su sostenibilidad.
- Las intervenciones para permitir a las administraciones locales implementar procedimientos anticorrupción deberían continuar. Se recomienda apoyar los procesos de rendición de cuentas y la publicación de informes en los sitios web de los municipios;

---

<sup>7</sup> Sin embargo, debe reconocerse que existen dos categorías importantes de tierras con producción de coca en Colombia, donde la recomendación de la importancia del catastro y la titulación de tierras no se aplicará según la ley actual: en los resguardos indígenas y en los consejos comunitarios afrocolombianos, donde las tierras son celebrada comunalmente.

- Se deben emprender iniciativas que canalicen la riqueza y la diversidad de las organizaciones sociales existentes, fortaleciendo las capacidades para la participación directa de las comunidades y grupos como mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y afrodescendientes, etc. (VIMDESALT, 2004).
- Las condiciones de gobernanza deberían fomentarse aumentando la presencia de las instituciones del Estado y su provisión de bienes y servicios públicos. Esto incluye; fortalecer las capacidades de las autoridades municipales y los ciudadanos en el ejercicio del control social y político y ampliar el acceso al sistema de justicia.

### *Asuntos relacionados a la cooperación internacional*

El rol de la cooperación internacional podría limitarse al apoyo presupuestario a las instancias nacionales de lucha contra las drogas. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los cambios frecuentes que ocurren en los enfoques, políticas y estrategias de lucha contra las drogas como consecuencia de las alternancias de poder, sumadas a los problemas derivados de la burocracia, centralización de las instancias de decisión, corrupción y aislamiento geográfico de las regiones productoras de droga así como la debilidad institucional de las instancias gubernamentales nacionales, departamentales y municipales entre otras causas, han limitado en gran medida el logro de los objetivos, metas y compromisos asumidos en materia de lucha contra las drogas.

En este escenario el rol que debe asumir la cooperación internacional es flexible pudiendo ser en función de la normativa y del contexto imperante (nacional e internacional) ejecutor, co-ejecutor y/o financiador de los planes, programas y proyectos de lucha contra las drogas.

En caso de identificarse debilidades, vacíos o problemas liderazgo y coordinación en la implementación de las políticas de lucha antidrogas, se recomiendan las siguientes acciones:

- Mejorar la coordinación al interior de las propias agencias de lucha contra las drogas e ilícitos de cada país;
- Priorizar las zonas de intervención en base a criterios sociales, económicos (presupuestarios), geográficos, políticos, de seguridad, tratando de focalizar las intervenciones en las regiones más afectadas por ilícitos;
- Diseñar intervenciones de carácter integral (social, económico, ambiental, democracia, gobernanza, etc.) al interior de las propias agencias de cooperación internacional;
- Maximizar los esfuerzos para coordinar, sinergizar y articular las agendas gubernamentales con aquellas de la cooperación;
- Buscar sinergias con otras agencias de cooperación (FAO, UNODC, etc.), con la finalidad de lograr mayor eficiencia y efectividad en las intervenciones;
- Mejorar la coordinación y el involucramiento de los gobiernos departamentales y municipales en los programas y proyectos de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos ilícitos;
- Financiar proyectos de fortalecimiento organizacional e institucional dirigidos a las instancias nacionales, departamentales y municipales, vinculadas al control y lucha contra las drogas;

- Disponibilizar y compartir información que permita mejorar la eficacia y eficiencia de las instancias nacionales responsables de la lucha contra las drogas y los ilícitos.

### *Problemas de producción*

- Es indispensable adquirir conocimiento sobre el territorio a través de estudios de zonificación que incluyan variables relacionadas con el potencial de explotación de sistemas productivos basados en la vocación agroecológica de las regiones, distinguiendo áreas con mayor vulnerabilidad a la deforestación, áreas en las que la frontera agrícola avanza, áreas de interés ecosistémico, factores socioeconómicos y culturales que proporcionan bases sólidas para tomar decisiones, ejecutar proyectos y priorizar áreas con mayor vulnerabilidad.
- En Bolivia, la consolidación del crédito permitió a las diferentes entidades financieras (bancos, cooperativas, organizaciones sin fines de lucro, etc.) desarrollar programas de crédito en las zonas productoras de coca del trópico de Cochabamba y los Yungas de La Paz, promoviendo la creación y desarrollo de nuevas empresas y servicios productivos (tales como servicios agrícolas, servicios de empaque y procesamiento para exportar productos de desarrollo alternativo, gastronomía, turismo, artesanía, etc.). El crédito rural debe ser un componente principal en un programa de desarrollo alternativo.
- La asistencia técnica debería garantizar la conectividad de los productos alternativos con los mercados a través de:
  - ✓ Creación y fortalecimiento de economías solidarias,
  - ✓ Mejorar la infraestructura para apoyar la producción (centros de recolección, transformación y comercialización),
  - ✓ Establecer relaciones con empresas públicas y privadas como enlaces fundamentales en la cadena de comercialización, y
  - ✓ La formación empresarial centrada en la diversificación, la innovación y el enriquecimiento de las cadenas de valor de productos alternativos.