

# ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA:

## LA NECESIDAD DE ACCIONES MÁS ALLÁ DE LAS FUMIGACIONES A CULTIVOS ILÍCITOS



Ecofondo, 2006

AGOSTO 22, 2006

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente

## ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA: LA NECESIDAD DE ACCIONES MÁS ALLÁ DE LAS FUMIGACIONES A CULTIVOS ILÍCITOS

El Plan Colombia acordado y desarrollado por los gobiernos de Colombia y de Estados Unidos desde 1999, cuenta dentro de los componentes más importantes, con el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato (PECIG). Este programa tenía como objetivo erradicar la mitad de los cultivos de uso ilícito en seis años<sup>1</sup>. Durante el tiempo estimado el objetivo no se consiguió; y al contrario, los cultivos se fragmentaron y expandieron a otras zonas de Colombia. Adicionalmente, las fumigaciones aéreas causaron impactos ambientales<sup>2</sup>, sociales<sup>3</sup> y de salud<sup>4</sup> adversos, unidos a un excesivo costo económico. Este año, los gobiernos de ambos países pretenden continuar e intensificar el programa de fumigaciones, bajo el mismo esquema sin realizar mayores revisiones<sup>5</sup>, para considerar sus fallas y la manera de mitigarlas.

Algunas de las quejas constantes derivadas de la ejecución del programa han sido por problemas de salud denunciados por las comunidades. Es el caso ocurrido en el Departamento de Nariño, donde tres niños indígenas Eperara Siapidaara menores de 10 años murieron en abril de 2004. Según la comunidad, éstas muertes y la enfermedad de por lo menos otras 15 personas fueron ocasionadas por las fumigaciones con la mezcla de glifosato en su territorio<sup>6</sup>. No obstante, este caso no se podrá aclarar pues las denuncias presentadas no fueron investigadas apropiadamente por las autoridades. Adicionalmente, las fumigaciones continuaron sin la consulta previa a la comunidad establecida en la ley.



Costa del Río Toribio, Magdalena, área de proyectos alternativos. Ecofondo, 2006

Esta es sólo una de las historias que se repiten constantemente en Colombia e incluso en Ecuador, debido a la implementación del programa de fumigaciones aéreas. Sin embargo, existen otras formas para abordar la situación de los cultivos de coca y de amapola en Colombia, que han arrojado resultados más consistentes, contribuyendo además a la protección ambiental y al fortalecimiento de

<sup>1</sup> U.S. Government Report On U.S. Policy and Strategy Regarding Counterdrug Assistance to Colombia and Neighboring Countries, in accordance with Section 3202 of the Military Construction Appropriations Act, 2001 (Public Law 106-246), October 26, 2000. See <http://ciponline.org/colombia/102601.htm>.

<sup>2</sup> (a) SOLOMON et al. Estudio de los Efectos del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el ambiente. Informe preparado para CICAD-OEA. Marzo 31, 2005. (b) AIDA. Repensando el Plan Colombia: Omisiones Críticas en la Evaluación del Ambiente y la Salud Humana del Programa de Erradicación Aérea en Colombia, Julio 2005. (c) UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES (IDEA), Observaciones al “Estudio de los efectos del programa de PECIG y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el medio ambiente, Mayo 11, 2005.

<sup>3</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, Informes Especiales Nariño, Putumayo, Panamá, Marzo 3, 2006, en: [www.codhes.org](http://www.codhes.org)

<sup>4</sup> VARGAS, Ricardo. Alternative Development and Conflict in Colombia. Cross purposes. En: TNI Briefing Series No. 2003/4. Drugs and Conflict. Debate Papers No. 7. Ámsterdam, Junio 2003.

<sup>5</sup> ISACSON, Adam. Presentación Seminario Internacional “Hacia la formulación de una agenda social por la soberanía y contra la intervención extranjera en Colombia”, Bogotá D.C., 30 y 31 de marzo de 2006

<sup>6</sup> ACIESNA, Junta Directiva, Denuncia de Crisis Humanitaria del Pueblo Eperara Siapidaara de la Costa Pacífica de Nariño, Mayo, 12, 2004.

las comunidades involucradas. Lo anterior, fundamentalmente porque los programas alternativos pueden abordar las problemáticas regionales de fondo generadoras de los cultivos de uso ilícito y brindar opciones participativas y sostenibles a largo plazo. Es claro que “*sin una política de cultivos alternativos mantenida, es imposible hablar de una sustitución continua*”<sup>7</sup>, por lo cual la identificación y evaluación de alternativas al PECIG es vital, en la búsqueda de soluciones más eficientes y duraderas a esta realidad en Colombia.

El presente documento tiene como objetivo mostrar que ante la evidente ineficacia de las fumigaciones, es imperativo apoyar programas de desarrollo alternativo como respuesta real a los cultivos de uso ilícito; describiendo además algunas opciones que han funcionado<sup>8</sup>. Para ello se describirá primero la falta de efectividad de las fumigaciones y sus altos costos, frente a los costos más bajos, los resultados concretos y los beneficios que brindan los programas de desarrollo alternativo participativo. Debe tenerse en cuenta también que existen muchos otros programas de sustitución para cultivos de uso ilícito que surgen de las comunidades y del sector privado, que por falta de espacio no fueron mencionados, pero que también están aportando beneficios significativos, no siendo únicamente gubernamental la solución a implementar.

### ***La falta de efectividad del PECIG***

A pesar que los gobiernos de Colombia y de EEUU invirtieron hasta finales de 2005 aproximadamente US\$ 1,200 millones (US\$ 200 millones anuales) en el PECIG<sup>9</sup>, el programa de fumigación no demuestra ser efectivo para frenar los cultivos de uso ilícito en Colombia, y en su lugar ha generado consecuencias adversas sociales y ambientales. Al comienzo de la ejecución del PECIG, en el año 2000, había 163,289 ha. de coca<sup>10</sup>. Para finales del año 2005 y después de haber fumigado 690,729 ha. de coca<sup>11</sup> (es decir más de cuatro veces el área inicial) estos cultivos en Colombia no se erradicaron; tampoco se alcanzó la meta establecida inicialmente de un 50% de reducción<sup>12</sup>. De acuerdo con las Naciones Unidas, a finales de 2005 había 86,000 ha. de coca en Colombia<sup>13</sup>, que según la Oficina Nacional para la Política del Control de Drogas (ONPCD) de los Estados Unidos eran

---

<sup>7</sup> CALVANI, Sandro. Representante en Colombia de la Oficina de Naciones Unidas para la Lucha contra las Drogas y el Delito (UNODC), citado en “*Los Cultivos Ilícitos disminuyeron en Colombia pese al poco respaldo del exterior, dice la ONU*” en El Tiempo, Marzo 27, 2006.

<sup>8</sup> Los programas que se presentarán a continuación se hacen a modo de ejemplo, sin que AIDA sea parte de los mismos o se recomiende su aplicación ignorando las particularidades de cada región. Se utilizan estos ejemplos para ilustrar la posición de AIDA respecto a la necesidad de impulsar el desarrollo alternativo participativo como una forma de mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos y demás colombianos afectados por los cultivos de uso ilícito.

<sup>9</sup> ISACSON, Adam, “Manual Eradication in Parks: set up to fail?” Febrero 14, 2006. <http://www.ciponline.org/colombia/blog/archives/000215.htm#more>. Sólo el gobierno de los Estados Unidos ha gastado \$4,700 en la implementación de todo el Plan Colombia. ISACSON, Adam. Colombian Coca Cultivation in 2005. En: <http://www.ciponline.org/colombia/blog/archives/000243.htm>

<sup>10</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Logros y retos de la política de defensa y seguridad democrática. Bogotá D.C. Mayo 2006. P. 56.

<sup>11</sup> En total entre 2000 y finales de 2005 se fumigaron 713,301 ha. de cultivos ilícitos, sumando las fumigaciones de coca y de amapola. Observatorio de Drogas de Colombia, Estadísticas, disponible en: <http://odc.dne.gov.co/sidco/publicaciones.do?accion=verEstadisticas> (última visita Julio 21, 2006), UNODC World Drug Report 2006. Vol. 2 P. 232, 239.

<sup>12</sup> Public Law 106-246, 2000, *op. cit.*

<sup>13</sup> El Tiempo, “*Informes de la ONU y E.U. sobre cultivos de coca en Colombia, cada vez más distantes*”, Junio 20, 2006. En: [http://eltiempo.terra.com.co/judi/2006-06-21/ARTICULO-WEB-\\_NOTA\\_INTERIOR-2961997.html](http://eltiempo.terra.com.co/judi/2006-06-21/ARTICULO-WEB-_NOTA_INTERIOR-2961997.html)

realmente 144,000 ha<sup>14</sup>. La ineficacia del PECIG es aún más clara si se tiene en cuenta que en el 2005 se fumigaron 138,405 ha.<sup>15</sup> y que de acuerdo con la ONPCD en el año anterior había 114,000 ha.; esto implica que se fumigó un área mayor a la existente, sin que los cultivos se hayan erradicado, ni disminuido significativamente, por lo cual las fumigaciones fueron perdidas. Lo anterior contrasta con las 31,285 ha. que fueron erradicadas manualmente en el año 2005<sup>16</sup>, es decir el 23% del área fumigada, con una inversión seis veces menor.

La ONPCD argumenta que el incremento en los cultivos de coca no se puede confirmar dado que el último cálculo incluyó áreas que no habían sido monitoreadas previamente<sup>17</sup>. Al admitir esta incertidumbre, la ONPCD afirma tácitamente que los cultivos de coca aumentaron significativamente en el año 2005 o que los nuevos cultivos de coca detectados venían aumentando en los últimos años y que la reducción de éstos reportada para los años 2002 y 2003 no es cierta. En todo caso, es importante resaltar que tanto las Naciones Unidas como la ONPCD coinciden en afirmar que los cultivos permanecieron casi iguales entre 2003 y 2004<sup>18</sup> y que aumentaron el año siguiente<sup>19</sup>. Dentro de los cálculos debe tenerse en cuenta que las áreas de cultivos reducidos gracias a los programas de desarrollo alternativo no se consideran en los informes, dando la impresión que las zonas erradicadas son un logro exclusivo del programa de erradicación forzada, mostrando ésta como la única solución existente.

Independientemente de las cifras exactas, la evidencia muestra que ante las fumigaciones en Colombia los cultivadores implementaron diversas acciones para contrarrestar su efecto: cosecharon de forma anticipada<sup>20</sup>, se desplazaron de los 12 departamentos iniciales a 23 departamentos<sup>21</sup>, aumentaron la producción de las plantas<sup>22</sup> y resembraron. De acuerdo con la ONU, entre 2003 y 2004 más del 60% de los cultivos de coca eran sembrados nuevos<sup>23</sup>. Además, existen “*masivos esfuerzos para resiembra y reconstrucción por parte de narcotraficantes en Nariño*”<sup>24</sup>, por citar un ejemplo de los muchos que ocurren en el país.

En un informe presentado por el Ministerio del Interior y Justicia y la Dirección Nacional de Estupefacientes al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) colombiano se afirma que las plantas existentes luego de la fumigación pueden recuperarse y continuar su producción<sup>25</sup>. Es decir que las fumigaciones no son muy efectivas al no lograr destruir las plantas de

---

<sup>14</sup> Office of National Drug Control Policy (ONDCP) de los EE.UU., Comunicado de Prensa Abril 14, 2006.

<sup>15</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. 2006, *op. cit.* P. 57.

<sup>16</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. 2006, *op. cit.* P. 60.

<sup>17</sup> ONDCP, 2006, *op. cit.*

<sup>18</sup> Comunicado de Prensa Departamento de Estado de los EEUU. INL, Marzo 25, 2005

<sup>19</sup> ONU. Oficina Contra la Droga y el Delito (UNODC). Colombia Censo de Cultivos de Coca. Junio 2005, Pg. 3, Proyecto SIMCI II. ONDCP, 2006, *op. cit.*

<sup>20</sup> DNE, MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Informe estudio de evaluación de la eficiencia de la aplicación del glifosato y la residualidad del mismo y su metabolito AMPA en suelos. Bogotá D.C. Julio 15 de 2004. P. 16.

<sup>21</sup> UNODC, 2005, *op. cit.*, P.7.

<sup>22</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), “World Drug Report”, 2006, Vol. 2, P. 239.

<sup>23</sup> UNODC, 2005, *op. cit.*, P.3.

<sup>24</sup> Departamento de Estado de los EEUU, International Narcotics Control Strategy Report, INCSR 2006 Vol. I, en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/> Pg. 102.

<sup>25</sup> DNE, MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Informe estudio de evaluación de la eficiencia de la aplicación del glifosato y la residualidad del mismo y su metabolito AMPA en suelos. Expediente No. 793. Bogotá D.C. Julio 15 de 2004. P. 15.

coca y erradicarlas completamente. La falta de efectividad de las fumigaciones contrasta con el aumento en la productividad de los cultivos evidenciado en recientes estudios realizados por las Naciones Unidas y el gobierno colombiano, de acuerdo con los cuales, la producción de cocaína por hectárea de coca cultivada ha aumentado. En promedio en 2006 se produjeron en Colombia 7.7 kg./ha. de clorhidrato de cocaína pura, frente al promedio de 4.7 kg./ha. producido en años anteriores<sup>26</sup>.

El PECIG no muestra resultados muy positivos en términos de erradicación, mientras que la posibilidad que las fumigaciones afecten el ambiente y los cultivos de alimentos es elevada. Un estudio reciente de la Universidad Estatal de Michigan, y el debate surgido alrededor del mismo, alertan acerca de la exactitud y confiabilidad de los métodos usados para determinar la presencia de cultivos ilícitos, particularmente en casos de cultivos mezclados y sembrados, que pueden ser alimentos. El Departamento de Geografía del Centro para el Cambio Global y la Observación de la Tierra de esta universidad<sup>27</sup> usando datos de la NASA<sup>28</sup> publicó un estudio que afirma que las fumigaciones realizadas por el Plan Colombia han destruido bosque natural y parcelas con cultivos de alimentos<sup>29</sup>. De acuerdo con los autores, el estudio realizado alerta acerca de algunas de las quejas presentadas por daños ocasionados por las fumigaciones que fueron desestimadas, pero que pueden ser ciertas<sup>30</sup>.

Esta investigación corrobora las denuncias realizadas en relación con la destrucción de cultivos legales, como la realizada por Pedro Martínez<sup>31</sup> un campesino de Putumayo (Colombia) cuyos cultivos de maíz, yuca, frutas y pimienta fueron fumigados cuatro veces entre 2001 y 2003. Aunque Pedro repetidamente denunció que los daños sufridos ascendieron a USD\$ 20,000, recibió una indemnización de sólo USD\$ 1,500. Otro ejemplo lo constituye la fumigación de plantaciones de café orgánico y de comercio justo, pertenecientes a la Empresa Cooperativa del Sur del Cauca, COSURCA. Esta organización informó que las fumigaciones realizadas en los municipios de Sucre (mayo, 2005) y Argelia (junio, 2005), en el Departamento del Cauca, destruyeron cultivos pertenecientes a programas de desarrollo alternativo, financiados por USAID y la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas<sup>32</sup>. La afectación a los productos, que se encuentran en los supermercados de cadena colombianos y serán exportados a Europa<sup>33</sup>, arriesgó la certificación obtenida por éstos.

También existe preocupación respecto de los problemas de salud que las fumigaciones están generando, como se mencionó anteriormente. Al respecto, la ONU y la OPS están preparando la elaboración de estudios en el área fronteriza entre Colombia y Ecuador, para determinar los impactos en la salud de los habitantes de la zona. Las fumigaciones en el área de frontera fueron suspendidas desde finales del 2005 como consecuencia de la solicitud del gobierno ecuatoriano al colombiano, con base en las múltiples denuncias por impactos en la salud y el ambiente, provenientes de organizaciones

---

<sup>26</sup> UNODC, 2006, *op. cit.*, P. 239.

<sup>27</sup> Traducción simple de Department of Geography, Center for Global Change and Earth Observations, Michigan State University.

<sup>28</sup> Sigla corresponde a la National Aeronautics and Space Administration del gobierno de los EEUU.

<sup>29</sup> MESSINA, J.P. y DELAMATER, P.L. Department of Geography, Center for Global Change and Earth Observations, Michigan State University. .Defoliation and the war on drugs in Putumayo, Colombia. Agosto 2005. En: International Journal of Remote Sensing. Vol. 27, No. 1, 10 Enero 2006, 121–128

<sup>30</sup> *Ib.*

<sup>31</sup> Los nombres de las personas mencionadas en estas historias fueron cambiados por razones de seguridad.

<sup>32</sup> Boletín COSURCA. Popayán. 5 de Septiembre de 2005.

<sup>33</sup> Información entrevista personal con funcionarios de UNODC. Mayo 2006.

nacionales y extranjeras. Aun cuando no existen investigaciones concluyentes frente a estas denuncias, es importante tener en cuenta que en estos casos los impactos podrían generarse no sólo por la sustancia, sino por la forma en que está siendo usada, dado que las concentraciones son mucho mayores que las aprobadas para usos agrícolas y que las aplicaciones son mayores a las comúnmente usadas<sup>34</sup>.

Los impactos ambientales también son de especial interés por los daños a los bosques naturales ya señalados, y por el aumento de la deforestación en zonas boscosas (incluyendo parques naturales) para la siembra de cultivos de coca o amapola en lugares nuevos, para reemplazar los cultivos fumigados. Aunado a ello, también son de consideración los posibles impactos negativos de la mezcla de glifosato en la biodiversidad, especialmente en anfibios. En el 2005 se publicaron estudios científicos que alertan sobre la sensibilidad de los anfibios a la sustancia fumigada, evidenciando graves afectaciones a poblaciones de anfibios expuestas. Como resultado de éstas investigaciones, el Congreso de los EE.UU. requirió un estudio de los impactos de las fumigaciones sobre anfibios y otras especies colombianas amenazadas, así como sobre ecosistemas acuáticos.<sup>35</sup> Los resultados de los estudios todavía no se conocen, por lo cual la magnitud de los impactos es incierta.

Se debe resaltar así mismo que las fumigaciones aéreas han tenido inconvenientes para cumplir el Plan de Manejo Ambiental que la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) debe implementar con autorización y bajo el control del MAVDT. Algunos de los problemas fueron señalados por la Contraloría General de Colombia según la cual *“las aspersiones no han sido objeto de una evaluación ambiental rigurosa... los informes de seguimiento y verificación mencionan el incumplimiento generalizado de los componentes sociales tales como salud, educación y medioambiente, referente a los muestreos y verificación de residualidad del herbicida.”*<sup>36</sup> Es claro que las condiciones de protección ambiental bajo las cuales el PECIG debería implementarse, no están siendo cumplidas. Así lo asegura también el MAVDT, que ha hecho varios requerimientos para que el Plan de Manejo Ambiental se cumpla, e incluso sancionó a la DNE por haber incumplido algunas exigencias, como el adecuado monitoreo de posibles impactos ambientales<sup>37</sup>.

La falta de consulta previa a las comunidades indígenas y afro-colombianas en el programa de fumigaciones aéreas y de erradicación forzada es otro de los graves problemas presentados. Por ejemplo, a comienzos de 2005 se fumigó un área del resguardo indígena Kogui Malayo Arhuaco en la Sierra Nevada de Santa Marta, sin consultar previamente con las comunidades, como lo exigen las normas colombianas y los tratados internacionales. Estas fumigaciones destruyeron cultivos de alimentos y afectaron cuerpos de agua y a pesar de las denuncias realizadas, los daños tampoco fueron investigados ni compensados apropiadamente.

---

<sup>34</sup> Mientras que la dosis para uso agrícola es de 0.84kg de ingrediente activo por hectárea, en el Programa de Fumigaciones la dosis es de 4.8kg ia/ha. Para mayor información, ver folleto del Plan Colombia en: [www.aida-americas.org](http://www.aida-americas.org).

<sup>35</sup> El Informe del Comité de Apropiaciones sobre las apropiaciones para el año fiscal del gobierno de los EE.UU. aprobado en octubre, 2005 ordena al Departamento de Estado a “presentar un informe, no después de 180 días de la promulgación de la ley, con la siguiente información: resultados de un análisis con GPS de la proximidad de pequeños cuerpos de agua pando a cultivos de coca y de amapola y estudios que determinen la toxicidad de la mezcla fumigada en anfibios colombianos; y, una evaluación de los impactos potenciales del programa de fumigaciones en especies amenazadas, incluyendo en los Parques Naturales de Colombia”.

<sup>36</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Plan Colombia: Quinto Informe de Evaluación. Bogotá D.C. Diciembre 2004. P. 37

<sup>37</sup> MAVDT. Resolución No. 0670, Junio 19 de 2003.

La Corte Constitucional colombiana ya se pronunció sobre la consulta previa a comunidades indígenas, en decisión de la acción de tutela interpuesta por la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) contra la Presidencia de la República y las autoridades estatales involucradas en el programa de fumigación<sup>38</sup>. La Corte determinó que la falta de consulta desconoce el Convenio 169 de la OIT, aclarando que el procedimiento de consulta debe implementarse en todos los casos en que las acciones administrativas o legislativas afecten el territorio de algunas de éstas comunidades tradicionales, con ocasión de la aplicación de la política de lucha contra las drogas. Es decir que el gobierno deberá consultar previamente a estas comunidades tanto para la implementación de las fumigaciones aéreas como la erradicación manual que afecten sus territorios.

La ausencia de resultados del PECIG, los impactos negativos que ha causado y el alto costo del mismo hacen prioritario el identificar, resaltar y fortalecer alternativas a las fumigaciones, que sean verdaderamente eficientes para afrontar este problema. Lo anterior sobretodo considerando los resultados positivos que otros proyectos alternativos han demostrado y el hecho que “Colombia es el país que menos dinero recibe para estos proyectos” según el representante en Colombia de UNDOC<sup>39</sup>.

### ***El desarrollo alternativo como solución***

En la búsqueda de soluciones a esta problemática, es necesario considerar las múltiples causas del surgimiento de los cultivos de uso ilícito en Colombia. No es solamente que la producción de hojas de coca y de amapola genera ingresos muchas veces mayores a los que se puede obtener cultivando otros productos, sino también que existen otros factores que promueven los cultivos ilícitos. Dentro de los más importantes se incluyen factores económicos como la inadecuada distribución y titulación de tierras, agravada por la crisis agrícola; e índices de miseria muy altos y en aumento, incluyendo necesidades básicas como salud y salubridad insatisfechas. A lo anterior se suma la falta de protección adecuada de los derechos de las personas por la falta de gobernabilidad y de presencia estatal no militar en las regiones rurales del país, reflejados en la ausencia o debilidad de los organismos de control, jueces, alcaldes y en general del poder ejecutivo; y crecientes niveles de violencia e inseguridad<sup>40</sup>, que empeoran la situación. Estas condiciones incrementan la vulnerabilidad de las comunidades en diversas regiones, facilitando que los actores armados (guerrilla y paramilitares) las presionen a que siembren cultivos ilícitos, no teniendo las comunidades posibilidades reales para oponerse<sup>41</sup>. Sin entrar a analizar cada una de las causas planteadas, pues no es el objetivo de este documento, es evidente que la problemática es compleja y la búsqueda de una solución a ésta debe atender las causas que lo generan. Es evidente que la mala



Indígena Chocó, trabajando un semillero de un proyecto alternativo. Ecofondo, 2006.

<sup>38</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU 383 de 2003, Mayo 13, 2003. Magistrado Ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis.

<sup>39</sup> CALVANI, Marzo, 2006, *op. cit.*

<sup>40</sup> Informe del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales. CIDER de la Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia, 1999.

<sup>41</sup> VARGAS, Ricardo. Entrevista en La Insignia. México Junio 20 de 2004. En: [http://www.lainsignia.org/2004/junio/soc\\_014.htm](http://www.lainsignia.org/2004/junio/soc_014.htm)

calidad de vida de los habitantes de algunas regiones constituyen el entorno propicio para el surgimiento de los cultivos de uso ilícito.

Esta complejidad requiere de una respuesta integral. Así lo manifestaron el Presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Sr. Hamid Ghodse<sup>42</sup> y el representante de la Oficina contra las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas en Colombia - UNODC, Sr. Sandro Calvani<sup>43</sup>. Quienes consideran que no puede limitarse el desarrollo alternativo a la sustitución de cultivos, sino que se requiere desarrollo en aspectos sociales y económicos, tales como infraestructura, educación, atención de salud y seguridad. Debe generarse una mejoría en la calidad de vida de los campesinos y disminuir los niveles de violencia. Es decir, fortalecer la presencia de un Estado Social de Derecho sólido y transparente, que garantice la democracia y los derechos de los ciudadanos.

El desarrollo alternativo no constituye en sí mismo un sistema de erradicación de cultivos, pues lo que se busca en el fondo es la mejoría en la calidad de vida de las personas que no tienen satisfechas sus necesidades. No todas las personas en condición de pobreza se han vinculado a negocios ilícitos o a sembrar cultivos de uso ilícito, pero todas ellas quieren mejorar las condiciones de vida en que se encuentran. De ahí la importancia que el desarrollo alternativo se constituya en una opción de vida y no simplemente en una opción de erradicación. Aún en los lugares en donde no existen cultivos de uso ilícito, pero en donde existe pobreza o factores de vulnerabilidad, la implementación de programas de desarrollo alternativo ha mostrado ser eficientes.

Colombia cuenta con una amplia experiencia en desarrollo alternativo que no solo intenta reducir los cultivos de uso ilícito, sino mejorar las condiciones de vida de quienes los cultivan. Dicha búsqueda del cambio hacia cultivos legales se ha enfrentado a los problemas descritos a lo largo de este documento (recursos económicos insuficientes para los trabajadores del campo, presión de los grupos armados al margen de la ley, falta de presencia estatal, entre otros). Sin embargo, en la actualidad se desarrollan proyectos que han logrado resultados concretos y que deben ser considerados en el abordaje de esta situación.

A continuación se describen algunas experiencias en desarrollo alternativo que pueden contribuir a enfrentar la situación de los cultivos de uso ilícito en Colombia. Se presentan: Sistemas Sostenibles para la Conservación, Gestión Ambiental Participativa para la Paz y el Desarrollo Sostenible en Colombia, erradicación manual (voluntaria concertada y forzada) y Familias Guardabosques. Se seleccionaron estas experiencias por ser las de mayor magnitud y más representativas dentro de los esfuerzos de desarrollo alternativo. Es importante reiterar que existen en el país otros programas que se están desarrollando con resultados positivos a nivel regional y local, con y sin el apoyo estatal, que por razones de espacio no fueron incluidos en este informe. Si bien no todas las experiencias han sido completamente exitosas, es pertinente aprender de ellas para rescatar los elementos positivos y mejorar los programas que se ejecuten en el futuro.

---

<sup>42</sup> JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES. Informe Anual Comunicado de Prensa. Número 2. Viena 1 de marzo de 2006. Pg. 1. En: [http://www.incb.org/pdf/s/press/2006/press\\_release\\_2006-03-01\\_2\\_es.pdf](http://www.incb.org/pdf/s/press/2006/press_release_2006-03-01_2_es.pdf)

<sup>43</sup> CALVANI, Sandro. Presentación en el Seminario “Desarrollo Alternativo y Sector Privado en la Región Andina”. Bogotá D.C., Colombia 3 de abril de 2006.



## 1. Sistemas Sostenibles para la Conservación – SSC

La Unidad de Parques Nacionales Naturales en Colombia desarrolla desde 1999 la Política de Participación Social para la Conservación, dentro de la cual desde 2001 se ejecuta la Estrategia de Sistemas Sostenibles para la Conservación -SSC. El programa busca proteger las áreas de parques y sus zonas de amortiguamiento a través de proyectos de desarrollo sostenible para las comunidades que habitan estas zonas aledañas. De esta manera, puede evitar el aumento de la afectación a los parques por actividades productivas como los cultivos de uso ilícito. Para ello se busca fundamentalmente la protección de la biodiversidad, la conservación de bienes y servicios ambientales de los ecosistemas y la participación de las culturas y los grupos humanos que interactúan con la naturaleza<sup>44</sup>.

La Estrategia SSC se desarrolla en quince Parques Nacionales Naturales y tres Santuarios de Flora y Fauna<sup>45</sup>. Para este programa se destinaron alrededor de \$12,000 millones de pesos (US\$ 4'800,000) entre el año 2001 y el 2004<sup>46</sup>. Aunque inicialmente el proyecto planteó una cobertura de 5,250 familias, para mediados de 2005 se habían beneficiado 11,581 familias en 57 municipios de Colombia<sup>47</sup> superando ampliamente la meta inicial.

Entre 2001 y 2003 la Estrategia SSC protegió 73,649 ha. de convertirse en cultivos ilícitos y de otras afectaciones a los ecosistemas mediante actividades agroforestales y silvopastoriles tales como arborización, regeneración natural, reforestación, cultivos de alimentos y bancos de forraje<sup>48</sup>. La protección se logró mediante la celebración de pactos socio-ambientales entre la Unidad de Parques y las comunidades. Estos acuerdos se hacen con propósitos concretos de conservación y desarrollo sostenible, en los cuales hay un compromiso de realizar exclusivamente actividades legales, siendo implícita la ausencia de cultivos de uso ilícito. Gracias a los beneficios que las comunidades ven en términos de mejoramiento de vida y conservación ambiental, el compromiso hacia los pactos es más fuerte.

Por ejemplo, en el Parque Nacional Natural Catatumbo Bari, ubicado en el noreste colombiano (Departamento de Norte de Santander), se celebraron 3 pactos con énfasis en la conservación y protección de bosques protectores de fuentes hídricas, y en la propagación de especies maderables nativas. Con un énfasis ligeramente diferente, en el Parque Nacional Natural de Munchique, en el suroeste colombiano (Departamento del Cauca), se realizaron 31 pactos encaminados a la conservación y recuperación de recursos hídricos, bosque, suelo y fauna<sup>49</sup>.

Gracias a la ejecución de la Estrategia SSC se mejoró la calidad de vida de los pobladores de las zonas beneficiadas, al invertir en infraestructura básica incluyendo viviendas, acueductos y vías de acceso.

---

<sup>44</sup> UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA (UAESPNN). Proyecto Desarrollo Sostenible Ecoandino. Tomo II Resultados. Bogotá D.C. 2005, P 4-8.

<sup>45</sup> El programa de SSC se desarrolla en los Parques Nacionales Naturales de Tayrona, Sierra Nevada de Santa Marta, Sierra La Macarena, Nevado del Huila, Cordillera Los Picachos, Paramillo, Munchique, Puracé, Guácharos, Tamá, Catatumbo-Bari, Pisba, Alto Fragua Indiwasi, La Paya y El Cocuy; así como en los Santuarios de Flora y Fauna de Galeras, Iguaque y Guanenta.

<sup>46</sup> UAESPNN, 2005, *op. cit.*, P 224 – 227.

<sup>47</sup> UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Consolidados Familias, Veredas, Municipios. Bogotá D.C. Julio 2005. Anexo 1. P. 1 y 2.

<sup>48</sup> UAESPNN, 2005, *op. cit.*, P 128.

<sup>49</sup> UAESPNN, 2005, *op. cit.*, P. 122.

En relación con la infraestructura productiva, se mejoraron los sistemas de irrigación; las instalaciones para aves, conejos, cerdos, estanques para peces y apiarios. En relación con la conservación ambiental, puede resaltarse también la protección de cuencas mediante la arborización de potreros, la reforestación de bordes de camino, de linderos de ríos y quebradas, y la plantación de cercas vivas y construcción de viveros<sup>50</sup>.

Uno de los proyectos desarrollados en el marco de la Estrategia SSC fue Ecoandino, que partió de la caracterización de cuencas y veredas con la participación activa de las familias que habitaban en las zonas de amortiguación de los Parques Nacionales Naturales y que se encontraban en situación de inseguridad alimentaria, con precarias condiciones de vida. Al atender los problemas de estas comunidades se evitó que estas familias buscaran como alternativa la cosecha de cultivos de uso ilícito. Entre 1999 y 2003, participaron más de 10,000 familias campesinas e indígenas en procesos de ordenamiento ambiental del territorio en 43 municipios de 13 departamentos distribuidos en 17 áreas protegidas del país<sup>51</sup>.

Un ejemplo de la aplicación de Ecoandino se realizó en el año 2003 en el Parque Nacional Natural Paramillo, noroeste de Colombia (Departamentos de Córdoba y Antioquia). Este parque fue afectado gravemente por cultivos de uso ilícito, el conflicto armado, el desabastecimiento alimentario y el impacto ambiental de los habitantes. Para afrontar estos problemas se desarrollaron cinco proyectos de seguridad alimentaria y recuperación de los ecosistemas afectados mediante un proceso de planificación predial. Los logros de los cinco proyectos en este Parque se reflejan en 60 ha. de potreros arborizados, 60 ha. en bosques dendroenergéticos, 258 composteras y abonos orgánicos para el mejoramiento de la fertilidad y estructura del suelo, 90 ha. en cultivos semestrales y bancos de forraje y proteína, 258 huertas planificadas y 100 huertos de frutales<sup>52</sup>. Aunque este proyecto no solucionó definitivamente el problema de los cultivos ilícitos en el Parque, brindó una respuesta que previno la destinación de 210 ha. a éstos y evitó también que los campesinos involucrados en el proyecto de Ecoandino dedicaran sus esfuerzos a los cultivos de uso ilícito.

Desafortunadamente, el desarrollo de Ecoandino fue afectado por las fumigaciones. De hecho, en agosto de 2004 se fumigaron en el Departamento de Magdalena, la vereda El Diluvio, municipio de Dibulla y la vereda Orinoco, municipio de Santa Marta, en los cuales había familias vinculadas a Ecoandino con el apoyo financiero del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas<sup>53</sup>. Esta fumigación afectó los programas de seguridad alimentaria y el establecimiento de sistemas sostenibles para la conservación, así como la búsqueda de acuerdos de conservación relacionados con el Parque Nacional Sierra Nevada de Santa Marta. De igual forma, se afectó una zona del bosque de la reserva natural de la sociedad civil Rancho Luna, ubicada en la vereda Orinoco que se encontraba en proceso de registro ante la Unidad de Parques<sup>54</sup>. A pesar que se presentó la queja por parte de las familias del Municipio de Dibulla, la Policía Antinarcóticos no realizó la verificación de campo requerida en este

---

<sup>50</sup> UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Documento interno sobre los Sistemas Sostenibles para la Conservación. Bogotá D.C. Junio 2005. P. 3.

<sup>51</sup> UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Boletín Interno No. 24. Bogotá D.C. Octubre 2003. P. 2.

<sup>52</sup> *Ib.*

<sup>53</sup> UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Memorando UP-SUT. De: Coordinación SINAP – Planeación del Manejo. Para: Subdirector Técnico. Bogotá D.C. Agosto 30 de 2004.

<sup>54</sup> *Ib.*

caso<sup>55</sup> y por lo tanto, no hubo compensación por los daños causados a los cultivos de alimentos que fueron afectados.

Aunque la Estrategia SSC no tiene como objetivo principal la erradicación de cultivos de uso ilícito, sino la protección de los Parques Nacionales Naturales y sus zonas de amortiguación, ofrece un mejoramiento en la calidad de vida de los campesinos, y por ende permite abordar directamente las causas de este tipo de cultivos. Se cumple así con el doble propósito de conservar los ecosistemas importantes y evitar que se expandan los cultivos de uso ilícito a estas áreas. Existen algunos aspectos que este programa debe mejorar, como la falta de coordinación entre las autoridades nacionales ambientales, de seguridad, agropecuarias, de salud y educación, por mencionar las más relevantes. Esta falta de coordinación e información, por ejemplo, ocasionó la destrucción en años anteriores de zonas pertenecientes a estos proyectos, debido a las fumigaciones aéreas.

Por el nivel participativo que maneja la Estrategia SSC y la búsqueda de soluciones de fondo a mediano y largo plazo, este tipo de programas deberían fomentarse en coordinación con otras entidades estatales. Especialmente se requiere fortalecer con los gobiernos municipales, departamentales y nacional temas relacionados con el sector agropecuario, y aspectos de ordenamiento territorial y distribución de tierras.

## 2. Gestión Ambiental Participativa para la Paz y el Desarrollo Sostenible en Colombia

La Gestión Ambiental Participativa para la Paz y el Desarrollo Sostenible en Colombia es implementada por ECOFONDO<sup>56</sup>, con apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). Este proyecto tiene una duración de cinco años (desde Septiembre de 2004 hasta 2009) y un compromiso total de US\$ 3'760,000<sup>57</sup>. El objetivo principal del proyecto es la explotación planificada y ambientalmente sostenible de los territorios (predios, fincas, territorios étnicos) integrando procesos de conservación de biodiversidad y producción agroecológicas hacia la garantía de la seguridad alimentaria. Adicionalmente, se busca el fortalecimiento de las comunidades campesinas y étnicas, incluyendo el control territorial, la consolidación de alianzas organizativas locales, el aumento de la participación y la posibilidad de influenciar las políticas públicas<sup>58</sup>. El desarrollo de estos objetivos evitó que se afectaran con cultivos ilícitos 313,544 ha. mediante la transformación de modelos de sistemas de producción convencionales hacia modelos agroecológicos y el establecimiento de estrategias de conservación y planes de manejo<sup>59</sup>.



Producción de miel de abejas en Boyacá, de proyectos alternativos. Ecofondo, 2006.

<sup>55</sup> *Ib.*

<sup>56</sup> ECOFONDO es una ONG colombiana sin ánimo de lucro conformada por organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias de base, instituciones de investigación, centros universitarios y organismos gubernamentales, que desarrollan trabajo ambiental en Colombia. Mayor información: [www.ecofondo.org.co](http://www.ecofondo.org.co)

<sup>57</sup> ECOFONDO - ACDI. Gestión Ambiental Participativa para la Paz y el Desarrollo Sostenible en Colombia. Plan de Implementación del Proyecto. Bogotá D.C. 14 de Septiembre de 2004.

<sup>58</sup> *Ib.*

El proyecto Gestión Ambiental Participativa para la Paz y el Desarrollo Sostenible en Colombia busca a su vez, el mejoramiento de los ingresos familiares de sus beneficiarios, estimados no tanto por el incremento de ingresos en efectivo, como por la reducción sustancial del egreso por compra de alimentos. Además, pretende desarrollar mercados de comercio justo que en el mediano y largo plazo mejorarán las condiciones de vida de éstas comunidades<sup>60</sup>. Esto se realiza mediante la capacitación a los participantes, intercambio de experiencias con organizaciones que ya han realizado el mismo tipo de actividades y alianzas con comunidades cercanas<sup>61</sup>.

### **Sabana Grande**

Un ejemplo del tipo de proyectos que promueve ECOFONDO es el desarrollado en los Departamentos de Córdoba, Sur de Bolívar y Sucre<sup>62</sup>, que durará 36 meses, a partir de Septiembre de 2004. Este proyecto pretende consolidar una propuesta comunitaria de producción, conservación, transformación y comercialización de productos agroecológicos como alternativas para prevenir la expansión de cultivos ilícitos y promover políticas ambientales para el sector agrario en la unidad regional de Sabana Grande y el Caribe. Participan directamente 747 personas de 164 familias, con un monto de \$910 millones de pesos (US\$ 364,000). Durante el primer año de ejecución del proyecto, se redujo en un 75% el desplazamiento de familiares de la población beneficiaria hacia zonas de cultivos de uso ilícito, quienes anteriormente dependían de la recolección de hoja coca para su sostenimiento<sup>63</sup>. Debido a que el proyecto está en desarrollo, no se han consolidado las cifras respecto al área de cultivo de coca erradicada y al área protegida por éste. Sin embargo, es clara la intención de la comunidad de mejorar las condiciones de desarrollo de la región y de cortar sus vínculos con los cultivos de uso ilícito<sup>64</sup>.

### **Caso Catatumbo<sup>65</sup>**

Otro proyecto implementado con apoyo de ECOFONDO que esta dando resultado es la Estrategia de Desarrollo Integral Sostenible de Conservación y Producción en las Zonas del Catatumbo y Cuchilla del Minero en el nororiente colombiano. Este proyecto surgió de la preocupación de los habitantes de la región beneficiaria por liberar sus tierras de los cultivos de uso ilícito, y al mismo tiempo garantizar una fuente alimentaria. Comenzó a ejecutarse en Septiembre de 2004, durará tres años y busca que las comunidades de las veredas de San José de la Pita y Mata Lucaica del Municipio de Convención (Departamento de Norte de Santander) y el Corregimiento Cruces del Municipio de El Peñón (Departamento de Santander) en donde existen cultivos ilícitos, pongan en marcha una propuesta de desarrollo integral de conservación y producción como estrategia que garantice su soberanía alimentaria y fortalezca su permanencia en el territorio.

---

<sup>59</sup> ECOFONDO. Pistas para Construir País. Proceso de Sistematización de Resultados e Impactos de los Proyectos Cofinanciados por ECOFONDO con Recursos de la Cuenta Especial ODA Canadá (1994-2004). Informe Final 2005. Corporación ECOFONDO, Bogotá, 2005.

<sup>60</sup> ECOFONDO – ACIDI, 2004, *op. cit.*

<sup>61</sup> ECOFONDO. Modelos Productivos Agroecológicos. Cartilla 1. Proceso de Sistematización ECOFONDO – ODA Canadá. Corporación ECOFONDO, Bogotá, 2005.

<sup>62</sup> El proyecto está localizado en el Departamento de Sucre, Municipios de Sampues, Betulia, Sincelejo y San Marcos; Departamento de Bolívar, Municipios de Magangue y Mompos y en el Departamento de Córdoba, Municipio de Loricá.

<sup>63</sup> Presentación de Nelson Patiño, Coordinador Regional de ECOFONDO. Auto evaluación. Avances y Logros 2005-2006. Bogotá D.C. Mayo 2006.

<sup>64</sup> ECOFONDO – ACIDI, 2004, *op. cit.*

<sup>65</sup> ECOFONDO – ACIDI, 2004, *op. cit.*

Participan directamente 335 personas de 50 familias y se beneficiarán indirectamente 570 familias adicionales, con una inversión de \$918'403,000 pesos (US\$ 367,000). Según Javier Agudelo, coordinador regional del programa, un importante logro alcanzado en el primer año es la consolidación del proceso de ruptura con los cultivos de uso ilícito que se manifiesta, entre otros, en el cambio de visión de vida de los estudiantes de los colegios de la zona. Para estos niños el trabajo como “raspachín”<sup>66</sup> vinculado a los paramilitares, ya no es el único modelo de vida, sino que reconocen el liderazgo positivo enfocado al desarrollo de la comunidad como una opción de vida exitosa<sup>67</sup>.

### Caso Amazonía

En la región amazónica colombiana se implementan actividades con los pueblos Nonuya, Murui, Cofán, Cocama, Ticuna y Yagua para el mantenimiento de las prácticas y conocimientos tradicionales indígenas; aumentar la protección de la biodiversidad y lograr el manejo sostenible de los territorios ancestrales recuperados; y consolidar y fortalecer a las autoridades tradicionales, para evitar los cultivos ilícitos. En el programa se invertirán cerca de \$984 millones de pesos (US\$ 393,000)<sup>68</sup> durante 3 años, a partir de Septiembre de 2004.

Participan directamente 1,925 personas (365 familias), e indirectamente se beneficiarán otras 12,884 personas (2,582 familias) habitantes del Departamento de Amazonas, municipios de Puerto Nariño y Leticia; Departamento de Caquetá, municipio de Solano y Departamento de Putumayo, municipios de Valle del Guamuez, Caicedo y Leguizamó<sup>69</sup>.

En relación con los cultivos de uso ilícito Sebastián Jansasoy, Director de la Fundación Z'ioai e indígena del Amazonas reportó en mayo, 2006 como resultados parciales del primer año:

- El fortalecimiento de las autoridades tradicionales y los Planes de Vida Cofán, Ancestral Murui y Cocama, Ticuna y Yagua y Planes de Manejo en el Resguardo de Villa Azul. De esta forma se consolida la autonomía y la gobernabilidad controlando el uso indebido del territorio, favoreciendo la unidad entre los pueblos indígenas especialmente en la frontera sur de Colombia. Esto previene y controla el problema de los cultivos de uso ilícito.
- La autonomía alimentaria y fortalecimiento del papel de la mujer hacia una política de manejo familiar que permite la resocialización cultural y el fortalecimiento de la identidad de los niños que contrarreste las culturas ilícitas.

Los resultados finales de la Gestión Ambiental Participativa para la Paz y el Desarrollo Sostenible en Colombia y su efectividad a largo plazo todavía no han sido consolidados, pues se encuentra en desarrollo. Sin embargo, puede observarse que las expectativas hasta el momento han sido cumplidas, como se mencionó en los ejemplos citados. Para el primer trimestre del año 2006 están en marcha los procesos agroecológicos tales como los aislamientos y reforestación de las zonas de conservación, selección de las áreas de conservación estricta y caracterizaciones de biodiversidad de las diferentes áreas de los proyectos. Adicionalmente se logró concertar con las entidades públicas la revisión de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) por parte de las comunidades involucradas y se presentó una significativa participación ciudadana. Complementario a los logros señalados en éstos ejemplos debe

---

<sup>66</sup> Raspachín es la denominación que se le da a la persona que recoge la cosecha de coca.

<sup>67</sup> Presentación de Coordinadora Regional de ECOFONDO. Presentación Auto evaluación. Avances y Logros 2005-2006. Bogotá D.C. Biblioteca Nacional, Mayo 10, 2006

<sup>68</sup> ECOFONDO – ACIDI, 2004, *op. cit.*

<sup>69</sup> *Ib.*

resaltarse como avance frente a la lucha contra los cultivos de uso ilícito que 313,544 ha. potenciales para el cultivo de coca no han sido objeto de siembra. De igual forma, algunas personas que se desempeñaban como raspachines este año han abandonado esta labor por estar involucrados en los proyectos alternativos.

Las condiciones locales y los problemas de la región tienen una gran influencia en el éxito de estos proyectos. Algunos de los factores que afectan el progreso de las actividades incluyen: problemas climáticos, conflicto armado (por ejemplo en febrero de 2005 fue asesinado uno de los líderes beneficiarios de un proyecto en la Vereda la Sonora, Municipio de Trujillo, Departamento del Valle del Cauca) y la distancia entre los predios participantes. Se hace entonces necesario considerar las realidades locales y asegurar que hay una excelente coordinación con las autoridades locales y regionales para evitar que estos y otros factores puedan impedir el cumplimiento de los objetivos planteados.

Adicionalmente, el gobierno nacional, ni los medios de comunicación han apoyado ni difundido adecuadamente los resultados positivos de este tipo de proyectos, que sólo acceden a medios locales, dificultando su promoción<sup>70</sup>. Los obstáculos en la difusión de los programas de desarrollo alternativo que surgen de las comunidades, genera la falsa idea que sólo el Gobierno Nacional está trabajando por la erradicación de cultivos de uso ilícito y su prevención, siendo la erradicación aérea la única opción, cuando en realidad existen cientos de experiencias efectivas comunitarias exitosas. Los proyectos administrados por ECOFONDO, por tener un alto nivel de participación comunitaria, con una proyección autosustentable, muestran un buen ejemplo del tipo de desarrollo alternativo que debería promoverse.

### **3. Erradicación manual voluntaria concertada**

La erradicación manual consiste en la eliminación de cultivos de uso ilícito de forma artesanal, arrancando las plantas individualmente de raíz por medio de la fuerza física. Por ello sus resultados pueden ser más duraderos, pues se impide una posible recuperación de la cosecha, como puede suceder después de las fumigaciones. La erradicación manual puede ser voluntaria o forzada. Evidentemente, la participación de los habitantes de las áreas a ser erradicadas en programas de erradicación manual voluntaria tienen mayores posibilidades de evitar resiembra, por el nivel de legitimación con que cuentan. Por ello es un elemento que debería buscarse constantemente.

Adicional a los programas estatales de erradicación voluntaria, como Familia Guardabosques que se expondrá más adelante, existen otras experiencias de erradicación manual concertadas con las comunidades que han dado resultado. Lo anterior debido a que mediante estas opciones se fortalecen las comunidades locales de acuerdo con sus necesidades particulares, sin que el Estado entregue una compensación en dinero. Para el año 2003 se estimaba que 37,000 familias habían participado en los pactos de erradicación manual voluntarias<sup>71</sup>, cuyos resultados variaron dependiendo del nivel de planeación y sostenibilidad de los proyectos.

Un ejemplo positivo de esta alternativa lo constituye la experiencia en el sector de la Lengüeta, en el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta y los resguardos Kogui, Malayo y Arahuaco.

---

<sup>70</sup> Información de entrevista personal con Julio Cesar Uribe de ECOFONDO. Bogotá D.C. Marzo 2006.

<sup>71</sup> VARGAS, 2003, *op. cit.*

Con el apoyo de la Unidad de Parques Nacionales, la UNODC y la financiación de la Presidencia de la República, en febrero de 2006 cien indígenas erradicaron voluntariamente 500 ha. de coca para sanear su territorio<sup>72</sup>, que había sido invadido por colonos para sembrar cultivos de uso ilícito. Esta actividad de erradicación tuvo una duración de dos semanas<sup>73</sup>. Para las comunidades indígenas, el saneamiento de sus resguardos es esencial como garantía de sobrevivencia de su cultura, lo cual constituye el beneficio central de este proyecto. Además de las actividades de erradicación, se espera contar con el apoyo continuado a las comunidades y asegurar la protección de sus resguardos frente a la invasión de tierras, con el fin de sostener los resultados positivos logrados.

Otros grupos indígenas como los Embera y Awa del sur del país manifestaron su interés en realizar de manera concertada la sustitución de cultivos ilícitos<sup>74</sup>, que no han sido atendidas. Iniciativas como estas deberían ser apoyadas por el Estado porque son más efectivas, requieren de una inversión más baja en comparación con las fumigaciones y permiten una mejoría en la calidad de vida de las personas. Además, los acuerdos concertados permiten una presencia estatal diferente a la militar, que genera impactos positivos en el desarrollo integral de la región.

Hay que tener en cuenta que en otras zonas de Colombia uno de los principales obstáculos que enfrenta la erradicación manual voluntaria lo constituyen los grupos armados ilegales que obligan a las poblaciones a mantener estos cultivos. Esta situación fue expresada por los campesinos que habitan en el Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena<sup>75</sup>. En estos casos deben articularse de forma armónica y concertada los esfuerzos de los organismos de seguridad con los representantes de la sociedad civil, para enfrentar de manera acorde el problema. Acciones de fortalecimiento a las comunidades y mejoramiento de la protección de sus derechos, así como la identificación de opciones económicas son esenciales en dichas zonas. En todos los casos deberán analizarse las condiciones particulares del área, considerando la situación de seguridad, social y ambiental, para encontrar la mejor solución posible. También debe tenerse en cuenta que no todas las áreas que han sido fumigadas tienen graves problemas de seguridad que impidan el desarrollo de programas alternativos en la región.

Los ejemplos de erradicación manual voluntaria muestran el interés de los cultivadores en el territorio de hacer sus actividades dentro del marco legal. Sin embargo se requiere de un mayor apoyo por parte del Estado e instituciones internacionales para realizar un acompañamiento integral que no se limite al saneamiento de los territorios. Debe incluir los problemas sociales y económicos tales como la educación, la salud y la infraestructura mínima requerida para el mejoramiento de la calidad de vida. El apoyo estatal no puede limitarse a un acompañamiento militar, pues si bien este es necesario, no cubre todos los aspectos de la problemática.

#### **4. Familias Guardabosques**

Este es un programa estatal dirigido a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas, ubicadas en ecosistemas importantes para el país, involucradas o en riesgo de involucrarse en la siembra de cultivos

---

<sup>72</sup> UNODC - UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Comunicado de Prensa No. 3, Febrero 3, 2006.

<sup>73</sup> Entrevista personal funcionarios Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bogotá D.C. Junio 16 de 2006.

<sup>74</sup> ETNIAS DE COLOMBIA. Periódico. Redacción Actualidad Etnica. Bogotá Abril 12 de 2006

[http://www.etniasdecolombia.org/periodico\\_detalle.asp?cid=3419](http://www.etniasdecolombia.org/periodico_detalle.asp?cid=3419)

<sup>75</sup> Entrevista personal funcionarios de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bogotá D.C. Abril 18 de 2006.

considerados ilícitos<sup>76</sup>. A pesar de tener buenos objetivos, el diseño e implementación del programa tiene muchas debilidades, que han generado una limitada efectividad. Por lo tanto, necesita modificarse para tomar en cuenta dichas deficiencias, pero mientras tanto es útil como fuente de aprendizaje para el diseño de programas de desarrollo alternativo exitosos.

Familias Guardabosques le ofrece a cada familia un incentivo económico de \$3'600,000 pesos (US\$ 1,600)<sup>77</sup> anuales durante un período de tres años<sup>78</sup>, con la condición que se erradiquen y no se vuelvan a sembrar plantas de uso ilícito. En la actualidad se encuentran vinculadas 37,123 familias que, según las cifras oficiales, mantienen 1'249,960 ha. libres de cultivos ilícitos<sup>79</sup>. Entre el 2003 y el 2005 el Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI) invirtió en el Programa Familias Guardabosques \$402,227'051,711 pesos<sup>80</sup> (US\$ 175'645,000). En promedio una hectárea potencialmente protegida por el Programa Familias Guardabosques cuesta US\$ 141 por año, mientras que cada hectárea fumigada bajo la implementación del PECIG cuesta US\$ 1,682 anuales. Es decir que con menos de la décima parte gastada en fumigaciones, fue posible proteger una importante área involucrando además a la comunidad. Considerando los ajustes que el Programa de Familias Guardabosques necesita, esto evidencia la potencialidad de las alternativas a las fumigaciones, cuya inversión no esta haciendo apoyada por el gobierno de la manera como debería, con el fin de obtener resultados efectivos y sostenibles.

Participan en el desarrollo del programa Familia Guardabosques los Gobiernos Departamentales y las Alcaldías Municipales quienes trabajan en coordinación con las instancias representativas de la comunidad, como las Juntas de Acción Comunal, los Cabildos Indígenas, los Consejos Comunales y el Comité Comunitario de Verificación y Control Social. Se realizó un convenio con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de capacitación técnica para el desarrollo de los proyectos productivos, tales como granjas integrales, del cual han hecho parte 4,300 personas<sup>81</sup>. A pesar del aparente balance positivo en términos de costo-eficiencia y del alto nivel de participación del programa, para que éste sea realmente efectivo quedan aún muchas áreas de mejoramiento. Se han intentado algunas, pero es necesario aún una revisión integral del mismo.

Primero, como complemento al programa de capacitación, se celebró un convenio de cooperación con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), que es la autoridad colombiana encargada de ejecutar la política de desarrollo rural, incluyendo la titulación de tierras. Este convenio busca adelantar los procesos de titulación de predios baldíos a los campesinos que hagan parte del Programa Familias Guardabosques. Sin embargo, en los tres años que lleva el programa no se ha hecho la primera titulación de un predio baldío, es decir, que a ningún campesino se le ha reconocido la propiedad de la tierra. Aún más, el Programa de Guardabosques no cuenta con un calendario para estas titulaciones, dejándolo en manos del INCODER, lo cual evidencia la falta de planeación del

---

<sup>76</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Consejería para la Acción Social. Programa de Desarrollo Alternativo. Familias Guardabosques. Bogotá D.C. Agosto 2004. Ver también Documento CONPES 3218 de marzo de 2003.

<sup>77</sup> Este valor corresponde a US\$130 mensuales para la subsistencia de una familia.

<sup>78</sup> RESTREPO U., Victoria Eugenia. Directora Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos. Oficio PCI-AFA No. 111812-4-227. Bogotá D.C. 2 de Febrero de 2006.

<sup>79</sup> *Ib.*

<sup>80</sup> *Ib.*

<sup>81</sup> *Ib.*



convenio realizado. Este tipo de descuidos le resta credibilidad al programa y limita su impacto positivo.

Segundo, el Programa de Familias Guardabosques está diseñado para ser aplicado en áreas de manejo especial fuera de la frontera agrícola, tales como los parques nacionales naturales, las cuencas en ordenación y los distritos de conservación de suelos, entre otros. Sin embargo la información base para su implementación data de los años cincuenta, por tanto en la práctica se desarrolla también en zonas agrícolas. Es decir que se implementa no sólo para la protección de zonas de bosque impactadas o en riesgo de ser impactadas por los cultivos de uso ilícito, sino también para otras zonas sin cobertura forestal que han sido degradadas y no están siendo recuperadas. Por lo tanto, el objetivo del programa de proteger las áreas naturales no se logra en los niveles esperados, aspecto que debe mejorarse.

Tercero, y quizás el más importante, si bien el programa tiene como meta reducir los cultivos de uso ilícito mediante la protección de ecosistemas estratégicos, existen algunos inconvenientes estructurales que han generado serios problemas de implementación. Desafortunadamente, el programa se basa en una lógica asistencialista que requiere de una alta inversión, sin una clara contraprestación por parte de los beneficiarios. Esto es insuficiente para asegurar condiciones adecuadas a las familias, no siendo sostenible a largo plazo<sup>82</sup>. Por ser básicamente un tipo de apoyo financiero, el programa ha sido contraproducente en algunas ocasiones. Es el caso del Departamento de Nariño en 2004, en el cual algunas familias sembraron cultivos de amapola para beneficiarse del Programa<sup>83</sup>. Adicionalmente, en algunas zonas como los municipios de la Vega y Almaguer del Departamento de Cauca, los niveles de alcoholismo y de prostitución aumentaron con el Programa de Familias Guardabosques, pues muchos campesinos abandonaron sus actividades agrícolas para vivir sólo del dinero del programa, el cual al final deterioró la calidad de vida en la región<sup>84</sup>. Este tipo de situaciones evidencia la necesidad de una mejor planeación de los programas a implementar, para asegurar que verdaderamente respondan a las condiciones de vida en las regiones.

Entre las sugerencias para mejorar el Programa Familia Guardabosques, se reitera que una de las más significativas es abandonar la estructura asistencialista y convertirla en un programa que sea sustentable en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, podría plantearse como un programa de desarrollo en el cual se apoye la labor del campesino y el aporte que se le entregue constituya un ahorro que pueda invertirse en mejoramiento de su parcela o la restauración del área ecológica dañada. Otra sugerencia es adelantar efectivamente la titulación de tierras a los campesinos, en las zonas viables, pues esto podría garantizar su compromiso con el mejoramiento de la región, entendiendo por mejoramiento no solamente la ausencia de cultivos de uso ilícito, sino también la protección ambiental y la participación en las organizaciones comunitarias de la zona.

## **5. Erradicación manual forzada**

Desde al año 2000 en Colombia se realizan erradicaciones manuales forzadas como parte del Plan Colombia. Inicialmente el Estado utilizaba tropas del ejército para ocupar áreas con cultivos de uso

---

<sup>82</sup> Entrevista personal con campesinos de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción. Bogotá D.C. Abril 20 de 2006

<sup>83</sup> Entrevista personal con Personería de Barbaças, Nariño, 2004.

<sup>84</sup> Entrevista personal con campesinos de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción. Bogotá D.C. Abril 20 de 2006

ilícito para luego proceder a su erradicación manual. Últimamente estas iniciativas han sido desarrolladas en conjunto por el Ministerio de Defensa, la Dirección Nacional de Antinarcóticos de la Policía Nacional y la Alta Consejería para el Plan Colombia de la Presidencia de la República. Entre el año 2000 y el 2005 se erradicaron manualmente 69,742 ha. de coca<sup>85</sup>, siendo el año 2005 el año que más se erradicó con 31,285 ha. de coca<sup>86</sup>. Se estima que el costo de la erradicación manual forzada es de US\$ 31 millones anuales<sup>87</sup> muy por debajo de los US\$ 200 millones anuales de las fumigaciones.

Si bien la erradicación manual forzada arroja algunos resultados concretos, su desarrollo conlleva diversas dificultades que pueden comprometer su efectividad. El primero es desde el punto de vista social, pues este programa, al igual que el PECIG, se desarrolla sin consultar ni contar con la participación de la comunidad donde se ejecuta, lo que genera rechazo. Además, puede contribuir a aumentar los índices de violencia en las zonas por el enfrentamiento de los actores armados interesados en proteger los cultivos, dificultando la obtención de los resultados esperados y agravando la situación en las regiones. De llevarse a cabo consultas y procesos de concertación con diversas comunidades se encontraría que muchas están dispuestas a participar en la sustitución de cultivos de forma voluntaria<sup>88</sup>. En estos casos habría que desarrollar métodos de colaboración entre las comunidades y el Estado, que respondan a las condiciones locales.

La falta de consulta adecuada además de desconocer los derechos de las comunidades y las normas colombianas e internacionales, según la Corte Constitucional, puede generar un claro rechazo, falta de legitimidad, contradicción con otros proyectos de desarrollo comunitario e incluso de falta de coordinación institucional y duplicación de actividades. Por ejemplo, a comienzos de 2005 en la Sierra Nevada de Santa Marta un grupo de erradicadores destruyó unos cultivos de coca ubicados en zona de resguardo de comunidades indígenas que estaban siendo objeto de un programa de saneamiento de territorio implementado con la Unidad de Parques Nacionales. La falta de coordinación entre el programa de erradicación y la entidad ambiental perjudicó el programa estatal, arriesgando sus resultados por la desconfianza generada<sup>89</sup>.

Otro de los inconvenientes que presentan las erradicaciones manuales forzadas se refleja en los requerimientos para la logística y la seguridad del programa. La logística para desarrollar erradicaciones manuales forzadas en zonas apartadas es compleja y requiere de una infraestructura particular, especialmente de la forma como se ha hecho hasta el momento, pues se desplaza un grupo grande de erradicadores y cuerpos de seguridad que los escoltan, a zonas cuyo acceso es complicado por las condiciones geográficas. Esto requiere el establecimiento de campamentos para albergarlos, lo cual implica la deforestación de áreas cercanas a los cultivos, generando un impacto ambiental adicional en estas zonas.

La seguridad del grupo de erradicadores manuales es otra dificultad, pues son personas de otras regiones que van a trabajar en áreas con presencia de grupos armados ilegales interesados en proteger

---

<sup>85</sup> UNODC 2006. *op. cit.* P. 245

<sup>86</sup> MINISTERIO DE DEFENSA, 2006. *op. cit.* P. 60

<sup>87</sup> Cifra estimada a partir del documento de Carranza, Nubia. Bajo el Plan “Verde”. La Macarena. Bogotá D.C. Febrero 19 de 2006. Cifra estimada En: [http://www.desdeabajo.info/mostrar\\_articulo.php?tipo=edicion&id=820](http://www.desdeabajo.info/mostrar_articulo.php?tipo=edicion&id=820)

<sup>88</sup> Información entrevista personal con campesinos de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción. Bogotá D.C. Abril 20 de 2006

<sup>89</sup> Entrevista personal con funcionarios de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bogotá D.C. Enero 2006.

los cultivos ilícitos. La experiencia en el Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena ejemplifica la problemática que este tipo de proyectos conlleva. Allí iniciaron 930 erradicadores en enero de 2006<sup>90</sup>, número que se redujo a 150 para abril del mismo año<sup>91</sup>, debido a los problemas de seguridad, a las malas condiciones de alojamiento, la falta de comida y las demoras en los pagos<sup>92</sup>. En esta zona han muerto 19 erradicadores desde el inicio del programa<sup>93</sup> y varios soldados que los protegían, debido a ataques de la guerrilla y minas antipersonales atadas a las raíces de las plantas de coca. Todo lo anterior impidió la obtención de los resultados esperados<sup>94</sup>. En este caso de La Macarena, las actividades se complicaron por la falta de evaluación previa e implementación de actividades según las características específicas de la región por parte de los organismos estatales.

Ahora el Gobierno Colombiano propone implementar erradicación manual forzada de cultivos con paramilitares desmovilizados<sup>95</sup>, solución que debe analizarse con mucho cuidado. Entre otros inconvenientes, esta opción podría agravar los problemas de violencia en las zonas donde, como se dijo anteriormente, hay presencia de diversos grupos armados que podrían enfrentarse con los erradicadores desmovilizados. El otro inconveniente es la evidencia sobre paramilitares desmovilizados que continúan con las actividades delictivas, como lo evidenció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>96</sup>. Al no poder el gobierno garantizar el control de los desmovilizados, es demasiado peligroso para las comunidades ejecutar los programas bajo estas condiciones.

Los problemas de la erradicación manual forzada permiten concluir que no es un programa exitoso para ser replicado en otras zonas del país. Los riesgos de aumentar la violencia en algunas regiones, los problemas de seguridad tanto para las comunidades, como para los erradicadores y para la fuerza pública y la falta de procesos participativos con la comunidad, dificultan soluciones reales a largo plazo y que confronten de manera integral todos los aspectos de esta problemática. En su lugar deberían fortalecerse las comunidades para que puedan responder a los actores armados, en particular si es necesario erradicar manualmente, para lo cual deberán considerarse las condiciones locales y promover programas participativos sostenibles que aseguren un mayor éxito a mediano y largo plazo.

---

<sup>90</sup> REVISTA SEMANA. Edición 1238. Bogotá D.C. 27 de Enero de 2006. [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticuloArchivado.aspx?IdArt=90393](http://www.semana.com/wf_InfoArticuloArchivado.aspx?IdArt=90393).

<sup>91</sup> Entrevista personal con funcionarios de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Abril, 2006.

<sup>92</sup> ISACSON, Febrero, 2006, *op. cit.*

<sup>93</sup> Semana. “Golpe a erradicadores en La Macarena” Agosto 2, 2006. En: [http://portal2.semana.com/wf\\_InfoArticuloNormal.aspx?IdArt=96234](http://portal2.semana.com/wf_InfoArticuloNormal.aspx?IdArt=96234)

<sup>94</sup> Entrevista personal con funcionarios de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Abril, 2006.

<sup>95</sup> EL TIEMPO. “El Gobierno anunció que 2,000 desmovilizados de las AUC erradicarán cultivos ilícitos”. Abril 3, 2006.

<sup>96</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). “Informe sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia”, OEA/Serv.L/V/II.120, Doc. 60, Diciembre 13, 2004, en: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia04sp/informe5.htm>, acerca del proceso e desmovilización y Ley de Justicia y Paz. Ver también Comunicado de Prensa de la CIDH No. 26/05, de Junio 26, 2005, en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2005/26.05.htm>

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No hay discusión en cuanto a que el problema de los cultivos ilícitos es complejo, por lo cual la simple destrucción de las plantas no garantiza su solución. Esto sólo puede resolverse si se atacan las causas de fondo, contando con la participación de la comunidad y del Estado.

Seis años de fumigaciones masivas y millones de dólares invertidos no han logrado que los cultivos fumigados se erradiquen o siquiera disminuyan consistentemente. Al contrario, las fumigaciones generaron el desplazamiento de la actividad a otras regiones y que los cultivadores y los grupos armados que los promueven encuentren soluciones para compensar los efectos que éstas causan, aumentando sus impactos ambientales y sociales. Para alcanzar una solución integral y permanente, se deben atender los aspectos particulares de cada región e identificar la forma de solucionar los problemas sociales y económicos que dan origen a los cultivos de uso ilícito.



Conservación recurso hídrico, proyecto alternativo en Santander. Ecofondo, 2006.

De otra parte, las demoras y contradicciones existentes en el cálculo de los cultivos de coca en Colombia, evidencian la dificultad en la comprobación de resultados concretos sostenibles y muestran las falencias del programa de verificación. Evidentemente, si después de décadas de experiencia de la ONU y de los Gobiernos de Colombia y de los Estados Unidos para calcular las áreas sembradas, estas inconsistencias permanecen, es claro que el problema es mucho más de fondo. Argumentar, como recientemente lo hizo la ONPCD de los Estados Unidos, que el aumento del área cultivada con coca se debe a la mejoría en los cálculos, impide un análisis serio y pretende esconder las fallas y la necesidad de reevaluar una política cuya ineficacia ha sido plenamente demostrada. Más aún, la discusión no debe darse exclusivamente alrededor del número de hectáreas cultivadas y erradicadas (que varía dependiendo del método usado). Deben evaluarse indicadores reales de efectividad del programa, como los niveles de producción de cocaína, el aumento y calidad de la presencia estatal, las garantías de los derechos humanos, la disminución de la violencia, la mejoría en la calidad de vida de las personas, entre otros, y compararlos con los impactos causados, incluyendo las afectaciones a la salud y al ambiente, el desplazamiento y resiembra de los cultivos, y el incremento de la desconfianza en los estamentos estatales por ausencia de participación ciudadana, entre otros.

A pesar de las dificultades para conseguir la información y la falta de claridad de los datos, es claro el alto costo que implican las fumigaciones aéreas, frente a los costos de los demás programas y su nivel de efectividad. Mientras entre el año 2000 y el 2005 en el PECIG se invirtieron alrededor de US\$ 1,200 millones<sup>97</sup> para fumigar 713,301 ha.<sup>98</sup> de cultivos ilícitos, causando graves impactos sociales, de salud y ambientales, sin los resultados esperados; durante el mismo período en los programas de desarrollo alternativo se invirtieron aproximadamente US\$ 213 millones, y se protegieron o erradicaron más de 1'600,000 ha. Estas cifras ilustran claramente la errónea destinación de recursos a un sistema altamente costoso, que no cumple los objetivos, frente a opciones menos costosas, con mejores resultados y la potencialidad de mejorar la calidad de vida de las personas.

<sup>97</sup> ISACSON, Febrero, 2006, *op. cit.*

<sup>98</sup> Observatorio de Drogas de Colombia, Estadísticas, *op. cit.*, UNODC, 2006. P. 232, 239.

Es preciso recordar que el desarrollo alternativo no se puede limitar al aporte de fondos por parte del Estado Colombiano a un grupo de campesinos para que subsistan por algún tiempo. Uno de los graves inconvenientes de la mayoría de los programas alternativos del gobierno, particularmente los desarrollados por el Plan Colombia, es que éstos no han sido consistentes, ni sostenibles y no generan soluciones a mediano ni largo plazo. Se pierde así el esfuerzo realizado y se dejan espacios abiertos para ser ocupados nuevamente por los cultivos de uso ilícito. Por ello es importante que los proyectos que presentan soluciones consistentes a futuro y sean sustentables, continúen recibiendo respaldo y tengan posibilidades de ser replicadas en otras zonas, considerando las condiciones particulares de cada caso.

Por lo anterior, los proyectos de la Estrategia Sistemas Sostenibles para la Conservación de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, la erradicación manual voluntaria concertada y el proyecto Gestión Ambiental Participativa para la Paz y el Desarrollo Sostenible en Colombia desarrollado por ECOFONDO, son el tipo de actividades a promover por parte del Estado, gobiernos extranjeros, de la sociedad civil y del sector privado para lograr resultados consolidados en el país. Estos tres programas comparten la activa participación de la comunidad afectada, pueden ser autosustentables en el mediano y largo plazo y atienden no solo el problema del cultivo de uso ilícito sino también la problemática social y económica de la comunidad; características esenciales para el éxito de los programas tanto en resultados como en términos de costo-eficacia.

Los proyectos mostrados, que llevan varios años ejecutándose, dejan claro que el desarrollo alternativo es un proceso sostenido que atiende al mejoramiento integral de las condiciones de vida de los habitantes. De esta forma el desarrollo alternativo así estructurado, no responde reactivamente a la amenaza de la fumigación, sino que previene las causas de dichos cultivos, brindando opciones para una mejor calidad de vida, como se evidenció.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de los costos de algunos de los programas reseñados, que pueden compararse con las inversiones y los resultados de las fumigaciones aéreas. Se discriminan el valor total de la inversión y los valores anuales calculados según el tiempo correspondiente a cada programa. No se incluye un número de beneficiados para el PECIG y para el programa de erradicación manual forzada, por no ser un número aplicable para éstos. Tampoco se incluye información sobre la erradicación manual voluntaria concertada, por contar solamente con datos parciales que no hacen posible esta comparación.

Programa	Inversión Anual (US\$)	Hectáreas Afectadas por Programa	Costo por Hectárea Afectada (US\$)	Hectáreas Erradicadas o Protegidas de Cultivos Ilícitos	Costo por Hectárea Protegida (US\$)	Número de Familias Beneficiados
PECIG (Fumigaciones)	\$200'000,000	713,301 (en 6 años)	\$1,682	23,550 (en 6 años) <sup>99</sup>	\$50,955	No Aplicable
Erradicación manual forzada	\$31'000,000 <sup>100</sup>	31,285 (en un año)	\$991	N. D.	N. D.	No Aplicable
Familias Guardabosques	\$58'550,000	1'249,960 (en 3 años)	\$141	N. D.	N. D.	37,123
SSC (Unidad de Parques)	\$1'371,000	73,649 (en 3.5 años)	\$55	73,649 (en 3.5 años)	\$55	11,581
ECOFONDO - ACDI	\$752,000	313,544 (en 3 años)	\$7	313,544 (en 3 años)	\$7	6,500

Fuentes: Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos, Colombia, Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, ECOFONDO y Center for International Policy.

De los valores estimados puede observarse claramente el bajo costo de los programas de desarrollo alternativo frente a los altos costos del PECIG. Considerando estos valores y los impactos descritos en este documento, se evidencia la ineficiencia de las fumigaciones frente a las posibilidades que los programas de desarrollo alternativo participativos sostenibles presentan en términos de áreas erradicadas o protegidas, y los costos y beneficios sociales para Colombia.

Los inconvenientes presentados en los programas de desarrollo alternativo citados se podrían resolver con una mejor planeación y presencia estatal sostenida, incluyendo fuentes adecuadas de información de las zonas y personas a quienes va dirigido el programa, e indicadores de gestión realistas que permitan evaluar los resultados. También se requieren programas participativos de desarrollo sostenible que no impliquen exclusivamente la repartición de dinero. Los programas deben buscar soluciones para mejorar la calidad de vida en todos los aspectos a las familias que en algún momento dependen o han dependido de cultivos considerados de uso ilícito. Es vital proteger estos programas de las fumigaciones, para que puedan verdaderamente dar resultados y evitar la destrucción de proyectos como los de las comunidades Kogui, Malayo y Arhuaco, o las del Cauca. Evitando además impactos en la salud como los denunciados en Nariño por los indígenas Eperara Siapidaara.

La participación ciudadana en los programas de erradicación es crítica para su éxito. Los programas estatales en donde la comunidad no es partícipe del proceso de erradicación, presentan serias dificultades de legitimación y apoyo, y por tanto es difícil obtener las metas establecidas. Esto sucede con la erradicación manual forzada que se expuso previamente. De otra parte, en programas participativos, donde las comunidades han sido parte de su formulación e implementación, los resultados son más concretos y mantenidos en el tiempo. Esto ha sucedido con los proyectos desarrollados por ECOFONDO y por la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Es preciso puntualizar los beneficios complementarios que conllevan los programas alternativos descritos, particularmente los desarrollados con el apoyo de ECOFONDO y por la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, que cuentan con una planeación y consulta a las comunidades más adecuados. Si bien con algunas dificultades y puntos a mejorar, no solamente se han evitado los

<sup>99</sup> Según datos de la Office of National Drug Control Policy (ONDCP) de los EE.UU. Como se citó previamente esta oficina señaló que en el año 2000 había 163,289 ha. de coca y para el año 2005 se reportaron 144,000 ha. de coca.

<sup>100</sup> Valor estimado para el último año, por lo que se toma la cifra de hectáreas erradicadas para el 2005.

cultivos ilícitos en zonas de 47 municipios del país, sino que también se dan soluciones a mediano y largo plazo, consistentes en mejor calidad de vida, logrando posibilidades de independencia económica de las comunidades y disminución de la violencia. Los avances redundarán en una disminución del desplazamiento interno y de la crisis humanitaria<sup>101</sup> y ocurren sin la deforestación, contaminación, afectaciones a la salud de las personas y destrucción de cultivos de alimentos, que son entre otros, impactos generados por las fumigaciones aéreas.

Otro aspecto dentro de los programas de desarrollo alternativo que vale la pena mencionar, es la posibilidad de buscar usos alternativos a la coca y la amapola sembradas. Así, la experiencia de proyectos como el del Resguardo Canoas en Cauca, en donde se produce té de coca para consumo nacional y de exportación, valen la pena ser tenidos en cuenta y replicados en otras zonas. Igualmente, por ejemplo evaluar la posibilidad de usar la amapola para usos medicinales como producción de morfina que abastezca al sector de salud colombiano. Opciones como éstas también deberían evaluarse e implementarse.

La falta de apoyo a los programas comunitarios, como los aquí mencionados, ocasiona que la sociedad y los gobiernos ignoren estas experiencias exitosas, generando la falsa idea que los únicos programas posibles para enfrentar los cultivos de uso ilícito son aquellos promovidos por los gobiernos colombiano y estadounidense, en particular las fumigaciones aéreas y la erradicación manual forzada. Por lo anterior, y como lo ha reconocido la ONU, en Colombia es fundamental aumentar el apoyo a los proyectos de desarrollo alternativo participativo sostenible, con el fin de brindar soluciones realmente efectivas al cultivo de coca y de amapola, y la violencia que estos generan<sup>102</sup>.

Finalmente, ante la evidente ineficiencia de las fumigaciones aéreas, se reitera la necesidad de buscar otras soluciones para la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Programas alternativos sostenibles y participativos estatales y comunitarios cuyo costo es mucho más bajo, pueden en apariencia ser más demorados por las complejidades en su ejecución. Sin embargo, en el mediano y largo plazo son procesos más eficientes para brindar verdaderas soluciones. Por ende, instamos a los gobiernos de Colombia y de Estados Unidos, así como a las instituciones de cooperación internacional para que prioricen y fortalezcan el apoyo de éstos proyectos alternativos que brindan un verdadero beneficio para las comunidades, el ambiente y la paz en Colombia.

*Agradecemos profundamente la dedicación y excelente trabajo de nuestro personal, de los voluntarios y demás personas que participaron en la preparación, edición y traducción de este informe. Apreciamos también el valioso apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur y de CS Fund.*

<sup>101</sup> El establecimiento de cultivos de uso ilícito y las fumigaciones posteriores se identificó como uno de los principales factores de deterioro de la situación humanitaria en las regiones analizadas. CODHES, 2006, *op. cit.*

<sup>102</sup> CALVANI, Marzo, 2006, *op. cit.*